
Vergaderjaar 2007–2008 B

31 303

**Subsidiariteitstoets van het Witboek Sport
(COM(2007) 391)**

Nr. 3

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS

Aan:

de voorzitter en de leden van de Eerste Kamercommissie voor VWS
de voorzitter en de leden van de Tweede Kamercommissie voor VWS

Den Haag, 7 november 2007

Zoals u bekend, toetst de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS), samen met de betrokken vakcommissies, in 2007 ten minste 24 (wet- en regelgevings)voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in Kamerstukken I, 2005–2006, 30 389 A, pp. 8–10.

Op 11 juli 2007 heeft de Europese Commissie het Witboek Sport (COM(2007) 391) gepubliceerd. Naar aanleiding van een verzoek d.d. 11 oktober 2007 van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer heeft de TCS in haar vergadering van 30 oktober jl. besloten onderhavig witboek in procedure te nemen.

Hoewel het een witboek betreft en geen wetgevingsvoorstel, verzoekt de TCS uw commissie om tot een oordeel te komen over de subsidiariteit en proportionaliteit van de in het witboek besproken (mogelijke) acties van de Gemeenschap. Graag zou de TCS de reactie van uw commissie vóór **22 november** a.s. ontvangen. Teneinde de oordeelsvorming van uw commissie te faciliteren is door de staf van de TCS een kort memo opgesteld over onderhavig witboek. Het is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Tevens vindt u bij deze brief de Kabinetsappreciatie van en het Frans-Nederlandse memorandum over het witboek, evenals een notitie van de Tweede Kamerstaf over het witboek. Het Witboek Sport mocht u reeds eerder ontvangen. Alle relevante documenten zijn overigens ook gekoppeld in Edossier E070150 op www.europapoort.nl.

Ik vertrouw erop u voldoende te hebben geïnformeerd.

De voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,
Jan Jacob van Dijk

Het betreft hier een witboek, zodat de subsidiariteitstoets in strikte zin niet van toepassing is. Desondanks stelt het witboek (mogelijk) nieuwe (bindende) Europese regelgeving met betrekking tot diverse aspecten van het sportbeleid in het vooruitzicht, waarvoor een eerste toetsing mogelijk is:

- De Europese Commissie stelt voor om samen met de lidstaten vóór eind 2008 nieuwe richtsnoeren voor lichaamsbeweging op te stellen;
- De Europese Commissie zal analyseren of er ruimte is voor nieuwe wettelijke instrumenten en andere EU-normen om ordeverstoring bij sportevenementen te voorkomen;
- Er gaan stemmen op voor een wetgevingsinitiatief van de EU om de activiteiten van spelersmakelaars wettelijk te regelen. De Europese Commissie zal deze activiteiten gaan onderzoeken en nagaan of op Europees niveau moet worden opgetreden en wat de verschillende mogelijkheden zijn;
- De Europese Commissie zal bijzondere aandacht besteden aan de sportsector bij de ontwikkeling van geharmoniseerde systemen voor de toelating om economische redenen van bepaalde categorieën inwoners van derde landen op basis van het beleidsplan over legale migratie uit 2005.

De vraag voor de vaste commissies van VWS is te beoordelen of voor deze (en eventueel andere) maatregelen voldoende rechtsgrondslagen in het EG-Verdrag aanwezig zijn en of deze maatregelen voldoen aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Voor de mogelijke rechtsgrondslagen in het EG-Verdrag voor sportgerelateerde maatregelen kan verwezen worden naar de opmerkingen in de volgende twee paragrafen van dit memo.

Tegelijk met het aankondigen van mogelijk nieuwe regelgeving lijkt de Europese Commissie in het witboek overigens ook regelgeving uit te sluiten. Op grond van haar analyse van het Gemeenschapsrecht inclusief de relevante jurisprudentie concludeert de Europese Commissie (p. 14 van het witboek): *«Er kunnen dus geen algemene richtsnoeren over de toepassing van het mededingingsrecht op de sportsector worden geformuleerd»*.

Op diverse plaatsen in het witboek erkent de Europese Commissie dat de Gemeenschap rechtstreekse bevoegdheden op sportterrein ontbeert en de verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de lidstaten en bij sportorganisaties (i.c. de sportfederaties) en andere betrokken partijen. Veel maatregelen zijn dan ook gericht op het (financieel) ondersteunen van betrokken partijen en/of de lidstaten, de uitwisseling van goede praktijken en informatie, evenals op het bevorderen van dialoog. De lidstaten worden bovendien aangespoord tot versterkte samenwerking met de Europese Commissie (paragraaf 5.2. van het witboek)

Voor wat betreft de grensoverschrijdende aspecten van de sport bevat het witboek bovendien expliciete verwijzingen naar de rol en initiatieven van internationale organisaties als de UNESCO, WHO en de Raad van Europa. Evenals naar die van het Wereldantidopingsagentschap en naar die van sportorganisaties als het Internationaal Olympisch Comité, de Europese Olympische Comités en de FIFA.

Rechtsgrondslagen in EG-Verdrag?

Het EG-Verdrag bevat geen specifieke artikelen die zien op een recht-

streekse bevoegdheid van de Gemeenschap met betrekking tot sportbeleid. Sportbeleid geldt in eerste instantie als een bevoegdheid van de lidstaten.

Dat neemt niet weg dat in het Verdrag van Amsterdam een verklaring over sport werd opgenomen. In december 1999 volgde het Verslag van Helsinki over Sport¹ en in 2000 de Verklaring van de Europese Raad van Nice. In de laatstgenoemde verklaring was te lezen: «*De verantwoordelijkheid op sportgebied ligt in de eerste plaats bij de sportorganisaties en de lidstaten. Ook al beschikt de Gemeenschap niet over rechtstreekse bevoegdheden op dit gebied, toch moet zij bij haar optreden uit hoofde van de verschillende Verdragsbepalingen rekening houden met de maatschappelijke, educatieve en culturele functie van de sport, die het specifieke karakter ervan bepaalt, teneinde de ethiek en de solidariteit die noodzakelijk zijn voor het behoud van de maatschappelijke rol van de sport, te eerbiedigen en te bevorderen.*»² In het witboek concludeert de Europese Commissie dan ook: «*Dit witboek start niet van nul. Sport valt onder het *acquis communautaire* en het Europese beleid op een aantal gebieden heeft al een niet te onderschatten én toenemende impact op sport.*»

Zo de Gemeenschap dus op dit moment al bevoegdheden heeft ter zake van sport hangen die vooral samen met andere beleidsterreinen waarvoor expliciete bevoegdheidsgrondslagen in het EG-Verdrag voorhanden zijn, deels in aanvulling op de bevoegdheden van de lidstaten op die terreinen.

Het meest in het oogspringend is de samenhang met het Europese internemarktbeleid (zie onder). Ook wordt een relatie gelegd met het volksgezondheidsbeleid (sport als instrument voor gezondheidsbevorderende lichaamsbeweging; bestrijding van dopinggebruik) en met onderwijs (sport als bijdrage aan de ontwikkeling van menselijk kapitaal; opleiding van sporters). Naarmate het Europese optreden op genoemde terreinen een verplichtender karakter krijgt en meer in de plaats komt van dat van de lidstaten of van betrokken partijen (bijvoorbeeld sportorganisaties) zal een expliciete rechtsgrondslag voor deze maatregelen gevonden moeten worden in de artikelen in het EG-Verdrag die zien op die terreinen.

Feitelijk wenst de Europese Commissie sport (verder) te integreren en een rol te laten spelen op beleidsterreinen waarop de Gemeenschap actief is. Het gaat vooral om Commissieprogramma's op terreinen als actief burgerschap, vrijwilligerswerk, sociale inclusie, integratie en gelijke kansen, ontwikkelingsbeleid, milieu, fraudebestrijding etc. etc.

Interne Markt

Gegeven het feit dat sport in sommige gevallen ook een economische activiteit is in de zin van artikel 2 EG-Verdrag is bijvoorbeeld *regelgeving betreffende de interne markt* van toepassing. In dit verband kan onder andere worden gedacht aan aspecten als intellectuele eigendomsrechten, transfers van sporters, inkomstenbronnen van sport en de commercialisering van sportevenementen en sportteams. Meer in het bijzonder kan hier gewezen worden op de mededingingsregels neergelegd in de artikelen 81 en 82 EG-Verdrag, alsmede naar verdragsartikelen betreffende het vrij verkeer van werknemers (artikelen 39 tot en met 42 EG-Verdrag) en diensten (artikelen 49 tot en met 55 EG-Verdrag).

In een werkdocument dat tegelijk met het witboek is gepubliceerd, geeft de Europese Commissie haar interpretatie van de betekenis en reikwijdte van de genoemde artikelen in het EG-Verdrag voor de sportsector. Daarbij

¹ Verslag van de Commissie aan de Europese Raad teneinde de bestaande sportstructuren te vrijwaren en de sport haar sociale functie in het kader van de Gemeenschap te laten behouden. Verslag van Helsinki over sport (COM(1999) 644 def).

² Bijlage IV bij de Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Nice, 7–9 december 2000 in Nice (http://ec.europa.eu/sport/action_sports/nice/docs/decl_nice_2000_nl.pdf).

baseert zij zich tevens op de relevante jurisprudentie.¹ De conclusies die zij trekt, zijn in het witboek met name terug te vinden in de paragrafen 3 en 4. De Europese Commissie concludeert dat wat de regelgevingsaspecten van de sport betreft alleen van geval tot geval kan worden beoordeeld of een bepaalde sportregel verenigbaar is met het EU-mededingingsrecht. Jurisprudentie (vgl. de Hof-uitspraak in zaak C-519/04P) zou uitsluiten dat er algemene richtsnoeren over de toepassing van het mededingingsrecht op de sportsector worden geformuleerd. Met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers stelt de Europese Commissie dat evenredige beperkingen van het beginsel van vrij verkeer (op grond van het EG-Verdrag en arresten van het Hof van Justitie) aanvaardbaar zijn, maar dat desondanks nader onderzoek vereist is.

Gemeenschapsrecht en sport: het standpunt van de Nederlandse regering

Het kabinet acht de uiteenzetting van de Europese Commissie over de impact van internemarktregelgeving op de sport nuttig, maar concludeert desondanks in zijn reactie op het witboek²:

«De juridische positie van sport in het Gemeenschapsrecht roept echter nog steeds de nodige vragen en interpretatieverschillen op. Dit is onwenselijk. Er moet, zoals hiervoor al gesteld, meer rechtszekerheid komen voor sport in de EU. De Europese Commissie houdt echter vast aan een zogenaamde «van geval tot geval-benadering». Dit terwijl de sport juist belang heeft bij een voorspelbaarder juridisch kader. De Europese Commissie heeft de competentie en de beleidsvrijheid om de positie van sport in het gemeenschapsrecht te verduidelijken. Het is goed mogelijk dat de Commissie via richtsnoeren juist wel, preventief, duidelijk maakt op welke wijze sportondernemingen beoordeeld worden binnen het gemeenschapsrecht. De sportwereld vraagt al geruime tijd om meer rechtszekerheid. Het kabinet ondersteunt deze claim en vraagt de Europese Commissie om alsnog de benodigde stappen te ondernemen.» Elders in de appreciatie had het kabinet al opgemerkt: *«Maar als we een effectief sportbeleid willen voeren op Europees niveau en we de sportinfrastructuur binnen Europa op lange termijn willen waarborgen dan moeten we meer duidelijkheid verkrijgen over de specifieke aspecten en de maatschappelijke functie van sport in relatie tot de interne marktregels.»*

De Franse en Nederlandse regering hebben als inbreng voor de informele EU Sportministersbijeenkomst in Lissabon van 25 oktober 2007 een memorandum opgesteld over het witboek sport.³ Hierin wordt bovengaande wens van de Nederlandse regering voor een helder juridisch kader dat vooraf kenbaar is verder geconcretiseerd: *«Nederland en Frankrijk roepen de Commissie dan ook op om de positie van sport in het Gemeenschapsrecht op een aantal specifieke terreinen te verduidelijken, te weten: de teamsamenstelling, de opleiding van jonge talenten, de positie van spelersmakelaars, de zekerstelling van sportfinanciering en de mediarechten».*

In de *Staat van de Unie 2007–2008*⁴ lijkt de regering overigens ervan uit te gaan dat in het nieuwe verdrag een expliciete rechtsgrondslag voor Europees sportbeleid zal worden gecreëerd, overeenkomstig de bepalingen uit het verworpen Grondwettelijk Verdrag uit 2004 (i.c. artikel III-282).

¹ Commission Staff Working Document (SEC(2007) 935) «The EU and Sport: Background and Context», in het bijzonder Annex I (Sport and EU Competition Rules) (pp. 38 en Annex II (Sport and Internal Market Freedoms). Het document gaat overigens niet in op Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun en fusies.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 31 202 en 31 200 XVI, nr. 6.

³ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 202 en 31 200 XVI, nr. 7 (+ bijlage).

⁴ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 202, nr. 2, p. 80.