

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 18.1.2011
SEC(2011) 68 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij de

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

"Ontwikkeling van de Europese dimensie van de sport"

SEC(2011) 67 definitief
SEC(2011) 66 definitief
COM(2011) 12 definitief

Deze effectbeoordeling behoort bij de mededeling van de Commissie over de "Ontwikkeling van de Europese dimensie van de sport". Hieronder wordt een samenvatting van de belangrijkste aspecten van de effectbeoordeling gegeven.

Achtergrond

Artikel 165 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verleent aan de EU een nieuwe bevoegdheid om de activiteiten van de lidstaten op sportgebied te ondersteunen en aan te vullen. Het Verdrag roept de EU op om bij te dragen aan de bevordering van de sport en voorziet in een optreden van de EU dat gericht is op de ontwikkeling van de Europese dimensie van de sport.

Artikel 165 VWEU bevat ook een verwijzing naar "de bevordering van de inzet op sportgebied", op grond waarvan de Commissie kan overwegen een nieuwe uitgavenregeling in het kader van de huidige financiële perspectieven voor te stellen, bijvoorbeeld een beperkt tweejarig EU-sportprogramma. Hoewel men zich binnen de Commissie bewust is van de hoge verwachtingen die bij de belanghebbenden in de sport leven ten aanzien van de financiële steun van de EU in lijn met het mandaat van het Verdrag, heeft een analyse van de huidige situatie geleid tot de conclusie dat er belangrijke budgettaire en materiële elementen bestaan die tegen een dergelijk voorstel in dit stadium pleiten. Ten eerste is de resterende marge binnen het relevante hoofdstuk van de EU-begroting zeer beperkt. Bijgevolg kon geen financiële steun worden voorgesteld die een eerste EU-sportprogramma mogelijk had kunnen maken waarmee de doelstellingen daarvan hadden kunnen worden verwezenlijkt. Ten tweede zijn de lopende voorbereidende acties 2009 en 2010 op sportgebied nog niet onderworpen aan een onafhankelijke evaluatie ter rechtvaardiging van de EU-meerwaarde van een programma. Een effectbeoordeling voor een toekomstig EU-sportprogramma (met ingang van 2014), gesteund op de evaluatie van de relevante voorbereidende acties op sportgebied, kan pas in 2011 worden voltooid. Deze overwegingen hebben DG Onderwijs en cultuur ertoe gebracht zijn oorspronkelijke plan voor een initiatief in 2010, waarbij een beleidsvoorstel met een uitgavenprogramma werd gecombineerd, opnieuw te bekijken.

Deze effectbeoordeling wordt daarom alleen uitgevoerd voor een beleidsinitiatief (mededeling) ter uitvoering van het Verdrag van Lissabon op sportgebied. Zij is gebaseerd op de nieuwe bepalingen van het Verdrag en een grote schat aan informatie die de laatste jaren is verzameld bij de informele samenwerking in de EU op het gebied van sport, met name de ervaring die is opgedaan met de uitvoering van het Witboek over sport van 2007 en tijdens een breed raadplegingsproces in 2010.

Probleemstelling

Als eerste stap heeft de effectbeoordeling betrekking op de noodzaak van een EU-actie door het identificeren van de belangrijkste algemene en specifieke problemen waarmee de sport op het niveau van de EU wordt geconfronteerd. Uit de feiten blijkt dat er ruimte is voor de bevordering van de positieve waarden en effecten van de sport, dat er bedreigingen zijn die de potentiële bijdrage van de sector aan de maatschappij en de economie in gevaar brengen en dat de ontwikkeling van de sportsector met bijzondere uitdagingen wordt geconfronteerd.

Tot dusver bestond echter geen strategie voor een EU-aanpak van de sport die de Commissie en de lidstaten op basis van een gemeenschappelijke agenda zou binden en het mogelijk zou maken dat de uitdagingen op een alomvattende wijze werden aangepakt. Het volledige

potentieel van de sportsector om bij te dragen tot de strategische doelstellingen van de EU op sociaal en economisch gebied is tot dusver onbenut gebleven.

De identificatie van de specifieke problemen en uitdagingen vond plaats, rekening houdend met het mandaat van het Verdrag en de noodzaak om uitsluitend problemen te behandelen die op EU-niveau relevant zijn (subsidiariteit). De volgende problemen en uitdagingen zijn geïdentificeerd:

- uitdagingen in verband met de gezondheidsbevorderende, sociale en educatieve functies van de sport:
 - gezondheidsproblemen wegens gebrek aan lichaamsbeweging;
 - sociale uitsluiting van kansarme groepen en onbenut potentieel van sport;
 - onaangepaste systemen om sport en onderwijs te combineren.
- uitdagingen voor duurzame sportstructuren:
 - onvoldoende steun voor vrijwilligerswerk;
 - huidige en toekomstige uitdagingen voor de duurzame financiering van de sport, ook in het licht van de regelgevende wijzigingen in de goksector in de lidstaten;
 - inadequate bescherming van intellectuele-eigendomsrechten;
- doping als bedreiging van de fysieke en morele integriteit van sporters;
- discriminatie in de sport op grond van nationaliteit;
- onbenut potentieel voor de verbetering van de dialoog over sport op EU-niveau;
- gepercipieerd gebrek aan rechtsduidelijkheid over de toepassing van het EU-recht op sportzaken;
- onvoldoende informatie over sport voor de EU-27.

Doelstellingen

Als tweede stap identificeert de effectbeoordeling de doelstellingen van het geplande initiatief. Over het algemeen heeft het geplande initiatief tot doel een bijdrage te leveren aan de overkoepelende doelstellingen van de EU, vastgesteld in de strategie "Europa 2020" in termen van duurzame groei, bestrijding van de werkloosheid, versterking van de sociale inclusie en verbetering van de situatie van de mensen in Europa.

In *strategische* termen heeft het geplande initiatief tot doel de Commissie en de lidstaten een kader voor EU-activiteiten op sportgebied te verschaffen, dat moet voorzien in acties die moeten worden uitgevoerd op grond van artikel 165 VWEU.

In lijn met de geïdentificeerde specifieke uitdagingen besteedt de effectbeoordeling aandacht aan de specifieke doelstellingen die het geplande initiatief wil verwezenlijken:

- bevorderen van de gezondheidsbevorderende, sociale en educatieve functies van sport;
- ondersteunen van de sportstructuren op basis van vrijwilligerswerk;
- beschermen van de fysieke en morele integriteit van sporters;
- bevorderen van de eerlijkheid en openheid in sportcompetities;
- versterken van de dialoog en samenwerking met belanghebbenden in de sportsector;
- vergroten van de kennis over de toepassing van het EU-recht op sportzaken;
- ondersteunen van een feitenbasis voor sport in de EU-27.

In dit hoofdstuk analyseert de effectbeoordeling bovendien of de EU-actie gerechtvaardigd is op grond van de subsidiariteit en beschrijft zij de EU-meerwaarde van het geplande initiatief.

In lijn met het mandaat van het Verdrag en aangezien de lidstaten volledig bevoegd zijn op het gebied van sport, zal het EU-initiatief niet in de plaats komen van de acties van de lidstaten maar bijkomende actie voorstellen onder volledige naleving van de subsidiariteitsvoorschriften en op gebieden waar uit de ervaring is gebleken dat vooruitgang bij de aanpak van de geïdentificeerde uitdagingen niet voldoende door de lidstaten tot stand kan worden gebracht in het kader van hun nationale constitutionele systemen. Het geplande initiatief zal niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen te bereiken en zal rekening houden met de evenredigheidsvereisten en het mandaat van het Verdrag, dat harmonisatie uitsluit en alleen voorziet in zachte instrumenten voor actie op EU-niveau. Het geplande EU-initiatief zal worden uitgevoerd op grond van bestaande nationale en Europese structuren.

Wat de Europese meerwaarde betreft, zal de EU optreden als katalysator om het effect van de nationale acties ten behoeve van de sport te vergroten. Het initiatief op EU-niveau zal de ontwikkeling van activiteiten mogelijk maken die banden leggen tussen verschillende organisaties en actoren binnen en buiten de sport, waaronder met name overheidsinstanties op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau, sportorganisaties, sportgerelateerde organisaties en onderwijsorganen. De acties zullen leiden tot de uitwisseling van knowhow en goede praktijken op verschillende gebieden in verband met sport en lichaamsbeweging (bv. gezondheid, onderwijs, sociale inclusie). De EU kan daarbij mogelijkheden bieden voor samenwerking tussen belanghebbenden die zonder de EU-actie niet zou hebben bestaan.

Beleidsopties

Als derde stap geeft de effectbeoordeling drie beleidsopties aan die mogelijke instrumenten zijn om de doelstellingen te verwezenlijken:

- Optie A: samenwerking gebaseerd op het Witboek over sport van 2007 (basisscenario);
- Optie B: vaststelling van een strategisch kader op de middellange termijn voor samenwerking op sportgebied, gebaseerd op een nieuwe EU-agenda voor sport (kader + nieuwe agenda);

- Optie C: vaststelling van een strategisch beleidskader op de lange termijn, gebaseerd op de ontwikkeling van een open coördinatiemethode op sportgebied (langetermijnkader + OCM).

Beoordeling van de effecten

In het volgende hoofdstuk wordt elk van de drie beleidsopties beoordeeld in verband met

- (1) verwachte economische, sociale en milieu-effecten, waaronder een beoordeling van de belangrijkste effecten in termen van waarschijnlijkheid en omvang;
- (2) doelmatigheid, waarbij de relatie tussen de inputs en de gewenste effecten wordt bekeken en ook het vermogen van de Commissie wordt beoordeeld om resultaten te bereiken;
- (3) doeltreffendheid, waarbij wordt bekeken hoe waarschijnlijk het is dat de doelstellingen worden bereikt die het initiatief wil verwezenlijken;
- (4) samenhang in verband met de overkoepelende doelstellingen van het EU-beleid.

a) Alle opties hebben de positieve sociale en, in mindere mate, economische effecten gemeen, die over het algemeen verwacht mogen worden van maatregelen op EU-niveau die zijn gericht op de bevordering van de maatschappelijke functies van sport via acties op kerngebieden, d.w.z. *gezondheidsbevorderende lichaamsbeweging, sociale inclusie, onderwijs en opleiding, en vrijwilligerswerk* (bv. leidend tot gezondere en meer inclusieve maatschappijen en tot een grotere inzetbaarheid). Een strategisch geïoriënteerde en gecoördineerde beleidsaanpak zoals aangegeven in de opties B en C en met name een OCM (optie C) zal deze positieve effecten waarschijnlijk versterken. Verdere beleidsinspanningen ter bestrijding van doping, waarbij relevante belanghebbenden op nationaal, Europees en internationaal niveau worden betrokken, zullen waarschijnlijk een indirect positief effect hebben in termen van een beter imago van de sport in de maatschappij en een grotere geloofwaardigheid van sportwedstrijden.

Nieuwe acties die zijn gericht op de beleidscoördinatie op andere gebieden, zoals de ondersteuning van sportstructuren (bv. acties om te zorgen voor de *duurzame financiering* van de amateursport) kunnen positieve economische effecten sorteren in termen van meer stabiele en beter aangepaste sportstructuren op steeds meer concurrerende markten, wat de kwaliteit van de sportdiensten kan vergroten, waardoor de toegang tot plaatselijke sportstructuren kan worden gegarandeerd. Een politieke aanpak van de bestrijding van discriminatie in de sport (bv. acties op het gebied van het *vrije verkeer van sporters*) kan een positief effect hebben op de werking van de interne markt en kan ook de discriminatie van EU-burgers helpen vermijden. Beleidsacties die zijn gericht op de totstandbrenging van meer *rechtsduidelijkheid* in verband met de sportregels via een betere kennis over de toepassing van het EU-recht dankzij het verstrekken van specifiek advies op EU-niveau zullen waarschijnlijk een positief effect hebben op de werking van de interne markt, aangezien zij de sportsector kunnen helpen bij de ontwikkeling van zijn activiteiten in een deugdelijk rechtskader. Zij kunnen ook helpen om spanningen tussen verschillende actoren of juridische conflicten te vermijden. Steun die is gericht op de verbetering van de *dialog- en samenwerkingsstructuren van de EU* kan leiden tot een betere samenwerking met belanghebbenden alsook tot inclusieve en transparante processen. Uit de ervaring in andere sectoren, bv. onderwijs, cultuur en jeugdzaken, blijkt dat politieke steun voor de ontwikkeling van een *feitenbasis voor de EU-27* kan leiden tot een

beter onderbouwde nationale en Europese besluitvorming, gebaseerd op deugdelijke economische argumenten, bijvoorbeeld betreffende besluiten inzake overheidsuitgaven of -investeringen. Toegang tot informatie van voldoende kwaliteit kan ook andere actoren ten goede komen, zoals sportorganisaties die moeten zorgen voor een goed economisch beheer van hun activiteiten.

Wat de milieu-effecten betreft, erkent het verslag dat sport, met name grote sportevenementen, negatieve effecten voor het milieu kan hebben. Alle opties kunnen een milieuvriendelijke aanpak bevorderen, zij het in verschillende mate.

Elke optie wordt daarna beoordeeld in termen van de waarschijnlijkheid dat de belangrijkste en meest gewenste positieve effecten zullen optreden en de omvang daarvan. De belangrijkste effecten zijn: *de verbetering van de volksgezondheid, de sociale inclusie van kansarme groepen en de bijdrage tot de inzetbaarheid en de werkgelegenheid*. De waarschijnlijkheid dat de verwachte effecten zullen optreden en de omvang daarvan zijn over het algemeen hoger bij de opties B en C dan bij optie A, gezien het strategische politieke kader en de nieuwe acties die in het kader van deze opties zijn gepland in vergelijking met het basisscenario.

b) De doelmatigheid van optie A wordt zeer laag beoordeeld, ondanks de positief ingeschatte gevolgen voor de menselijke hulpbronnen en ondanks het feit dat de Commissie systemisch in staat is om resultaten te boeken. De redenen voor deze beoordeling zijn de hoge waarschijnlijkheid dat deze optie niet de gewenste effecten zal opleveren en het feit dat een gewone voortzetting van de lopende activiteiten moeilijk te rechtvaardigen lijkt in het licht van het nieuwe mandaat van het Verdrag dat uitdrukkelijk oproept tot EU-actie op sportgebied. In tegenstelling tot optie A vereist optie C een naar verhouding hoge input in termen van menselijke hulpbronnen, hoewel de waarschijnlijkheid dat met deze optie de gewenste effecten kunnen worden bereikt, hoog tot zeer hoog is. Daarom moet worden aangenomen dat de doelmatigheid van optie C ten aanzien van het basisscenario beter is. Wat betreft het vermogen om de gewenste resultaten te bereiken, bestaat er tot dusver geen ervaring met de ontwikkeling van een OCM op een nieuw horizontaal beleidsterrein zoals de sport. In dit vroege stadium van de formele samenwerking van de EU op sportgebied, is er nog niet voldoende feitenmateriaal voor de totstandbrenging van een consensus voor een OCM. De mogelijkheid dat met optie C de gewenste resultaten worden behaald, is daarom in vergelijking met het basisscenario negatief beoordeeld. De beoordeling van de doelmatigheid van optie B komt tot een evenwichtiger resultaat wat betreft de relatie tussen zowel effecten (hoge waarschijnlijkheid dat de gewenste effecten worden bereikt) als input (geen behoefte aan extra menselijke hulpbronnen). Bovendien wordt het vermogen om tot de gewenste resultaten te komen in vergelijking met het basisscenario zeer hoog beoordeeld, gezien de verklaarde steun van regeringen en belanghebbenden voor de in het kader van optie B voorgestelde aanpak. De algemene doelmatigheid van optie B heeft daarom van alle opties de hoogste score behaald.

c) Wat de doeltreffendheid betreft, wordt elke optie beoordeeld ten aanzien van de strategische doelstelling (nieuwe strategische aanpak van de samenwerking op sportgebied op EU-niveau) en de zeven specifieke doelstellingen die het initiatief wil verwezenlijken. Optie A beantwoordt niet aan de strategische doelstelling en levert slechts een zeer beperkte bijdrage aan de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen. De opties B en C kunnen door de vaststelling van een EU-kader voor sport de strategische doelstelling bereiken. Wat betreft de verwezenlijking van de doelstellingen in verband met de kerngebieden waar een OCM het meest waarschijnlijk kan worden toegepast, wordt de doeltreffendheid van optie C hoger beoordeeld dan die van optie B. Door de in de EU-agenda opgenomen doelgerichte

acties met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen in verband met de eerlijkheid en openheid van sportcompetities, de dialoog en samenwerking in de sport en het verschaffen van meer duidelijkheid over de toepassing van het EU-recht op sportzaken moet optie B hoger worden beoordeeld dan optie C. Al met al wordt de waarschijnlijkheid dat met optie C de doelstellingen worden bereikt iets hoger beoordeeld dan met optie B.

d) De samenhang van de opties wordt beoordeeld ten aanzien van de overkoepelende doelstellingen van de strategie "Europa 2020", de gezondheidsstrategie van de EU en de werking van de interne markt. Optie A wordt gezien de ontstentenis van nieuwe acties niet als coherent met de overkoepelende doelstellingen beschouwd. De opties B en C leveren beide een bijdrage aan groei en werkgelegenheid, volksgezondheid en de interne markt. Er wordt aangenomen dat een beleidsaanpak op de lange termijn waarbij gebruik wordt gemaakt van een OCM, een iets coherenter aanpak is om de algemene beleidsdoelstellingen van de EU te bereiken, met name die in verband met Europa 2020 (door het volledige potentieel van de sportsector in termen van groei en werkgelegenheid te helpen ontwikkelen), wat tot uiting komt in de iets hogere waarde van optie C in vergelijking met optie B.

Vergelijking van opties/keuze van de geprefereerde optie

Het volgende hoofdstuk van het verslag geeft een samenvatting van de vergelijking van de opties in het licht van de vier criteria, gebaseerd op de beoordeling van de effecten, de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de samenhang.

- De opties B en C hebben waarschijnlijk soortgelijke positieve economische en sociale effecten en de nieuwe EU-agenda, waarin in optie B wordt voorzien, lijkt bijzonder geschikt te zijn om deze te bewerkstelligen. Verwacht wordt dat het niveau van de effecten iets hoger zal zijn bij optie C, die zou leiden tot een OCM voor bepaalde kerngebieden van samenwerking op sportgebied op EU-niveau (bv. gezondheidsbevorderende lichaamsbeweging).
- Wat de doelmatigheid betreft, moet optie A zeer laag worden beoordeeld. Ondanks een veel hoger inputniveau zal optie C waarschijnlijk doelmatiger zijn in vergelijking met het basisscenario, maar moeilijker te verwezenlijken zijn. Optie B is doelmatiger dan het basisscenario en doelmatiger dan optie C. Bovendien bereikt het vermogen van de Commissie om de gewenste effecten te bewerkstelligen de hoogste score bij optie B.
- Wat de doeltreffendheid betreft, kan de verwezenlijking van de doelstellingen bij optie A niet worden gegarandeerd, terwijl bij de opties B en C de strategische doelstelling en de specifieke doelstellingen worden gerealiseerd. Optie C zal waarschijnlijk iets hogere effecten sorteren.
- In verband met het criterium samenhang zal optie A niet leiden tot de verwezenlijking van de overkoepelende sociale en economische doelstellingen, terwijl de opties B en C een waardevolle bijdrage kunnen leveren. Optie C, waarbij in een OCM wordt voorzien, wordt als het meest geschikte instrument beschouwd.

De effectbeoordeling concludeert dat optie B het meest geschikt is om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarmee de sport in de EU wordt geconfronteerd en om de bepalingen van artikel 165 VWEU uit te voeren. Optie B is de meest evenwichtige optie en die welke waarschijnlijk de grootste nettovoordelen zal opleveren in deze fase van de ontwikkeling van de EU-dimensie van de sport.

Op grond hiervan zal de Commissie een **mededeling tot vaststelling van een beleidskader voor samenwerking in de sport op EU-niveau, met inbegrip van een nieuwe EU-agenda voor sport** voorstellen. De mededeling zal ook een effectbeoordeling voor een mogelijk EU-sportprogramma vanaf 2014 aankondigen ter aanvulling van het samenwerkingskader.

Monitoring en evaluatie

Ten slotte biedt de effectbeoordeling een overzicht van de geplande stappen op het gebied van monitoring en evaluatie, met name de opstelling van een eerste reeks kernindicatoren in verband met de vooruitgang die wordt geboekt bij de verwezenlijking van de algemene en specifieke doelstellingen die door het voorgestelde initiatief worden nagestreefd (optie B). Als onderdeel van het voorgestelde EU-kader voor samenwerking in de sport zal in 2015 een evaluatie worden uitgevoerd, die de gelegenheid moet bieden om de mogelijke invoering van een OCM voor bepaalde aspecten van de samenwerking in de sport op EU-niveau te overwegen.