



**RÅDET FOR  
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 21. januar 2011 (24.01)  
(OR. en)**

**5597/11  
ADD 3**

**SPORT 3  
EDUC 13  
JEUN 3  
AUDIO 3  
SOC 45  
JAI 38  
MI 30**

**FØLGESKRIVELSE**

---

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget den: 20. januar 2011

til: Pierre de BOISSIEU, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

---

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens Tjenestegrene  
*Resumé af konsekvensanalyse*  
Ledsagedokument til  
Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget  
"Udvikling af sportens europæiske dimension"

---

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2011) 68 endelig.

Bilag: SEK(2011) 68 endelig



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.1.2011  
SEK(2011) 68 endelig

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSE**

**Ledsagedokument til**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**"Udvikling af sportens europæiske dimension"**

SEK(2011) 67 endelig  
SEK(2011) 66 endelig  
KOM(2011) 12 endelig

Denne konsekvensanalyse ledsager Kommissionens meddelelse "Udvikling af sportens europæiske dimension". I det følgende præsenteres et resumé af konsekvensanalysens vigtigste aspekter.

## **Baggrund**

I artikel 165 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) tildeles EU nye kompetencer til at støtte, koordinere og supplere medlemsstaternes aktioner inden for sporten. I traktaten opfordres EU til at bidrage til fremme af anliggender vedrørende sport, og den indeholder bestemmelser om EU's foranstaltninger til udvikling af sportens europæiske dimension.

Artikel 165 i TEUF indeholder også en reference til "tilskyndelsesforanstaltninger" inden for sporten, på basis af hvilke Kommissionen kunne have overvejet at foreslå et nyt udgiftsprogram inden for de nuværende finansielle overslag, f.eks. et begrænset toårigt idrætsprogram. Kommissionen er bekendt med, at der hos idrættens interessenter er høje forventninger om finansiell støtte fra EU i overensstemmelse med traktatens mandat, men en analyse af den nuværende situation har ført til den konklusion, at der er vigtige budgetmæssige og substantielle begrænsninger, der taler imod fremsættelsen af et sådant forslag lige nu. For det første er den resterende margen i det relevante kapitel af EU-budgettet meget begrænset. Det var således ikke muligt at stille forslag af et finansielt omfang, der kunne have muliggjort et første EU-idrætsprogram, som ville være i stand til opfylde sine mål. For det andet har de igangværende forberedende foranstaltninger for 2009 og 2010 inden for idrætten endnu ikke været underkastet en uafhængig evaluering med henblik på vurdering af merværdien ved en gennemførelse af et program på EU-plan. En konsekvensanalyse af et fremtidigt EU-idrætsprogram (fra 2014), der trækker på relevante forberedende foranstaltninger inden for idrætten, vil først kunne fuldendes i 2011. Disse overvejelser har fået Generaldirektoratet for Uddannelse og Kultur til at genoverveje sin oprindelige plan vedrørende et 2010-initiativ med en kombination af et politikforslag og et udgiftsprogram.

Nærværende konsekvensanalyse vedrører derfor udelukkende et politikinitiativ (en meddelelse) fra Kommissionen vedrørende gennemførelse af Lissabontraktaten på idrætsområdet. Initiativet bygger på de nye bestemmelser i traktaten og på en lang række oplysninger, der er indsamlet i forbindelse med det uformelle EU-samarbejde om idræt i løbet af de seneste år, herunder især erfaringerne med implementeringen af hvidbogen om idræt fra 2007 og en bredt anlagt høring i 2010.

## **Problemafgrænsning**

Indledningsvis tager konsekvensanalysen fat om behovet for, at EU identificerer de vigtigste generelle og specifikke problemer, som idrætten står over for på EU-plan. Der er tegn på, at der er mulighed for at fremme idrættens positive værdier og virkninger, at sektorens potentiale med hensyn til at bidrage til samfundet og til økonomien er truet, og at udviklingen af idrætssektoren står over for særlige udfordringer.

Der har imidlertid endnu ikke foreligget nogen strategi for en EU-tilgang til idræt, som kan inddrage Kommissionen og medlemsstaterne ud fra en fælles dagsorden, og som kan tage udfordringerne op på samlet vis. Idrætssektorens fulde potentiale med hensyn til at bidrage til EU's strategiske mål på det sociale og økonomiske område er endnu ikke udforsket.

Identificeringen af de specifikke problemer og udfordringer blev gennemført uden at glemme traktatens mandat og nødvendigheden af kun at tage de problemer op, der er relevante på EU-plan (nærhedsprincippet). Der er identificeret følgende problemer:

- Udfordringer i forbindelse med idrættens sundhedsfremmende, sociale og uddannelsesmæssige funktioner:
  - Sundhedsrisici på grund af manglende fysisk aktivitet
  - Social udstødelse af underprivilegerede grupper og idrættens ubrugte potentiale
  - Systemer, der ikke er tilpasset kombinationen af idræt og uddannelse
- Udfordringer vedrørende bæredygtige idrætsstrukturer
  - Utilstrækkelig støtte til en frivillig indsats
  - Nuværende og fremtidige udfordringer vedrørende en holdbar finansiering af idræt, herunder også i lyset af de lovgivningsmæssige ændringer i medlemsstaterne vedrørende spillesektoren
  - Utilstrækkelig beskyttelse af intellektuel ejendomsret
- Doping som trussel mod idrætsfolks fysiske og moralske integritet
- Forskelsbehandling i idrætten på grundlag af nationalitet
- Uudnyttede muligheder for forbedring af dialogen om idræt på EU-plan
- Den oplevede manglende retssikkerhed i forbindelse med EU-rettens anvendelse på idrætten
- Utilstrækkelig information om idræt i EU-27.

## Mål

I anden fase identificerer konsekvensanalysen målene i det planlagte initiativ. Det planlagte initiativ bør samlet set tilstræbe at bidrage til EU's overordnede målsætninger i Europa 2020-strategien, hvad angår bæredygtig vækst, bekæmpelse af arbejdsløshed, styrkelse af social integration og fremme af et folkets Europa.

Med hensyn til *strategi* bør det planlagte initiativ tilstræbe at give Kommissionen og medlemsstaterne en ramme for idrætsaktiviteter på EU-plan, som omfatter foranstaltninger, som skal udføres i henhold til artikel 165 i TEUF.

I tråd med de specifikke udfordringer, der er identificeret, uddyber konsekvensanalysen de *specifikke mål*, som det planlagte initiativ tilstræber at nå:

- fremme idrættens sundhedsfremmende, sociale og uddannende funktion
- støtte idrætsstrukturer, der er baseret på en frivillig indsats,

- beskytte idrætsfolks fysiske og moralske integritet
- fremme retfærdighed og åbenhed i idrætskonkurrencer
- fremme dialogen og samarbejdet med idrættens interessenter
- øge forståelsen af anvendelsen af EU-retten på idræt
- støtte en evidensbasis for idræt i EU-27.

I dette kapitel i konsekvensanalysen udredes desuden, om EU's foranstaltninger er berettigede ud fra nærhedsprincippet, og merværdien ved gennemførelse af det planlagte initiativ på EU-plan beskrives.

I overensstemmelse med mandatet i traktaten, og i betragtning af at medlemsstaterne har fuld kompetence med hensyn til idræt, vil EU's initiativ ikke erstatte medlemsstaternes foranstaltninger, men derimod foreslå supplerende foranstaltninger, der fuldt ud respekterer nærhedsprincippet og sætter ind på områder, hvor erfaringen viser, at medlemsstaterne ikke i tilstrækkeligt omfang inden for rammerne af de nationale systemer er i stand til at gøre fremskridt over for de udfordringer, der er identificeret. Det planlagte initiativ vil ikke række ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de definerede mål, men overholde proportionalitetskravene og traktatens mandat, hvilket udelukker harmonisering og kun gør det muligt at anvende EU-foranstaltningernes bløde redskaber. Det planlagte EU-initiativ vil blive gennemført på basis af eksisterende nationale og europæiske strukturer.

Som begrundelse af merværdien ved foranstaltninger på EU-plan vil EU fungere som katalysator med henblik på at øge virkningen af nationale tiltag til fordel for idrætten. EU-initiativet vil gøre det muligt at udvikle aktiviteter, der knytter forbindelser mellem forskellige organisationer og aktører inden for og uden for idrætten, herunder især offentlige myndigheder på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan, idrætsorganisationer, idrætsrelaterede organisationer og uddannelsesorganisationer. Foranstaltningerne vil føre til udveksling af knowhow og god praksis på forskellige områder i relation til idræt og fysisk aktivitet (f.eks. sundhed, uddannelse og social integration). EU kan herved tilvejebringe muligheder for samarbejdet mellem interessenterne, som ikke ville have eksisteret uden indgriben fra EU's side.

### **Politiske valgmuligheder**

I tredje fase identificerer konsekvensanalysen tre politiske valgmuligheder, som repræsenterer mulige redskaber til at nå de identificerede mål:

- Valgmulighed A: Samarbejde på basis af hvidbogen om idræt fra 2007 (referencescenariet)
- Valgmulighed B: Definerings af en strategisk mellemfristet ramme for samarbejdet om idræt baseret på en ny EU-dagsorden for idræt (ramme + ny dagsorden)
- Valgmulighed C: Definerings af en strategisk langfristet ramme, der er baseret på udarbejdelse af en åben koordineringsmetode for idræt – "Open Method of Coordination" - (langfristet ramme + OMC).

## Vurdering af virkninger

I næste kapitel vurderes hver af de tre politiske valgmuligheder med hensyn til:

- (1) de forventede økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger, herunder de vigtigste virkninger ud fra en vurdering af sandsynlighed og størrelsesorden
- (2) virkningsgrad, hvor forholdet mellem investeringer og forventet virkning samt desuden Kommissionens gennemførelsespotentiale vurderes
- (3) effektivitet, hvor sandsynligheden for at nå de mål, der tilstræbes nået i initiativet, vurderes
- (4) sammenhæng med EU-politikkernes overordnede mål.

a) Fælles for alle valgmulighederne er de positive sociale virkninger og i mindre omfang de økonomiske virkninger, som generelt kan forventes af foranstaltninger på EU-plan, der er rettet mod fremme af idrættens samfundsmæssige funktioner ved hjælp af foranstaltninger på centrale områder som f.eks. *sundhedsfremmende fysisk aktivitet, social integration, uddannelse og træning samt en frivillig indsats* (hvilket f.eks. kan føre til sundere og mere integrerede samfund samt til øget beskæftigelsesegnethed). Strategisk orienterede og koordinerede politiske tiltag som dem, der er anført under valgmulighed B og C, og især den åbne koordineringsmetode (valgmulighed C) vil kunne forventes at styrke disse positive virkninger. Yderligere politiske tiltag for at *bekæmpe doping*, som omfatter de relevante interessenter på nationalt, europæisk og internationalt plan, vil kunne forventes at have indirekte positive virkninger i form af en forbedring af idrættens image i samfundet og af idrætskonkurrencers troværdighed.

Nye foranstaltninger, der er rettet mod politisk koordinering på andre områder, såsom støtte til idrætsstrukturer (f.eks. foranstaltninger til sikring af *holdbar finansiering* af breddeidræt) har potentielt positive økonomiske virkninger i form af mere stabile og bedre tilpassede idrætsstrukturer på stadig mere konkurrenceprægede markeder, hvilket kan forbedre kvaliteten af idræts tjenester og dermed hjælpe med at sikre offentlighedens adgang til lokale idrætsstrukturer. Politiske tiltag med henblik på bekæmpelse af forskelsbehandling inden for idræt (f.eks. foranstaltninger vedrørende *sportsudøveres frie bevægelighed*) kan have en positiv indvirkning på det indre markedes funktion og måske også hjælpe til med at undgå forskelsbehandling af EU's borgere. Politiske tiltag til fordel for *retssikkerheden* i forbindelse med idrættens regler gennem øget forståelse af anvendelsen af EU-retten på idrætten takket være specifik vejledning på EU-plan kan forventes at have en positiv indvirkning på det indre markedes funktion, da det kan støtte idrætssektorens udvikling af aktiviteter på et solidt retsgrundlag. Det kan også hjælpe med at undgå spændinger mellem forskellige aktører eller retstvister. Støtte med henblik på forbedring af strukturer for *EU-dialog og –samarbejde* kan føre til bedre samarbejde med interessenter og til integrerede og gennemsigtige processer. Erfaringerne fra andre sektorer, f.eks. uddannelse, kultur, ungdom, viser at den politiske støtte til udviklingen af en *evidensbasis for EU-27* kan føre til en mere velinformeret national og europæisk beslutningstagning, der er baseret på et solidt økonomisk grundlag, f.eks. beslutninger om offentlige udgifter og investeringer). Adgangen til information af tilstrækkelig kvalitet kan også være til gavn for andre aktører, såsom idrætsorganisationer, som er nødt til at forvisse sig om, at deres aktiviteter er baseret på sund økonomisk forvaltning.

Med hensyn til de miljømæssige virkninger erkendes det i rapporten, at idrætten – især i forbindelse med større sportsbegivenheder – i et vist omfang kan skade miljøet. Alle valgmulighederne kan – om end i forskelligt omfang – fremme miljøvenlige tiltag.

Hver valgmulighed vurderes derefter ud fra sandsynligheden for, at de vigtigste og de ønskede positive virkninger indtræffer og ud fra disses størrelsesorden. De vigtigste virkninger identificeres på tre områder: *forbedring af den offentlige sundhed, social integration af underprivilegerede grupper og fremme af beskæftigelsesegnethed og arbejdspladser*. Sandsynligheden og størrelsesordenen vurderes generelt som større for valgmulighed B og C end for valgmulighed A i kraft af de strategiske politiske rammer og de nye foranstaltninger, der forventes gennemført i forbindelse med disse valgmuligheder sammenlignet med referencescenariet.

b) Virkningsgraden i forbindelse med valgmulighed A er vurderet som meget lav, til trods for at virkningerne for de menneskelige ressourcer vurderes som positive, og til trods for den omstændighed, at Kommissionen er i besiddelse af det systembetingede gennemførelsespotentiale. Baggrunden for denne vurdering er den høje sandsynlighed for at der i forbindelse med denne valgmulighed ikke opnås de ønskede virkninger, og den omstændighed at en simpel videreførelse af de igangværende aktiviteter synes at være svær at begrunde ud fra traktatens mandat, som udtrykkeligt opfordrer til EU-foranstaltninger inden for idræt. I modsætning til valgmulighed A, kræver valgmulighed C forholdsmæssigt høje investeringer i form af menneskelige ressourcer, mens sandsynligheden for, at de ønskede virkninger opnås i forbindelse med denne valgmulighed vurderes som høj til meget høj. Det må derfor antages, at valgmulighed C er forbundet med en højere virkningsgrad end referencescenariet. Med hensyn til gennemførelsespotentialet foreligger der indtil nu ingen erfaringer med iværksættelse af en åben koordineringsmetode for et nyt horisontalt politikområde som idræt. På det nuværende tidlige stadie af det formelle EU-samarbejde om idræt foreligger der endnu ikke tilstrækkelige oplysninger til, at der kan udvikles konsensus om en åben koordineringsmetode. Gennemførelsespotentialet i forbindelse med valgmulighed C er derfor vurderet som negativt i forhold til referencescenariet. Vurderingen af valgmulighed B giver et mere balanceret resultat, både når det gælder virkningsgrad (høj sandsynlighed for opnåelse af den ønskede virkning) og investeringer (ingen krav om ekstra menneskelige ressourcer). Desuden er gennemførelsespotentialet vurderet som meget højt i forhold til referencescenariet i betragtning af den nævnte støtte fra stater og interessenter til det under valgmulighed B foreslåede tiltag. Den samlede virkningsgrad for valgmulighed B er derfor vurderet som den højeste blandt alle valgmulighederne.

c) Med hensyn til effektivitet er hver valgmulighed vurderet ud fra det strategiske mål (den nye strategiske indfaldsvinkel til EU-samarbejdet om idræt) og de syv specifikke mål, som søges opnået ved initiativet. Valgmulighed A opfylder ikke den strategiske målsætning og bidrager kun i meget begrænset omfang til, at de specifikke mål nås. Med valgmulighed B og C kan det strategiske mål nås ved skabelse af en EU-ramme for idræt. Med hensyn til opnåelsen af målsætningerne i forbindelse med centrale områder, hvor muligheden for implementering af en åben koordineringsmetode er størst, vurderes effektiviteten af valgmulighed C som større end for valgmulighed B. Ligeledes må effektiviteten af valgmulighed B – i kraft af målrettede aktioner, som forventes gennemført i forbindelse med EU-dagsordenen for indsatsen på områder i forbindelse med mål vedrørende retfærdighed og åbenhed i idrætsskonkurrencer, dialog og samarbejde inden for idræt og større retssikkerhed i forbindelse med anvendelsen af EU-retten på idræt – vurderes som større end for valgmulighed C. Samlet set vurderes det, at sandsynligheden for, at målene kan nås ved hjælp af valgmulighed C, er en smule højere, end tilfældet er med handlingsmulighed B.

d) Valgmulighedernes sammenhæng med EU-politikkernes overordnede mål vurderes i forhold til de overordnede mål i Europa 2020-strategien, EU's sundhedsstrategi og det indre markeds funktion. Valgmulighed A vurderes ikke – i betragtning af mangelen på nye foranstaltninger - som sammenhængende med de overordnede mål. Valgmulighed B og C bidrager begge til væksten og jobskabelsen, den offentlige sundhed og det indre marked. Det antages, at et langsigtet politisk tiltag, der baner vej for en åben koordineringsmetode, udgør en lidt mere sammenhængende indfaldsvinkel til opnåelsen af generelle EU-målsætninger, især når det gælder mål i forbindelse med Europa 2020 (ved at hjælpe idrætssektoren med at udvikle sit fulde vækst- og jobskabespotentiale), hvilket kommer til udtryk i den lidt højere vurdering for valgmulighed C i forhold til valgmulighed B.

### **Sammenligning af valgmuligheder/valg af mulighed**

I det efterfølgende kapitel af analysen opsummeres sammenligningen af valgmulighederne i lyset af de fire kriterier vedrørende virkning, virkningsgrad, effektivitet og sammenhæng.

- De positive økonomiske og sociale virkninger af valgmulighed B og C forventes at være sammenlignelige, mens den nye EU-dagsorden, der indgår i valgmulighed B, forekommer særligt befordrende disse virkninger. Virkningsniveauet kan forventes at være lidt højere i forbindelse med valgmulighed C, der indebærer en åben koordineringsmetode for visse centrale områder for EU-samarbejde inden for idrætten (f.eks. sundhedsfremmende fysisk aktivitet).
- Vedrørende virkningsgrad må valgmulighed A vurderes meget lavt. Til trods for meget højere investeringer forventes valgmulighed C at have en højere virkningsgrad end referencescenariet, selv om den er svær at realisere. Valgmulighed B har højere virkningsgrad, end tilfældet er med referencescenariet og valgmulighed C. Desuden opnår Kommissionens gennemførelsespotentiale med hensyn til at levere de ønskede virkninger den højeste vurdering under valgmulighed B.
- Hvad angår effektivitet kan opnåelsen af målsætningerne ikke garanteres i forbindelse med valgmulighed A, mens valgmulighed B og C begge resulterer i opnåelse af det strategiske mål og de specifikke mål. Valgmulighed C forventes at opnå en lidt mere effektiv virkning.
- Vedrørende sammenhængskriteriet fører valgmulighed A ikke til opnåelse af EU's overordnede sociale og økonomiske mål, mens valgmulighed B og C begge kan bidrage væsentligt hertil. Valgmulighed C, der indebærer en åben koordineringsmetode, vurderes som det mest passende instrument.

Det konkluderes i konsekvensanalysen, at valgmulighed B er det mest velegnede middel til at tage udfordringer op inden for idrætten i EU og til at gennemføre bestemmelserne vedrørende sport i artikel 165 i TEUF. Valgmulighed B er den mest balancerede mulighed og samtidig den mulighed, der er forbundet med størst sandsynlighed for at opnå de største nettogevinster i denne fase af udviklingen af sportens europæiske dimension.

På denne baggrund vil Kommissionen udarbejde et udkast til en **meddelelse om en politisk ramme for idrætten i EU, herunder en ny EU-dagsorden for idræt**. I denne meddelelse bekendtgøres også en konsekvensanalyse vedrørende et muligt EU-idrætsprogram fra 2014 og frem med henblik på at supplere samarbejdsrammen.



## **Tilsyn og evaluering**

Endelig præsenteres i konsekvensanalysen en oversigt over de planlagte faser for overvågning og evaluering, herunder især en liste over det første sæt af centrale indikatorer for fremskridt vedrørende opnåelse af de generelle og specifikke målsætninger, der forfølges i det foreslåede initiativ (valgmulighed B). En del af den foreslåede EU-ramme for samarbejdet vedrørende idræt vil bestå af en evaluering i 2015, som skulle give mulighed for inddragelse af en åben koordineringsmetode for visse aspekter af EU-samarbejdet om idræt.