

Faktuel rapport om idræt og EU fra 90'erne og frem til i dag

Forord

Den 20. juni 2003 forelagde EU-Konventet udkast til ”Traktat om indførelse af en forfatning for Europa” på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki.

Blandt Konventets mange forslag til bestemmelser ligger et forslag om at indlemme idræt direkte i grundlaget for EU-samarbejdet.

Det har jævnligt både nationalt og i europæisk sammenhæng været diskuteret, om idrætten skulle kædes direkte sammen med EU eller ej. Disse diskussioner har givet mange forskellige svar og bud på, hvordan en sammenkædning i givet fald skulle gennemføres. Debatten har ikke været ført i et tomrum, men har været påvirket af den markante udvikling og de mange ændringer, der er sket inden for idrætten i løbet af de senere år.

Nu foreligger der et konkret udspil i form af udkast til en artikel III-182 om ”uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport”, som sammen med de øvrige artikeludkast skal behandles af Regeringskonferencen.

Idræt og EU er imidlertid ikke noget nyt – der har i flere år eksisteret et regeringssamarbejde blandt EU-landene om idrætten, Europa-Kommissionen har behandlet idrætssager, EF-domstolen har afsagt domme i sager vedr. idræt, og Det Europæiske Råd har udtalt sig om idrætsspørgsmål. Det skyldes dels, at ”idræt” berører mange områder og indeholder mange problemstillinger, dels at idrætsspørgsmål i stigende grad går på tværs af landegrænser.

Denne rapport har til formål at beskrive det hidtidige samspil mellem idræt og EU og fremlægge en faktuel baggrund for Konventets udspil om idræt.

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at forudsige, hvordan den endelige forfatningstraktat kommer til at se ud. Man kan blot konstatere, at EU-landenes stats- og regeringschefer på deres møde i Thessaloniki i juni 2003

modtog Konventets traktatudkast positivt og betegnede det som et godt udgangspunkt for Regeringskonferencens arbejde.

Kapitel 1. Indledning

Skal idræt betragtes som enhver anden økonomisk virksomhed, eller er idræt kendetegnet ved at have særlige karakteristika, der gør det vanskeligt at sætte den i bås med andre varer og tjenester? Dette spørgsmål må siges at være det gennemgående dilemma i EU's håndtering af idrætten op gennem 90'erne og frem til i dag¹.

Det er klart, at begrebet "idræt" dækker over meget forskelligt – lige fra kommerciel virksomhed med mange stærke pengeinteresser bag til frivillig aktivitet af stor kulturel, social og samfundsmæssig betydning. Der er blandt EU-medlemslandene store forskelle i idrætsorganisering, -traditioner og -politik. Man kan sideløbende hermed også tale om et fælles udgangspunkt for landene, nemlig at idræt ud over det rent kommercielle og underholdningsmæssige også har en bredere samfundsmæssig rolle². Endvidere kan man konstatere, at en lang række forhold ved idrætten – ikke mindst eliteidrætten – er fælles for landene og diskuteres på tværs af landegrænser. Det gælder f.eks. spørgsmålet om fri bevægelighed for sportsudøvere, tv-rettigheder for sportsudsendelser og dopingsager i forbindelse med internationale sportskonkurrencer. Og idræt er som så mange andre områder genstand for stigende globalisering – noget som udviklingen på dopingbekæmpelsesområdet er et godt eksempel på.

Det, at idræt spænder over så meget forskelligt, sammenholdt med den kendsgerning, at idrætten i de forskellige medlemslande i stor grad afspejler de forskellige nationale og regionale kulturer – man kunne tale om en idrætspolitisk mangfoldighed i Europa – er måske årsager til, at svaret på de forskellige idrætslige problemstillinger i EU-regi frem til i dag har været en mosaik af formelt og uformelt samarbejde, forskellige indirekte hjemler ("håndtag") i

¹ Kommissionens tjenestegrene formulerer i et arbejdsdokument med titlen "Udviklingen i Fællesskabets indsats på sportsområdet og fremtidsperspektiverne" (fra 29.09. 1998) følgende problemstilling: "Problemet er at få afklaret, hvorledes fællesskabsretten kan anvendes på sportens økonomiske aspekter, samtidig med at der tages hensyn til sportens særlige karakter og identitet" side 8.

² Kommissionen taler om "Den Europæiske Sportsmodel" i sit høringsdokument med samme titel fra november 1998. Blandt de særlige kendetegn for idrætten i Europa nævnes, at det i stor grad er et "græsrodsbaseret fænomen" og kan ses som et symbol på national identitet. Modellen defineres som en modsætning til "USA's Sportsmodel".

traktaten, domstolssager, kommissionsrapporter og -kendelser og konklusioner fra Det Europæiske Råd. Der har derimod ikke været nogen direkte idræts-hjemmel i traktaten.

Det, der kommer tættest på et formelt EU-dokument, der har en direkte henvisning til idræt, er den såkaldte "Amsterdam-erklæring om sport"³, som er bilag til Amsterdam-traktaten fra 1997 (ikrafttræden 1. maj 1999). Erklæringen har som sådan ingen formel status, men kan ses som et politisk statement⁴.

Der er med Amsterdam-erklæringen meldt klart ud, at det politiske fokus i EU-regi bør være på idrættens samfundsmæssige betydning, og at de europæiske institutioner bør lægge særlig vægt på "de specielle forhold" (dvs. de mere "bløde" aspekter), der kendetegner den frivillige idræt, i modsætning til de mere "hårde" kommercielle sider af dele af eliteidrætten. Det er tillige fastslået, at idrætsorganisationerne er vigtige medspillere i forbindelse med sager, der vedrører idrætten. Det står imidlertid også klart, at der blandt medlemslandene ikke har været konsensus om at nedfælde en egentlig idrætsartikel i traktaten, som f.eks. kunne være inspireret af den såkaldte kulturartikel⁵.

Alligevel kan man beskrive udviklingen med hensyn til indsats og samarbejdet på idrætsområdet i EU-regi fra 90'erne og frem til i dag ved, at der har været et stadigt stigende pres fra flere medlemslande, idrætsorganisationer, europæiske institutioner og andre for at få et stadigt tættere og mere omfattende samarbejde på idrætsområdet. De forskellige aktører har – ud fra forskellige begrundelser og motiver – dog ikke været enige om, i hvilket omfang den

³ "Erklæring om sport": "[Regerings]Konferencen understreger sportens samfundsmæssige betydning, navnlig dens identitetsskabende rolle og dens evne til at bringe mennesker sammen. Konferencen opfordrer derfor Den Europæiske Unions organer til at lytte til sportssammenlutninger, når væsentlige spørgsmål af betydning for sporten er til behandling. I denne forbindelse bør der lægges særlig vægt på de specielle forhold, der er kendetegnende for amatørsporten".

⁴ Der er ofte blevet henvist til erklæringen – både i kommissionsrapporter, domme, ministererklæringer og andre dokumenter.

⁵ Art. 151 (TEF), hvorefter fællesskabet skal bidrage til at værne om den kulturelle mangfoldighed og samtidig fremhæve den fælles kulturarv. Der kan ikke ske nogen harmonisering af medlemsstaternes love og andre bestemmelser på området.

nuværende mosaik burde afløses af et mere formaliseret EU-samarbejde samt – i givet fald – med hvilke midler.

I det følgende gennemgås kort de væsentligste initiativer og udtalelser vedr. idræt i EU-regi fra formelt såvel som uformelt hold i tiden fra 90'erne og frem til i dag. Gennemgangen er opdelt efter forskellige EU-aktører, herunder også det uformelle mellemstatslige regeringssamarbejde på området. Rapporten omhandler perioden fra den afgørende Bosman-dom fra slutningen af 1995 og frem til i dag, hvor Nice-erklæringen om sport, som Det Europæiske Råd noterede sig i december 2000, må siges at være en milepæl, som stadig spiller en vigtig rolle for udviklingen.

Kapitel 2. EF-domstolens afgørelser

Skønt Domstolen har behandlet sager om idræt siden 1970'erne, er Bosman-dommen⁶ fra december 1995 en af de mest omtalte. Efter udløbet af sin kontrakt blev den belgiske fodboldspiller Jean Marc Bosman af sin daværende klub forhindret i at skifte til en fransk klub som følge af bl.a. transferregler⁷. Domstolen gav Bosman medhold i, at hans tidligere klubs adfærd var i strid med traktatens bestemmelser om fri bevægelighed⁸.

Dommen har haft en lang række konsekvenser for spillere og klubber, men pointen er her, at idrætsvirksomhed af EF-domstolen i dette tilfælde bliver betragtet som enhver anden økonomisk virksomhed i forbindelse med traktatens bestemmelser om den fri bevægelighed. Som grundlag for dommen anerkendes det, at idræt har stor samfundsmæssig betydning, men det ændrer ikke på selve dommens konklusion.

To senere domme fra 2000, Deliège-dommen⁹ og Lehtonen-dommen¹⁰, slår fast, at idrætsorganisationer – som følge af idrættens særlige karakteristika – kan operere med særlige sportslige regler, skønt disse regler kan begrænse de pågældende sportsudøvere i at udøve deres idrætsaktiviteter som erhverv.

I den første dom havde den belgiske judokæmper Christelle Deliège anlagt sag mod de nationale og det europæiske judoforbund, idet hendes manglende udtagelse til en international turnering havde hindret hende i frit at udøve sit hverv. Dommen peger imidlertid på, at udtagelsesregler i forbindelse med internationale turneringer ikke er i strid med traktatens artikel 59 (nu art. 49)

⁶ Sag C-415/93.

⁷ Regler der fastsætter især økonomiske betingelser for en professionel idrætsudøvers klubskifte.

⁸ I dommen hedder det bl.a.: ”EØF-traktatens artikel 48 [nu art. 39] er til hinder for anvendelse af regler, som er udstedt af sportsforbund, og hvorefter en professionel fodboldspiller, der er statsborger i en medlemsstat, ved udløbet af den kontrakt, han har indgået med en klub, kun kan ansættes af en klub i en anden medlemsstat, såfremt sidstnævnte klub betaler den tidligere klub en transfersum eller en trænings- eller udviklingsgodtgørelse”.

⁹ Af 11. april 2000, forenede sager C-51/96 og C-191/97.

¹⁰ Af 13. april 2000, sag C-176/96

om fri udveksling af tjenesteydelser, forudsat at reglerne er nødvendige for afholdelse af turneringen¹¹. Det er i øvrigt en præmis i dommen, at det naturligt er de berørte parter (herunder arrangører, forbund, foreninger for sportsudøvere), som fastsætter passende udtagelsesregler.

Den anden dom vedrører den finske basketballspiller Jyri Lehtonen, som ikke havde fået licens af det internationale basketballforbund til at spille i sin belgiske klub, idet transferfristen for spillere fra Europa ikke var blevet overholdt – der gjaldt i øvrigt en anden senere frist for spillere fra ikke-europæiske forbund. Dette resulterede i sanktioner over for Lehtonens klub, som i sidste ende betød, at han blev udelukket fra at spille i vigtige kampe. Domstolen udtalte, at sådanne transferfrister ikke i sig selv var i strid med traktatens bestemmelser om den fri bevægelighed, hvis de var begrundet i særlige hensyn i relation til den sportslige aktivitet¹². Domstolen overlod det i øvrigt til den nationale domstol at efterprøve, om sådanne objektive sportslige hensyn var til stede.

Domstolen har fastslået, at sportsudøvelse henhører under fællesskabsretten, for så vidt der er tale om en økonomisk virksomhed i traktatens artikel 2's forstand. I Bosman-dommen lægges vægten på det økonomiske aspekt, mens de senere to relativt nye domme også inddrager idrættens særlige kendetegn, der kan retfærdiggøre særlige regler, undtagelser mv.

¹¹ ”En regel, hvorefter det kræves, at en sportsudøver, der er professionel eller halvprofessionel eller aspirerer til en status som professionel eller halvprofessionel, skal have tilladelse fra eller være blevet udtaget af sit nationale forbund for at kunne deltage i en international sportsturnering på højt plan, hvor det ikke er landshold, der konkurrerer, udgør ikke i sig selv en hindring for den fri udveksling af tjenesteydelser, som er forbudt efter EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49), forudsat at reglen er nødvendig som led i organiseringen af en sådan turnering”.

¹² ”EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39) er til hinder for anvendelse af regler, der er vedtaget af idrætsforbund i en medlemsstat, og som forbyder en basketballklub at sætte spillere fra andre medlemsstater på holdet i kampe om de nationale mesterskaber, når transferen af den pågældende spiller er sket efter en bestemt dato, og såfremt denne dato ligger forud for den dato, der gælder for transfer af spillere fra visse tredjelande, medmindre objektive hensyn, der udelukkende vedrører sporten som sådan, eller som beror på eksisterende forskelle mellem den situation, som spillere fra forbund i den europæiske zone respektivt fra forbund uden for denne zone befinder sig i, kan retfærdiggøre en sådan forskel i behandlingen”.

En række andre idrætssager har været behandlet af Domstolen. En af de seneste sager, den såkaldte ”Kolpak-afgørelse”¹³ vedrører spørgsmålet om princippet om ikke-diskrimination af spillere som følge af deres nationalitet og omhandler bl.a. sportsforbunds adgang til at begrænse antallet af udenlandske spillere på et klubhold pga. særlige sportslige hensyn.

Den slovakiske håndboldspiller Maros Kolpak var målmand på det tyske andendivisionshold i håndbold TSV Östringen eV Handball. Han havde en arbejdsaftale om at spille som målmand, fik udbetalt månedlig løn og havde en gyldig opholdstilladelse. Det tyske håndboldforbund, Deutscher Handballbund eV, havde ifølge forbundets regler givet ham en særlig spilletilladelse, som tildeles spillere, der enten ikke er statsborgere i en EU-medlemsstat, eller som ikke er statsborgere i et tredjeland, der i henhold til associeringsaftale med De Europæiske Fællesskaber er ligestillet med hensyn til bestemmelserne i traktaten om den fri bevægelighed i art. 48, stk. 1 (nu art. 39 TEF).

Af Håndboldforbundets regler fremgik endvidere, at der på hold i forbunds- og regionalligaerne ved mesterskabs- og pokalkampe højst kunne indsættes to spillere med denne særlige spilletilladelse.

Maros Kolpak havde med henvisning til indholdet af associeringsaftalen Fællesskaberne-Slovakiet¹⁴ indbragt Håndboldforbundets afgørelse om den særlige (begrænsede) spilletilladelse for retten af første instans og havde fået medhold i, at han skulle ligestilles med tyske spillere og spillere fra de øvrige medlemsstater.

Håndboldforbundet havde imidlertid appelleret dommen til Oberlandgericht Hamm, som i den forbindelse havde forelagt spørgsmålet om, hvorvidt associ-

¹³ Sag C-438/00: Deutscher Handballbund eV mod Maros Kolpak.

¹⁴ I associeringsaftalens art. 38, stk. 1, hedder det bl.a., at ”på de betingelser og efter de retningslinjer, der gælder i hver af medlemsstaterne, behandles arbejdstagere af slovakisk nationalitet, som er lovligt beskæftiget på en medlemsstats område, på lige fod med medlemsstatens egne statsborgere uden nogen i nationaliteten begrundet forskelsbehandling, for så vidt angår arbejdsvilkår, aflønning eller afskedigelse.”

eringsaftalen var til hinder for anvendelse af Håndboldforbundets regler vedr. spillere fra visse tredjelande, for Domstolen m.h.p. en præjudiciel afgørelse.

Domstolen fastslog, at Håndboldforbundets regler om forskelsbehandling stred mod associeringsaftalen¹⁵.

Som en vigtig præmis for afgørelsen hedder det, at Håndboldforbundets forskelsbehandling af spillere fra visse tredjelande ikke kan refærdiggøres af ønsket om at beskytte unge spillere af tysk nationalitet og om fremme af det tyske landshold; argumenter som af Håndboldforbundet var blevet fremført som særlige sportslige hensyn. Disse argumenter ansås som svækket af, at Håndboldforbundet rent faktisk gav tilladelse til at benytte et ubegrænset antal spillere med statsborgerskab i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, som ud over EU-landene tæller lande som Norge og Island.

I sine præmisser anerkender Domstolen med henvisning til tidligere sager – jf. også ovenfor – at traktatens bestemmelser om den fri bevægelighed ikke står i vejen for regler, der af ikke-økonomiske (sportslige) grunde udelukker udenlandske spillere fra visse kampe som følge af disse kampes særlige karakter – som eksempel nævnes landskampe.

I den konkrete sag var de fremførte særlige sportslige hensyn imidlertid ikke af en sådan objektiv karakter, at de kunne begrunde en forskelsbehandling.

¹⁵ ”Artikel 38, stk. 1, første led, i Europaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og medlemsstaterne på den ene side og Den Slovakiske Republik på den anden side, [...] skal fortolkes således, at den er til hinder for, at et sportsforbund i en medlemsstat anvender en af forbundet vedtaget bestemmelse på en professionel spiller af slovakisk nationalitet, som er lovligt beskæftiget af en klub i samme medlemsstat, hvorefter klubberne ved mesterskabs- og pokalkampe kun må indsætte et begrænset antal spillere fra tredjelande, som ikke er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde”.

Kapitel 3. Kommissionens udtalelser og afgørelser

Kommissionen har som ”traktatens vogter” igennem lang tid beskæftiget sig med idrætssager, skønt der ingen direkte idrætshjemmel er i traktaten¹⁶.

Idrætsområdet – både eliteidrætten og amatøridrætten – har imidlertid tilknytning til flere områder, der er omfattet af EU-samarbejdet.

I sit arbejdsdokument fra september 1998¹⁷ nævner Kommissionen tre vigtige fælleskabsområder, som direkte vedrører idrætten: 1) traktatens bestemmelser om den fri bevægelighed, 2) traktatens bestemmelser om konkurrence og den audiovisuelle politik og 3) traktatens bestemmelser om ”de fælles politikker og aktioner”, herunder om folkesundhed, undervisning, ungdom, erhvervsuddannelse og miljø. Hertil kommer idrætten som vigtigt instrument i bekæmpelse af social marginalisering¹⁸.

Kommissionens rolle over for idrætsområdet har i høj grad kunnet beskrives som reaktiv. F.eks. har Kommissionen skullet reagere i forbindelse med en række klagesager fra borgere (idrætsudøvere), idrætsorganisationer mv. (f.eks. ”skiinstruktørsagen” og ”tennissagen”, som begge nævnes nedenfor). Kommissionen har også intervenseret i sager indbragt for EF-domstolen (jf. f.eks. sagerne, som er nævnt ovenfor). Endvidere har forskellige hændelser givet anledning til en reaktion fra Kommissionens side (f.eks. de alvorlige doping-skandaler inden for cykelsporten i 1998). Dertil kommer de politiske signaler i Amsterdam-erklæringen¹⁹, som Kommissionen ikke har kunnet sidde overhørig. Sidst, men ikke mindst, er Kommissionen af Det Europæiske Råd blevet

¹⁶ Idrætsrådets særlige karakter og stigende betydning ledte bl.a. i anden halvdel af 1990'erne til Kommissionens gennemførelse af to pilotprogrammer til støtte for idrætten: 1) Eurathlon-programmet, der havde til formål at ”bidrage til den mellemfolkelige forståelse i Europa og styrke den væsentlige rolle, som idrætten spiller i forbindelse med fremme af den sociale integration, øgning af bevidstheden omkring sundhed og kropspleje og styrkelse af menneskelig solidaritet”. Endvidere 2) programmet ”Sport for handicappede” til fremme af handicappedes adgang til idrætsaktiviteter. De to programmer udløb i slutningen af 1990'erne.

¹⁷ Se fodnote 1.

¹⁸ Side 3 - 4.

¹⁹ Se fodnote 3.

bedt om at behandle spørgsmål vedr. idrætsområdet²⁰, herunder udarbejde en rapport.

Kommissionen har derfor – selv hvis den gerne havde villet – ikke kunnet undlade at beskæftige sig med EU og idræt. Og dette som aktør og regulator.

I det førnævnte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene fra september 1998 redegøres der for idrættens stadig stigende økonomiske betydning på den ene side og idrættens vigtige samfundsmæssige betydning²¹ på den anden side. EU-tilgangen til idrætsområdet bør være balanceret og tage behørigt hensyn til begge aspekter. Ellers vil negative tendenser vinde indpas²².

Kommissionen konkluderer i arbejdsdokumentet, at den i den fremtidige EU-indsats bør udnytte de eksisterende rammer bedre²³ og forbedre dialogen med idrætsorganisationerne, herunder om behovet for at tage hensyn til sportens særlige kendetegn²⁴.

Få måneder efter arbejdsdokumentet udsendte Kommissionens daværende Generaldirektorat X²⁵ et høringsdokument med titlen ”Den Europæiske Sportsmodel”. I dokumentet beskrives sportens organisering i Europa, særlige kendetegn for europæisk sport og udviklingstendenser. Afsnittene afsluttes med en række spørgsmål til alle interessenter. Ud over mange faktuelle oplysninger og beskrivelse af konkrete sager, er et af høringsdokumentets hovedpointer, at Europa har en ”særegen sportsmodel” (i forhold til f.eks. USA) med

²⁰ Se nedenfor.

²¹ Der tales om ”en opdragende funktion, en sundhedsmæssig funktion, en social funktion, en kulturel funktion og en fritidsfunktion.”, side 6-7.

²² Der gives eksempler som risiko for overdreven kommercialisering, manglende beskyttelse af unge idrætsfolk, ineffektiv dopingbekæmpelse samt restriktioner i billetsalg i internationale konkurrencer og hooliganisme.

²³ Der tales om at kombinere anvendelse af fællesskabsretten og integration af sporten i de forskellige fællesskabspolitikker, side 19.

²⁴ Kommissionen afholder bl.a. årlige møder med europæiske sportsorganisationer inden for rammerne af ”Det Europæiske Sportsforum”.

²⁵ Nu hører idrætsspørgsmål under Kommissionens Generaldirektorat for Uddannelse og Kultur – ”DG EAC”.

en ”enestående struktur, som der må tages hensyn til med henblik på den fremtidige udvikling”²⁶.

Kommissionen fremlagde året efter en rapport til Det Europæiske Råd i Helsingfors, som var bestilt af Det Europæiske Råd i Wien. Rapporten bærer titlen ”Kommissionens rapport til Det Europæiske Råd med henblik på at bibeholde de nuværende strukturer på sportsområdet og at bevare sportens samfundsmæssige funktion inden for Fællesskabets rammer”²⁷.

Helsingfors-rapporten giver ved en gennemgang af forskellige problemstillinger og eksisterende EU-indsatser på idrætsområdet forslag til ”hvordan det kan lade sig gøre at forene sportens økonomiske dimension med den dimension af sporten, der vedrører det folkelige, opdragelsesmæssige, samfundsmæssige og kulturelle aspekt”²⁸. Kommissionen hævder, at den ikke kan garantere, at den nuværende udvikling inden for sportsverdenen ikke kommer til at kompromittere de nuværende strukturer og sportens samfundsmæssige betydning. Den konstaterer, at den ikke har nogen direkte kompetence på idrætsområdet, men inden for bl.a. de principper, der gælder for det indre marked (fri bevægelighed for arbejdstagere, etableringsretten og fri levering af tjenesteydelser). Kommissionen giver ikke udtryk for, at der er noget påtrængende behov for en idrætsartikel i traktaten. I stedet slår den til lyd for, at der etableres ”et nyt partnerskab” mellem de europæiske institutioner, medlemsstaterne og idrætsorganisationerne ”til sikring af samstemmende initiativer, som skal fremme idrætten i det europæiske samfund under hensyntagen til idrættens værdier, idrætsorganisationernes autonomi og subsidiaritetsprincippet”. Endvidere vurderer Kommissionen, at det som led i overvågningen af, at traktatens regler overholdes, kan ”vise sig hensigtsmæssigt at vedtage ledsageforanstaltninger eller foretage en koordinering eller fortolkning på fællesskabsplan som f.eks. i forhold til doping”²⁹.

Netop dopingbekæmpelse er et område, som især siden slutningen af 1990’erne har haft stadigt stigende opmærksomhed fra alle sider. Det har også været et

²⁶ Side 7.

²⁷ KOM(1999) 644 endelig af 10.12. 1999.

²⁸ Side 3.

²⁹ Side 6.

område, hvor de mange gode intentioner i EU-regi har stødt på en række hindringer – ikke mindst i forbindelse med EU-landenes deltagelse i Det Internationale Dopingbekæmpelsesagentur (WADA).

Kommissionen lægger i en meddelelse – ligeledes fra december 1999 – op til en plan til bekæmpelse af doping inden for sporten³⁰. Også denne meddelelse kommer frem i kølvandet på Det Europæiske Råds konklusioner fra Wien i 1998, de mange dopingskandaler, udtalelser fra Europa-Parlamentet³¹, uformelle sportsministermøder om dopingproblemet samt initiativer fra regeringer og Den Internationale Olympiske Komité (IOC) med henblik på at skabe et internationalt agentur til dopingbekæmpelse.

Kommissionen nævner en række EU-hjemler, som har relevans til dopingbekæmpelse: forskning, ungdom og uddannelse, fri bevægelighed for idrætsudøvere (hindringer som følge af forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning om doping) og henviser til traktatens artikel 152 om folkesundhed. Endvidere nævnes tre måder, som Kommissionen har valgt at angribe problemet på: 1) ved at indhente eksperter holdninger til den etiske, juridiske og videnskabelige dimension af dopingproblemet, 2) ved sammen med IOC at arbejde for oprettelse af et internationalt antidopingagentur og 3) ved at mobilisere fællesskabsinstrumenter med henblik på at supplere de aktioner, der allerede er iværksat i medlemsstaterne, bl.a. under hensyn til det forhold, at visse af fællesskabets kompetenceområder berøres af dopingproblemet³².

På trods heraf har det vist sig vanskeligt at finde fælles fodslag blandt medlemmerne af ”det ny partnerskab” om en række spørgsmål i forbindelse med oprettelse af Det Internationale Dopingbekæmpelsesagentur (World Anti-Doping Agency – ”WADA”). Det har bl.a. været spørgsmålet om en europæisk kandidat til hjemsted for agenturet (hvor Kommissionen gjorde en stor koordineringsindsats), hvorvidt artikel 152 om sundhed kunne anvendes som

³⁰ KOM(1999) 643 endelig af 01.12. 1999.

³¹ ”Beslutning om presserende foranstaltninger mod doping inden for sporten” EFT C 98 af 9.4. 1999

³² Side 6 – 7.

hjemmel³³ til fællesskabets deltagelse i bestyrelsen for agenturet og dets bidrag til finansieringen af agenturet, hvor mange pladser EU skulle have i agenturets forskellige udvalg mv.

IICGADS-mødet³⁴ i Cape Town, Sydafrika, i foråret 2001 kan siges at have haft stor betydning for Kommissionens senere holdning til WADA. På mødet indgik alle lande på globalt plan et kompromis mht. de forskellige kontinenters respektive bidrag til finansieringen af WADA samt mht. andelen af pladser i WADA's styrende organer. Det blev bl.a. aftalt, at Europa skulle stå for 47,5 % af regeringernes bidrag til WADA mod 45 %, som havde været det oprindelige udspil fra europæisk hold. Kommissionen kunne især af principielle grunde ikke støtte kompromiset, idet den ikke mente, at man skulle lade sig køre rundt i manegen af de andre parter. Det var også et problem, at WADA's budgetter ikke havde flerårige budgetoverslag – en ”uforudsigelighed”, som ikke harmonerede med EU-budgetlægningen. Endelig fandt Kommissionen, at Europa var underrepræsenteret i WADA's styrende organer i forhold til det europæiske bidrag til finansieringen af WADA.

Kommissionens holdning til WADA gik således fra at være positiv og konstruktiv i begyndelsen til at være meget kritisk i løbet af 2001 for til sidst at være så negativ, bl.a. også som følge af utilfredshed med organisationens måde at fungere på, at kommissær Reding i 2001 besluttede at trække sig (og dermed Kommissionen) ud af WADA-samarbejdet.

Kommissionen har efter denne beslutning flere gange understreget, at den stadig prioriterer dopingbekæmpelse højt og derfor vil støtte bekæmpelsesforanstaltninger på anden vis. Konkret er der imidlertid fra Kommissionens side ikke kommet nogen udspil direkte møntet på dopingbekæmpelse siden bruddet med WADA³⁵.

³³ Der har således været rejst tvivl om, hvorvidt doping var et folkesundhedsproblem eller f.eks. mere et etisk problem.

³⁴ Informal Intergovernmental Consultative Group on Anti Doping in Sport – et uformelt forum for primært regeringsrepræsentanter fra hele verden.

³⁵ I Kommissionens indkaldelse af forslag til projekter inden for ”Det Europæiske År For Uddannelse Gennem Idræt 2004” vil projekter vedr. dopingbekæmpelse dog kunne komme i betragtning for støtte. Jf. målsætning om at støtte projekter, der er udformet m.h.p. ”at over-

Et andet kontroversielt emne, hvorom der hersker klarere EU-spilleregler, er spørgsmålet om transferregler inden for fodbold. Som følge af en klagesag fra 1998 præsenterede Kommissionen i marts 2001 en række principper over for FIFA/UEFA for udformningen af transferregler inden for fodbold, som både tog hensyn til fællesskabsretten og sportens særlige kendetegn. De væsentligste principper er: kompensation til klubber for uddannelse af spillere i alderen op til 23 år, solidaritet mellem store og små klubber, sanktioner ved ensidigt brud af spillekontrakter, selvregulering blandt parterne mv.

Kommissionen finder, at konkurrencereglerne bør anvendes på idrætsområdet alene af den grund, at idrætten får en stadigt stigende økonomisk betydning. Samtidig anerkendes de særlige sportslige regler som afgørende for opretholdelse af idrættens integritet. Skønt området ikke er problemløst, har Kommissionen i forbindelse med konkurrencesager bestræbt sig på at tilvejebringe klare regler, samtidig med at der tages hensyn til idrættens særlige kendetegn.

To sager, hvor danske sportsudøvere og organisationer har været involveret, kan nævnes som eksempler:

”Skiinstruktørsagen” er et eksempel på, at Kommissionen er gået ind i en sag i lyset af reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed. Sagen vedrører det forhold, at Frankrig igennem en periode i realiteten forhindrede, at udenlandske skiinstruktører kunne nedsætte sig i Frankrig. De franske myndigheder krævede således, at udenlandske statsborgere skulle gennemgå en egnethedsprøve med meget skrappe krav, der var begrundet i sikkerhedshensyn. I en konkret sag blev en dansk skiinstruktør tiltalt for at have overtrådt undervisningsforbuddet, uanset at han havde bestået en række danske og internationale prøver og havde været meget tæt på at bestå den franske prøve. En udløber af Kommissionens mellemkomst i sagen var, at de europæiske skisportsorganisationer indgik en aftale om indholdet af en skiprøve, som ifølge organisationerne tog de fornødne – også sikkerhedsmæssige – hensyn. Frankrig fik derimod lov til fortsat at få dispensation fra at anerkende andre skiprøver. Selv om den franske egnethedsprøve således ikke blev afskaffet, blev der gjort indrømmel-

veje de problemer, der er knyttet til uddannelsen af unge idrætsudøvere, der deltager i konkurrencesport”. EFT C 126 af 28.5. 2003 side 40 – 47.

ser, som vurderes i praksis at have gjort det lettere for udenlandske skiinstruktører at nedsætte sig i Frankrig.

”Tennissagen” vedrører spørgsmålet om misbrug af dominerende stilling i forbindelse med sponsoraftaler³⁶. På baggrund af en klage gik Kommissionen ind i en sag om Dansk Tennis Forbunds sponsoraftale med en boldproducent. Kommissionen fandt, at forbundets manglende afholdelse af udbud i forbindelse med sponsoraftalen, manglende åbenhed om aftalen og eksklusivaftaler om forhandling af udstyr var udtryk for misbrug af dominerende stilling. Dansk Tennis Forbund ændrede på forholdene, hvorefter forbundets sponsoraftaler efterfølgende er blevet godkendt.

Hvad angår spørgsmålet om tv-rettigheder til sportsudsendelser, spiller Kommissionen en væsentlig rolle i kraft af bestemmelserne om tv-rettigheder til vigtige begivenheder i direktivet ”tv uden grænser”³⁷.

I direktivets art. 3a hedder det, at en medlemsstat kan træffe foranstaltninger for at sikre, at en tv-station ikke udnytter sin eneret til at udsende begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse på en sådan måde, at en betydelig del af befolkningen i den pågældende medlemsstat forhindres i at kunne se disse begivenheder på gratis³⁸ fjernsyn.

I praksis har medlemsstaterne i overvejende grad defineret ”særlige begivenheder” som sportsbegivenheder så som OL og europa- og verdensmesterskaber inden for f.eks. fodbold.

Baggrunden for bestemmelsen var, at priserne på tv-rettigheder på især sportsudsendelser de senere år var steget eksplosivt og havde medført en reel risiko for, at landsdækkende tv-kanaler ikke længere havde mulighed for at opkøbe

³⁶ Art. 82 (TEF): ”En eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling på fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf er uforenelig med fællesmarkedet og forbudt i den udstrækning, samhandelen mellem medlemsstater herved kan påvirkes.” Der gives i artiklen eksempler på, hvad misbrug især kan bestå i.

³⁷ Direktiv nr. 89/552/EØF af 3.10. 1989 som ændret ved direktiv nr. 97/36/EF af 30.6. 1997.

³⁸ D.v.s. tv-kanaler, der er tilgængelige for offentligheden uden ekstra betaling.

og transmittere vigtige sportsbegivenheder til hele befolkningen. Denne udvikling ansås som en trussel mod borgernes grundlæggende rettigheder og adgang til information.

Ifølge direktivet kan medlemsstaterne udforme en liste over væsentlige begivenheder, som skal omfattes af særlige regler for udnyttelse af eneret til tv-udsendelser. Endvidere skal der ske gensidig anerkendelse af medlemsstaternes lister.

Kommissionen overvåger medlemsstaternes nationale ordninger og sikrer, at medlemsstaterne orienteres og opdateres om ordningernes indhold. Indtil nu har Italien, Tyskland, Storbritannien, Østrig og Irland gennemført forholdsregler i deres nationale lovgivninger. Danmark har afskaffet sin ordning med henblik på større liberalisering af hele tv-markedet.

Det kan ved en gennemgang af en række af Kommissionens udtalelser og afgørelser konstateres, at Kommissionen tager de mangfoldige aspekter ved idrætten alvorligt og er en aktiv medspiller og regulator på området EU og idræt, idet den dog har trukket sig ud af dopingbekæmpelsen i WADA-regi. Værd at notere sig er, at Kommissionen op gennem tiden ikke har opfordret til en direkte idrætshjemmel i traktaten, men til en bedre udnyttelse af de eksisterende rammer.

Kapitel 4. Det uformelle regeringssamarbejde

Det uformelle regeringssamarbejde består af et samarbejde på både sportsminister- og embedsmandsniveau.

Sportsministrene har mødtes igennem en årrække; imidlertid tog samarbejdet for alvor fat i begyndelsen af 1999, da det daværende tyske formandskab indkaldte til et møde i Bonn³⁹. Det var navnlig ønsket om at gøre noget ved dopingproblemet, som året før var blevet meget synligt inden for bl.a. cykel- og svømmesporten. Andre spørgsmål har dog også været på dagsordenen, såsom handicapidræt, sportsorganisationernes rolle, beskyttelse af unge sportsudøvere, rammerne for regeringssamarbejdet mv.

Sportsministrene mødes typisk til halvårlige uformelle møder indkaldt af den sportsminister, som kommer fra det pågældende EU-formandskabsland. Skønt værtskabet følger det land, som har EU-formandskabet, er der ikke tale om egentlige EU-møder, idet EU som nævnt ikke har direkte formel kompetence på idrætsområdet. På møderne drøftes aktuelle sager, og drøftelserne munder ofte ud i formandskabskonklusioner eller uformelle erklæringer fra alle ministre. Sådanne ”ministerrådslignende” uformelle møder kan siges at være mærkelige hybrider af noget formelt og uformelt, og det har ofte været vanskeligt at håndtere forberedelsen og slutteksterne fra møderne i forhold til formalia, politisk rækkevidde mv.

Sportsministrene har i perioder – ligesom ministre for egentlige EU områder – også mødtes i ministertrojkaen bestående af det forrige, nuværende og kommende EU-formandskabsland. Også her har idrætssamarbejdet været organiseret på en EU-lignende måde, skønt området ikke har direkte EU-hjemmel.

³⁹ Mødet fandt sted den 18.1. 1999. Senere fulgte et møde i Paderborn (D) den 31.5. – 1.6. 1999, den 25.10. 1999 i Vierumäki (FIN), den 10.5. 2000 i Lissabon (P), den 6.11. 2000 i Paris (F), den 8.2. 2001 (trojkamøde) i Stockholm (S), den 12.11. 2001 i Bruxelles (B), den 16. – 17. 5. 2002 i Almería (E), den 21. -. 22.11. 2002 i Århus (DK) den 25.2. 2003 i Bruxelles (B) og den 8.5. 2003 i Athen (GR).

De uformelle sportsministermøder kan ikke sidestilles med de forskellige rådsformationer i EU-systemet. Imidlertid er der eksempler på, at sportsministrene har givet input til nogle af de konklusioner, som har været behandlet i de forskellige rådsfora (Komitéen af Faste Repræsentanter, Rådet og Det Europæiske Råd)⁴⁰.

På embedsmandsniveau mødes ”sportsdirektører”⁴¹ også halvårligt – eller, om nødvendigt, oftere. Sportsdirektørmøderne afholdes af det pågældende EU-formandskabsland med henblik på primært at forberede sportsministermøderne og i øvrigt drøfte sager, herunder også med Kommissionen, som alene har relevans for embedsmandsniveauet. På mange måder minder sportsdirektørmøderne om rådsarbejdsgrupper med den vigtige undtagelse, at der ikke træffes beslutninger, som indgår i EU-systemet.

Det kan konstateres, at der har været og stadig er et behov for et regeringssamarbejde på idrætsområdet. Mødekadencen og -formen er stærkt inspireret af den måde, hvorpå beslutninger bliver til på egentlige EU-områder. Denne gruppe af uformelle fora, som minder om de formelle EU-fora, afspejler idrætsområdets formelt set brogede karakter og det forhold, at området dækker over noget meget forskelligt. En af ulemperne ved denne situation er manglende sikkerhed og overblik i forbindelse med procedurer og beslutninger. Det betyder også, at det er meget svært at handle hurtigt, hvis en sag kræver det, fordi der ikke er en ”lige” beslutningsgang, og fordi der hver gang indgående skal drøftes hjemler, rækkevidde mv.

⁴⁰ F.eks. Nice-erklæringen om sport, som blev forelagt Det Europæiske Råd i Nice i 2000, og som forinden havde været behandlet af sportsministrene på deres uformelle møde i Paris, dernæst af Coreper (Komitéen af Faste Repræsentanter) og sidst af Rådet (generelle anliggender).

⁴¹ Embedsmænd med ansvar for sport på typisk kontorchef- eller afdelingschefniveau.

Kapitel 5. Formelle og uformelle sluttekster

Nice-erklæringen og konklusionerne fra Rådet og medlemsstaternes repræsentanter om bekæmpelse af doping

Både Nice-erklæringen ”om de særlige forhold, der kendetegner sporten i Europa og dens sociale funktioner, og som der skal tages hensyn til ved gennemførelsen af de fælles politikker”, og konklusionerne fra Rådet og medlemsstaternes repræsentanter om bekæmpelse af doping blev vedtaget af Rådet (generelle anliggender) den 4. december 2000⁴². Forinden havde teksterne været behandlet i Coreper⁴³ og havde således fulgt den formelle EU-beslutningsprocedure. Som regel starter en rådsbehandling af en EU-sag i en rådsarbejdsgruppe, men begge tekster havde deres første formelle rådsbehandling i Coreper-regi.

Mht. Nice-erklæringen kom inputtet til Coreper fra det uformelle sportsministerråd den 6. november 2000 i Paris i form af et udkast til erklæring⁴⁴, som skulle vedhæftes formandskabskonklusionerne fra Det Europæiske Råd i Nice måneden efter. Udkastet havde en indledning, som henviste til Helsingforsrapporten⁴⁵ og dens forslag til bevaring af idrættens nuværende strukturer og dens samfundsmæssige betydning. Endvidere blev der slået til lyd for, at solidariteten mellem de forskellige niveauer inden for idrætten blev bevaret, og der blev peget på nogle særlige områder, som krævede beskyttelse. Herefter blev nævnt følgende overskrifter, hvorunder der var definitioner, principper og forslag til indsatser: ”Amatørsport og sport for alle”, ”Sportsorganisationernes rolle”, ”Bevarelse af politikkerne for uddannelse af sportsfolk”, ”Beskyttelse af unge sportsfolk”, ”Sportens økonomiske forhold og solidaritet”, ”Solidaritet mht. tv-rettigheder” samt ”transfer og regulering af arbejdskontrakter”. Endelig var der bl.a. en opfordring til Kommissionen til at udarbejde endnu en rapport (efter Helsingfors-rapporten).

⁴² Pressemeldelse fra det 2316. Rådsmøde (generelle anliggender) den 4. december 2000, dok. 13999/00 (Presse 465), side 14 - 15.

⁴³ Komitéen af Faste Repræsentanter.

⁴⁴ ”Projet de déclaration annexée aux conclusions du Conseil européen”.

⁴⁵ Se fodnote 27.

Udkastet var med de øvrige sportsministres indforståelse blevet udarbejdet af det franske formandskab, som nærede et udtalt ønske om at få idrætten koblet stærkere til EU-samarbejdet. Som led i Coreper-behandlingen blev udkastet dog ændret på flere punkter. De fleste hovedoverskrifter blev bibeholdt, nogle slået sammen, mens indledning og afslutning blev nedtonet. Den erklæring, som blev vedtaget på Rådsmødet (generelle anliggender) den 4. december 2000, har således i indledningen følgende præcisering: ”Selv om Fællesskabet ikke har direkte kompetence på dette område, skal det i henhold til traktatens forskellige bestemmelser tage hensyn til sportens sociale, uddannelsesmæssige og kulturelle funktioner, der udgør dens særlige kendetegn, for at respektere og fremme den etik og den solidaritet, der er nødvendig for at bevare sportens sociale rolle”⁴⁶. I erklæringens sidste afsnit opfordres ”Fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne til under overholdelse af traktaten og inden for deres respektive kompetenceområder fortsat at gennemgå deres politikker ud fra [de i erklæringen] nævnte generelle principper”⁴⁷.

Selv om det franske formandskabs ambitioner om en stærkere placering af idrætten i EU-samarbejdet ikke blev opfyldt med Nice-erklæringen, var der med erklæringen blandt medlemsstaterne og Kommissionen blevet opnået enighed om en række principper for behandlingen af en række spørgsmål vedr. idrætten i EU-regi. Der var ikke tale om noget nyt, men om en præcisering (fortolkning) af de eksisterende EU-rammer for idrætten og en opfordring til bedre udnyttelse af rammerne.

Hvad angår de ”blandede konklusioner”⁴⁸ om dopingbekæmpelse var den direkte anledning spørgsmålet om EU’s deltagelse i Det Internationale Dopingbekæmpelsesagentur (WADA). Ideen om et sådant agentur var af EU’s sportsministre blevet lanceret på en international konference om doping, som var blevet organiseret af Den Internationale Olympiske Komité (IOC) i Lausanne i februar 1999.

⁴⁶ Bilag til formandskabskonklusioner fra DER i Nice, SN 400/00 ADD 1 REV 1 side 31 - 33 bilag IV.

⁴⁷ Se fodnote 46.

⁴⁸ Se fodnote 42. ”Blandede” hentyder til, at konklusionerne vedrører spørgsmål, der er både Rådets (EU’s) og medlemsstaternes kompetence.

IOC havde tilbudt EU at deltage i WADA, og spørgsmålet var, under hvilken form EU kunne være repræsenteret i og yde økonomisk støtte til agenturet.

Der er ingen tvivl om, at EU-medlemsstaterne var interesseret i at deltage i dopingbekæmpelse på internationalt plan. Den store forekomst af dopingsager havde påvirket den offentlige opinion, og fra politisk hold blev der taget kraftigt afstand fra anvendelse af doping i idræt, som ikke blot blev anset for at være regulær snyd, men også som noget, der underminerede idrættens grundlæggende principper og væsen. Det var alene af disse grunde vanskeligt for EU-medlemsstaterne ikke at være repræsenteret i agenturet.

Spørgsmålet var, om der i EU-regi var hjemmel til at deltage i WADA. Overvejelserne var præget af, at der ikke var en direkte idræts hjemmel i traktaten. Der blev henvist til forskellige hjemler i stedet, navnlig traktatens art. 152 om folkesundhed, hvorefter EU forpligtes til at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, samt til bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, konkurrence, levering af tjenesteydelser, etableringsfrihed mv.

Der var stemning for at finde en ”pragmatisk” løsning, men visse medlemsstater fandt det ikke åbenbart, at EU kunne deltage i agenturet på grundlag af en mosaik af hjemler.

I efteråret 2000 blev grundlaget for deltagelse i og finansieringen af agenturet drøftet i Coreper. Drøftelsen mandede ud i de nævnte blandede konklusioner⁴⁹, som i indledningen henviser til formandskonklusionerne vedr. doping fra Det Europæiske Råd i Wien⁵⁰. Endvidere anføres det, at der bør etableres forholdsregler, der kan give medlemsstaterne og EU en rolle i agenturet, således at disse parter er behørigt repræsenteret i den stiftende bestyrelse. Det fastslås, at EU og medlemsstaterne bør være repræsenteret af formandskabet og en kommissær. Der gives også retningslinjer for, hvilke sager som kommissæren kan udtale sig om, ligesom der opstilles et krav om, at formandskabet skal koordinere holdningerne forud for hvert møde i agenturet. Mht. EU’s finansiering af agenturet skal større EU-bidrag til agenturet ske på grundlag af forslag af Kommissionen efter passende hjemmel. Endelig er der en opfor-

⁴⁹ Se fodnote 42.

⁵⁰ Se fodnote 52.

dring til medlemsstaterne om på nationalt plan at fremme samarbejde mellem dopinginstanser.

Det var med disse konklusioner lykkedes at sikre et grundlag for både deltagelse og finansiering fra EU's og medlemsstaternes side i agenturet. Det skulle ske via ”passende hjemmel” og ”forholdsregler” og på basis af en form for koordination forestået af formandskabet.

Efter at Kommissionen i 2002 har trukket sig ud af WADA-samarbejdet, er EU-landenes finansiering af og deltagelse i agenturet blevet et rent mellemstatsligt anliggende. Det har på flere måder forenklet arbejdet og procedurerne, men også stillet større krav til landene, herunder ikke mindst EU-formandskabslandet. Et eksempel er EU-landenes bidrag til finansieringen af WADA, hvor landene i fravær af andre kanaler har ydet deres finansielle bidrag til WADA via Europarådet. Der har været talrige eksempler på administrative og praktiske problemer i den forbindelse – noget, som kunne være afhjulpet via en mere formaliseret finansieringsmåde.

Formandskabskonklusioner fra Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd (DER) tog spørgsmålet om idræt op i forbindelse med topmødet i december 1998 i Wien. I formandskabskonklusionerne fra mødet er to afsnit helliget idrætsområdet. Det ene henviser direkte til Amsterdamerklæringen om sport og opfordrer Kommissionen til året efter at fremlægge en rapport for DER med forslag til, hvordan man beskytter idrætsområdets strukturer og bevarer idrættens samfundsmæssige betydning⁵¹. Det andet afsnit

omhandler doping, som er til skade for idrætten og for folkesundheden. Alle aktører opfordres til at se på, hvordan man bedre kan bekæmpe problemet,

⁵¹ ”95. Det Europæiske Råd minder om erklæringen om sport, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, og som anerkender sportens samfundsmæssige betydning, og det opfordrer Kommissionen til at forelægge Det Europæiske Råd i Helsingfors en rapport med henblik på at bibeholde de nuværende strukturer på sportsområdet og bevare sportens samfundsmæssige funktion inden for Fællesskabets rammer”.

navnlig ved en bedre ”samordning” af de eksisterende midler på nationalt plan⁵².

På Det Europæiske Råds møde i Helsingfors i december 1999 blev Kommissionens ”Helsingfors-rapport”⁵³ forelagt stats- og regeringscheferne, men som følge af, at der var mange andre sager på dagsorden, blev der ikke kvitteret for rapporten.

I formandskabskonklusionerne fra Det Europæiske Råd i Santa Maria Da Feira (P) den 19. – 20. juni 2000 er der et afsnit om sport, hvorefter DER henleder Kommissionens og Rådets opmærksomhed på sportens særlige kendetegn, herunder dens sociale funktion⁵⁴. Afsnittet er stærkt inspireret af enkelte linjer fra en tekst, som EU’s sportsministre var nået til enighed om på et uformelt møde i Lissabon i maj 2000, og som ministrene havde sendt til DER i Santa Maria da Feira med opfordring om at trykke teksten i sin helhed.

Rådets svar på Helsingfors-rapporten blev givet i december 2000 på Det Europæiske Råds møde i Nice. Det fremgik af formandskabets konklusioner, at Det Europæiske Råd indirekte kvitterede for Helsingfors-rapporten ved at notere sig Rådets erklæring om de særlige forhold, der kendetegner sporten⁵⁵ –

⁵² ”96. Det Europæiske Råd udtrykker bekymring over omfanget og de alvorlige følger af doping inden for sporten, som undergraver sportsmoralen og er en fare for folkesundheden. Det understreger, at der er brug for en mobilisering i Den Europæiske Union, og opfordrer medlemsstaterne til sammen med Kommissionen og internationale sportssammenslutninger at undersøge, hvordan man kan intensivere bekæmpelsen af denne fare, navnlig ved bedre samordning af de eksisterende nationale foranstaltninger”.

⁵³ Se fodnote 27.

⁵⁴ ”50. Det Europæiske Råd anmoder Kommissionen og Rådet om i forvaltningen af de fælles politikker at tage hensyn til de særlige forhold, der kendetegner sporten i Europa, og dens sociale funktion”.

⁵⁵ ”52 Det Europæiske Råd noterer sig den erklæring, Rådet har vedtaget (jf. bilag) om de særlige forhold, der kendetegner sporten. Det Europæiske Råd udtrykker samtidig tilfredshed med Rådets konklusioner om Det Internationale Antidopingagentur og er enig om at intensivere det europæiske samarbejde på dette område. Det noterer sig ligeledes FN’s millenniu-merklæring om fremme af fred og gensidig forståelse gennem sport og olympisk fred.”

også kaldet Nice-erklæringen⁵⁶. I denne erklæring står bl.a., at ”Det Europæiske Råd har noteret sig den rapport om sporten som Europa-Kommissionen forelagde Det Europæiske Råd i Helsingfors i december 1999 med henblik på at beskytte de nuværende strukturer inden for sporten og bevare sportens sociale funktion inden for Den Europæiske Union.”

Udtalelser fra uformelle sportsministermøder

En gennemgang af konklusionerne fra de forskellige sportsministermøder⁵⁷ viser, at emner som doping, beskæftigelse og idræt, handicapidræt, transferregler i fodbold, sportens særlige kendetegn og vigtige rolle m.m. har været på dagsordenen.

Sportsministrene har med mellemrum også drøftet spørgsmålet om en direkte idræts hjemmel i traktaten, bl.a. på møderne i Lissabon, Almería, Århus, Bruxelles (ekstraordinært møde under græsk formandskab) og senest i Athen. Tendensen har været, at der blandt landenes sportsministre har været et stadigt stigende flertal for indlemmelse af idræt i traktaten. Tilhængerne har dog haft forskellige motiver; f.eks. en konsolidering af idrætsområdet i EU-sammenhæng, en større anerkendelse af idrætsområdets betydning på europæisk plan, forventning om EU-midler til idrætten, større og bedre manøvrerum i idrætssamarbejdet mv. Derfor har tilhængerlandene også været splittet i spørgsmålet om, hvad en idrætsartikel skulle indeholde. Skillelinjen er særligt gået på, hvorvidt der skulle være harmonisering på området (m.h.p. skabelse af en egentlig EU-politik på området) eller ej (således at EU kun kunne iværksætte supplerende foranstaltninger). Hvad angår modstanderlandenes sportsministre og de sportsministre, som ikke har taget endelig stilling til spørgsmålet, har deres generelle melding været, at det eksisterende grundlag for samarbejdet, herunder især Nice-erklæringen, er operativt og tilstrækkeligt.

Sportsministermøderne har naturligt nok været præget af, hvad der skete på den internationale – og nationale – idrætsscene. Således var et væsentligt punkt på dagsordenen for sportsministermødet i Paderborn (D) i maj – juni 1999 doping⁵⁸, ligesom Det Internationale Dopingbekæmpelsesagentur (WADA)

⁵⁶ Se foregående afsnit, herunder fodnote 46.

⁵⁷ Se fodnote 39.

⁵⁸ ”Conclusions of the German E Council Presidency on the occasion of the Informal Meeting of the Sport Ministers of the European Union, Paderborn, 31 May – 2 June 1999.

blev behandlet indgående på sportsministermødet i Vierumäki (FIN) den 25. oktober 1999⁵⁹.

Konklusionerne fra det uformelle sportsministermøde i Lissabon den 10. maj 2000 omhandler især idrættens sociale dimension med formuleringer som ”udtryk for social samhørighed”, ”element til socialisering af grupper og individer” og ”evne til at berige interkulturelle relationer mellem EU-landene”⁶⁰. Disse konklusioner opfordrer til at give idrætten ”den rette placering” i EU-samarbejdet og foreslår Det Europæiske Råd i Santa Maria Da Feira (P) at indsætte hele teksten i dets formandskabskonklusioner.

På sportsministermødet i november 2000 i Paris blev der som nævnt ovenfor⁶¹ leveret input til Nice-erklæringen om de særlige forhold, der kendetegner sporten.

I Sverige afholdtes et sportsministertrojka-møde (Stockholm 8. februar 2001), hvor blev der udtrykt stor tilfredshed med vedtagelse af Nice-erklæringen og understreget behov ”for at fortsætte dialogen blandt medlemsstaterne og Kommissionen på området”⁶². Også på dette møde fyldte Det Internationale Dopingbekæmpelsesagentur blandt andre emner meget på dagsordenen.

Det uformelle sportsministermøde i november 2001 i Bruxelles mundede ud i to slutdokumenter.

Det første dokument var et ”statement” fra ministrene, som omhandler emnerne sportssikkerhed, dopingbekæmpelse og sportens særlige funktioner⁶³. I

⁵⁹ Pressemeldelse fra det finske EU-formandskab af 25. oktober 1999.

⁶⁰ Conclusions of the Informal Council of Ministers of Sport of the European Union Lisbon, 10 May 2000”.

⁶¹ Se afsnit om Nice-erklæringen og konklusionerne fra Rådet og medlemsstaternes repræsentanter om bekæmpelse af doping.

⁶² Summary of the Presidency, Troika Meeting of Sports Ministers in Stockholm, 8 February 2001.

⁶³ Statement by the Sports Ministers of the European Union Member States pertaining to Sport Safety, the Fight against Doping and the specific Function of Sport within the Context of Community Integration.

slutningen af dokumentet udtaler ministrene med hensyn til sportens fremtidige rolle og særlige kendetegn, at man erindrer om Nice-erklæringen og opfordrer til en åben debat om de sociale, uddannelsesmæssige og kulturelle værdier inden for sport med henblik på at sikre sportens særlige kendetegn i Europa på alle niveauer.

Det andet dokument er konklusioner fra det belgiske formandskab med emner som doping, Det Internationale Dopingbekæmpelsesagentur, kvinder og sport, opfølgning af Nice-erklæringen, sikkerhed og sport m.m.⁶⁴.

Spanien var vært for et uformelt ministermøde i Almería i maj 2002, som ikke mundede ud i egentlige slutdokumenter. Ligesom ved tidligere møder var dopingbekæmpelse og Det Internationale Dopingbekæmpelsesagentur (WADA) hovedtemaet i Almería. EU-landenes repræsentation i og økonomiske tilskud til agenturet blev igen drøftet. Ministrenes udvekslinger var præget af, at kommissæren med ansvar for sport, Viviane Reding, havde besluttet sig for at trække sig ud af arbejdet med dopingbekæmpelsesagenturet. Det betød bl.a., at muligheden for at finansiere visse af agenturets aktiviteter via EU-budgettet ikke længere var til stede, og at man derfor var nødt til at finde andre finansieringskanaler. At Kommissionen ikke længere ville være med i WADA-samarbejdet havde også følger for, hvordan EU-landenes koordination af holdinger til og deltagelse i WADA's aktiviteter skulle finde sted.

Dopingbekæmpelse kom også til at dominere det uformelle sportsministermøde i Århus i november 2002 under det danske formandskab⁶⁵, som dog også havde taget et selvstændigt dansk initiativ ved at sætte den frivillige idræt på dagsordenen.

Drøftelsen af dopingspørgsmålet bar præg af, at WADA's bestyrelse tidligere på året havde fremlagt forslag til et verdensantidoping-kodeks, der rettede sig mod regeringer, sportsorganisationer, sportsudøvere og andre interessenter, og som skulle nå at have virkning inden OL i Athen i 2004. Et væsentligt spørgsmål var (og er), hvilken international retlig form kodekset skulle have, og det

⁶⁴ Conclusions of the Belgian Presidency, Brussels 12 November 2001.

⁶⁵ Se formandskabskonklusionerne "EU Sports Ministers' Conference, Århus 21 – 22 November 2002".

var blevet foreslået, at regeringerne i hvert fald i første omgang kunne tilslutte og forpligte sig over for kodekset ved at underskrive et såkaldt "Memory of Understanding" ("MoU") – en slags moralsk og politisk forpligtende kontrakt. Underskrivelsen skulle foregå i to tempi: 1) at underskrive et MoU 1 med henblik på formelt at anerkende WADA og formalisere grundlaget for regeringers deltagelse i og tilskud til WADA-arbejdet og 2) at underskrive et MoU 2 med henblik på at anerkende og støtte antidoping-kodekset⁶⁶.

Sportsministrene fandt fælles fodslag mht. WADA-spørgsmålene, herunder tilslutning til "MoU 1" forud for Moskva-mødet i december⁶⁷. Man enedes også om at afholde et sportsministermøde forud for WADA-konferencen i marts 2003 i København. Endvidere tilsluttede sig man "Århuserklæringen om den frivillige idræt"⁶⁸. I erklæringen anerkendes det frivillige arbejdes store værdi for samfundet og de frivillige idrætsorganisationers autonomi. Der udtrykkes et ønske om at styrke rammerne for det frivillige arbejde og den offentlige støtte til det frivillige foreningsliv.

Det græske formandskab afholdt to uformelle sportsministermøder: Det første møde fandt sted den 25. februar 2003 i Bruxelles, og havde især til formål at koordinere holdningerne blandt EU-landene til WADA's udkast til antidoping-kodeks forud for verdenskonferencen for dopingbekæmpelse, som fandt sted i København den 3. – 5. marts 2003. Det andet og ordinære uformelle sportsministermøde under græsk ledelse blev afholdt den 8. maj 2003 i Athen. På mødet blev der bl.a. konstateret tilfredshed med vedtagelsen af antidoping-kodekset i København, og der blev udtrykt støtte til at arbejde for, at implementeringen af kodekset i landenes lovgivninger kunne finde sted i UNESCO-regi.

⁶⁶ "MoU 1" skulle underskrives på et IICGADS-møde i Moskva i december 2002, mens det var planen at underskrive "MoU 2" på en WADA-konference i marts 2003 i København. Imidlertid blev erklæringen "Copenhagen Declaration on Anti-Doping in Sport" i stedet fremlagt og underskrevet på konferencen, og 82 regeringer har nu underskrevet erklæringen.

⁶⁷ Titlen på slutdokumentet fra Moskva blev efter lange forhandlinger i IICGADS til: "Memorandum of Common Principles on Anti-Doping in Sport" forkortet MoCP.

⁶⁸ "The Aarhus Declaration on Voluntary Work in Sport".

Man kan på baggrund af en gennemgang af udtalelser fra de forskellige uformelle sportsministermøder konkludere, at dagsordenen har været stabil igennem årene. Der har været helliget megen plads til dopingspørgsmål, herunder også spørgsmålet om deltagelse i Det Internationale Dopingbekæmpelsesagentur (WADA). Netop i dopingspørgsmålet har de nuværende beslutningsstrukturer vist sig at være sårbare og vanskeligt håndterbare, men de har på den anden side ikke umuliggjort resultater.

Nogle formandskaber har presset mere på end andre med hensyn til at få en klarere – evt. selvstændig – hjemmel for idræt i traktaten. Der har imidlertid ikke været konsensus herom. I fravær af enighed om en særlig idrætshjemmel synes Nice-erklæringen at have vist sig at være et nyttigt dokument at henvise til – også i forbindelse med spørgsmålet om fremtiden for idrætten og EU.

Med EU-Konventets forslag til indlemmelse af idræt i den kommende EU-forfatningstraktat er et konkret udspil kommet på bordet. De kommende måneder vil vise, om og hvordan den nuværende mosaik af indirekte hjemler og samarbejdsfora med varierende formaliseringsgrad vil vige til fordel for en egentlig artikel, der direkte omhandler idræt, og for mere formaliserede spille-regler.

Kapitel 6. EU-Konventets forslag til artikel 16: Områder med understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag og artikel III-182: Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport

I Konventets udkast til forfatningstraktat nævnes idræt direkte to steder: 1) i del I, hvor ”sport” står opregnet under kompetencekategorien ”områder med understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag”⁶⁹ sammen med industri, beskyttelse og forbedring af menneskers sundhed, uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom, kultur og civilbeskyttelse (art. 16).⁷⁰

Fælles for disse områder gælder, at der ikke kan ske harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. Af eksempler på tiltag, som kan iværksættes inden for nævnte kompetencekategori, kan nævnes fællesskabsinitiativer, der supplerer, koordinerer eller understøtter medlemsstaternes indsatser, såsom handlingsplaner, støtteprogrammer, opfordringer til medlemsstater inden for et givet område mv.

(Udkast juli 2003)

Artikel 16: Områder med understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag

1. *Unionen kan gennemføre understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag.*
2. *Områderne med understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag er på europæisk plan:*
 - *industri*
 - *beskyttelse og forbedring af menneskers sundhed*

⁶⁹ I traktatudkastets art. 11 om de forskellige kompetencekategorier herdder det i stk. 5 ”På visse områder og på de betingelser, der er fastlagt i forfatningen, har Unionen beføjelse til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes indsats, uden at denne beføjelse dog træder i stedet for medlemsstaternes beføjelser på disse områder”.

⁷⁰ Af andre kompetencekategorier i traktatudkastet kan nævnes ”områder med [Unionens] enekompetence” (f.eks. konkurrenceregler og den fælles handelspolitik”) og ”områder med delt kompetence” [mellem Unionen og medlemsstaterne] (f.eks. det indre marked og miljø).

- *uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport*
- *kultur*
- *civilbeskyttelse.*

3. *Juridisk bindende retsakter vedtaget af Unionen på grundlag af de specifikke bestemmelser for disse områder i del III kan ikke omfatte harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.*

Endvidere 2) i del III, kapitel V, 4. afdeling, artikel III-177 om uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport. Ifølge artiklen ”bidrager Unionen til fremme af sporten i Europa i betragtning af dens sociale og uddannende funktion”. Unionens indsatser skal på idrætsområdet ifølge udkastet ”udvikle sportens europæiske dimension ved at fremme retfærdighed i konkurrencer og samarbejde mellem sportsorganisationer samt ved at beskytte sportsudøvernes og især de unge sportsudøveres fysiske og moralske integritet”.

(Udkast juli 2003)

4. AFDELING

UDDANNELSE, ERHVERVSUDDANNELSE, UNGDOM OG SPORT

Artikel III-182 (tidl. artikel 149)

1. *Unionen bidrager til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt at støtte og supplere disses indsats. Den respekterer fuldt ud medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne samt deres kulturelle og sproglige mangfoldighed*

Unionen bidrager til fremme af sporten i Europa i betragtning af dens sociale og uddannende funktion.

2. *Målene for Unionens indsats er:*

- a) *at udvikle den europæiske dimension på uddannelsesområdet, navnlig gennem undervisning i og udbredelse af medlemsstaternes sprog*
- b) *at begunstige studerendes og læreres mobilitet, bl.a. ved at fremme den akademiske anerkendelse af eksamensbeviser og studieperioder*
- c) *at fremme samarbejdet mellem uddannelsesinstitutionerne*

- d) *at fremme udvekslingen af oplysninger og erfaringer om spørgsmål, som er fælles for medlemsstaternes uddannelsesystemer*
 - e) *at tilskynde til udvikling af udvekslingen af unge og ungdomsledere og fremme de unges deltagelse i det demokratiske liv i Europa*
 - f) *at tilskynde til udvikling af fjernundervisning*
 - g) *at udvikle sportens europæiske dimension ved at fremme retfærdighed i konkurrencer og samarbejde mellem sportsorganisationer samt ved at beskytte sportsudøvernes og især de unge sportsudøveres fysiske og moralske integritet.*
3. *Unionen og medlemsstaterne fremmer samarbejdet med tredjelande og med de internationale organisationer, der beskæftiger sig med uddannelsesforhold, herunder navnlig Europarådet.*
4. *For at bidrage til virkeliggørelse af målene i denne artikel:*
- a) *fastsættes der ved europæisk lov eller europæisk rammelov⁷¹ tilskyndelsesforanstaltninger, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. Loven eller rammeloven vedtages efter høring af Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.*
 - b) *vedtager Ministerrådet henstillinger⁷² på forslag af Kommissionen.*

⁷¹ I traktatudkastet opereres bl.a. med retsakterne ”europæisk lov” (umiddelbart gældende i medlemsstaterne), som skal afløse de nuværende forordninger og ”europæisk rammelov” (implementeres ved national lov), som skal afløse de nuværende direktiver.

⁷² Henstillinger er ikke bindende, jf. art. 249 i TEF og art. 32 i traktatudkastet.