

De Europese spelregels

Kaders van de Europese Unie voor de organisatie
en financiering van de sport

Nederlandse Sportraad

Deze publicatie is onderdeel van een reeks publicaties over de organisatie en financiering van de sport.

NLsportraad 2020-01.

Het speelveld van de sport. Samenvatting

NLsportraad 2020-02.

Het speelveld van de sport. Discussienota over de organisatie en financiering van de sport in de toekomst

NLsportraad 2020-03.

De fitheid van de sport. Een kwalitatieve analyse van de organisatie en financiering van de sport

NLsportraad 2020-04.

Speelruimte voor sport. Vier beleidsscenario's voor de organisatie en financiering van de sport in de toekomst

NLsportraad 2020-05.

Rondje langs de velden I. Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere sectoren

NLsportraad 2020-06.

Rondje langs de velden II. Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere landen

▶ **NLsportraad 2020-07.**

De Europese spelregels. Kaders van de Europese Unie voor de organisatie en financiering van de sport

NLsportraad 2020-08.

De prijzen van sport. Verkenning van de prijselasticiteit in de sport

KPMG 2019.

Brancherapport Sport. Kwantitatieve analyse

Inhoud

Samenvatting	4
EU-verdrag	4
1. Inleiding	5
2. EU-sportbeleid	6
3. Mededingingsrecht	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Steun aan ondernemingen	9
3.2.1 Staatsteun	9
3.2.2 Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)	10
3.2.3 Diensten van algemeen economisch belang (DAEB)	11
3.2.4 De-minimisverordening	12
3.3 Wet Markt en Overheid	13
4. Overige beleidsterreinen	15
4.1 Belastingwetgeving	15
4.2 Media	16
4.3 Vrij verkeer van kapitaal, personen, goederen en diensten	16
5. Referenties	18

Samenvatting

EU-verdrag

De Europese Unie (EU) heeft sinds 2009 specifieke bevoegdheid op het gebied van sport. Op grond van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) is de EU bevoegd om maatregelen te nemen om het optreden van de lidstaten op het gebied van sport te ondersteunen of aan te vullen. Sinds 2014 heeft de EU eigen beleidsplannen voor sport, waarin aandacht is voor sport en samenleving, integriteit en de economische dimensie van sport.

Mededingingsrecht

De algemene EU-regels ten aanzien van mededingingsrecht, belastingwetgeving, media en vrij verkeer hebben een veel sterkere invloed op de sportsector dan het Europese sportbeleid zelf. Het meest actueel is de relatie tussen de overheid en de sportbranche in het kader van mededingingsrecht, vertaald in de Wet markt en overheid op nationaal niveau. Het is daarbij belangrijk onderscheid te maken tussen verschillende rollen van de overheid.

Diensten van algemeen economisch belang

De overheid kan zelf als onderneming optreden en de markt verstoren, bijvoorbeeld door een sportaccommodatie te exploiteren of goedkoop te verhuren aan sportverenigingen, waarmee concurrentie ontstaat met of een ongelijk speelveld voor sportondernemers. Veel gemeenten wijzen sportaccommodaties voor sportverenigingen aan als 'diensten van algemeen economisch belang' (DAEB's) om zodoende aan de Wet markt en overheid te voldoen. Daarmee is echter nog geen gelijk speelveld gecreëerd voor alle sportaanbieders. Bij een heroriëntatie op de organisatie en financiering van de sport hoort ook de vraag thuis welke activiteiten een algemeen belang dienen en welke organisaties deze activiteiten (kunnen) bieden.

Staatssteun

Daarnaast kan de overheid door haar optreden als overheid de markt verstoren - dan gaat het over staatssteun, bijvoorbeeld door een groot sportevenement binnen te halen met veel overheidssubsidie. De Europese Commissie (EC) hanteert sinds Juncker het motto '*Big on Big, Small on Small*', wat betekent dat de EC de prioriteiten over het algemeen probeert te leggen bij de grotere zaken. Dat valt ook te zien in de relevante vrijstellingskaders voor sport. De grootste risico's op staatssteun bevinden zich bij de meer competitieve onderdelen van de sport. Wanneer (lokale) sport wordt gesteund die niet commercieel is en zich niet op hoog competitief niveau afspeelt, zijn er veel mogelijkheden om steun te verlenen in lijn met de regels.

Relatie tussen markt en overheid

De ontwikkelingen in de wet- en regelgeving van de EU zijn met name relevant voor de toekomstige organisatie en financiering van de sport als er een sterke financiële relatie blijft bestaan tussen de (georganiseerde) sportbranche (markt) en de overheid.

1. Inleiding

Verkenning

De Nederlandse Sportraad (NLsportraad) is gevraagd een advies te geven over de organisatie en financiering van de sport (VWS, 2019). De sportbranche is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzocht (KPMG, 2019 en NLsportraad 2020a).

De centrale vraag is welke kansen en uitdagingen de sportbranche moet aanpakken om klaar te zijn voor de toekomst, waarbij rekening wordt gehouden met de sterktes en zwaktes van de branche. De NLsportraad heeft een verkenning gemaakt van het beleid van de Europese Unie (EU) omdat dit mede de context bepaalt voor de organisatie en financiering van de sport in Nederland. De aandachtspunten die voortkomen uit deze verkenning zijn verwerkt in de *discussienota* (NLsportraad 2020b) met mogelijke beleidsscenario's voor de toekomstige organisatie en financiering van de sport.

Invloed EU-beleid

In deze bouwsteen schetsen we een algemeen beeld van de invloed van de Europese Unie op de organisatie en financiering van de sport in Nederland. Daarbij maken we onderscheid tussen de ontwikkeling van het sportbeleid in de Europese Unie en de gevolgen daarvan, en de algemene EU-regels ten aanzien van mededingingsrecht, belastingwetgeving, media en vrij verkeer. Deze algemene regels hebben een veel sterkere invloed op de sportbranche - en de relatie tussen sportbranche en de overheid - dan het Europese sportbeleid zelf.

2. EU-sportbeleid

Bevoegdheid

De Europese Unie (EU) heeft sinds 2009 specifieke bevoegdheid op het gebied van sport. Dit is vastgelegd in het verdrag van Lissabon. Op grond van artikel 6, onder e) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) is de EU bevoegd om maatregelen te nemen om het optreden van de lidstaten op het gebied van sport te ondersteunen of aan te vullen.

Bij het opstellen van haar maatregelen houdt de EU rekening met specifieke kenmerken, de structuur van de sport die berust op vrijwilligerswerk en de sociale en educatieve functie van sport (artikel 165, lid 1 VWEU). Verder is het Europese beleid erop gericht om aandacht te creëren voor de integriteit rondom sporters en van sportorganisaties, zoals eerlijke en open sportcompetities en fysieke en morele integriteit van met name jonge sporters (Artikel 165, lid 2 VWEU). De EU geeft met het Erasmus+-programma financiële steun voor de sport binnen de ontwikkelde beleidskaders. Daarnaast biedt samenwerking binnen de Europese Unie de mogelijkheid om op internationale fora en in de contacten met niet-EU-landen met één stem te spreken. De EU-ministers van sport ontmoeten elkaar in het kader van de zittingen van de Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport.

Beleidsplannen

Sinds 2014 heeft de EU eigen beleidsplannen voor sport. Het eerste plan liep van 2014-2017, het huidige loopt tot en met 2020. De belangrijkste onderwerpen zijn:

- integriteit in de sport, met bijzondere aandacht voor governance, de bescherming van minderjarigen, de bestrijding van match-fixing, doping en corruptie;
- de economische dimensie, met de nadruk op innovatie in de sport, en sport en de digitale interne markt, en
- sport en samenleving, met focus op sociale integratie, coaches, media, milieu, gezondheid, onderwijs en sportdiplomatie.

Europees parlement

Binnen het Europees Parlement is de Commissie cultuur en onderwijs (CULT) bevoegd voor de ontwikkeling van een Europees sportbeleid. Ze is actief op de volgende (zeer breed uiteenlopende) gebieden:

- bevestiging van het maatschappelijk belang van sport;
- gendergelijkheid in sport;
- actief ouder worden en solidariteit tussen de generaties;

- sociale inclusie en integratie op de arbeidsmarkt voor vluchtelingen met sport als instrument om de sociale en interculturele dialoog te bevorderen;

- belang van sport voor toerisme;

- strijd tegen matchfixing en corruptie in de sport.

Ook vanuit andere terreinen heeft het EU-beleid aandacht voor sport. Zo zijn er subsidieprogramma's op het gebied van onderwijs, gezondheid, sociale integratie of onderzoeks- en innovatieprogramma's waarvan sport kan meeprofiteren. Ook worden randvoorwaarden aan sport gesteld vanuit veiligheid en justitie, bijvoorbeeld over de veiligheid van stadions. De acties van het Europees Parlement zijn oproepen aan de Europese Commissie. De Commissie is de uiteindelijke uitvoerder van deze ideeën.

Subsidiariteit, evenredigheid en noodzakelijkheid

De EU kan geen harde regels onder de noemer sport opleggen aan EU-landen vanwege het subsidiariteitsbeginsel. Dit houdt in dat besluiten op een zo laag mogelijk niveau (zo dicht mogelijk bij de burger) moeten worden genomen. In relatie tot Europese ontwikkelingen betekent dit dat een besluit alleen op Europees niveau genomen mag worden, als dat niet goed op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau kan gebeuren.

De Europese Unie treedt alleen op wanneer dat doeltreffender is dan een maatregel nemen op nationaal of lokaal niveau. Het subsidiariteitsbeginsel biedt vooral de mogelijkheid de invloed van de Europese Commissie en andere instellingen af te bakenen op terreinen waar de bevoegdheden van de EU en de nationale lidstaten elkaar raken of overlappen. Dit ligt vaak politiek gevoelig. Daarnaast geldt dat het optreden van de EU niet verder mag gaan dan nodig is om de doelstellingen van de Europese Verdragen te bereiken. Dit wordt het evenredigheids- en het noodzakelijkheidsbeginsel genoemd.

Soft law

Op het gebied van sport wordt voornamelijk gebruik gemaakt van zogenaamde 'soft law': raadsconclusies, intentieverklaringen, het delen van goede voorbeelden en verstrekken van subsidie. De impact de Europese Unie wordt langzaam steeds iets groter op de sport in Europa. EU-lidstaten gaan meer samenwerken, bijvoorbeeld op het gebied van gezond bewegen. Door middel van Europese fondsen kan de commissie sturen in de ontwikkeling van bepaalde onderwerpen.

3 Mededingingsrecht

3.1 Inleiding

Eerlijke concurrentie

Voor de toekomst is de verwachting dat vraagstukken rondom mededingingsrecht en staatssteun steeds belangrijker worden, ook voor de sport. Eerlijke concurrentie is een van de pijlers van de Europese Unie: ondernemingen moeten vrijelijk kunnen concurreren. Het doel van het mededingingsrecht is dat consumenten een eerlijke prijs betalen, althans, niet de hoofdprijs betalen doordat er maar één marktaanbieder is of omdat prijsafspraken zijn gemaakt. Het mededingingsrecht voorkomt dat ondernemingen misbruik maken van hun concurrentiepositie of kartelafspraken met elkaar maken.

Economische activiteiten

Mededingingsrecht is niet gelimiteerd tot het verlenen van diensten, maar gaat over alles wat betrekking heeft op economische activiteiten, ongeacht wie deze activiteit uitvoert. Een economische activiteit is elke activiteit waarbij goederen of diensten op een markt worden aangeboden (C-118/85, Commissie/Italië). Sportorganisaties bieden een dienst op een markt aan; daarom zijn de mededingingsregels op hen van toepassing. Zowel sportverenigingen als commerciële sportaanbieders zijn in deze definitie al snel 'ondernemingen'. Hoewel het doel verschilt - wel of geen winst willen maken - brengen beide partijen diensten (sportaanbod) op de markt.

Gelijke behandeling van de markt

Het EU-mededingingsrecht is van toepassing als sprake is van een markt waar meerdere EU-lidstaten bij betrokken zijn; het Nederlandse mededingingsrecht is van toepassing als het een nationale situatie betreft. Een onderdeel van de mededingingsregels zijn de staatssteunregels: de overheid mag door haar ingrijpen de mededinging niet verstoren.

Mededingingsrecht is vaak een vraagstuk in de sportsector. Zo zetten lokale overheden subsidieprogramma's in om lokale en regionale sportactiviteiten te ondersteunen. Dit doen ze bijvoorbeeld door middel van een subsidie voor het organiseren van sportactiviteiten, door het rekenen van gunstige verhuurtarieven of door een verlaagde grondprijs, zodat de vereniging nieuwe sportvelden kan aanleggen. Bekend zijn ook de discussies over of de steun van gemeenten om een betaald voetbalorganisatie 'overeind te houden' rechtmatig zijn of dat het staatssteun is.

Rol van de overheid: ondernemer of overheid?

Als het gaat om sport in relatie tot mededingingsrecht is het van belang onderscheid te maken tussen de rol van de overheid als onderneming en de rol van de overheid als overheid.

-
- De overheid treedt op als onderneming wanneer zij zelf (of via een sportbedrijf) goederen en diensten op de markt aanbiedt; bijvoorbeeld als de overheid een sporthal beheert of zwemlessen aanbiedt. Daarnaast is de overheid ook een onderneming als zij medeverantwoordelijk is voor het gedrag van ondernemingen waarin zij met kapitaal, aandelen of via stemrecht betrokken is. In deze situaties zijn de gedragsregels *Markt en Overheid* van toepassing.
 - De overheid begeeft zich op de markt als overheid als zij typische overheidstaken uitvoert, die door de markt onvoldoende opgepakt worden. Denk aan steun aan het voorzien in sportinfrastructuur of het stimuleren van een grotere maatschappelijke waarde van sportevenementen.
-

3.2 Steun aan ondernemingen

Als de overheid als overheid optreedt in relatie tot mededingingsrecht gaat het om aspecten van staatssteun. Binnen bepaalde kaders mag de overheid wel steun verlenen aan ondernemingen.

3.2.1 Staatsteun

Staatssteun treedt op als de overheid een onderneming een niet-marktconform financieel voordeel geeft ten opzichte van andere ondernemingen, bijvoorbeeld door subsidies of het verstrekken van leningen tegen niet-marktconforme voorwaarden. De onderneming hoeft hiervoor geen tegenprestatie te leveren (in tegenstelling tot bij een aanbestedingsprocedure). Steun van de overheid aan sportclubs kan (verboden) staatssteunelementen bevatten. Vooral bij steun aan betaald voetbalorganisaties (BVO's) is voorzichtigheid geboden.

Er is sprake van staatssteun bij bepaalde voorwaarden (artikel 107 VWEU). Staatssteun moet worden gemeld bij de Europese Commissie (artikel 107, lid 1 VWEU). Wordt staatssteun toch onrechtmatig of ongemeld gegeven, dan moet het bedrag, inclusief wettelijke rente, worden teruggevorderd. Er moet aan alle voorwaarden worden voldaan, wil er sprake zijn van staatssteun:

-
- De begunstigde is een onderneming die economische activiteiten verricht.
-
- De maatregel is met staatsmiddelen bekostigd en toe te rekenen aan de Staat. Hierbij maakt het geen verschil welke overheidslaag (gemeente, provincie of rijksoverheid) het betreft. Het hoeft niet altijd geld of subsidie te zijn, het verkopen van grond onder de marktprijs is ook een vorm van staatssteun.
-
- De maatregel leidt tot een economisch voordeel voor de onderneming die dat onder normale marktvoorwaarden, dat wil zeggen zonder overheidsingrijpen, niet had kunnen verkrijgen.

-
- De maatregel leidt tot een selectief voordeel.
-
- De maatregel leidt tot (potentiële) vervalsing van de mededinging en tot ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten.

Steun betaald voetbal vaak rechtmatig

Aan diverse Nederlandse betaald voetbalorganisaties is in de afgelopen decennia financiële steun verleend door gemeenten. Vaak was dit rechtmatige steun, blijkt uit beoordelingen van de Europese Commissie. Belangrijk is of de overheid zich gedraagt als een vergelijkbare particuliere economische speler onder normale marktomstandigheden. Dit is het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie (MEO). Als een overheid hieraan voldoet, is er geen sprake van staatssteun.

Breedtesport meestal geen staatssteun

Als het gaat om sportaanbod op lokaal niveau, waarbij geen sprake is van deelname aan (inter)nationale competities, is veel meer mogelijk. Bij steun van de overheid aan lokale breedtesport kan worden beargumenteerd dat een steunmaatregel niet zorgt voor potentiële vervalsing van de mededinging. Er wordt dan niet aan alle criteria voor staatssteun voldaan waardoor geen sprake is van staatssteun.

3.2.2 Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)

Sinds 1 juli 2014 kan steun aan sportinfrastructuur en multifunctionele accommodaties worden vrijgesteld van de meldplicht aan de Europese Commissie vanwege artikel 55, de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Kennisgeving is dan voldoende. De hoogte van de steun hangt samen met de daadwerkelijke kosten of eerdere tekorten.

Binnen de AGVV mag zowel investeringssteun als exploitatiesteun (zoals personeelskosten, communicatie, energie, onderhoud en huur) voor de sportinfrastructuur worden gegeven. Door deze verordening is het lokaal veelal mogelijk voor overheden om de sportinfrastructuur te financieren.

Voorwaarden AGVV voor sportinfrastructuur

Er is een aantal voorwaarden voor steun binnen de AGVV-regeling:

-
- De sportinfrastructuur wordt jaarlijks voor ten minste 80% van de capaciteit gebruikt voor sportbeoefening.
-
- De sportinfrastructuur mag niet door één gebruiker uit de profsport worden gebruikt, maar moet voor 20% van de capaciteit worden gebruikt door andere profsporters of amateursporters.
-
- Toegang tot de sportinfrastructuur wordt op 'transparante en niet-discriminerende basis' verleend. Ondernemingen die 50% van de investeringskosten hebben gefinancierd, krijgen wel eerder toegang.

-
- De steun bedraagt niet meer dan € 15 miljoen aan investeringssteun, € 50 miljoen per project en € 2 miljoen aan exploitatiesteun.
-
- Verder moeten de aanbestedingsregels in acht worden genomen bij de bouw van de infrastructuur.

AGVV multifunctionele sportaccommodaties

Ook zijn er mogelijkheden voor financiering van multifunctionele accommodaties. Multifunctionele accommodaties omvatten in de definitie van de EU 'recreatieve faciliteiten met een multifunctioneel karakter die met name culturele en recreatieve diensten bieden'. Deze regeling kan bijdragen aan het verzilveren van kansen op samenwerking van de sportbranche en andere sectoren (onderwijs, kinderopvang, zorg), omdat vanuit het mededingingsrecht juist op deze manier wordt voorkomen dat één partij of sector wordt bevoordeeld.

3.2.3 Diensten van algemeen economisch belang (DAEB)

Soms wordt in beginsel voldaan aan de bovengenoemde criteria voor staatssteun, maar bevindt de dienst zich op het grensvlak tussen publieke belangen en de regels van de interne markt. Hierbij valt onder andere te denken aan vervoersdiensten die niet rendabel zijn in krimpgebieden. Als de markt de dienst onvoldoende oppakt of niet tegen maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden verricht, dan kan een overheid een dienst beleggen bij een onderneming. Dit heet een dienst van algemeen economisch belang (DAEB).

Voorwaarden DAEB: casus sportevenementen

Bij een DAEB mag de overheid een onderneming compenseren voor het uitvoeren van de dienst. Dit gebeurt momenteel bijvoorbeeld in de subsidiëring door het ministerie van VWS van side-events van grote sportevenementen. Organisaties die een groot sportevenement willen organiseren, worden geacht aandacht te besteden aan de maatschappelijke waarde van deze evenementen. Dit doen ze door bijvoorbeeld voor bewoners van de stad of regio waar het evenement gehouden wordt, extra activiteiten te organiseren om de sport bekender te maken en meer mensen tot sportdeelname te verleiden. Omdat dit soort activiteiten niet zelfstandig op de markt tot stand komt, is besloten dat de overheid hiervoor een DAEB vestigt en de evenementenorganisator daarmee belast. Deze vestigingen dient de overheid regelmatig te checken op veranderingen in de markt.

Voorwaarden vestigen DAEB

Er geldt een aantal voorwaarden voor het vestigen van een DAEB.

-
- De overheid moet kunnen beargumenteren dat de dienst niet zelfstandig op de markt tot stand komt of niet tegen maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden. Als er al een markt is die zelfstandig functioneert (zoals vaak bij de sport) zal het lastig zijn om aan deze voorwaarde te voldoen.

-
- De overheid belast een onderneming met de uitvoering van een DAEB. Het volgt uit het Europees recht dat de lidstaat zelf de DAEB moet vestigen (zie o.a. art. 106 VWEU). Deze dienst dient duidelijk omschreven en afgebakend te zijn. Een generieke omschrijving als 'sport' of 'buurtvervoer' volstaat niet.
-
- De criteria op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld zodat concurrentievervalsing voorkomen wordt.
-
- De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van de verplichtingen. De overheid mag dus niet meer compenseren dan de werkelijke kosten, plus een redelijke winst.

Er moet verder aan een van de volgende drie criteria voldaan zijn:

-
- er is een aanbesteding geweest om de uitvoerder van de openbare dienstverplichting te kiezen;
-
- er is een uitgebreide benchmark gedaan waarbij de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren zijn berekend. Er wordt niet meer gecompenseerd dan dit bedrag;
-
- er wordt gebruik gemaakt van het Vrijstellingsbesluit van DAEB's.

Als aan een van de eerste twee criteria wordt voldaan, is geen sprake van staatssteun (arrest in zaak -280/00, *Altmark Trans*). Als aan het vrijstellingsbesluit wordt voldaan, is *wel* sprake van staatssteun, maar is deze staatssteun gerechtvaardigd. Op grond van het vrijstellingsbesluit gelden onder andere maxima voor compensatie van staatssteun. Als niet wordt voldaan aan de bovenstaande criteria geldt dat de steun, net als andere steun, gemeld moet worden bij de Europese Commissie.

3.2.4 De-minimisverordening

De-minimisverordening ondernemingen

Op grond van de de-minimisverordening kunnen decentrale overheden over een periode van drie belastingjaren tot € 200.000 steun verlenen aan een onderneming zonder dat dit wordt aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU. Omdat het bedrag van deze steun als minimaal wordt gezien, gaat de Europese Commissie ervan uit dat er weinig tot geen impact op de interne markt is. Dit betekent dat de laatste voorwaarde van artikel 107 lid 1 VWEU (grensoverschrijdend effect) niet van toepassing is en dat er dus geen sprake is van staatssteun. Steun die voldoet aan de voorwaarden uit de de-minimisverordening hoeft niet te worden gemeld of te worden kennisgegeven aan de EC.

De-minimisverordening DAEB's

Naast deze regels is er nog een uitzondering in de vorm van de de-minimisverordening voor DAEB's. Deze verordening beschouwt steunbedragen onder € 500.000 per onderneming in een periode van drie jaar niet als staatssteun en deze hoeven dus niet aangemeld te worden. Volgens de Commissie leert de ervaring dat gezien de effecten op de handel en de mededinging in de EU voor DAEB's een hogere drempel kan gelden ten opzichte van de 'reguliere' drempel van € 200.000 voor een onderneming. Een DAEB de-minimis kan alleen worden gebruikt als aan de bovengenoemde criteria voor een DAEB wordt voldaan (paragraaf 3.2.3). Aan de laatste drie genoemde alternatieve criteria (aanbesteding, benchmark of vrijstellingsbesluit) hoeft niet te worden voldaan voordat een DAEB de-minimis kan worden gevestigd.

3.3 Wet Markt en Overheid

Voorkomen oneerlijke concurrentie

Als de overheid betrokken raakt bij de uitvoering van economische activiteiten, is het de vraag of zij daarmee de markt verstoort. Zo is de *Wet Markt en Overheid* ontstaan om oneerlijke concurrentie door de overheid te voorkomen als zij economische activiteiten uitvoert.

Er zijn vier gedragsregels waar de overheid zich aan moet houden:

-
- Overheden mogen een product of dienst niet onder de kostprijs aanbieden.
-
- Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende ondernemingen.
-
- Overheden krijgen door haar publieke taak informatie die anderen niet hebben. Dat mag geen oneerlijk voordeel opleveren.
-
- Overheden moeten zorgen voor een strikte scheiding tussen bestuurlijke taken en economische activiteiten.

Deze regels gelden voor zowel de rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen, samenwerkingsverbanden tussen overheden (gemeenschappelijke regelingen) als voor zelfstandige bestuursorganen. Uitzonderingen zijn vastgesteld voor het lager en hoger onderwijs, sociale werkplaatsen en voor de publieke omroep.

Toepassing op sport

Veel gemeenten hebben actie genomen om aan de Wet Markt en Overheid te voldoen, waarbij zij tot op heden de keuze hadden uit onderstaande twee opties:

-
- Beleid dat in overeenstemming is met de vier gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid (waaronder kostprijs dekkende tarieven).

- Algemeen belangbesluit nemen dat de exploitatie van sportaccommodaties een economische activiteit is die plaats vindt in het algemeen belang.

Veel gemeenten stellen sportaccommodaties gesubsidieerd en onder de integrale kostprijs ter beschikking aan sportverenigingen omdat sport een belangrijke bijdrage levert aan gezondheid en participatie binnen de gemeente. Bijna alle gemeenten hebben een algemeen belangbesluit genomen dat de exploitatie van sportaccommodaties voor sportverenigingen (niet-commerciële aanbieders) definieert als algemeen belang. Hiermee wordt echter nog geen gelijk speelveld voor commerciële aanbieders gecreëerd. Het is de vraag hoe daarmee om te gaan.

Met de invoering van de Wet Markt en Overheid hebben veel gemeenten ervoor gekozen om het verschil tussen commerciële en niet-commerciële aanbieders in stand te houden. Van een gelijk speelveld is vrijwel nergens sprake. Een gelijk speelveld kan grofweg op twee manieren worden bereikt: op een economische en een maatschappelijke wijze. In het geval van een economische uitwerking betalen ook sportverenigingen de kostprijs voor sportaccommodaties en wordt de sport voor de leden vele malen duurder. In het geval van een maatschappelijke uitwerking komen accommodaties ook ten goede aan commerciële uitbaters en wordt de commerciële sport mogelijk goedkoper. In de verkenning naar prijselasticiteit heeft de NLsportraad de consequenties in kaart proberen te brengen (NLsportraad 2020c).

In lokale politieke discussies wordt de sportbranche nog niet in zijn geheel gezien als algemeen belang. Dat neemt niet weg dat deze discussies thuis horen bij een heroriëntatie op de organisatie en financiering van de sport.

4 Overige beleidsterreinen

4.1 Belastingwetgeving

Hoge en lage btw-tarief

In Nederland wordt verschil gemaakt in het btw-tarief tussen sportclubs en ondernemers. Sportverenigingen hebben diverse belastingvoordelen, waaronder de vrijstelling van btw over de contributie, wervingsactiviteiten en toegangskarten voor wedstrijden. Ondernemers zoals commerciële sportaanbieders of organisatoren van evenementen hebben deze vrijstelling niet en betalen 9% of 21% btw, afhankelijk van het feit of ze de dienst wel of niet in een sportaccommodatie aanbieden. In het Sportbesluit geeft de staatssecretaris van Financiën uitleg over de toepassing van het verlaagde (6%) btw-tarief bij de terbeschikkingstelling van sportaccommodaties, ook wel 'het geven van gelegenheid tot sportbeoefening' genoemd. Bij exploitatie van sportaccommodaties die onder dit verlaagde tarief vallen, is er weliswaar 6% btw verschuldigd over de gebruikersvergoedingen, maar kan tevens de voorbelasting (meestal 21%) volledig in aftrek worden gebracht.

Compensatieregeling

Op 18 september 2018 is het Belastingplan 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer met daarin onder andere opgenomen de verruiming van de Nederlandse Sportvrijstelling. De wetwijziging is het gevolg van Europese regelgeving en heeft tot gevolg dat het recht op aftrek van btw vervalt voor gemeenten en niet-winstbeogende exploitanten van sportaccommodaties. Deze wijziging leidt tot een structurele extra belastingopbrengst voor de rijksoverheid, maar omdat de rijksoverheid heeft aangegeven niet op de sportinfrastructuur te willen bezuinigen, laat het kabinet het geld via een compensatieregeling en subsidies terugvloeien naar gemeenten en sportverenigingen (amateursport). Volgens deze 'specifieke uitkering stimulering' (SPUK) kunnen gemeenten en gemeentelijke sportbedrijven tussen 2019 en 2023 onder voorwaarden een specifieke uitkering aanvragen voor alle gerealiseerde bestedingen in verband met activiteiten in het kader van sport (sportaccommodaties, sportmaterialen of exploitatielasten).

Denksport geen sport?

In het Bridport-arrest (zaak C-495/12) deed het Europese Hof van Justitie de uitspraak dat wedstrijdbridge geen 'sport' is in de zin van de btw-richtlijn, omdat het een 'verwaarloosbare fysiek element' bevat. Om die reden kan een sport als bridge geen btw-vrijstelling krijgen en moet voortaan het hoogste btw-tarief van toepassing zijn op sporten met een 'verwaarloosbaar fysiek element'. Deze uitspraak betekent dat denksportverenigingen (o.a. bridge, dammen en schaken) niet langer van deze

voordelen kunnen profiteren. In Nederland zijn de gevolgen van deze uitspraak in het Sportbesluit ondervangen door sportbeoefening te omschrijven als actieve inspanning van lichaam en/of geest. Het moet dan gaan om het verbeteren van het lichamelijk en/of geestelijk welzijn, en competitie- en/of spelelementen (spelregels) moeten een rol spelen.

In het aangepaste Sportbesluit is nadrukkelijk opgenomen dat denksporten voor de terbeschikkingstelling van sportaccommodaties zijn aan te merken als sport. Naast bridge en schaken valt ook te denken aan dammen, go, scrabble en stratego, klaverjassen en zelfs poker. De toepassing van het Sportbesluit bij denksporten biedt ook exploitanten van multifunctionele accommodaties, zalencentra en club- en/of buurthuizen de mogelijkheid om ruimten onder toepassing van het 6%-tarief ter beschikking te stellen aan denksportverenigingen.

4.2 Media

Toegang belangrijke sportevenementen

De specifieke rol van sport in relatie tot media komt aan bod als het gaat om publieke toegang tot informatie over en uitzendingen van belangrijke sportevenementen. Lidstaten hebben de mogelijkheid om beperkte uitzending (bijvoorbeeld achter een decoder of via commerciële omroepen) van evenementen te verbieden als ze deze evenementen van groot belang achten voor de samenleving en als omroepen een belangrijk deel van de samenleving zouden achterstellen als de uitzending niet op de publieke omroep zou kunnen worden bekeken. Dit gaat bijvoorbeeld om wedstrijden van EK's of WK's voetbal of om de Olympische Spelen.

Ook korte nieuwsberichten krijgen aandacht in de wetgeving. Als commerciële omroepen zelf geld investeren in registratie van sportevenementen die van groot publiek belang zijn, dan kunnen publieke omroepen daar korte nieuwsitems van uitzenden. Daarvoor moeten ze een compensatie in de kosten betalen die beperkt is tot de extra kosten van het toegang krijgen tot het signaal.

4.3 Vrij verkeer van kapitaal, personen, goederen en diensten

Vrij verkeer en sport

De regels voor vrij verkeer in relatie tot economische activiteiten hebben in het verleden geleid tot diverse uitspraken in relatie tot sport, zoals in de jaren '70 in de zaken *Walrave and Koch v UCI* en *Dona v Mantero* en in het *Bosman arrest* is dit nog eens extra bevestigd. Argumenten dat sport vanwege haar specifieke kenmerken een aparte beoordeling verdient, wordt in sommige gevallen gehonoreerd.

Deze uitzonderingen voor sport op regels voor de interne markt worden gemaakt op basis van '*necessity to secure a legitimate sporting (or economic) objective*'/'*inherent in the nature of the sporting activity*'. Dit houdt bijvoorbeeld in dat voor nationale teams alleen spelers met de nationaliteit van dat land ingezet mogen worden.

In de uitspraak *Meca-Medina* inzake doping wordt dit genuanceerd: regels van

sportbonden of instanties (in dit geval IOC) die competitie aan regels binden, moeten proportioneel en subsidiair zijn en mogen alleen effect hebben voor onmiddellijk betrokkenen.

Bosman-arrest

Door het Bosman arrest (zaak C-415/93) van het Europese Hof van Justitie (gericht op vrij verkeer van personen) zijn de regels rondom transfers in de sport (vooral voetbal) op de schop gegaan met flinke gevolgen van dien.

Er zijn drie gevolgen van het Bosman arrest:

-
- Clubs kunnen geen transfersom vragen voor spelers, van wie het contract afgelopen is.
-
- Clubs zijn niet meer gebonden aan een maximumaantal spelers uit het buitenland, als dit spelers uit de EU-landen betreft.
-
- Het in dienst nemen van buitenlandse spelers die niet in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning, is in strijd met het Verdrag van Rome.

Als gevolg hiervan werd de machtspositie van spelers ten opzichte van clubs versterkt. Doordat het voor spelers gemakkelijker werd om van club te wisselen na afloop van het contract, bleven spelers sindsdien minder lang voor dezelfde club spelen en stuurden clubs in reactie hierop aan op langer lopende contracten. Ook hoefden er minder transfersommen betaald te worden, waardoor het aantal transfers en de salarissen stegen. Daarnaast nam bij veel clubs het aantal EU-spelers toe, doordat het niet meer aan een maximum gebonden was. De FIFA kwam naar aanleiding van deze zaak met wereldwijde nieuwe regels, onder andere over opleidingscompensatie voor zogenaamde opleidingsclubs.

Zaak-Tuitert

De zaak-Tuitert tegen de ISU bracht het vrij verkeer opnieuw onder de aandacht. Deze zaak maakte duidelijk dat een internationale sportfederatie haar macht niet mag gebruiken om sporters en medewerkers in sport (jury, trainers, etc.) uit EU-landen te verbieden om mee te doen aan economische activiteiten met betrekking tot hun sport (uitgezonderd gegronde redenen, zoals veiligheid). Dit komt erop neer dat internationale sportfederaties EU-sporters niet mogen verbieden mee te doen aan een sportevenement dat niet door deze sportfederatie georganiseerd is. Wil een internationale federatie zich beroepen op veiligheid, dan moet zij zelf bewijzen dat deze evenementen niet voldoende veilig zijn. Dit geldt overigens ook voor soortgelijke regels van nationale sportbonden, waarbij de reikwijdte van de regel alleen nationaal is. Gevolg is dat internationale federaties binnen het bereik van de EU geen monopolie meer hebben op de organisatie van sportevenementen. Ook andere organisaties dan internationale federaties mogen dus sportevenementen organiseren.

5. Referenties

De NLsportraad bedankt Loek Jorritsma, Bart Ooijen, Marjan Olfers en Sjoerdje Smedinga voor hun constructieve bijdragen en commentaren bij deze verkenning.

Gardiner, S., Welch, R., Boyes, S. & Naidoo, U. (2012). *Sports Law* (4^e editie). Routledge.

KPMG (2019). *Brancherapport Sport*. Nederlandse Sportraad.

NLsportraad (2020a). *De fitheid van de sport, Een kwalitatieve analyse van de organisatie en financiering van de sport*. Nederlandse Sportraad.

NLsportraad (2020b). *Het speelveld van de sport, Discussienota over de organisatie en financiering van de sport in de toekomst*. Nederlandse Sportraad.

NLsportraad (2020c). *De prijzen van sport, Verkenning van de prijselasticiteit in de sport*. Nederlandse Sportraad.

Ministerie van VWS (2019). *Adviesaanvraag financiering en governance in de sport*. Verkregen via www.nederlandse-sportraad.nl.

Asser Instituut:

-
- <https://www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/the-european-commission-s-isu-antitrust-investigation-explained-by-ben-van-rompuy>

Autoriteit Consument en Markt (ACM):

-
- <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/concurrentie-en-marktwerking/concurrentie-door-overheden/wet-markt-en-overheid>
 - <https://www.acm.nl/nl/publicaties/gemeente-heumen-overtreedt-wet-markt-en-overheid-bij-exploitatie-sporthallen>

Belastingdienst:

-
- www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven_en_vrijstellingen/diensten_9_btw/sportbeoefening_waaronder_zwembaden_en_sauna/gelegenheid_geven_om_te_sporten/

Europa Decentraal:

-
- <https://europadecentraal.nl/onderwerp/diensten-van-algemeen-belang/daeb-algemeen/beleidsruimte-en-beperkingen-bij-omschrijving-daeb/>
-
- <https://europadecentraal.nl/onderwerp/europees-mededingingsrecht/mededinging-en-daeb-2/>
-
- europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/sport-en-staatssteun/

Europees Parlement:

-
- www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/143/sport

Vereniging Sport en Gemeenten (VSG):

-
- <https://sportengemeenten.nl/dossiers/wet-markt-en-overheid/>
-
- <https://sportengemeenten.nl/dossiers/sportbesluit/>
-
- <https://sportengemeenten.nl/dossiers/staatssteun/>

Dit is een uitgave van de Nederlandse Sportraad

De Nederlandse Sportraad is een onafhankelijk adviesorgaan dat zich richt op het versterken van de betekenis van sport voor de samenleving en op het vergroten van het rendement van sportevenementen, inclusief het ontwikkelen van een aansprekende evenementenagenda.

Dat doet de raad op transparante wijze samen met de betrokkenen uit het veld.

De NLsportraad bestaat uit negen leden onder voorzitterschap van Michael van Praag.

Adviezen van de NLsportraad zijn vernieuwend, onderbouwd door onderzoek en praktisch uitvoerbaar.

www.nederlandse-sportraad.nl

Juli 2020 | NLsportraad 2020-07

Vormgeving: Things To Make And Do