

Waarom sport een prominente plaats verdient binnen de Commissie-Juncker: opportuniteiten en beperkingen voor EU-invloed op de FIFA

Arnout Geeraert

Wanneer de nieuw verkozen Europese Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker zijn ploeg voorstelt op 10 september 2014 wordt sport niet expliciet vermeld als een onderdeel van de verdeelde bevoegdheden (Europese Commissie, 2014).¹ Sport is een ietwat minderwaardig Europees thema; een aanhangsel van de op zich al minder belangrijk geachte portefeuille Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Burgerschap. Nogal logisch, kan men stellen, gezien de zeer beperkte – ondersteunende – bevoegdheid van de EU in het domein. Dit essay toont echter aan dat de beperkte Europese bevoegdheid voor het thema sport niet in verhouding staat met de grote potentiële Europese invloed op de wereldvoetbalbond FIFA. Deze internationale sportfederatie lijkt wel immuun te zijn voor externe verzuchtingen over de vele corruptieschandalen waarmee ze de laatste paar decennia te kampen heeft. Hoewel de FIFA inderdaad slechts in beperkte mate externe verant-

woording hoeft en wenst af te leggen, lijkt de EU een unieke capaciteit te bezitten om de federatie te beïnvloeden en zo voor de externe controle te zorgen die ze momenteel ontbeert. De FIFA heeft echter diverse strategieën ontwikkeld om EU-invloed te kanaliseren en kan zelfs macht uitoefenen op afzonderlijke EU-lidstaten. Slechts wanneer de EU eenzelfde proactieve houding ten opzichte van de FIFA aanneemt, zal ze haar grotendeels onbenutte potentieel kunnen aanwenden. Omdat de Commissie minder onderworpen is aan de macht van de FIFA dan afzonderlijke EU-lidstaten en ook minder begrensd is door binnenlandse politieke overwegingen die gerelateerd zijn aan de specifieke culturele status van sport, lijkt ze de beste kaarten in handen te hebben om EU-invloed op de FIFA te verhogen door zich proactief op te stellen. Dit essay voert aan dat (internationale) sport om die reden een prominente plaats verdient binnen Junckers ploeg.²

Bestuursfalen en hervormingen

Duizenden voetbalfans jouwden FIFA-voorzitter Sepp Blatter uit tijdens de prijsuitreiking van het recente wereldkampioenschap voetbal. De controversiële Zwitser lijkt de verpersoonlijking van het gesjoemel in de hoogste bestuurskringen van de wereldvoetbalbond. De voorbije jaren werd de organisatie onophoudelijk in verband gebracht met aan corruptie gerelateerde onfrisse praktijken. Het schandaal aangaande de toekenning van het WK voetbal 2022 aan Qatar is de meest recente episode in een reeks onthullingen over omkoping van hooggeplaatste bestuursleden.

De corruptieproblemen in de FIFA hebben hun wortels binnen een ruimere problematiek inzake internationale sportfederaties. Toen deze organisaties werden opgericht, weerspiegelde hun gebrek aan een solide interne werking namelijk in grote mate de amateuristische tijdsgeest waarin sportbeoefening plaatsvond. Door de opkomst van het vermarkten van televisierechten, sponsoring en merchandising rijfden grote sportfederaties als de FIFA plots miljarden euro's binnen. Terwijl het financiële klimaat aanzienlijk veranderde, bleven de organisatorische structuren echter grotendeels onveranderd. Bij gebrek aan zowel hoogwaardige (financiële) controlesystemen die gangbaar zijn in internationale (private) instellingen als gelimiteerde ambtstermijnen voor bestuursleden ontstond zo een patronagesysteem: leden van het uitvoerend comité van de FIFA leverden financiële gunsten aan bevriende bestuurders op lagere niveaus of

aan commerciële entiteiten en vice versa (Tomlinson, 2000).

Toch is er ruimte voor enige nuance. In een poging om het imago van de FIFA op te krikken, kreeg Sepp Blatter in 2011 een mandaat om een hervormingsproces te starten. Dit resulteerde in de oprichting van een onafhankelijke hervormingscommissie, die enkele belangrijke organisatorische veranderingen liet doorvoeren (Pieth, 2014). Zo heeft de FIFA nu een sterke, onafhankelijke ethische commissie die de bevoegdheid heeft om onderzoeken te starten naar corruptie en andere handelingen, die de nieuwe, robuustere ethische code overschrijden. Deze commissie onderzocht bijvoorbeeld de aantijgingen over corruptie met betrekking tot Qatar 2022, maar interne onvrede over de officiële conclusies van dit onderzoek leidden tot het vrijwillige ontslag van de voorzitter van de onderzoekskamer, Michael Garcia. Volgens Garcia heeft de FIFA nood aan sterk leiderschap en moet ze dringend de interne cultuur veranderen (BBC, 2014). Een hieraan gerelateerd probleem is dat belangrijke hervormingsvoorstellen die door de FIFA-hervormingscommissie werden voorgesteld door een gebrek aan interne steun niet werden doorgevoerd. Zo zijn er nog steeds geen gelimiteerde ambtstermijnen, wat machtsconcentratie in de hand werkt, en ontbreken state-of-the-art financiële controlesystemen en selectieprocedures met betrekking tot bestuursleden en WK-gastlanden. Dit gaat ten koste van een robuuste, democratische en transparante besluitvorming. Er is met andere woorden nog een lange weg af te leggen vooraleer de FIFA een aanvaardbaar niveau van transparantie en externe verantwoording behaalt.

Idealiter hadden de recente hervormingen binnen de FIFA dus het startpunt gevormd voor een doorlopende zoektocht naar beter bestuur. Maar binnen de FIFA heerst er in feite geen cultuur die gekenmerkt wordt door het in vraag stellen en verbeteren van de interne werking. Een ongezonde mix van bestuurders die jarenlang hun mandaat bekleden, restanten van het oude patronagesysteem en politieke overwegingen binnen de algemene vergadering bemoeilijken het opstarten en doorvoeren van hervormingen aanzienlijk (Pieth, 2014). Bovendien geniet de organisatie een ruime bestuurlijke autonomie, aangezien er slechts in beperkte mate extern verantwoording moet worden afgelegd.

De autonomie van de FIFA

Het organiseren van zinvolle sportcompetitie vereist het implementeren van consistente sportregels. Een internationaal kampioenschap als het WK voetbal kan bijvoorbeeld enkel plaatsvinden als er vooraf regels worden vastgelegd die de (sportieve) voortgang van het toernooi in goede banen leiden. Er is dus een duidelijke nood aan organisaties die er op internationaal niveau voor zorgen dat sportregels worden uitgevaardigd en afgedwongen. Vandaar dat internationale sportorganisaties werden opgericht toen bij het begin van de twintigste eeuw georganiseerde internationale sportcompetitie ontstond. Regels zijn vanzelfsprekend consistenten wanneer ze slechts door één organisatie worden uitgevaar-

digd. Internationale sportorganisaties zoals de FIFA kregen zodoende een regulerend monopolie over hun respectieve sporten.

De sportwereld voert bovendien aan dat de regulering van georganiseerde sport best in een autonome, private sfeer plaatsvindt. Pierre de Coubertin, oprichter van de moderne Olympische Spelen, zette de toon door herhaaldelijk te wijzen op het gevaar van politieke interventies voor de integriteit van sport. Het klopt dat politieke inmenging in sport vaak kwalijke gevolgen heeft gehad, denk bijvoorbeeld aan de uitbuiting van sport voor geopolitieke doeleinden door de Sovjetunie, die leidde tot systematisch dopinggebruik. Autonomie is echter een obsessie voor (internationale) sportorganisaties. Dit komt doordat georganiseerde sport in essentie geworteld is in liberalisme, met name in de vrijheid van vereniging, waardoor de scheiding van sport en staat niet alleen een diepgeworteld maar ook een sterk gekoesterd principe is in de sportwereld (Szymanski, 2006). Net als andere internationale sportorganisaties heeft de FIFA haar bestuurlijke monopolie dus steeds fel verdedigd (Geeraert & Drieskens, 2015).

De ruime bestuurlijke autonomie van de FIFA is echter vooral veroorzaakt door de externe context. Internationale sportfederaties opereren op mondiaal niveau en zijn vrij in de keuze voor hun thuishaven. Naar het voorbeeld van het Internationaal Olympisch Comité nestelde een ruime meerderheid van deze organisaties zich in Zwitserland, waar ze genieten van een bijzonder laks regulerend kader. Zo worden aan de FIFA weinig tot geen organisatorische vereisten opgelegd en geniet de or-

ganisatie van bijzondere privileges inzake belastingen. Bovendien kan corruptie slechts in beperkte mate vervolgd worden door de Zwitserse overheid. Het uitreiken van steekpenningen was lange tijd zelfs gebruikelijk in het Zwitserse zakenleven en gerelateerde uitgaven waren aftrekbaar van bedrijfsbelastingen (Mrkonjic, 2013). De recente corruptieschandalen binnen de FIFA inspireerden de Zwitserse overheid om wetsvoorstellen voor te leggen met het oog op een efficiëntere bestrijding van corruptie.

Indien het Zwitserse parlement deze voorstellen in de toekomst goedkeurt, dan wijzigt de juridische stand van zaken op twee belangrijke punten. Ten eerste zou private corruptie strafbaar worden. Momenteel is corruptie slechts strafbaar indien ze leidt tot oneerlijke concurrentie. Ten tweede zou corruptie door de overheid vervolgd worden, zelfs als de benadeelde partij nalaat een klacht in te dienen. In het huidige systeem is dat niet het geval. De mogelijke impact van deze wijzigingen is bijgevolg groot. Corruptie binnen de FIFA, bijvoorbeeld met betrekking tot de toewijzing van het WK voetbal, zou actief vervolgd kunnen worden door de Zwitserse autoriteiten en daders zouden strafrechtelijke vervolging riskeren.

Er werd achter de schermen echter sterk gelobbyd door de private sector, die, hoewel de maatregelen er uitdrukkelijk op gericht zijn om corruptie binnen internationale sportorganisaties in te dijken, in zijn geheel zou worden getroffen. Momenteel is het daarom onduidelijk of deze veranderingen daadwerkelijk zullen worden doorgevoerd. De (actieve) vervolging van corruptie door de Zwitserse over-

heid is bovendien een belangrijke, maar nogal logische repressieve maatregel die jammer genoeg niet gepaard gaat met een preventieve aanpak. De Zwitserse overheid zou internationale sportorganisaties als de FIFA bijvoorbeeld fundamentele regels inzake goed bestuur kunnen opleggen, waardoor de kans op corruptie verkleint. Internationale sportorganisaties hebben in het verleden echter een strengere regulering van de Zwitserse overheid kunnen afwenden door te dreigen met een verhuis naar een alternatieve locatie (Geeraert, Mrkonjic & Chappelet, 2014).

Terwijl Zwitserland slechts in beperkte mate controle uitoefent op de FIFA, zijn andere betrokken actoren niet in staat of zelfs niet bereid om de FIFA ter verantwoording te roepen. Ten eerste zijn er nationale voetbalfederaties die in principe de directe principalen van de FIFA zijn, aangezien ze de organisatie hebben opgericht. De FIFA telt momenteel niet minder dan 209 aangesloten nationale federaties, die onderling erg verschillen in grootte en structuur, maar wel elk één stem kunnen uitbrengen in de Algemene Vergadering. De stem van een grote federatie als bijvoorbeeld de Duitse weegt even zwaar door als deze van pakweg de federatie van het dwergeiland Sint Maarten. Voor een FIFA-bestuurslid dat tracht te worden (her-)verkozen of steun zoekt voor een bepaalde beleidsagenda, volstaat het in principe om voldoende 'kleintjes' te overtuigen. Aangezien de personen die namens deze federaties stemmen uitbrengen vaak geen onbesproken reputatie genieten, hoeft het niet te verbazen dat stemmen in het verleden vaak gekocht werden. Kleinere federaties zijn boven-

dien vaak afhankelijk van de financiële steun die de FIFA uitkeert, waardoor zij zich nogal welwillend opstellen ten opzichte van FIFA-bestuursleden, die in sterke mate bepalen hoe steunfondsen worden verdeeld. Daarnaast vormt het ledenbestand van de FIFA allesbehalve een homogeen blok, aangezien de prioriteiten en voorkeuren van federaties onderling enorm verschillen. FIFA-bestuursleden kunnen dit gebrek aan homogeniteit uitspelen om zo druk vanuit de federaties te verminderen.

Ten tweede heeft de FIFA commerciële partnerships met multinationale bedrijven die in staat zijn om dankzij hun commerciële slagkracht voetbalregels en wedstrijdsschema's te beïnvloeden. Hun impact mag echter niet worden overschat. Bedrijven als McDonald's, Coca-Cola en Visa worden inderdaad liever niet geassocieerd met corruptie, en ze hebben de FIFA in het verleden herhaaldelijk openlijk opgeroepen om structurele veranderingen door te voeren. Maar imagoschade door corruptie binnen de FIFA lijkt niet op te wegen tegen de voordelen die gepaard gaan met een (commerciële) associatie met het WK voetbal, zeker op het vlak van zichtbaarheid. De concurrentie tussen bedrijven om de schaarse voetbalgerelateerde reclamecontracten belet de commerciële partners van de FIFA dus om verregaande druk uit te oefenen op de organisatie.

Ten derde bezitten voetbalfans in principe een enorme potentiële macht, omdat zij inkomsten genereren voor de FIFA via het aanschaffen van tickets, televisieabbonementen, merchandising, enzovoort. Zonder fans zou sport als commer-

ciële product eenvoudigweg niet bestaan. Deze potentiële hefboom heeft zich echter nooit vertaald in een effectieve impact op de governance van de FIFA door een gebrek aan interne organisatie. De nationale trend binnen supportersmilieus om zich te organiseren in belangengroepen heeft zich vooralsnog niet doorgezet op internationaal niveau.

Ten vierde hebben (onafhankelijke) onderzoeksjournalisten een grote rol gespeeld in het publiek maken van corruptieproblemen in de FIFA. Het belang van grote voetbal evenementen belet de media in het algemeen echter om een sterke druk uit te oefenen op de organisatie.

Ten vijfde wordt algemeen erkend dat sterke niet-gouvernementele organisaties (ngo's) imagoschade kunnen berokkenen aan internationale actoren en hun gedrag zo kunnen beïnvloeden (Keck & Sikkink, 1998; Risse, Ropp & Sikkink, 1999). Bepaalde ngo's stellen zelfs standaarden vast voor internationale bedrijven (Pattberg, 2005). Weinig ngo's hebben zich echter toegelegd op internationale sport. Een belangrijke uitzondering is Play the Game, een Deense organisatie die als doel heeft democratie, transparantie en vrijheid van meningsuiting in internationale sport te promoten (Play the Game, 2014).³

In het algemeen kan men dus stellen dat de FIFA wordt gekenmerkt door een hoge mate van autonomie, omdat er weinig actoren zijn die haar bestuursleden ter verantwoording kunnen roepen. Maar is dit problematisch? Internationale sportorganisaties claimen immers dat zij sport best zo autonoom mogelijk reguleren. Enige vorm van externe controle op de FIFA is niettemin noodzakelijk.

Waarom externe controle op de FIFA noodzakelijk is

De grote mate van bestuurlijke autonomie heeft duidelijk een negatieve invloed gehad op de performantie van FIFA. Bestuursleden moeten zowel intern als extern slechts in zeer beperkte mate verantwoording afleggen en dit belet het continu in vraag stellen van de interne werking van de organisatie. Deze situatie is problematisch, omdat de voetbalsport geteisterd wordt door transnationale problemen die een sociaaleconomische impact hebben op de ruime samenleving en die daarom effectieve en innovatieve acties van voetbalfederaties vereisen. Ten minste vijf voorbeelden kunnen hier aangehaald worden.

Ten eerste heeft de algemene stijging van voetbalgerelateerde inkomsten die verband houden met uitzendrechten, sponsoring en merchandising sinds de jaren 90 een enorme commercialisering van het professionele voetbal veroorzaakt. Dit leidde tot een zeer sterke toename van zowel transferbedragen als internationale geldstromen, wat witwaspraktijken, fraude en malversaties in de hand werkt. Bijgevolg wordt voetbal steeds meer het doel van (internationale) criminele organisaties en de FIFA lijkt niet in staat om deze problemen passend aan te pakken. Ten tweede worden voetbalcompetities geteisterd door omkoping van spelers en scheidsrechters door machtige criminele netwerken, die zodoende zelfs topwedstrijden kunnen vervalsen (Hill, 2010). Ten derde werd door malafide voetbalmakelaars een mensenhandel opgezet waarbij duizenden jonge Afrikaanse en

Zuid-Amerikaanse voetballers betrokken zijn. Deze uitbuiting wordt gestimuleerd door het feit dat makelaars recht hebben op minstens 10% van de transferbedragen die voor de diensten van hun cliënten betaald worden (Tshimanga & Bakadiababu, 2001). De FIFA herbekijkt momenteel haar licentiesysteem, maar slaagt er voorlopig niet in om deze misstanden te bestrijden. Ten vierde heeft de FIFA het potentieel om door de sociale, culturele, opvoedkundige en psychologische kracht van voetbal bij te dragen tot de emancipatie van minderheden en zo een belangrijke actor in internationale ontwikkelingssamenwerking te zijn (Eisenberg, 2006). Het gebrek aan een transparante verdeling van ontwikkelingsfondsen door de FIFA heeft echter meermaals tot misbruiken geleid. Ten slotte blijkt het WK voetbal voor organiserende landen een weinig duurzame investering te zijn. Vooraf vastgelegde criteria inzake economische, sociale en milieuduurzaamheid zouden tot een win-winsituatie kunnen leiden voor de FIFA en de landen die het WK organiseren.

Hoewel de FIFA uiteraard geen directe verantwoordelijkheid draagt voor alle misstanden waarmee voetbal op internationaal niveau geconfronteerd wordt, tonen deze vijf voorbeelden aan dat er een sterke nood is aan een performante en innovatieve mondiale voetbalfederatie. Deze kwestie is des te relevanter binnen een Europese context, aangezien Europa het epicentrum is van de voetbalsport (Geeraert, 2014a). EU-lidstaten hebben er alle belang bij om de FIFA te nopen tot meer performantie. Toch lijkt het vooral de FIFA te zijn die invloed uitoefent op afzonderlijke EU-lidstaten en niet omgekeerd.

Hoe de FIFA EU-lidstaten onder controle houdt

Door het belang van voetbal in Europa en omdat (Europese) landen afzonderlijk geen mogelijkheden hebben tot het uitoefenen van hiërarchische macht op de organisatie, heeft de FIFA een aantal belangrijke troeven in handen om EU-lidstaten onder de knoet te houden. De FIFA heeft zodoende zelfs het (voetbalgerelateerde) beleid van sommige lidstaten weten te wijzigen.

De FIFA kan landen (en hun voetbalclubs) beletten om deel te nemen aan internationale competities of de organisatie van een evenement in te trekken (García & Meier, 2013; García & Weatherill, 2012, p. 249; Kędzior & Szczepanik, 2012, p. 212). Zo dreigde de FIFA met een schorsing van de Griekse, Spaanse en Poolse nationale voetbalfederaties wanneer hun respectieve nationale overheden deze federaties aan banden wilden leggen door het invoeren van een strenger toezicht op hun handelingen (García & Meier 2013). De Poolse overheid wilde bijvoorbeeld een strakker regulerend kader introduceren om ernstige problemen inzake corruptie binnen de Poolse nationale voetbalfederatie te bestrijden. De FIFA kreeg hierbij de steun van de Europese voetbalfederatie UEFA, die prompt dreigde om Polen de organisatie van het Europese kampioenschap voor landenteams te ontnemen (Kędzior & Szczepanik, 2012, p. 212). In de drie afzonderlijke gevallen kreeg de FIFA haar zin en wijzigden de respectieve overheden hun plannen.

In strijd handelen met de voorkeuren van de FIFA kan ook schade toebrengen

aan de kansen van een land om een belangrijk voetbalevenement te organiseren. Verscheidene Europese lidstaten hebben om die reden bijvoorbeeld nagelaten om een sterk standpunt in te nemen toen Qatar ten nadele van hun kandidatuur de organisatie van het WK voetbal 2022 kreeg toegewezen na een – zo zou later blijken – dubieuze interne stemmingsronde.⁴

De schaduw van de interne markt

Terwijl haar afzonderlijke lidstaten duidelijk niet in staat zijn om controle uit te oefenen op de FIFA, lijkt de EU in een unieke positie te verkeren om de organisatie te beïnvloeden (Geeraert & Drieskens, 2015). Dat de EU, een regionale organisatie met 28 lidstaten, controle kan uitoefenen op de FIFA, een wereldwijde organisatie met 209 aangesloten nationale voetbalfederaties, is allesbehalve vanzelfsprekend. Toch heeft de EU twee opties voor het uitoefenen van invloed op de FIFA: via (de handhaving van) het EU-recht en door het nemen van ‘zachte’ maatregelen die ressorteren onder haar sportbeleid. De eerste interventies van de EU in internationale sport dateren van de jaren 70 en hielden verband met het toepassen van interne marktregels op internationale sportfederaties. Regels die worden uitgevaardigd door deze organisaties vallen vaak binnen de interne marktbevoegdheid van de EU en schenden dus mogelijk Europese regels inzake vrijheid van beweging en mededinging (Parrish, 2003). De FIFA realiseerde zich dit echter pas in 1995, toen het

Hof van Justitie van de EU (HvJ) in het Bosman-arrest oordeelde dat zowel het toenmalige internationale transfersysteem voor voetballers als een quotasysteem dat het aantal buitenlandse voetballers in een team beperkte de regels inzake vrij verkeer van werknemers schonden.⁵ Het Hof en de Europese Commissie hebben zich sindsdien een aantal keer gebogen over internationale voetbalregels. Hoewel eigenlijke afdwinging eerder beperkt bleef, heeft dit toch geresulteerd in uitspraken van het Hof van Justitie en in regulerende praktijken door de Commissie. Het Hof heeft voornamelijk gehandeld op basis van het beginsel van vrij verkeer (van werknemers) in voetbal- en sportzaken. De impact van de Commissie daarentegen komt hoofdzakelijk voort uit haar verregaande bevoegdheden als publieke handhavingsinstantie van het Europese mededingingsrecht.

In tegenstelling tot de hiërarchische mogelijkheden van de EU in relatie tot de FIFA op basis van interne marktbevoegdheden heeft de EU slechts een coördinerende bevoegdheid voor het uitbouwen van een sportbeleid. De FIFA heeft bovendien haar thuisbasis in Zwitserland, waardoor ze in principe buiten de harmoniserende EU-wetgeving valt.⁶ Hierdoor lijkt de Europese invloed op de FIFA beperkt tot het afdwingen van interne marktregels. Sinds het Verdrag van Lissabon het sportbeleid van de EU formaliseerde door het toekennen van een coördinerende en ondersteunende bevoegdheid, hebben (niet-hiërarchische) beleidsmaatregelen, ontwikkeld binnen een samenspel tussen de Raad (als uiteindelijke bepaler van het Europese sportbeleid), de Commissie

(als uitvoerder) en het Europees Parlement (dat voornamelijk informele invloed heeft), steeds vaker een impact op de FIFA (Geeraert, 2014a). Aangezien de EU slechts een beperkte bevoegdheid heeft ter zake, waardoor wetgeving gericht op het reguleren van de FIFA zo goed als uitgesloten is, moet ze 'zachte', niet-hiërarchische maatregelen treffen om te trachten de FIFA te beïnvloeden (Kooiman, 1993; Osborne & Gaebler, 1992). Zulke maatregelen komen neer op onderhandelen en overtuigen, bijvoorbeeld door middel van het promoten van principes van goed bestuur (Europese Commissie, 2011, p. 13), het verspreiden van best practices (Europese Commissie, 2013; Raad van de EU, 2011), en het financieren van projecten en studies. Zodoende wordt de FIFA in een bepaalde richting 'gestuurd'. Aangezien de FIFA niet gedwongen wordt om haar gedrag aan te passen, beslist ze vrijwillig en autonoom of ze ingaat op de pogingen tot sturen van de EU. De laatste jaren laat de FIFA zich steeds vaker beïnvloeden door zachte EU-maatregelen. Inspanningen van de Commissie leidden bijvoorbeeld tot de steun van de FIFA voor minimumvoorwaarden in contracten tussen voetballers en clubs die sociale misstanden in Oost-Europese voetbalcompetities helpen te bestrijden (Geeraert, 2014b).

Dat de FIFA zich laat beïnvloeden door de EU lijkt op het eerste gezicht merkwaardig. De governance-literatuur suggereert namelijk dat entiteiten die worden onderworpen aan zachte maatregelen slechts een mate van meegaandheid zullen tentoonspreiden wanneer een weigerachtige houding leidt tot kosten (Héritier & Rhodes, 2011; Scharpf, 1994). Aange-

zien de Commissie door haar gebrek aan hiërarchische mogelijkheden niet in staat lijkt om kosten op te leggen aan de FIFA (bijvoorbeeld door het reguleren van de FIFA door middel van het instellen van wetgeving), lijkt het alsof de Commissie volkomen afhankelijk is van de goodwill van de FIFA, wanneer ze deze in een welbepaalde richting tracht te sturen. Maar waarom zou een mondiale organisatie van het economische en politieke kaliber van de FIFA luisteren naar de EU? Enkele jaren geleden merkte Sepp Blatter zelfs hoogmoedig op dat de EU “slechts een regionale organisatie [is], die zelfs niet alle landen op het Europese continent vertegenwoordigt” (Blatter in García, 2007).

Het antwoord op deze vraag is te vinden in de indirecte externe effecten van de “market power” van de EU, dat wil zeggen in het vermogen om haar grote interne markt te reguleren (Damro, 2012). Eigen onderzoek toont aan dat de capaciteit van de EU om de FIFA te beïnvloeden via zachte maatregelen niet kan worden begrepen zonder rekening te houden met de regulerende capaciteiten van de EU in het kader van haar interne marktbevoegdheden (Geeraert & Driessens, 2015). Indien de FIFA de pogingen van de EU tot sturen door middel van zachte maatregelen gewoon naast zich neer zou leggen, dan zou dit namelijk de kans op hiërarchische EU-maatregelen (en dus ‘kosten’ voor de FIFA) verhogen, en wel om twee redenen. Ten eerste kan het de goodwill van de Commissie in de toepassing van EU-(mededingings)recht op de FIFA beïnvloeden. Momenteel onderhandelt de Commissie vooral met sportfederaties zoals de FIFA in plaats van naleving af te

dwingen door middel van sancties. In het algemeen houdt de Commissie bovendien erg veel rekening met de “specifieke kenmerken van sport [...] bij de beoordeling van het feit of de sportregels aan de voorschriften van het EU-recht voldoen” (Europese Commissie, 2011, p. 11). Sommige auteurs vinden daarom dat de Commissie in haar regulerende praktijken inzake mededinging “te genereus” is voor de FIFA (Weatherill, 2003, p. 92). Een weigerachtige houding van de FIFA inzake zachte maatregelen zou ervoor kunnen zorgen, dat de Commissie haar aanpak in haar mededingingsbeleid ten opzichte van de FIFA verstrengt.

Ten tweede kan een weigerachtige houding de stimulans verhogen voor de EU-lidstaten (verenigd in de Raad) om te interveniëren in de activiteiten van de FIFA, wat weer kan leiden tot Europese wetgeving in voetbalgerelateerde domeinen. Zoals aangehaald, zijn de opties van de EU om de FIFA te reguleren door middel van het instellen van wetgeving beperkt. Toch zou de EU in principe op basis van haar interne marktbevoegdheid bepaalde aspecten aangaande spelermakelaars, match-fixing en mediarechten kunnen reguleren. De Europese instellingen respecteren momenteel in hoge mate de autonomie van de FIFA om voetbal te reguleren, maar dit respect zou kunnen verminderen indien de FIFA niet zou openstaan voor sturende acties vanwege de EU. De FIFA weet dat ze er daarom goed aan doet om goodwill te creëren bij de EU. Sepp Blatters ietwat neerbuigende opmerking over de EU stamt uit een tijdperk waarin de FIFA zich grotendeels onbewust was van de potentiële macht van de EU.⁷ Vandaag

tracht de FIFA een constructieve dialoog te onderhouden met de Europese instellingen, voornamelijk met de Commissie, om zo de goodwill van de EU te behouden inzake de handhaving van het Europees recht. De FIFA treedt ook in dialoog met de Commissie om zo Europese regelgeving in voetbalzaken af te wenden.

De open houding van de FIFA ten opzichte van Europese initiatieven lijkt de Commissie – de uitvoerder van het Europese sportbeleid – een enorm potentieel te geven om een sturende rol aan te nemen ten opzichte van de FIFA. Door gebruik te maken van zachte maatregelen kan de Commissie de FIFA beïnvloeden en de organisatie in een welbepaalde richting sturen. Toch is hier enige nuance aangegeven. De macht van de Commissie ten opzichte van de FIFA is namelijk beperkt, aangezien ze EU-invloed heeft weten te kanaliseren door gebruik te maken van diverse strategieën.

Het terugwinnen van autonomie

De FIFA heeft niet lijdzaam toegekeken hoe de EU zich steeds meer mengt in haar activiteiten. De organisatie heeft in toenemende mate strategieën ontwikkeld die haar in staat stellen om haar autonomie te verdedigen en tot op een bepaalde hoogte zelfs terug te winnen. Deze strategieën zorgen ervoor, dat de FIFA Europese inmenging maximaal afwendt.

De FIFA kan inspelen op het gebrek aan eenduidigheid onder EU-lidstaten over het nut van overheidsinterventies in sport/

voetbal. Sport is duidelijk een zeer gevoelig beleidsthema dat verbonden is met nationale culturen en tradities. Bovendien onderhoudt de FIFA net als andere voetbalfederaties goede contacten met politici, die voetbal vaak gebruiken om stemmen te winnen en zelfs voetbalfan worden om politieke redenen. Nationale voetbalfederaties hebben ook vaak sterke banden met hun overheid, waarop de FIFA kan inspelen (García, 2011; García & Weatherill, 2012; Niemann & Brandt, 2008). Gesteund door andere internationale sportfederaties heeft de FIFA zodoende de steun verkregen van de Europese staatshoofden en regeringsleiders voor de idee dat ze een speciale behandeling verdient inzake EU-recht en dat de Europese instellingen haar autonomie moeten respecteren. Lobbyen zorgde er op die manier voor dat EU-lidstaten minder geneigd zijn om te interveniëren via recht en sportbeleid. De openlijke steun van lidstaten zorgde bovendien voor de nogal genereuze behandeling van voetbalzaken door de Commissie op basis van haar mededingingsbevoegdheden (García, 2011; Niemann & Brandt, 2008; Parrish, 2003; Weatherill, 2003). Hoewel de Commissie met een zekere mate van autonomie kan handelen in mededingingszaken, is het duidelijk dat ze haar beslissingen niet in een ‘politiek vacuüm’ neemt (Niemann & Brandt, 2008, p. 98).

Door de macht van de FIFA over afzonderlijke EU-lidstaten zijn deze, wanneer ze voorzitter zijn van de Raad, erg terughoudend om onderwerpen op de agenda te plaatsen die zouden kunnen leiden tot een verhoogde EU-inmenging in de activiteiten van de FIFA. De Raad heeft een zeer belangrijke agenda-settingrol en be-

invloedt daardoor de maatregelen van de Commissie aanzienlijk.

Ten slotte kan de FIFA het Europese sportbeleid beïnvloeden door contacten te onderhouden met het Europees Parlement en de Commissie. Toen het Parlement zich beraadde over het uitvaardigen van een resolutie aangaande corruptie binnen de FIFA, werd contact opgenomen met gezaghebbende parlementariërs in een poging hen te overtuigen deze plannen te laten varen. Deze strategie bleek succesvol.⁸ De FIFA participeert daarnaast sinds kort in vergaderingen en seminars die door de Commissie worden georganiseerd. Zo nam ze onder meer deel aan de vergaderingen van de expertengroep goed bestuur die de Raad moet informeren over de richting van toekomstige Europese maatregelen over sport.

De FIFA heeft de bevoegdheid aanvaard van het Internationale Sporttribunaal (TAS), een internationaal arbitrage-tribunaal dat bevoegd is om private sportgerelateerde geschillen te beslechten. De oprichting van het TAS heeft geleid tot de verdere ontwikkeling van private arbitrage in sportgeschillen, wat de sportwereld in staat stelt om geschillen te beslechten volgens eigen regels en procedures. Sportarbitrage is flexibeler, goedkoper en sneller dan het afdwingen van private rechten via het Hof van Justitie, waardoor ontevreden voetballers, clubs en andere stakeholders minder geneigd zijn om voetbalregels in vraag te stellen op basis van het Europees recht. Sinds de FIFA de bevoegdheid van het TAS heeft aanvaard, is het aantal voetbalgerelateerde geschillen die door het tribunaal werden behandeld enorm gestegen (Wild, 2012).

Ten slotte heeft de FIFA in een aantal rechtszaken een schikking getroffen voordat het Hof van Justitie een uitspraak kon doen. Hierdoor voorkwam ze de ontwikkeling van jurisprudentie in voetbalzaken, wat er waarschijnlijk voor zou zorgen dat stakeholders zich sneller richten tot de EU wanneer ze niet akkoord gaan met een beslissing of regel uitgevaardigd door de FIFA.

Concluderend: een sterke Commissie is een “winning team”

Ondanks de recente positieve veranderingen in het bestuur van de FIFA blijft het ter verantwoording roepen van de organisatie noodzakelijk. Daar waar andere actoren hiertoe niet in staat blijken te zijn, kan de EU de autonomie van de FIFA gevoelig inperken. Hoewel de EU steeds meer een sturende rol speelt in het bestuur van de FIFA, blijft er heel wat potentieel onbenut. De FIFA heeft, geholpen door andere sportfederaties, de invloed van de EU weten te kanaliseren door middel van verschillende strategieën. Deze proactieve houding staat in schril contrast met de voorzichtige benadering van de EU ten opzichte van internationale sportfederaties.

Een voetbalmetafoor stelt ons in staat om de zaken scherp te stellen. Wil de EU haar invloed op de FIFA uitbouwen, dan moet ze zich bewust zijn van de regels van het spel die de mate van invloed bepalen. Waar de FIFA aanvankelijk duidelijk wedstrijdritme miste, getuige de ietwat stun-

telige opmerking van Blatter over de EU, geraakt de organisatie steeds meer ingespeeld in dit spel en kan ze de EU stilaan op de eigen helft terugdringen. Hoewel de EU in staat is om af en toe speldenprikjes uit te delen, is ze slechts een schim van de sterke speler die ze zou kunnen zijn. Het grote probleem is dat de spits van de EU-ploeg, de Europese Commissie, vaak op een eiland speelt, aangezien de Raad, als spelverdeler, voor onvoldoende aanvoer en steun zorgt.

Een sterke Commissie met een duidelijk politiek mandaat lijkt inderdaad een absolute voorwaarde voor het uitbouwen van EU-invloed op de FIFA. Dit wordt echter bemoeilijkt door de twijfelende houding van de Raad, die veel belang hecht aan de autonomie van sportfederaties. De Commissie is minder onderworpen aan de macht van de FIFA dan afzonderlijke EU-lidstaten en ook minder begrensd door binnenlandse politieke overwegingen die gerelateerd zijn aan de specifieke culturele status van sport. Om die reden lijkt vooral de Commissie in staat om een sterkere ondernemende rol te spelen in internationale sport in het algemeen en voetbal in het bijzonder. Sport niet expliciet vermelden als EU-bevoegdheid bij de voorstelling van de nieuwe ploeg van Commissarissen getuigt echter niet van enige ambitie om het onbenutte EU-potentieel te willen vervullen.

Juncker noemde zijn ploeg een “winning team” bij de voorstelling van de nieuwe Commissie (Europese Commissie, 2014). Indien hij wil dat zijn ploeg de komende jaren een rol van betekenis gaat spelen in de governance van de FIFA, had hij beter een krachtig signaal

gegeven door sport als Europese bevoegdheid meer zichtbaarheid te geven. In het geval van de FIFA doet hij er, als liefhebber van sportmetaforen, immers goed aan om de beroemde voetbalmetafoor van de legendarische Nederlandse voetbaltrainer Rinus Michels in het achterhoofd te houden: “Topvoetbal is zoiets als oorlog. Wie te netjes blijft, is verloren”.

Noten

1. Na protest werd dit aangepast. Sport maakt nu voor de eerste maal een zichtbaar onderdeel uit van een Commissieportefeuille.
2. De relatie FIFA-EU is het voorwerp van analyse. Dit essay doet dus geen uitspraken over relaties tussen de EU en andere internationale sportorganisaties, al vertonen deze met de UEFA en het IOC (samen met de FIFA de machtigste organisaties in hun soort) erg veel gelijkenissen en zijn de opportuniteiten en beperkingen voor EU-invloed grotendeels dezelfde (Geeraert & Drieskens, 2015; Geeraert, Mrkonjic & Chappelet, 2014).
3. In opdracht van Play the Game voert de auteur van dit stuk momenteel een onderzoek naar goed bestuur in de 35 Olympische sportfederaties uit op basis van de Sports Governance Observer, een benchmarkinstrument dat werd ontwikkeld in samenwerking met zes Europese universiteiten.
4. Interview, Europees Parlementslid 10 juli 2013.
5. Case C-415/93 [1995] ECR I-4921.

6. Al werden er verscheidene bilaterale akkoorden gesloten tussen de EU en Zwitserland. Het onderzoeken van de juridische contingenties hiervan valt echter buiten het kader van dit essay.

7. Dit in tegenstelling tot de Union of European Football Associations (UEFA), de federatie die bevoegd is voor de organisatie van voetbalcompetities op Europees niveau (cf. García, 2007).

8. Interview Europees Parlementslid 10 juli 2013.

Bibliografie

- BBC (2014). *Fifa Has to Change its Culture – Ethics Investigator Michael Garcia*, beschikbaar op <http://www.bbc.com/sport/0/football/29603170> (geraadpleegd in april 2015).
- Damro, C. (2012). Market Power Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(5), 682-699.
- Eisenberg, C. (2006). FIFA 1975-2000: The Business of a Football Development Organisation. *Historical Social Research*, 31(1), 55-68.
- Europese Commissie (2011). *Developing the European Dimension in Sport*, COM (2011) 12 final, beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1401997912784&uri=CELEX:52011DC0012> (geraadpleegd in juni 2014).
- Europese Commissie (2013). *EU Expert Group Good Governance. Deliverable 2: Principles of Good Governance in Sport*, beschikbaar op http://ec.europa.eu/sport/library/policy_documents/xg-gg-201307-dlvrl2-sept2013.pdf (geraadpleegd in juni 2014).
- Europese Commissie (2014). *The Juncker Commission: A Strong and Experienced Team Standing for Change*. IP/14/984 10/09/2014, beschikbaar op http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_en.htm (geraadpleegd in september 2014).
- García, B. (2007). UEFA and the European Union: From Confrontation to Cooperation. *Journal of Contemporary European Research*, 3(3), 202-223.
- García, B. (2011). The 2001 Informal Agreement on the International Transfer System. *European Sports Law and Policy Bulletin*, 2, 17-29.
- García, B. & Meier, H. (2013). *Keeping Private Governance Private: Is FIFA Blackmailing National Governments?* Paper Presented at the 13th EUSA Biennial Conference, Hyatt Regency Baltimore, Baltimore, 9-11 May.
- García, B. & Weatherill, S. (2012). Engaging with the EU in Order to Minimize Its Impact: Sport and the Negotiation of the Treaty of Lisbon. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 238-256.
- Geeraert, A. (2014a). New EU Governance Modes in Professional Sport: Enhancing Throughput Legitimacy. *Journal of Contemporary European Research*, 10(3), 302-321.
- Geeraert, A. (2014b). The European Sectoral Social Dialogue Committee in the Professional Football Sector. *European Sports Law and Policy Bulletin*, 4, 437-453.
- Geeraert, A., Alm, J. & Groll, M. (2013). Good Governance in International Sport Organisations: An Analysis of the 35 Olympic Sport Governing Bodies. *International*

- Journal of Sport Policy and Politics*, iFirst publicatie, 1-26.
- Geeraert, A. & Drieskens, E. (2015). The EU Controls FIFA and UEFA: A Principal-agent Perspective. *Journal of European Public Policy*, iFirst publicatie.
- Geeraert, A. Mrkonjic, M. & Chappelet, J. (2014). A Rationalist Perspective on the Autonomy of International Sport Governing Bodies: Towards a Pragmatic Autonomy in the Steering of Sports. *International Journal of Sport Policy and Politics*, iFirst publicatie, 1-16.
- Héritier, A. & Rhodes, M. (Eds.) (2011). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Hill, D. (2010). *The Fix: Soccer and Organized Crime*. Toronto: McClelland & Stewart.
- Jennings, A. (2006). *Foul! The Secret World of FIFA: Bribes, Vote-rigging and Ticket Scandals*. London: Harper Collins.
- Keck, M. & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kędzior, M. & Szczepanik, M. (2011). Poland: New Shape, Old Problems. In A. Niemann, B. García & W. Grant (Eds.), *The Transformation of European Football: Towards the Europeanisation of the National Game* (pp. 204-219). Manchester: Manchester University Press.
- Kooiman, J. (Ed.), (1993). *Modern Governance: New Government-society Interactions*. London: Sage.
- Mrkonjic, M. (2013). The Swiss Regulatory Framework and International Sports Organisations. In J. Alm (Ed.), *Action for Good Governance in International Sports Organisations* (pp. 128-132). Copenhagen: Play the Game/Danish Institute for Sports Studies.
- Niemann, A. & Brand, A. (2008). The Impact of European Integration on Domestic Sport: The Case of German Football. *Sport in Society*, 11(1), 90-106.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Parrish, R. (2003). *Sports Law and Policy in the European Union*. Manchester: Manchester University Press.
- Pattberg, P. (2005). The Forest Stewardship Council: Risk and Potential of Private Forest Governance. *Journal of Environment Development*, 14(3), 356-374.
- Pieth, M. (2014). *Reforming FIFA*. Zurich: Dike Verlag AG.
- Play the Game (2014). *Play the Game*. Beschikbaar op <http://www.playthegame.org> (geraadpleegd in maart 2014).
- Raad van de Europese Unie (2011). Resolution on a European Union Work Plan for Sport for 2011-2014, 2011/C 132/01. *Official Journal of the European Union*, 0001-0005, 1 juli, beschikbaar op [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42011Y0601\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42011Y0601(01)) (geraadpleegd in juni 2014).
- Risse, T., Ropp, S.C. & Sikkink, K. (1999). *The Power of Human Rights, International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, F. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27-53.
- Szymanski, S. (2006). *A Theory on the Evolution of Modern Sport*. International Association of Sports Economists Working Paper Series, No. 06-30.

- Tomlinson, A. (2000). FIFA and the Men Who Made It. *Soccer and Society*, 1(1), 55-71.
- Tshimanga, B. & Bakadiababu, E. (2001). *Le Commerce et la Traite des Footballeurs Africains et Sud-Américains en Europe*. Paris: L'harmattan.
- Weatherill, S. (2003). Fair Play, Please! *Common Market Law Review*, 40(1), 51-93.
- Wild, A. (Ed.) (2012). *CAS and Football: Landmark Cases*. The Hague: T.M.C. Asser Press.