



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.149/3
van 22 oktober 2013

over

een voorontwerp van decreet 'inzake gezond en ethisch sporten'

Op 17 september 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 24 oktober 2013, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘inzake gezond en ethisch sporten’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een nieuwe regeling inzake gezond en ethisch sporten in te voeren, die in de plaats komt van de regeling die is opgenomen in het decreet van 13 juli 2007 ‘inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening’, dat wordt opgeheven.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat een bepaling betreffende de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van het aan te nemen decreet. Hoofdstuk 2 bevat definities. In hoofdstuk 3 wordt het doel van het ontworpen decreet omschreven en worden een aantal beginselen bepaald.

Hoofdstuk 4 heeft betrekking op het gezond sporten. De verplichtingen ter zake van de sportorganisaties worden erin bepaald en de Vlaamse Regering wordt erin gemachtigd om kwaliteitsstandaarden voor een beleid of een praktijk inzake gezond sporten te erkennen of op te leggen. Tevens wordt de bevoegdheid om de sporters een sportmedisch geschiktheidsonderzoek op te leggen aan de sportorganisaties toegekend en wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om voor sportmedische geschiktheidsonderzoeken kwaliteitsstandaarden te erkennen of op te leggen, om voorwaarden te bepalen voor het beoefenen van sporten die een bijzonder risico inhouden en om sporten die een extreem risico inhouden te verbieden.

Hoofdstuk 5 betreft het ethisch sporten. Het bevat vooreerst principes inzake de gezamenlijke verantwoordelijkheid ter zake van de Vlaamse overheid en de sportorganisaties. Tevens wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om kwaliteitsstandaarden vast te leggen of te erkennen voor een beleid of een praktijk inzake ethisch verantwoord sporten, om lerende netwerken tot stand te brengen en om sportorganisaties aan te wijzen die daarin participeren, alsmede om richtsnoeren voor ethisch sporten op te stellen waarmee de sportorganisaties in hun beleid en initiatieven tot sportbeoefening rekening moeten houden.

Hoofdstuk 6 heeft betrekking op expertise, beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om één of meer expertencommissies inzake gezond of ethisch sporten op te richten met het oog op het verlenen van advies aan de Vlaamse Regering en om de regels ter zake te bepalen. Er wordt daarnaast bepaald dat één of meer organisaties voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van gezond of ethisch sporten erkend en gesubsidieerd kunnen worden. Het ontwerp bepaalt de voorwaarden om erkend en gesubsidieerd te worden en te blijven, waaronder het

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met de hogere rechtsnormen verstaan.

vervullen van bepaalde opdrachten. Tevens wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om aanvullende opdrachten en de voorwaarden voor de uitvoering van de in artikel 15, § 3, eerste lid, van het ontwerp bedoelde opdrachten te bepalen, evenals de procedure en de termijn voor de erkenning en de subsidiëring.

Hoofdstuk 7 bevat “budgettaire bepalingen”. De Vlaamse Regering wordt erin gemachtigd om voor de ondersteuning of de financiering van bepaalde activiteiten in verband met gezond en ethisch sporten financiële middelen uit te trekken en om de voorwaarden, de procedure en de termijn voor de subsidiëring te bepalen. Daarnaast wordt het begrotingsfonds ter bevordering van de medisch verantwoorde sportbeoefening, opgericht bij artikel 53 van het decreet van 13 juli 2007, omgevormd tot een begrotingsfonds ter bevordering van een dopingvrije, gezonde en ethisch verantwoorde sport. Het ontwerp bepaalt de ontvangsten van het fonds en de uitgaven die er kunnen worden op aangerekend.

Hoofdstuk 8, getiteld “Sancties”, bepaalt de maatregelen die de Vlaamse Regering kan opleggen aan sportorganisaties die de bepalingen van het aan te nemen decreet niet naleven of die een verboden vorm van sportbeoefening organiseren of eraan meewerken. Die maatregelen zijn een aanmaning, een administratieve geldboete en een verbod om gedurende een bepaalde periode sportbeoefening te organiseren, de deelname eraan mogelijk te maken of daarvoor als leidende instantie op te treden. Alle overheden zijn verplicht om in dit geval elke vergunning tot het organiseren van sportbeoefening te weigeren of in te trekken.

Hoofdstuk 9 bevat de slotbepalingen, zijnde een bepaling tot opheffing van het decreet van 13 juli 2007 en de overgangsbepalingen in dit verband, en een bepaling inzake de inwerkingstelling van het aan te nemen decreet, of van zekere bepalingen ervan, die aan de Vlaamse Regering wordt overgelaten.

BEVOEGDHEID

3. Het ontwerp regelt zowel gezondheidsaspecten als ethische aspecten van de sportbeoefening. Zoals in advies 44.941/1/V van 26 augustus 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 november 2008² werd opgemerkt, behoort een regeling van het eerste aspect tot de aangelegenheid van de “activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg” bedoeld in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, en het tweede aspect tot de aangelegenheid van de sport bedoeld in artikel 4, 9°, van die bijzondere wet. Het ontwerp regelt derhalve zowel een persoonsgebonden aangelegenheid als een culturele aangelegenheid. In het genoemde advies werd erop gewezen dat het, gelet op het verschillende territoriale toepassingsgebied van decreten inzake deze aangelegenheden te Brussel-Hoofdstad, geen aanbeveling verdient in één enkel decreet beide aangelegenheden te regelen. In het voorliggende ontwerp worden evenwel afzonderlijke hoofdstukken gewijd aan, enerzijds, het gezond en, anderzijds, het ethisch sporten, waarbij de onderscheiden rechten en verplichtingen inzake de ene en de andere aangelegenheid

² Decreet van 21 november 2008 ‘houdende wijziging van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening en van het decreet van 24 juli 1996 tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar’ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1843/1, 3-4, opmerking 3.

duidelijk van elkaar worden onderscheiden. Daardoor wordt in grote mate tegemoet gekomen aan het in advies 44.941/1/V opgeworpen bezwaar; enkel wanneer één of meerdere organisaties die op grond van artikel 16, eerste lid, 1°, 3° en 5°,³ van het aan te nemen decreet kunnen worden gesubsidieerd, werkzaam zijn te Brussel-Hoofdstad en zich zowel op gezond als op ethisch sporten zouden richten, zou het onderscheiden territoriale toepassingsgebied van de decreten te Brussel-Hoofdstad nog vragen kunnen doen rijzen. In dat geval zullen de in de artikelen 127, § 2, en 128, § 2, van de Grondwet opgenomen criteria voor territoriale toepassing van de gemeenschapsdecreten te Brussel-Hoofdstad cumulatief dienen te worden toegepast, zodat de betrokken organisatie of organisaties zowel omwille van haar of hun activiteiten als omwille van haar of hun organisatie moeten kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

VORMVEREISTEN

4. De artikelen 15 en 16 van het ontwerp hebben betrekking op de subsidiëring van één of meer organisaties voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van gezond of ethisch sporten en op de subsidiëring van initiatieven ter bevordering van het gezond of ethisch sporten, het sportmedisch geschiktheidsonderzoek, de organisatie of de deelname aan lerende netwerken voor ethisch sporten en het wetenschappelijk onderzoek over gezond of ethisch sporten.

Gevraagd of deze artikelen werden aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“Het gaat niet om staatssteun in de zin van de bepalingen van artikel 107-108 VWEU, aangezien het geen steun betreft aan economische activiteiten, maar subsidiëring betreft voor diensten van algemeen belang. Er is geen ‘markt’ voor dergelijke taken, die zonder steun van de overheid niet zouden uitgevoerd worden. Het feit dat de begunstigden vzw’s zijn, of stichtingen/vennootschappen met sociaal doel zijn, ook al speelt het juridisch statuut van de begunstigde in principe geen rol, is een belangrijke aanwijzing van het niet-commerciële doeleinde van de maatregel. De ontworpen regeling werd bijgevolg niet vooraf aangemeld bij de Europese Commissie omdat het definiëren en organiseren van een dienst van algemeen belang behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten of de Gemeenschappen en Gewesten.”

Mede gelet op de vaagheid van het ontwerp omtrent de te ondersteunen initiatieven (zie evenwel de opmerkingen 10.3 tot 10.3.5), kan niet zonder meer worden aangenomen dat de subsidieregeling enkel betrekking heeft op niet-economische diensten van algemeen belang, in welk geval de artikelen 107 tot 109 van het VWEU niet van toepassing zijn

³ Een organisatie bedoeld in artikel 16, eerste lid, 2°, van het ontwerp verricht enkel een taak op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, en een organisatie bedoeld in artikel 16, eerste lid, 4°, van het ontwerp enkel een taak op het vlak van de culturele aangelegenheid “sport”, zodat er wat die organisaties betreft op het vlak van de toepassing van het aan te nemen decreet te Brussel-Hoofdstad geen probleem kan rijzen.

en de artikelen 15 en 16 van het ontwerp bijgevolg zijn vrijgesteld van aanmelding bij de Europese Commissie.⁴

De stellers van het ontwerp doen er dan ook goed aan het ontwerp nog eens grondig te onderzoeken (en eventueel te verduidelijken) in het licht van de problematiek van de staatssteun, eventueel in samenspraak met de bevoegde diensten van de Europese Commissie. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat, in het geval de ontworpen regeling of een deel ervan zou worden beschouwd als een regeling inzake staatssteun, het miskennen van de aanmeldingsverplichting de onwettigheid van de betrokken staatssteun tot gevolg heeft, zelfs al zou die *in se* verenigbaar met het recht van de Europese Unie kunnen worden verklaard, alsmede, in beginsel, de verplichting tot terugvordering van de onrechtmatig toegekende steun.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Definitie van sportorganisatie

5. Overeenkomstig artikel 2, 4°, van het ontwerp wordt een “sportorganisatie” gedefinieerd als “elke organisatie die tot hoofdzakelijk doel heeft een of meer vormen van sportbeoefening aan te bieden, door ze te organiseren, de deelname eraan mogelijk te maken of in dat verband als leidende instantie op te treden”. Door de algemene formulering van deze definitie kan niet worden uitgemaakt of de verplichtingen die bij het aan te nemen decreet aan sportorganisaties worden opgelegd, aan de sportfederaties zijn gericht, aan de sportverenigingen die al dan niet bij een sportfederatie zijn aangesloten, of aan beide.

De gemachtigde zegt hierover:

“Er is in het ontwerp gekozen voor een ruime definitie van sportorganisatie. Daaronder vallen ook koepels van sportorganisaties, zoals sportfederaties. De verplichtingen die in het ontwerp aan sportorganisaties worden opgelegd, zijn dan in beginsel zowel bedoeld ten aanzien van sportclubs als ten aanzien van sportfederaties. In beginsel gelden verplichtingen voor beide. Nochtans kan de Vlaamse regering, via uitvoeringsmaatregel, voor de ene of andere soort sportorganisatie (bijvoorbeeld voor federaties) een aantal verplichtingen specificeren (zoals bijvoorbeeld verplichtingen in het kader van artikel 7 (...)).”

De door de gemachtigde uiteengezette werkwijze is beslist werkbaar, op voorwaarde dat voldoende duidelijk is dat sportfederaties zowel sportfederaties als sportverenigingen kunnen omvatten. Dit moet minstens in de memorie van toelichting worden verduidelijkt.

Bovendien zal dan in de uitvoeringsbesluiten van het aan te nemen decreet telkens duidelijk tot uiting moeten komen of de erin vervatte verplichtingen, bijvoorbeeld ter uitvoering

⁴ Indien het gaat om een economische dienst van algemeen belang, is enkel geen aanmelding vereist wanneer is voldaan aan de voorwaarden bepaald in besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’.

van de artikelen 7 en 12 ervan, gericht zijn tot de sportfederaties, de sportverenigingen, of beide, naargelang de betrokken vorm van sportbeoefening of sportcontext.

B. Strafrechtelijk karakter van bepaalde sancties

6. Artikel 18 van het ontwerp schrijft voor dat aan een sportorganisatie die één of meer bepalingen van het aan te nemen decreet niet naleeft of die een vorm van sportbeoefening die met toepassing van artikel 11, § 2, ervan verboden werd, organiseert of eraan meewerkt, één of meer maatregelen kunnen worden opgelegd door de Vlaamse Regering.

Die maatregelen zijn een aanmaning om zich aan de bepalingen van het aan te nemen decreet te conformeren, de betaling van een administratieve geldboete van 100 tot 10.000 euro en het verbod om gedurende een termijn van minstens veertien dagen en hoogstens twaalf maanden sportbeoefening te organiseren, de deelname eraan mogelijk te maken of daarvoor als leidende instantie op te treden, binnen het geheel of een gedeelte van de Vlaamse Gemeenschap. In dit laatste geval zijn alle overheden verplicht elke vergunning tot het organiseren van sportbeoefening te weigeren of in te trekken.

Op de vraag of sommige van deze maatregelen niet moeten worden beschouwd als administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het voorziene administratieve sanctieapparaat in artikel 18 is niet gericht op sporters, maar [op] sportorganisaties en werd in het verleden, onder de vroegere en bestaande decretale bepalingen, door de overheid op zeer terughoudende wijze of slechts zeer uitzonderlijk toegepast. Mede in het licht daarvan, hebben de in artikel 18 van het ontwerp voorziene administratieve sancties vooral een ontradend en sturend effect. Weliswaar hebben zij ook een bestraffend effect, doch de sancties zijn, gelet op de zwaarte ervan, niet te beschouwen als zijnde administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter.”

De Raad van State kan zich niet aansluiten bij die zienswijze. Het valt immers allerm minst uit te sluiten dat de financiële draagkracht van bepaalde sportorganisaties dermate beperkt is dat een administratieve sanctie van 100 tot 10.000 euro wel degelijk zo aanzienlijk kan zijn, dat ze een strafrechtelijk karakter krijgt. Het verbod om gedurende een termijn van minstens veertien dagen en hoogstens twaalf maanden sportbeoefening te organiseren, de deelname eraan mogelijk te maken of daarvoor als leidende instantie op te treden, komt erop neer dat de wezenlijke activiteiten van een sportorganisatie gedurende een niet onaanzienlijke termijn en eventueel zelfs voor een volledig werkingsjaar onmogelijk worden gemaakt, of het nu gaat om sportfederaties of sportverenigingen. De gevolgen van deze administratieve sancties voor de betrokken sportorganisaties kunnen bijgevolg wel degelijk een strafrechtelijk karakter vertonen. Het onder meer in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en in artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens vervatte legaliteitsbeginsel in strafzaken, vereist dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik dat hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het beginsel vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg van dat

gedrag zal zijn, en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven is slechts voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen of verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen, wat dient te worden beoordeeld aan de hand van de elementen eigen aan de bestrafte misdrijven.⁵ Bovendien mag erover geen onduidelijkheid bestaan in hoefde van wie een bepaald gedrag strafbaar is (zie daarover ook opmerking 5).

C. Sanctioneerbare bepalingen

7. Bij artikel 18 van het ontwerp wordt voorzien in een aantal sancties, onder meer indien een sportorganisatie “één of meer bepalingen van dit decreet niet naleeft”.

Op de vraag welke bepalingen van het ontworpen decreet volgens de stellers van het ontwerp effectief sanctioneerbaar moeten zijn overeenkomstig de ontworpen bepaling, gaf de gemachtigde het volgende antwoord:

“De bepalingen waarvan geoordeeld wordt dat zij wel door middel van de in het ontworpen decreet voorziene administratieve sancties kunnen worden gehandhaafd:

- Artikel 5. (...)
- Artikel 7: (...)
- Artikel 8: (...)
- Artikel 9, leden 2 en 3: (...)
- Artikel 10: Voorziet in een aantal garanties met betrekking tot het sportmedisch geschiktheidsonderzoek.
- Artikel 11: voorziet in voorwaarden ter bescherming van de sporter
- Artikel 13, § 3: Deze bepaling is vatbaar voor administratieve sancties (zie hogervermelde toelichting). Het al dan niet in overeenstemming handelen met richtsnoeren zal niet via administratieve sancties worden gehandhaafd, maar wel de verplichting om (het eigen beleid) te evalueren in het licht van de richtsnoeren.

De bepalingen waarvan geoordeeld wordt dat zij niet door middel van de in het ontworpen decreet voorziene administratieve sancties moeten worden gehandhaafd:

- Artikelen 3: Deze bepaling legt een beginsel en doelstellingen neer en is niet ontworpen om door middel van administratieve sancties te worden gehandhaafd.
- Artikel 4: (...)
- Artikel 6: (...)
- Artikel 9, eerste lid: Het eerste lid is niet ontworpen om te worden gesanctioneerd via administratieve sancties, omdat het hier gaat om een bepaling die een mogelijkheid voorziet voor sportorganisaties om een sportmedisch geschiktheidsonderzoek op te leggen.

⁵ Zie hierover GwH 14 mei 2003, nr. 69/2003, B.9.3; Zie ook, meer recent GwH 19 december 2007, nr. 154/2007, B.20.4; GwH 30 oktober 2008, nr. 143/2008, B.4.1-B.4.3; GwH 20 oktober 2011, nr. 158/2011, B.2 en B.12.

- Artikel 12: is niet ontworpen met het oog op handhaving via administratieve sancties. (...)
- Artikel 13, § 1: heeft de bedoeling om het beginsel en de achtergrond neer te zetten van de paragrafen twee en drie van dit artikel. Het ligt niet voor de hand – en het is ook niet de bedoeling – om de eerste paragraaf afzonderlijk af te dwingen via administratieve sancties.
- Artikel 13, § 2: heeft betrekking op lerende netwerken. Gelet op de doelstelling van lerende netwerken en de positieve dynamiek die de overheid errond wil creëren, is het niet de bedoeling om administratieve sancties te nemen in geval één of meer sportorganisaties niet deelnemen aan een lerend netwerk of de werkwijze ervan niet respecteren.
- Artikel 14: is niet bedoeld om afgedwongen te worden door middel van administratieve sancties.
- Artikel 15: is niet bedoeld om afgedwongen te worden door middel van administratieve sancties. Indien een organisatie, zoals vermeld in dit artikel, de erin gestelde voorwaarden niet naleeft, zal er geen erkenning of subsidiëring geschieden, of zal die kunnen worden ingetrokken.
- De artikelen 16 tot 20 zijn evenmin bedoeld om afgedwongen te worden door middel van administratieve sancties.”

Met betrekking tot de sanctioneerbaarheid van een aantal van de hiervoor aangehaalde bepalingen verklaarde de gemachtigde daarenboven het volgende:

- “- Artikel 5:
(...)

Hoewel de administratieve sancties in het kader van artikel 18 van het ontwerp toepasbaar zijn, is het wellicht enkel bij klaarblijkelijke en flagrante tegenwerking dat deze zullen worden toegepast. Artikel 5 zal in vele gevallen betekenis krijgen door het in combinatie te lezen met andere bepalingen van het ontwerp, waaruit sanctioneerbare verplichtingen voortvloeien (zoals onder meer artikel 7, derde lid).

- Artikel 6:

Deze bepaling is opgevat als een horizontale clausule. Zij is programmatorisch van aard en het lijkt niet opportuun om deze bepaling via administratieve sancties af te dwingen. Er zijn andere bepalingen die de bescherming of bijzondere positie van de minderjarige sporter ter harte nemen (vb. artikel 8, tweede lid betreffende informatieverplichtingen, artikel 11, § 1 inzake voorwaarde voor sportbeoefening en eventuele leeftijdsgrenzen, opleidingsvoorwaarden etc. ten aanzien van minderjarigen, of bijvoorbeeld in het kader van de ontwikkeling van kwaliteitsstandaarden, zoals vermeld in artikel 12, derde lid, en richtsnoeren, zoals vermeld in artikel 13, § 3).

- Artikel 7, eerste lid :

Zoals vermeld in de artikelsgewijze commentaar, dient het bevorderen van gezond sporten opgevat te worden als een zorgplicht van de sportorganisatie. Het betreft geen resultaatsverbintenis, maar wel de verplichting om alle redelijke inspanningen te leveren om het gezond sporten te bevorderen.

Dit neemt niet weg dat de inspanningsverbintenis moet kunnen gehandhaafd worden door middel van de in artikel 18 van het ontwerp voorziene administratieve sancties. Zo zouden sportorganisaties die bijvoorbeeld geen enkele of onvoldoende inspanningen leveren op het gebied van risicoanalyse en -preventie, kunnen worden

gesanctioneerd. Weliswaar zal rekening moeten worden gehouden met het open geformuleerde karakter van artikel 7, eerste lid, de appreciatiemarge die daaruit voor sportorganisaties voortvloeit en de redelijkheid, zodat wellicht enkel in geval van een klaarblijkelijke of flagrante schending, het apparaat van administratieve sancties zinvol is. In geval van het niet naleven van op grond van artikel 7, tweede lid gespecificeerde verplichtingen van artikel 7, eerste lid, lijken de administratieve sancties wel degelijk zinvol.

- Artikel 7, vierde lid: (...)

Kwaliteitsstandaarden zijn niet noodzakelijk bindende regels. Erkende kwaliteitsstandaarden kunnen een beschrijving bevatten betreffende de wijze waarop men geacht wordt een bijdrage te leveren aan het invullen van de verplichtingen onder artikel 7, eerste lid (en het gebruik van kwaliteitsstandaarden kan gestimuleerd worden via subsidiëring). Het ‘top down’ opleggen van kwaliteitsstandaarden zal wellicht niet de eerste keuze zijn, vermits artikel 7, tweede lid reeds de mogelijkheid verschaft om de verplichtingen, vermeld in artikel 7, eerste lid nader te preciseren. In geval van bindende kwaliteitsstandaarden, zal het in de praktijk gaan om normen die op basis van inzichten in een specifieke sporttak of sportcontext tot stand komen en ten aanzien waarvan het wenselijk is om ze veralgemeend op te leggen.

Het is niet de bedoeling om via kwaliteitsstandaarden verplichtingen op te leggen aan sporters. Zoals de tekst zelf vermeldt, is het de bedoeling om via kwaliteitsstandaarden een bijdrage te leveren aan het invullen van de verplichtingen onder artikel 7, eerste lid, dat zich richt tot sportorganisaties.

- Artikel 8:

Deze bepaling verplicht sportorganisaties om informatie te verschaffen aan sporters. Zoals in de artikelsgewijze commentaar is gesteld, is het voorzien van toegankelijke, begrijpbare informatie, op basis van de behoeften en het niveau van de sporters, een belangrijke opdracht (lees: een verplichting) van de verschillende sportorganisaties. Het artikel somt twee specifieke punten op waarover informatie moet worden verschaft. Sportorganisaties hebben zelf de verantwoordelijkheid voor de middelen en de wijze van informatie. Sportorganisaties die dergelijke informatie niet verschaffen, of onvoldoende verschaffen, zijn sanctioneerbaar op basis van artikel 18 van het ontwerp.

- Artikel 10, derde lid: (...)

Het is vooral de bedoeling om kwaliteitsstandaarden, indien ze tot stand komen, te ondersteunen als overheid. Het opleggen door de overheid van een kwaliteitsstandaard is in de regel slechts een optie in geval van bijzondere risico's voor de gezondheid van de sporter in welbepaalde, specifieke sportcontexten. Het niet volgen van een dergelijke kwaliteitsstandaard, indien deze zou worden opgelegd, heeft niet de bedoeling om rechtsgevolgen te creëren ten aanzien van de arts, die de vrijheid behoudt om bepaalde onderzoeken te voeren of handelingen al dan niet te stellen. Het rechtsgevolg bevindt zich op het niveau van de sporter of de sportorganisatie, die een bepaalde vorm van sportbeoefening niet kan beoefenen, dan wel organiseren, indien er geen sportmedische geschiktheid van de sporter werd vastgesteld volgens de desgevallend toepasselijke standaard. Dit wordt tevens ondersteund door artikel 11, § 1, tweede lid, 5° van het ontwerp, zodat het ten aanzien van sportorganisaties kan gehandhaafd worden op grond van artikel 18.

- Artikel 12, tweede lid :

Zoals de artikelsgewijze commentaar vermeldt, is het de bedoeling om in het eerste lid een beginsel neer te leggen dat stelt dat ethisch sporten een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de Vlaamse overheid en de sportorganisaties.

Het tweede lid van artikel 12, legt de nadruk op de rol die ook een sportorganisatie zelf kan en moet spelen in de context van ethisch sporten. Men mag van een verantwoordelijke sportorganisatie verlangen dat zij voldoende inspanningen levert om zelf bij te dragen aan de ontwikkeling van een sportklimaat dat met ethisch sporten verenigbaar is. Die inspanningen worden echter verder in het ontwerp specifiek uitgewerkt, zoals onder meer via kwaliteitsstandaarden op grond van het derde lid van artikel 12. Het is niet de bedoeling van het ontwerp om via administratieve sancties ethisch of onethisch gedrag af te dwingen, zodat de toepassing van de administratieve sancties van artikel 18 niet beoogd wordt ten aanzien van artikel 12, tweede lid.

- Artikel 12, derde lid: (...)

Het derde lid van artikel 12 laat toe dat de overheid kwaliteitsstandaarden vaststelt of erkent. Een dergelijke standaard beschrijft bijvoorbeeld praktijken of methoden die bijdragen aan een sportklimaat dat met ethisch sporten verenigbaar is.

In de visie van het ontwerp is het niet de bedoeling om een ethiek 'op te leggen', zodat het al dan niet volgen van een kwaliteitsstandaard niet leidt tot toepassing van de administratieve sancties zoals vermeld in artikel 18 van het ontwerp. Het volgen ervan zal gestimuleerd worden via sensibilisering en eventueel subsidiëring.

- Artikel 13, § 1:

Artikel 13, § 1 legt een verplichting neer tot het coördineren van maatregelen op het gebied van ethisch sporten. Deze eerste paragraaf legt een beginsel neer, dat echter concreet vorm krijgt via de paragrafen twee en drie. Het ligt niet voor de hand – en het is ook niet de bedoeling – om de eerste paragraaf afzonderlijk af te dwingen via administratieve sancties.

- Artikel 13, § 3: (...)

De richtsnoeren zijn bindend (in de zin dat het ontwerp beoogt dat de richtsnoeren gevolgd worden), maar worden niet gehandhaafd via administratieve sancties, doch wel via *peer review* en wederzijds leren. Niettemin is artikel 13, § 3 in beginsel wel vatbaar voor administratieve sancties.

De toelichting is als volgt. Het is de bedoeling dat de sportorganisaties het als een verplichting zien om daadwerkelijk de door de Regering uitgevaardigde richtsnoeren op te volgen en er vervolgens over te rapporteren of op een andere manier hun beleid daarover te evalueren. Deze richtsnoeren zullen algemeen geformuleerd zijn, zodat er een ruime marge van appreciatie zal bestaan, in hoofde van de sportorganisaties, om deze opvolging waar te maken. Het al dan niet in overeenstemming met richtsnoeren handelen of beleid voeren, zal echter niet via administratieve sancties worden gehandhaafd. Wel wordt via die weg de verplichting om (het eigen beleid) te evalueren in het licht van de richtsnoeren gehandhaafd. Een negatieve evaluatie (doorgaans een zelf-evaluatie of een evaluatie op basis van *peer review*) in het licht van de richtsnoeren, wordt dan ook niet gesanctioneerd via administratieve sancties. In dit licht dient verwezen te worden naar de artikelsgewijze commentaar in het ontwerp: 'Hierbij kan worden opgemerkt dat de coördinatie die de Vlaamse overheid voor ogen heeft in het kader van artikel 13, § 3, het tot stand brengen van richtsnoeren impliceert. Het is niet de bedoeling om de naleving van de inhoud van deze richtsnoeren via administratieve sancties te handhaven. Daarvoor zijn andere handhavingsvormen, zoals (zelf-)evaluatie, vermeld in artikel 13, § 3 en wederzijds leren

meer geschikt. Open coördinatie is met name een dynamisch en cyclisch leerproces waarbij expliciete, duidelijke en onderling overeengekomen richtsnoeren (i.e. formulering van een richting die de geadresseerden moeten volgen met het oog op het bereiken van een vooropgestelde doelstelling) worden gedefinieerd, waarna '*benchmarking*' en '*peer review*' de verantwoordelijken uit de sportsector in staat stelt kennis te nemen van de beste praktijken en hieruit te leren om ze, eventueel aangepast, te implementeren. Essentieel aan deze open coördinatiemethode is dat er gewerkt wordt aan de hand van een *soft law* benadering. De verschillende betrokken actoren spreken gezamenlijk – in samenwerking met de overheid – een aantal doelstellingen af, waarna elk van hen verantwoordelijk is voor de realisatie ervan. De verschillende betrokken sportorganisaties kunnen vanuit hun eigenheid bepalen hoe ze die doelstellingen zullen nastreven en realiseren. Vervolgens wordt er door deze sportorganisaties zelf geëvalueerd. Die evaluatie kan positief of negatief zijn in het licht van de vooraf gestelde doelstellingen. Een eventuele negatieve evaluatie wordt evenwel niet gehandhaafd met sancties. De bedoeling is juist dat de betrokken sportorganisaties inzichten en goede praktijken uitwisselen en uit hun eigen en elkaars evaluatie kunnen leren met het oog op kwaliteitsverbetering.”

De gemachtigde concludeerde:

“Samenvattend, het is mogelijk om in het ontworpen artikel 18 een opsomming te maken van de bepalingen waarvan de niet-naleving sanctioneerbaar is door middel van de erin voorziene administratieve sancties.”

De bepalingen die aldus door de gemachtigde zijn aangemerkt als sanctioneerbaar, moeten op precieze en exhaustieve wijze worden opgesomd in artikel 18 van het ontwerp, teneinde tegemoet te komen aan hetgeen hiervoor is uiteengezet met betrekking tot het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

Indien het daarenboven de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om de niet-naleving van de besluiten genomen ter uitvoering van bepaalde van deze sanctioneerbare bepalingen, sanctioneerbaar te maken, moet dit uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 18 van het ontwerp, waarbij de betrokken decretale bepalingen moeten worden opgesomd.

D. Bepalingen die verplichtingen bevatten

8. Uit de *sub* 7 weergegeven verklaringen van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat een aantal bepalingen van het ontwerp verplichtingen inhouden ten aanzien van sportorganisaties, sporters, artsen of anderen. De aard van deze verplichtingen moet nauwkeurig en duidelijk worden omschreven, zeker indien de miskennis van de regel in hoofde van de sportverenigingen aanleiding kan geven tot sancties (zie daarover ook opmerking 6).

De rechtsgevolgen die worden beoogd met het “erkennen of opleggen” van kwaliteitsstandaarden bedoeld in de artikelen 7, vierde lid, 10, derde lid, en 12, derde lid, van het ontwerp en met het “opstellen” van de richtsnoeren bedoeld in artikel 13, § 3, van het ontwerp, moeten in het ontwerp duidelijker omschreven worden.

E. Niet-normatieve bepalingen

9. Het ontwerp bevat verschillende bepalingen waarvan niet meteen duidelijk is wat de juridische aard en draagwijdte ervan is en of het al dan niet de bedoeling is verplichtingen op te leggen aan de sportorganisaties of anderen. Dit is onder meer het geval voor de artikelen 3, 4, 12, eerste lid, en 13, § 1, van het ontwerp. Dergelijke bepalingen, die op het eerste gezicht geen regelgevende strekking hebben, horen niet thuis in het dispositief.⁶ Bepalingen die louter een beleidsdoelstelling tot uitdrukking brengen, kunnen beter worden geïntegreerd in de memorie van toelichting.

Het handhaven van dergelijke bepalingen in het dispositief kan weliswaar nuttig lijken als interpretatierichtlijn voor de overige bepalingen die wel normatief zijn, maar precies omwille van hun vage formulering doen ze afbreuk aan de rechtszekerheid. Dit is in het bijzonder het geval indien deze bepalingen onrechtstreeks een invloed zouden kunnen hebben op de subsidies bedoeld in artikel 16 van het ontwerp, mede gelet op hetgeen in de opmerkingen 10.3 tot 10.3.5 zal worden uiteengezet.

F. Overeenstemming met de Cultuurpactwet

10.1. In artikel 15, § 2, 6°, van het ontwerp wordt vereist dat een te erkennen en te subsidiëren organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van gezond of ethisch sporten “in zijn werking de hele Vlaamse Gemeenschap [moet] omvatten”. Tevens is het mogelijk dat de initiatieven of de organisaties die krachtens artikel 16 van het aan te nemen decreet kunnen worden gesubsidieerd, zich richten tot de gehele Vlaamse Gemeenschap.

De artikelen 15 en 16 van het ontwerp dienen derhalve te worden getoetst aan artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’. Dat artikel bepaalt dat de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de gehele gemeenschap (*in casu* de Vlaamse Gemeenschap), “bij decreet” worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de erin bedoelde instellingen in een financiële tegemoetkoming voorziet, welke uit een aantal nader bepaalde elementen bestaat; hieruit kan worden afgeleid dat ook de subsidiëring van de bedoelde instellingen bij decreet moet worden geregeld. Met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van de bedoelde instellingen is de mogelijkheid voor de decreetgever om aan de Vlaamse Regering bevoegdheden te delegeren eerder beperkt. Hoogstens kan de decreetgever de regering machtigen om de door hemzelf vastgestelde beginselen nader uit te werken. Dit veronderstelt dan dat de decreetgever zelf de criteria vaststelt die voor de uitwerking van die beginselen richtinggevend zijn.

10.2. Luidens artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973 moet de subsidie aan “instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap” bestaan uit de subsidiëring van een kern van personeelsleden, een jaarlijkse basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten.

⁶ Zie omzendbrief VR/2009/4 van 17 juli 2009 betreffende de wetgevingstechniek, aanbeveling 119.

In artikel 16, derde lid, van het ontwerp wordt, wat betreft de in artikel 15 van het ontwerp bedoelde subsidie,⁷ bepaald dat de betrokken subsidie werkingssubsidies en personeelssubsidies omvat. In de derde in artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973 vermelde component, een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten, is niet voorzien. Wat betreft de in artikel 16, eerste lid, 1°, 4° en 5°, van het ontwerp bedoelde subsidies⁸ is betreffende de aard ervan in het geheel niets bepaald. Het ontwerp dient derhalve op dit vlak te worden aangevuld.

10.3. Wat betreft het in artikel 11, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 opgenomen legaliteitsbeginsel, moet op het volgende worden gewezen.

10.3.1. Aangezien het vervullen van de opdrachten bedoeld in artikel 15, § 3, eerste lid, van het ontwerp een voorwaarde is om erkend en gesubsidieerd te blijven, kan het in artikel 15, § 3, tweede lid, van het ontwerp niet aan de Vlaamse Regering worden overgelaten om aanvullende opdrachten aan de organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van gezond en ethisch sporten toe te vertrouwen; enkel het specificeren van de opdrachten van die organisatie kan worden gedelegeerd, waarin overigens in de laatstgenoemde bepaling ook is voorzien.

10.3.2. Luidens artikel 15, § 3, derde lid, van het ontwerp houdt de organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van gezond en ethisch sporten bij de uitvoering van haar opdrachten rekening met de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt. Die delegatie mag niet als rechtsgrond worden opgevat om nieuwe erkennings- of subsidiëeringsvoorwaarden te bepalen.

10.3.3. Luidens artikel 15, § 4, van het ontwerp sluit de Vlaamse overheid met een erkende of gesubsidieerde organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling een convenant waarin “basisafspraken, opdrachten, werkwijzen en resultaatsdoelstellingen worden vastgelegd”. Ook in dat convenant kunnen geen erkennings- of subsidiëeringsvoorwaarden worden bepaald. Gelet op de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen, kunnen in een convenant overigens enkel praktische afspraken worden opgenomen die een concretisering inhouden van de bij decreet of, binnen de grenzen waarbinnen delegaties toelaatbaar zijn, bij uitvoeringsbesluit vastgestelde regels.

10.3.4. Luidens artikel 15, § 6, van het ontwerp bepaalt de Vlaamse Regering wat betreft de in artikel 15 van het ontwerp bedoelde organisaties “de overige voorwaarden en modaliteiten, de procedure en termijn voor erkenning en subsidiëring, alsook de beëindiging ervan”.

Ook hier dient te worden opgemerkt dat het legaliteitsbeginsel bedoeld in artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 eraan in de weg staat dat aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid zou worden verleend om bijkomende erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden te bepalen. De zinsnede “de overige voorwaarden” dient te worden weggelaten of de delegatie dient

⁷ Waarnaar in artikel 16, eerste lid, 3°, van het ontwerp wordt verwezen (zie hierover opmerking 20).

⁸ Het sportmedisch geschiktheidsonderzoek is uitsluitend in verband te brengen met de aangelegenheid bedoeld in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het betreft derhalve uitsluitend een persoonsgebonden aangelegenheid, en derhalve geen culturele aangelegenheid, zodat de wet van 16 juli 1973 niet van toepassing is op de subsidiëring ervan.

te worden gepreciseerd, waarbij moet blijken dat het niet om erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden kan gaan.

Volgens de gemachtigde worden voorts met het (overigens taalkundig niet correcte) woord “modaliteiten” vormvereisten bedoeld, wat dan best zo zou worden geschreven.

Tot slot dienen de essentiële elementen van de erkennings- en subsidiëringsprocedure, alsmede van het toezicht (zo men hieromtrent specifieke regels beoogt in te voeren), bij decreet te worden bepaald.

10.3.5. Wat betreft de subsidies bedoeld in artikel 16, eerste lid, 1°, 4° en 5°, van het ontwerp wordt de subsidiëringsregeling nagenoeg geheel aan de Vlaamse Regering overgelaten⁹. Om conform het in artikel 11, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 vervatte legaliteitsbeginsel te zijn, dient in het ontwerp te worden bepaald wie de begunstigden zijn van de subsidiëring, en dienen erin de subsidiëringsvoorwaarden te worden geregeld, alsmede de essentiële elementen van de procedure bij aanvraag tot subsidiëring en, in voorkomend geval, van het toezicht op de aanwending van de subsidies. Het ontwerp dient met deze elementen te worden aangevuld, terwijl de in de artikel 16, tweede en derde lid, van het ontwerp vervatte delegaties dienen te worden ingeperkt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 7

11. In artikel 7, tweede lid, van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de verplichtingen vermeld in het eerste lid van dat artikel nader te preciseren. Die verplichtingen houden in dat elke sportorganisatie het gezond sporten moet bevorderen, rekening houdend met de aard en de context van de sportbeoefening, onder meer door de omstandigheden en de toestanden die negatief inwerken op de fysieke of psychische integriteit van de sporter daadwerkelijk te voorkomen en te bestrijden door doelmatige initiatieven en gepaste maatregelen. Deze delegatie aan de Vlaamse Regering is erg ruim geformuleerd. De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“Er wordt in de uitvoering van artikel 7, tweede lid, gedacht aan het beschrijven van elementen die deel uitmaken van een goede risicoanalyse en een verantwoord gezond sporten beleid (maatregelen en initiatieven) van sportorganisaties, zoals onder meer het nemen van beslissingen over leeftijdsgrenzen, het maken van een analyse betreffende sportspecifieke letsels en blessures, het bijhouden van geanonimiseerde statistische informatie over sportspecifieke letsels en blessures, het voorzien in een rechtstreekse en continue betrokkenheid van artsen. Het ligt niet voor de hand om dit *in abstracto* in het ontwerp te formuleren omdat dit zeer sportcontextafhankelijk is.”

Mede gelet op de gevolgen die verbonden worden aan het niet-nakomen van deze verplichtingen (zie opmerking 8), moet de ontworpen delegatie aan de Vlaamse Regering nader worden omschreven, namelijk door de door de gemachtigde weergegeven elementen waarop die

⁹ Wat betreft de subsidiëring van het sportmedisch geschiktheidsonderzoek, bedoeld in artikel 16, eerste lid, 2°, zie voetnoot 8.

verplichtingen betrekking hebben, in de ontworpen bepaling op te nemen in de vorm van een exhaustieve opsomming.

12. De Vlaamse Regering kan de zo-even geschetste verplichtingen preciseren “via algemeen geldende bepalingen of via specifieke bepalingen voor één of meer sporten of sportcontexten”. Blijkbaar is het de bedoeling dat enerzijds verplichtingen ten aanzien van sportorganisaties kunnen worden opgelegd, ongeacht de sport of de sportcontext, en anderzijds verplichtingen kunnen worden opgelegd die specifiek gelden voor één of meer sporten of sportcontexten. Men schrijve dan ook beter “via algemeen geldende bepalingen of via bepalingen die specifiek gelden voor één of meer sporten of sportcontexten”.

Artikel 8

13. In artikel 8, tweede lid, van het ontwerp moet worden bepaald dat de in het eerste lid van dat artikel vermelde informatie ook beschikbaar moet worden gesteld aan de ouders, de voogd of de *persoon die de bewaring over de minderjarige heeft*.¹⁰

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 9, derde lid, van het ontwerp.

Artikel 9

14. Naar luid van artikel 9, eerste lid, van het ontwerp kan een sportorganisatie een sportmedisch geschiktheidsonderzoek opleggen aan sporters die deelnemen aan een sport die onder haar rechtstreekse verantwoordelijkheid valt.

Een dergelijke verplichting lijkt alleen te kunnen worden opgelegd aan sporters die zich willen aansluiten bij de betrokken sportfederatie en/of sportvereniging, of die van de faciliteiten, de ondersteuning of de infrastructuur van die sportfederatie of sportvereniging gebruik wensen te maken. Het valt moeilijk in te zien hoe de sportorganisatie zulke verplichtingen kan opleggen aan sporters die geen dergelijke band hebben met een sportfederatie of een sportvereniging.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“Het gaat om de situatie van sporters die een juridische band hebben met een sportorganisatie. Enerzijds betreft dit de situatie van sportende leden van sportverenigingen. Anderzijds gaat het om de juridische band die, op grond van een inschrijving, bestaat tussen een deelnemer aan een vorm van sportbeoefening die onder de directe verantwoordelijkheid van een sportorganisatie valt, zoals een deelnemer aan een eenmalig sportevenement of een sportmanifestatie, zoals bijvoorbeeld een stadsloop of wielertocht.”

Deze verduidelijking moet op zijn minst in de memorie van toelichting worden opgenomen.

¹⁰ Zie artikel 17 van het decreet van 25 mei 2012 ‘betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’.

In elk geval zouden in de ontworpen bepaling de criteria moeten worden opgesomd op basis waarvan de sportorganisaties kunnen beslissen om al dan niet een sportmedisch geschiktheidsonderzoek op te leggen aan de betrokken sporters.

Artikel 10

15. Naar luid van artikel 10, derde lid, van het ontwerp kan de Vlaamse Regering, onder de voorwaarden die ze bepaalt, voor sportmedische geschiktheidsonderzoeken, rekening houdend met de aard en de context van de sportbeoefening, kwaliteitsstandaarden erkennen of opleggen. Zoals reeds *sub* 7 werd vermeld, verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting bij deze bepaling:

“Het is vooral de bedoeling om kwaliteitsstandaarden, indien ze tot stand komen, te ondersteunen als overheid. Het opleggen door de overheid van een kwaliteitsstandaard is in de regel slechts een optie in geval van bijzondere risico’s voor de gezondheid van de sporter in welbepaalde, specifieke sportcontexten. Het niet volgen van een dergelijke kwaliteitsstandaard, indien deze zou worden opgelegd, heeft niet de bedoeling om rechtsgevolgen te creëren ten aanzien van de arts, die de vrijheid behoudt om bepaalde onderzoeken te voeren of handelingen al dan niet te stellen. Het rechtsgevolg bevindt zich op het niveau van de sporter of de sportorganisatie, die een bepaalde vorm van sportbeoefening niet kan beoefenen, dan wel organiseren, indien er geen sportmedische geschiktheid van de sporter werd vastgesteld volgens de desgevallend toepasselijke standaard. (...)”

Uit deze toelichting kan worden opgemaakt dat het niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp zich te mengen in de diagnostische en therapeutische vrijheid van de arts, zoals die onder meer tot uiting komt in artikel 11, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’.¹¹ Indien dat wel het geval zou zijn, zou de ontworpen regeling overigens raken aan de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake de uitoefening van de geneeskunde. Bij de uitvoering van de ontworpen delegatie zal hiermee dan ook rekening moeten worden gehouden.

Artikel 13

16. In artikel 13, § 3, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de Vlaamse Regering “na breed overleg in de sportsector een aantal richtsnoeren [kan opstellen] voor ethisch sporten waarmee de sportorganisaties in hun beleid en initiatieven tot sportbeoefening rekening houden”.

Het is niet duidelijk welke de juridische aard en draagwijdte is van de aan de sportverenigingen opgelegde verplichtingen. Indien het zou gaan om werkelijk dwingende verplichtingen moet de aard ervan, mede gelet op de mogelijke sanctioneerbaarheid van de

¹¹ Deze bepaling luidt als volgt: “Aan de beoefenaars bedoeld bij de artikelen 2 [artsen], 3 [tandartsen] en 4 [apothekers] mogen geen reglementaire beperkingen worden opgelegd bij de keuze van de middelen die aangewend moeten worden, hetzij voor het stellen van de diagnose, hetzij voor het instellen en uitvoeren van de behandeling, hetzij voor het uitvoeren van magistrale bereidingen.”

besluiten genomen ter uitvoering van de ontworpen bepaling (zie daarover opmerking 7 *in fine*), nauwkeurig en duidelijk worden omschreven en kan de bepaling ervan bezwaarlijk zonder enig criterium worden overgelaten aan de Vlaamse Regering.¹²

Artikel 14

17. In artikel 14, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de Vlaamse Regering onder meer “de termijn” bepaalt van de expertencommissie(s) inzake gezond of ethisch sporten die word(t)(en) opgericht met het oog op het verlenen van advies aan de Vlaamse Regering. De gemachtigde verklaarde dat met die termijn de benoemingstermijn van de leden van die commissie wordt bedoeld. Dit kan beter worden verduidelijkt in de tekst van de ontworpen bepaling.

Artikel 15

18. Artikel 15, § 1, van het ontwerp bepaalt dat één of meer organisaties voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van gezond of ethisch sporten erkend en gesubsidieerd worden. De gemachtigde verklaarde dat het gaat om een erkenning met het oog op subsidiëring en dat andere organisaties, die niet erkend zijn, dezelfde werkzaamheden zouden kunnen vervullen.

Indien de subsidiëring een automatisch gevolg is van de erkenning, kan men in de ontworpen bepaling best schrijven: “erkend worden. De erkenning geeft recht op subsidiëring.”. In de inleidende zinnen van de paragrafen 2 en 3 kan dan beter geschreven worden: “Om erkend te worden en te blijven (...)”.

19. In zoverre artikel 15, § 1, van het ontwerp het mogelijk maakt dat slechts één of een zeer beperkt aantal organisaties erkend (en dus ook gesubsidieerd) zou(den) worden en niet alle organisaties die aan de erkenningsvoorwaarden voldoen, rijst de vraag of het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie en het recht op vrijheid van vereniging voldoende in acht worden genomen. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Men zal keuzes moeten maken gelet op de beperkte beschikbaarheid van de financiële middelen en omwille van de noodzaak om de samenwerking met erkende organisaties beheersbaar te houden. Hiermee rekening houdend, zal met de kwaliteit van de desbetreffende organisatie op het gebied gezond of ethisch sporten rekening worden gehouden, desgevallend met inachtnaam van reeds geleverd werk van deze organisatie, en het aansluiten van het beleidsplan en de visie van de organisatie bij de doelstellingen van de overheid op het gebied van gezond en ethisch sporten. Artikel 15 bevat zelf ook een aantal criteria op basis waarvan een beslissing genomen zal worden, zoals onder meer deze vermeld in artikel 15, § 2, 4° en 5° van het ontwerp, waaruit blijkt dat het zal moeten gaan om de organisatie(s) die de beste garanties biedt/bieden voor een ondersteunende en transversale werking en een geïntegreerde visie op gezond of ethisch sporten; het in staat

¹² Zie in dezelfde zin adv.RvS 44.941/1/V van 26 augustus 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 november 2008 ‘houdende wijziging van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening en van het decreet van 24 juli 1996 tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar’, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1843/1, 27.

zijn om zowel goed georganiseerde als minder georganiseerde actoren en betrokkenen in de sport te bereiken; het bezitten van expertise en het vermogen om die expertise te operationaliseren voor de Vlaamse overheid en de sportorganisaties.”

Het verdient aanbeveling om die verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen, zodat kan worden nagegaan of deze op zich overtuigende uitgangspunten ook effectief in acht worden genomen.

Artikel 16

20. In artikel 16 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van middelen die door de Vlaamse Regering worden uitgetrokken voor de ondersteuning of de financiering van verscheidene activiteiten en organisaties, waaronder één of meer organisaties voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van gezond of ethisch sporten (zie artikel 16, eerste lid, 3°, van het ontwerp). De gemachtigde bevestigde dat deze ondersteuning of financiering samenvalt met de subsidie waaraan wordt gerefereerd in artikel 15 van het ontwerp.

Zowel artikel 15, § 6, als artikel 16, tweede lid, van het ontwerp bevatten een machtiging aan de Vlaamse Regering om de (overige) voorwaarden en “modaliteiten” (lees: nadere regels), de procedure en de termijn voor de subsidiëring te regelen. Het zou duidelijker zijn om in artikel 15 enkel de erkenning van de organisatie(s) te regelen en alle bepalingen over de subsidiëring uitsluitend in artikel 16 op te nemen.¹³ Het is ook mogelijk om de erkenning en de subsidiëring van de organisatie(s) bedoeld in artikel 15 volledig in dat artikel te regelen en dus niet meer in artikel 16.

Artikel 17

21. Bij artikel 17 van het ontwerp wordt een begrotingsfonds ter bevordering van een dopingvrije, gezonde en ethisch verantwoorde sport ingesteld.

Artikel 12, § 1, van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’ bepaalt dat bij decreet specifieke ontvangsten kunnen worden toegewezen aan specifieke uitgaven. Aangezien een begrotingsfonds een afwijking inhoudt van de regel, bepaald in artikel 10, § 3 van het decreet van 8 juli 2011, dat de gezamenlijke ontvangsten bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven, is vereist dat de ontvangsten en de uitgaven van een begrotingsfonds in nauwkeurige en strikte bewoordingen zijn omschreven.

De uitgaven van het begrotingsfonds, op te richten bij artikel 17 van het ontwerp (in feite gaat het om een omvorming van het begrotingsfonds opgericht bij artikel 53 van het decreet van 13 juli 2007), worden in artikel 17, derde lid, van het ontwerp in het algemeen omschreven als “uitgaven voor het beleid ter bevordering van het gezond sporten, het ethisch sporten, of de preventie en bestrijding van doping in de sport”, waarna enkele voorbeelden volgen. Gelet op het

¹³ In dat geval moet, gelet op opmerking 18, in artikel 15 van het ontwerp bepaald worden dat de erkenning ook het recht verleent op subsidiëring als vermeld in artikel 16.

specialiteitsbeginsel in begrotingszaken¹⁴ en op het gegeven dat in de huidige uitgavenbegroting voor 2013 reeds verscheidene afzonderlijke begrotingsartikelen voorkomen die met dergelijke uitgaven in verband kunnen worden gebracht, verdient het aanbeveling de omschrijving van de uitgaven van het begrotingsfonds te preciseren.

22. In artikel 17, tweede lid, van het ontwerp wordt bij de omschrijving van de inkomsten van het begrotingsfonds gewag gemaakt van “de vergoedingen voor de ondersteuning van sportorganisaties bij het uitvoeren en afhandelen van monsternemingen”. De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“Dit verwijst naar artikel 68 van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 verschenen in het Belgisch Staatsblad van 12 juli 2012. In de bijhorende Memorie van Toelichting werd dienaangaande het volgende verklaard: artikel 68 strekt ertoe om artikel 53 van het decreet van 13 juli 2007 in die zin te wijzigen dat het in dat artikel bedoelde begrotingsfonds niet enkel wordt gespijsd met de opbrengsten van de administratieve geldboetes en de terugbetaling van de kosten als vermeld in artikel 50 van het decreet van 13 juli 2007, doch ook met de vergoedingen voor het ter beschikking stellen van benodigdheden voor monsterneming, alsmede de opbrengsten van de administratieve geldboetes en de terugbetaling van de kosten als vermeld in de artikelen 41 en 46 van het voorliggend besluit.

De vergoeding werd verder uitgewerkt in artikel 50 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 houdende uitvoering van het decreet van 25 mei 2012 betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 7 november 2012 dat stelt:

Op verzoek van de sportvereniging of de internationale sportfederatie kan de NADO hen voor uitvoering en afhandeling van dopingcontroles de nodige middelen tegen kostprijs ter beschikking stellen.”

Uit de uitleg van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat de vergoedingen in wezen vergoedingen zijn die de sportorganisaties betalen voor het ter beschikking stellen van middelen voor dopingcontroles op initiatief van deze sportorganisaties. Dit kan beter worden verduidelijkt in de ontworpen bepaling, aangezien de woorden “vergoedingen voor de ondersteuning van sportorganisaties” veeleer de indruk wekken dat het gaat om uitgaven en niet om inkomsten. De ontworpen bepaling kan alleszins niet worden begrepen of aangewend als rechtsgrond voor de terugvordering van dergelijke vergoedingen.

Artikel 18

23. In artikel 8, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat “[a]lle overheden” verplicht zijn elke vergunning tot het organiseren van sportbeoefening te weigeren of in te trekken voor een sportorganisatie die een tijdelijk verbod heeft gekregen om sportbeoefening te organiseren, de deelname eraan mogelijk te maken of daarvoor als leidende instantie op te treden. Op de vraag welke overheden worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

¹⁴ Dit beginsel houdt in dat een uitgave slechts mag dienen voor het daartoe door de begroting bestemde doel en dat overschotten op bepaalde begrotingsposten niet kunnen dienen om tekorten op andere posten aan te vullen. Zie A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 785-786.

“Het gaat uiteraard slechts om de overheden ten aanzien van wie de Vlaamse Gemeenschap verplichtingen kan opleggen. Het lijkt ons niet wenselijk om die overheden verder af te bakenen. Doorgaans zal het gaan om lokale overheden, die betrokken zijn bij de organisatie van sportbeoefening.”

Er moet duidelijk bepaald worden voor welke van deze overheden de zo-even geschetste verplichting geldt. Daarbij moet rekening worden gehouden met het gegeven dat een dergelijke verplichting niet kan worden opgelegd aan lokale besturen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, gelet op de artikelen 127, § 2, en 128, § 2, van de Grondwet.¹⁵

Artikel 19

24. In artikel 19, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat besluiten en erkenningen die tot stand zijn gekomen ter uitvoering van het decreet van 13 juli 2007 van kracht blijven tot ze door de Vlaamse Regering worden ingetrokken of als voor het besluit of de erkenning een termijn werd vastgesteld, uiterlijk tot het verstrijken van die termijn. In de memorie van toelichting wordt ter zake gewag gemaakt van de erkenningen als keuringsarts en als keuringscentrum.

Aangezien het decreet van 13 juli 2007 wordt opgeheven en het aan te nemen decreet niet meer voorziet in de erkenning van keuringsartsen en keuringscentra, kunnen die erkenningen geen rechtsgevolgen meer hebben eens het aan te nemen decreet in werking is getreden. Op de vraag waarom dan wordt voorzien in een langere geldingsduur van die erkenningen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Dit heeft te maken met het bestaande artikel 19, § 3, derde lid van het decreet inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening dat stelt dat de regering onder andere de keuringscentra erkent. Het erkenningsbesluit voorziet een weder-erkenning voor acht centra vanaf 1 januari 2013 en dit voor ten hoogste drie jaar, evenwel beperkt tot de datum van opheffing van het artikel 19, §3, derde lid van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening.

Als erkend keuringscentrum zijn dan ook nog altijd de bestaande budgettaire bepalingen van toepassing voorzien in artikel 85 van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende uitvoering van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening. Deze budgettaire tegemoetkoming voor de erkende centra bestaat uit een vaste en een variabele toelage waarbij de vaste toelage wordt uitbetaald op voorwaarde van de indiening van een jaarrapport, uiterlijk in te dienen op 31 januari van het daaropvolgende jaar.”

¹⁵ Die lokale besturen kunnen immers niet beschouwd worden als zogenaamde unicommunautaire instellingen. Aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie zou die verplichting desgewenst wel kunnen worden opgelegd, maar ook die instelling kan geen dwingende maatregelen nemen ten aanzien van die lokale besturen.

De Raad van State ziet niet in op welke juridische gronden de voortzetting vereist is van die erkenningen en van de financiële tegemoetkoming die ermee gepaard gaat, van zodra de decretale grondslag voor die erkenningen in het decreet van 13 juli 2007 niet langer voorhanden zal zijn. De decreetgever vermog weliswaar een enkel rechtsgevolg van die erkenning, namelijk de financiële tegemoetkoming, te handhaven, ook na de opheffing van het decreet van 13 juli 2007, maar dan moet dit met zoveel woorden worden bepaald en niet met de huidige formulering, waaruit immers niet kan worden opgemaakt wat precies nog de rechtsgevolgen zijn van de voortzetting van die erkenningen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT