RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.069/3
van 21 maart 2016

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector’

‡LW-CBDQNEJDJ-FJAGJMW‡

Op 4 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 maart 2016.

*

‡LW-CBDQNEJD-FJAGJMW‡

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 steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Over het voorliggende voorontwerp van decreet heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 12 februari 2016 advies 58.728/3 gegeven, waarin werd aanbevolen om de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna: CBPL) om advies te vragen over de bepalingen van het ontwerp betreffende de verwerking van persoonsgegevens. Het ontwerp werd gewijzigd in samenspraak met de CBPL, waarna deze een advies uitbracht, namelijk advies nr. 06/2016 van 24 februari 2016. De huidige vraag om advies aan de Raad van State heeft betrekking op de ten gevolge van de tussenkomst van CBPL gewijzigde bepalingen van het ontwerp, namelijk de artikelen 4, eerste lid, 3°, en derde lid, 6, 11, § 1, eerste lid, 4°, en vierde lid, 40, eerste lid, 6°, en tweede lid, en 44, eerste lid, 4°, en vierde lid, ervan.

STREKKING

3. De artikelen 4, eerste lid, 3°, 11, § 1, eerste lid, 4°, 40, eerste lid, 6°, en 44, eerste lid, 4°, van het ontwerp bepalen als erkenningsvoorwaarde dat de sportfederaties en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding een minimum aantal aangesloten leden hebben of een minimum aantal sportieve vrijetijdsbeoefenaars vertegenwoordigen en als subsidiëringsvoorwaarde dat de sportfederaties hun ledenbestand registreren en dat de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding een bestand van de sportieve vrijetijdsbeoefenaars die ze vertegenwoordigen, op hun secretariaat bijhouden. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de gegevens te bepalen die in het ledenbestand minimaal moeten worden opgenomen, waaronder een uniek identificatienummer. Met het oog op de unieke identificatie kunnen de sportfederaties en de erbij aangesloten sportclubs, of de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding en de erbij aangesloten verenigingen en hun eventuele clubs hiertoe het rijksregisternummer opvragen en bewaren in het ledenbestand. Luidens de artikelen 4, derde lid, 11, vierde lid, 40, tweede lid, en 44, vierde lid, van het ontwerp worden het unieke identificatienummer en de machtiging om het rijksregisternummer te gebruiken verleend om “dubbeltelling en fictieve leden uit te sluiten”. Met het oog op het controleren van de erkenningsvoorwaarden en de subsidiëringsvoorwaarden kan het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Sport Vlaanderen op elk ogenblik de volledige bestanden, de gedeeltelijke bestanden of de geaggregeerde gegevens raadplegen of opvragen. Enkel geanonimiseerde gegevens worden statistisch verwerkt. Na het einde van het lidmaatschap moeten de gegevens één jaar in het bestand worden bewaard.

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

‡LW-CBDQNEJD-FJAGJMW‡

Artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat om erkend te blijven, een sportfederatie in het raam van de permanente actualisatie van de sportdatabank Vlaanderen, geactualiseerde gegevens over de sportfederatie en haar sportclubs digitaal moet bezorgen aan het reeds genoemde agentschap Sport Vlaanderen en dat deze gegevens met het oog op het informeren van de burger ook persoonsgegevens bevatten, meer bepaald de contactgegevens van de sportfederatie en haar sportclubs of van een contactpersoon.

BEVOEGDHEID

4. Luidens de artikelen 4, eerste lid, 3°, 11, § 1, eerste lid, 4°, 40, eerste lid, 6°, en 44, eerste lid, 4°, van het ontwerp kunnen de sportfederaties en de erbij aangesloten sportclubs, en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding en de erbij aangesloten verenigingen en hun eventuele clubs, het rijksregisternummer opvragen en bewaren in hun ledenbestand. In de memorie van toelichting wordt telkens vooropgesteld dat zij geen individuele machtiging van het Sectoraal Comité van het Rijksregister, opgericht binnen de CBPL, meer moeten bekomen om het rijksregisternummer te gebruiken.

Het Rijksregister is een dienst van de federale overheid, die wordt geregeld bij de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’. Artikel 8, eerste lid, van deze wet bepaalt dat de machtiging om het rijksregisternummer te gebruiken, wordt verleend door het Sectoraal Comité van het Rijksregister aan de overheden, de instellingen en de personen die zijn bepaald in artikel 5, eerste lid, van dezelfde wet. De Koning bepaalt in welke gevallen geen machtiging vereist is (artikel 8, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983). Bij het koninklijk besluit van 24 november 2010 ‘tot vastlegging van de gevallen waarin een machtiging tot gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister niet vereist is’ werd een vrijstelling verleend aan de overheden, de organen en de personen die ingevolge artikel 5, eerste lid, van dezelfde wet toegang hebben gekregen tot de informatiegegevens uit het Rijksregister,[2] dit om intern het identificatienummer op te slaan en te gebruiken.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof betreffende artikel 22 van de Grondwet blijkt dat de federale wetgever bevoegd is voor het bepalen van de algemene regels betreffende de beperking van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en dat de decreetgever op dit vlak, in een aangelegenheid die tot zijn bevoegdheid behoort, specifieke regelingen kan uitwerken, rekening houdend met de door de federale wetgever vastgestelde regels, die als minimumregels zijn te beschouwen. De decreetgever kan derhalve geen afbreuk doen aan de algemene, door de federale wetgever uitgevaardigde regels ter bescherming van het privé- en gezinsleven.[3]

De machtigingsregimes die zijn vervat in de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983, kunnen worden beschouwd als een dergelijke algemene regeling, waaraan in

[2] Het Sectoraal Comité van het Rijksregister zou hebben beslist dat de in het ontwerp bedoelde federaties en organisaties niet onder deze categorie vallen.

[3] GwH 20 oktober 2004, nr. 162/2004, B.5.2; GwH 19 januari 2005, nr. 16/2005, B.5.2; GwH 14 februari 2008, nr. 15/2008, B.21.

‡LW-CBDQNEJDJ-FJAGJMW‡

beginsel niet kan worden geraakt door de gemeenschappen.[4] Bovendien vermogen de gemeenschappen geen afbreuk te doen aan de autonomie van de federale overheid om de werking van haar eigen diensten te regelen.

Ter zake lijkt ook artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (impliciete bevoegdheden) niet als bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de genoemde bepalingen uit het ontwerp in aanmerking te kunnen komen. Aan de sportverenigingen en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding wordt immers de keuze gelaten om een eigen uniek identificatienummer, dan wel het rijksregisternummer te gebruiken, zodat de door de decreetgever beoogde doelstelling ook op een andere manier dan door het aanwenden van het rijksregisternummer kan worden bereikt. Er kan dan ook worden betwijfeld of aan het in dat artikel vervatte vereiste van noodzakelijkheid is voldaan.[5]

Er dient derhalve te worden afgezien van de mogelijkheid voor de sportfederaties en de erbij aangesloten sportclubs, en voor de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding en de erbij aangesloten verenigingen en hun eventuele clubs, om het rijksregisternummer te gebruiken.[6]

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De ontworpen regeling dient in overeenstemming te zijn met de wet van 8 december 1992 'tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens', die als algemene regeling door de decreetgever dient te worden geëerbiedigd (zie opmerking 4, derde alinea).

5.1. Gevraagd naar de overeenstemming van de in opmerking 2 genoemde bepalingen met artikel 4 van de wet van 8 december 1992, verschafte de gemachtigde volgende toelichting:

> "Voor de artikelen 4, eerste lid, 3° en tweede lid, 11, § 1, eerste lid, 4° en vierde lid, 40, eerste lid, 6° en tweede lid en 44, eerste lid, 4° en vierde lid:
>
> Het agentschap Sport Vlaanderen is belast met de uitvoering van het voorliggend voorontwerp van decreet houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector. Bij de erkenning en subsidiëring van de sportfederaties en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding is het aantal aangesloten leden een determinerende factor. Beide actoren moeten beschikken over minimum 500 aangesloten leden om in aanmerking te komen voor erkenning. Er zijn eveneens minimale aantallen aangesloten leden bepaald opdat een sportfederatie in aanmerking komt voor subsidiëring. De basissubsidie van een sportfederatie is gerelateerd aan het aantal leden aangesloten bij de betreffende sportfederatie. Ook de subsidie die wordt toegekend op basis van een korf van kwaliteitsprincipes houdt rekening met het aantal aangesloten leden. Ook het toe te kennen subsidiebedrag aan de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding wordt in grote mate bepaald door het aantal aangesloten leden. Daarom is het voor het agentschap

[4] Het volstaat derhalve niet dat de regeling zelf geen algemeen karakter heeft, zoals de gemachtigde aanvoert. Wanneer de gemeenschappen specifieke regels uitvaardigen die aan het privéleven raken, dienen ze de op dit vlak door de federale overheid uitgevaardigde algemene regels te respecteren.

[5] Ook kan de vraag rijzen of de weerslag op de federale bevoegdheid wel marginaal is.

[6] In het vervolg van dit advies wordt hiervan uitgegaan.

‡LW-CBDQNEJD-FJAGJMW‡

Sport Vlaanderen van prioritair belang te kunnen verifiëren dat de aangesloten leden geregistreerd in het ledenbestand van de sportfederaties, respectievelijk organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding daadwerkelijke unieke natuurlijke personen betreffen, waarbij het risico op dubbeltellingen of fictieve natuurlijke personen kan uitgesloten worden. De sportfederaties en organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding hebben voor hun ledenbestand de keuze om zelf een uniek identificatienummer toe te kennen of hiervoor het rijksregisternummer van betrokkene te gebruiken. Het rijksregisternummer is o.i. voor voormelde doeleinden het best geschikte instrument. Het betreft een uniek nummer waarmee een persoon met de grootste precisie kan geïdentificeerd worden, vooral wanneer het gebruikt wordt in combinatie met de naam en de voornaam bijvoorbeeld (cf uitsluiten homoniemen en spelfouten). Wanneer de doeleinden inzake controle fictieve leden, controle dubbeltellingen en berekening van de subsidies verwezenlijkt zijn, worden de persoonsgegevens door Sport Vlaanderen niet langer bewaard. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de sportfederatie om haar ledenbestand correct te beheren en up to date te houden.

M.b.t. artikel 6: Sportdatabank Vlaanderen wil enerzijds de burger informeren en anderzijds ook een aantal beleidsmatige doelstellingen mogelijk maken (statistische analyses). Contactgegevens zijn noodzakelijk om met een sportclub of sportfederatie in contact te kunnen treden. Via de Sportdatabank Vlaanderen wil de overheid immers de ledenwerving van sportclubs mee ondersteunen, of mogelijke geïnteresseerde sporters in contact te laten treden met de sportclubs. Voor het up-to-date houden van de gegevens in de Sportdatabank Vlaanderen zijn er één of meerdere databeheerders van Sport Vlaanderen die zelf actief op zoek gaan naar wijzigingen van gegevens via websites van de sportfederaties, gemeentelijke sportdiensten en de sportclubs. Daarnaast zullen de sportclubs zelf, via speciaal daarvoor ontworpen webformulieren, wijzigingen of nieuwe sportclubs kunnen doorgeven aan de databeheerder(s) van Sport Vlaanderen. Op eenvoudige vraag per telefoon, mail, of via het wijzigingsformulier kan gevraagd worden om de contactgegevens te wijzigen of te verwijderen."

Er kan worden aangenomen dat het opleggen van het gebruik van een ander uniek identificatienummer dan het rijksregisternummer en wellicht ook van andere (bij uitvoeringsbesluit te bepalen) persoonsgegevens betreffende de leden, proportioneel is gelet op het vermelde doel, dat als wettig kan worden beschouwd.

Er dient wel in de artikelen 4, eerste lid, 3°, 11, § 1, eerste lid, 4°, 40, eerste lid, 6°, en 44, eerste lid, 4°, van het ontwerp na de woorden "de gegevens" te worden geschreven ", waaronder persoonsgegevens,".

5.2. Wat betreft de overeenstemming met artikel 5 van de wet van 8 december 1992 verklaarde de gemachtigde wat volgt:

"Voor de artikelen 4, eerste lid, 3° en tweede lid, 11, § 1, eerste lid, 4° en vierde lid, 40, eerste lid, 6° en tweede lid en 44, eerste lid, 4° en vierde lid is de verwerking van de persoonsgegevens toegelaten op basis van artikel 5, c van de wet van 8 december 1992. De verwerking is immers noodzakelijk om een verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen door of krachtens een decreet. De finaliteit van het opvragen van een uniek identificatienummer, nl. om de leden uniek te kunnen identificeren is eveneens duidelijk voorzien. Het verwerken van een uniek identificatienummer is hiertoe proportioneel en noodzakelijk om dubbeltelling en fictieve leden uit te sluiten. Het rijksregisternummer is het meest geschikt maar wordt niet verplicht. Enkel met het oog op controle van de erkennings- of subsidiëringsvoorwaarden

‡LW-CBDQNEJD-FJAGJMW‡

en de berekening van de subsidies kan Sport Vlaanderen het ledenbestand, inclusief het uniek identificatienummer, opvragen.

M.b.t. artikel 6 : De verwerking van de persoonsgegevens opgenomen in de sportdatabank, zijn enkel contactgegevens. Deze gegevens zijn noodzakelijk om de burger te informeren in het kader van de doelstelling van Sport Vlaanderen, nl. meer mensen aan sport laten doen. Om sport te promoten is het mogelijk om bv. sportclubs in de buurt van de woonplaats op te zoeken. In het kader van artikel 5, e van de wet van 8 december 1992 is de verwerking van de persoonsgegevens m.a.w. toegelaten vermits de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van openbaar belang. Bovendien worden dezelfde gegevens meestal op de eigen website van de sportfederatie of sportclub met dit doel openbaar gemaakt.”

Gelet op deze uitleg lijkt er geen probleem te zijn ten aanzien van artikel 5 van de wet van 8 december 1992.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-CBDQNEJDJ-FJAGJMW‡