



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.631/3
van 11 juli 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 60 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012’

Op 17 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van artikel 60 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 juli 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport’,¹ gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 17 december 2014,² bevat onder meer regels inzake de onderverdeling van de elitesporters in de categorieën A, B, C en D en inzake de mededeling van verblijfsgegevens door elitesporters van de drie eerste categorieën. Artikel 3, § 6, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt de criteria op basis waarvan de sportdisciplines worden gecategoriseerd in lijst A, B of C in een bijlage die is gevoegd bij het samenwerkingsakkoord. Luidens artikel 3, § 6, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord kunnen de regeringen en het Verenigd College op gemotiveerd advies van de Raad, opgericht bij artikel 5 van het samenwerkingsakkoord, de lijst wijzigen.

Artikel 20, § 1, van het decreet van 25 mei 2012 ‘betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’ (hierna: het Antidopingdecreet van 25 mei 2012) bepaalt dat voor de toepassing van hoofdstuk 4 (over de mededeling van verblijfsgegevens) de elitesporters die in het Nederlandse taalgebied wonen, door NADO Vlaanderen worden ingedeeld in categorie A, B, C of D volgens de lijst van sportdisciplines A, B en C, die door de Vlaamse Regering wordt bepaald aan de hand van de criteria, vermeld in artikel 20, § 2, vijfde lid, van het decreet. Deze criteria zijn dezelfde als degene die worden bepaald in artikel 3, § 6, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011. De lijst van sportdisciplines A, B en C is vervat in artikel 60 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 ‘houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012’.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe die lijst te vervangen door een nieuwe lijst. Enerzijds is de lijst niet langer beperkt tot olympische disciplines, anderzijds is ze ingekort aan de hand van de risicogevoeligheid van de sport buiten competitie en het belang van de sport in het land (artikel 1 van het ontwerp). De elitesporters die voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit in een categorie A, B of C zijn ingedeeld, blijven in die categorie tot zij een nieuwe andersluidende kennisgeving hebben ontvangen van NADO Vlaanderen (artikel 2).

Het te nemen besluit treedt in werking op 15 september 2016 (artikel 3).

¹ Waarmee instemming werd betuigd bij decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 9 maart 2012, bij decreet van de Franse Gemeenschap van 19 april 2012, bij ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 21 juni 2012 en bij decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 25 juni 2012.

² Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport, gedaan te Brussel op 17 december 2014’. Met dit samenwerkingsakkoord werd instemming verleend bij decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 maart 2015, bij decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 18 mei 2015, bij decreet van de Franse Gemeenschap van 10 december 2015 en bij ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 10 maart 2016. Deze laatste instemmingsakte trad in werking op 2 april 2016 (tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad van 23 maart 2016), zodat ook het samenwerkingsakkoord op deze datum in werking trad (bij gebrek aan andersluidende bepaling in het samenwerkingsakkoord zelf).

2.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 3, § 6, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011, gelezen in samenhang met artikel 20, § 1, inleidende zin, van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012.³

Aan de eerstgenoemde bepaling ontleent de Vlaamse Regering de bevoegdheid om een lijst vast te stellen die voortaan, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap, zal gelden in de plaats van de lijst die is vastgesteld in de bijlage bij dat samenwerkingsakkoord, ook al wordt die bijlage niet formeel vervangen. Bij de laatstgenoemde bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de lijst te bepalen die thans in artikel 60 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 voorkomt, en dus ook om die lijst formeel te vervangen.

De gemachtigde beaamde dat de lijst in het ontworpen besluit beschouwd moet worden als een lijst die in de plaats komt van de lijst in het samenwerkingsakkoord:

“Er is geen tussenkomst van de decreetgever meer vereist aangezien artikel 3 § 6, tweede lid van de gecoördineerde versie van het samenwerkingsakkoord het aanpassen van de lijst gedelegeerd heeft aan de regeringen.

Art. 92bis BWHI moet samengelezen worden met deze delegatiebepaling, die immers zelf door de betrokken wetgevers goedgekeurd is (of zal worden) en dus bindend is voor de Belgen.

Er is zelfs geen nieuw samenwerkingsakkoord nodig: de regeringen van de partijen bij het samenwerkingsakkoord kunnen bij ‘parallele’ regelgeving de lijst aanpassen. Als alle gemeenschappen de lijst overgenomen hebben in een besluit, volstaat het dat de respectieve besluiten aangepast worden in dezelfde zin en met dezelfde datum van inwerkingtreding.”

2.2. De Raad van State kan zich in beginsel aansluiten bij deze zienswijze omtrent de draagwijdte van artikel 3, § 6, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011, maar indien die bepaling zo moet worden begrepen dat het enkel mogelijk is om een lijst uit te vaardigen die gelijklopend is met de lijsten van de andere gemeenschappen en met een zelfde datum van inwerkingtreding, moet erop worden gewezen dat de nieuwe lijst⁴ reeds voorkomt in een besluit van de Franse Gemeenschapsregering, dat reeds in werking is getreden op 10 december 2015, terwijl het te nemen besluit in werking zou treden op 15 september 2016.⁵

Door de Regering van de Duitstalige Gemeenschap is er een besluit uitgevaardigd dat weliswaar in werking treedt op 15 september 2016, maar de lijst in dat besluit stemt dan weer

³ Dat is ook het geval voor artikel 2 van het ontworpen besluit, dat in wezen een overgangsbepaling is die betrekking heeft op de elitesporters die in een huidige categorie A, B of C zijn ingedeeld.

⁴ Die lijst is inhoudelijk wel dezelfde als de lijst in het ontworpen besluit van de Vlaamse Gemeenschap.

⁵ Zie bijlage 2 bij het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 21 oktober 2015 ‘portant exécution du décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage’. Over het ontwerp dat tot dat besluit heeft geleid en dat overigens geen inwerkingtredingsbepaling bevatte, werd het advies van de Raad van State gevraagd binnen een termijn van vijf werkdagen (adv.RvS 58.217/4 van 30 september 2015). Op dat tijdstip kon de Raad van State niet weten dat er niet tijdig gelijklopende initiatieven van de andere gemeenschappen tot stand zouden komen.

niet helemaal overeen met de lijst in het ontworpen besluit van de Vlaamse Gemeenschap, aangezien in categorie C de vermelding van korfbal ontbreekt.⁶

Wat betreft het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is op 20 juni 2016 aan de Raad van State een ontwerpbesluit om advies voorgelegd waarvan de lijst wel overeenstemt met de lijst in het ontworpen besluit van de Vlaamse Gemeenschap, maar waarbij de datum van inwerkingtreding niet wordt bepaald. In het advies over het betrokken ontwerpbesluit wordt ook op deze problematiek gewezen.⁷

De Raad van State moet dan ook vaststellen dat de in de praktijk gevolgde werkwijze niet strookt met de door de gemachtigde gehuldigde interpretatie van artikel 3, § 6, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011.

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 3, § 1, derde lid, 4°, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 moet elke partij bij dat samenwerkingsakkoord “ieder ontwerp van wetgeving inzake dopingbestrijding dat zij wil aannemen, ter informatie (...) bezorgen aan de andere akkoordsluitende partijen, voor de definitieve goedkeuring ervan”. Aangezien uit de vergelijking met de Franse en de Duitse tekst van die bepaling kan worden opgemaakt dat de term “wetgeving” ruim moet worden begrepen⁸ en derhalve ook uitvoeringsbesluiten omvat, moet dit voorschrift ook voor het ontworpen besluit in acht worden genomen.

ALGEMENE OPMERKING

4. Artikel 3, § 6, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 en artikel 20, § 2, vijfde lid, van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 bepalen de criteria voor de samenstelling van de lijst van sportdisciplines. Op de vraag hoe de nieuwe lijst is tot stand gekomen in het licht van die criteria, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De lijst werd herzien en de disciplines die niet vaak beoefend worden in ons land werden geschrapt. Op basis van de WADA [Internationale] Standaard Testing worden daarbij de risicogevoeligheid van de sport buiten competitie en het belang van de sport in het land als criteria gebruikt. Een aantal sportdisciplines waarvan de sporters tot op heden verblijfsgegevens moesten indienen, moeten dit niet langer doen, terwijl een aantal sportdisciplines waarvan de sporters tot op heden geen verblijfsgegevens moesten indienen, dit nu wel zullen moeten doen. In de praktijk zou de nieuwe lijst tot gevolg hebben dat het totaal aantal elitesporters die nu verblijfsgegevens moeten indienen, zou verminderen (op basis van de huidige cijfers).”

⁶ Zie de bijlage bij het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 17 maart 2016 ‘zur Ausführung des Dekrets vom 22. Februar 2016 zur Bekämpfung des Dopings im Sport’. Dit besluit werd met een beroep op de hoogdringendheid ervan niet om advies aan de Raad van State voorgelegd.

⁷ Adv.RvS 59.635/3 van 11 juli 2016 over een ontwerp van besluit van het Verenigd College ‘houdende vaststelling van de lijst met sportdisciplines die overeenstemmen met de categorieën A, B, C en D’.

⁸ In de Franse tekst wordt gewag gemaakt van “réglementation”; in de Duitse tekst wordt “Rechtsvorschriften” vermeld.

Of de keuze van de in de lijst opgenomen sportdisciplines effectief overeenstemt met de voormelde criteria kan de Raad van State niet beoordelen, bij gebrek aan het vereiste inzicht in de feitelijke gegevens.⁹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. In het ontworpen artikel 60, tweede en derde lid, wordt bepaald welke sportdisciplines worden bedoeld met de olympische sporten, respectievelijk met de sporten die op de Wereldspelen worden beoefend. Op de vraag waarom die termen worden gehanteerd, aangezien er nergens in de lijst in het ontworpen eerste lid naar wordt verwezen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Dit werd opgenomen om te verduidelijken dat in een bepaalde sport slechts die disciplines werden opgenomen die op Olympische Spelen of Wereldspelen worden beoefend. Dit zijn ook de disciplines die het belangrijkste zijn in die sport. Zo zullen bijvoorbeeld sporters die aan een EK in het berg[...]lopen (discipline van de atletiek) deelnemen, geen elitesporter zijn. Een ander voorbeeld: in het wielrennen wordt bijvoorbeeld cyclobal niet als discipline weerhouden voor het aanduiden van elitesporters. Het aantal elitesporters werd aldus beperkt en beheersbaar gehouden.”

Indien dat de bedoeling is van het ontworpen tweede en derde lid, schrijve men beter “Wat betreft de olympische sporten (...)”, respectievelijk “Wat betreft de sporten die op de Wereldspelen worden beoefend (...)”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁹ Zie de opmerkingen ter zake van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media in zijn advies van 9 juni 2016.