



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 60.559/3  
van 6 december 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vaststelling van de verboden lijst, vermeld in artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’

Op 29 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vaststelling van de verboden lijst, vermeld in artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 december 2016.

\*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Dit verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat – rekening houdend met de aanpassing van de verboden lijst door het wereldantidopingagentschap (WADA) met ingang van 1 januari 2017 – de aanpassing van de verboden lijst van de Vlaamse Gemeenschap spoedeisend is in het kader van de internationale strijd tegen doping; dat, overeenkomstig artikel 7 van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering, de Vlaamse minister de in de Vlaamse Gemeenschap van toepassing zijnde lijst minstens jaarlijks dient aan te passen aan de internationaal erkende lijst; dat het nodig is, in het kader van de internationale harmonisering; nagestreefd door de Vlaamse Regering in de strijd tegen doping, dat de lijst wordt aangepast rekening houdende met de lijst van het WADA, die wereldwijd van toepassing is met ingang van 1 januari 2017, dat de directeur-generaal van UNESCO op 14 oktober 2016 alle Staten die partij zijn bij het Internationaal verdrag van 19 oktober 2005 tegen doping in de sport in kennis heeft gesteld van de nieuwe verboden lijst 2017 door het WADA opgesteld en dat het noodzakelijk is de betrokkenen tijdig op de hoogte te brengen van de verboden lijst.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport strekt tot het vaststellen van de verboden lijst, zijnde de lijst van stoffen en methoden die verboden zijn binnen of buiten wedstrijdverband, al dan niet voor bepaalde sporten. Deze lijst moet overeenstemmen met de lijst bepaald in bijlage I bij de Internationale Conventie tegen dopinggebruik in de sport, opgemaakt te Parijs op 19 oktober 2005 (hierna: de Conventie).<sup>1</sup> De laatstgenoemde lijst werd gewijzigd overeenkomstig de procedure bedoeld in artikel 34 van de Conventie, teneinde de lijst aan te passen aan de door het Wereldantidopingagentschap (WADA) voor 2017 vastgestelde “Prohibited List”, die geldt vanaf 1 januari 2017 (zie daarover evenwel opmerkingen 5.1 tot 5.5). In het te nemen besluit, dat in de plaats komt van het ministerieel besluit van 26 november 2015 ‘houdende vaststelling van de verboden lijst, vermeld in artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van

---

<sup>1</sup> Uit artikel 2 van het decreet van 20 april 2007 ‘houdende instemming met de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de sport, opgemaakt in Parijs op 19 oktober 2005, en de Bijlagen I en II’ kan worden afgeleid dat zowel de Conventie als de bijlagen I en II, “zoals die gewijzigd zijn en zouden worden volgens de procedure voor amendement die bepaald wordt in artikel 34 van de conventie, (...) volkomen gevolg [zullen] hebben”. Hieruit volgt dat de bij het te nemen besluit vast te stellen lijst moet overeenstemmen met de lijst bepaald in bijlage I bij de Conventie.

13 februari 2015 ‘houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’, wordt deze nieuwe lijst overgenomen.

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 ‘houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012’, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 9 van het decreet van 25 mei 2012 ‘betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’ (hierna: het Antidopingdecreet). Naar luid van de aangehaalde bepalingen stelt de Vlaamse Regering, respectievelijk de Vlaamse minister bevoegd voor medisch verantwoorde sportbeoefening, de verboden lijst vast.

#### ALGEMENE OPMERKING

5.1. In de brief van de Directeur-Generaal van de UNESCO van 28 november 2016, die gevoegd is bij de adviesaanvraag, wordt uiteengezet dat de amendementen op bijlage I bij de Conventie, die overeenstemmen met de nieuwe door het WADA vastgestelde lijst, in werking zullen treden op 11 januari 2017, overeenkomstig de procedure bedoeld in artikel 34 van de Conventie. Die procedure houdt in dat de Directeur-Generaal de nieuwe lijst die door het WADA wordt vastgesteld, onverwijld ter kennis brengt van de partijen bij het verdrag als een voorgestelde wijziging van bijlage I bij de Conventie, hetgeen is gebeurd op 14 oktober 2016. De partijen kunnen binnen 45 dagen na de kennisgeving hun bezwaar kenbaar maken. Tenzij twee derden van de partijen aldus bezwaar aantekenen binnen die termijn, wordt de voorgestelde wijziging geacht te zijn goedgekeurd door de conferentie van partijen. Die goedgekeurde wijziging treedt in werking 45 dagen na de kennisgeving van de goedkeuring door de Directeur-Generaal. Hieruit volgt dat de wijziging van bijlage I bij de Conventie eerst op 11 januari 2017 in werking treedt.

5.2. In de nieuwe lijst van verboden middelen (“Prohibited List”), aangenomen door het WADA, wordt vermeld dat ze in werking treedt op 1 januari 2017. Deze lijst heeft echter, net als de WADA-Code en de zogenaamde Internationale Standaarden, die allen uitgaan van het WADA, niet de rechtskracht van een internationaal verdrag. Uit artikel 34 van de Conventie blijkt weliswaar dat de door het WADA vastgestelde lijst door middel van de zo-even geschetste wijzigingsprocedure normaal gesproken tot een met die lijst gelijklopende bijlage I bij de Conventie leidt, maar het is ook mogelijk dat de lijst daarbij nog wordt gewijzigd of zelfs wordt verworpen. De datum van inwerkingtreding zoals die in de door het WADA vastgestelde lijst staat, is dus niet bindend voor de Vlaamse Gemeenschap, anders dan de datum van inwerkingtreding van de wijziging van bijlage I bij de Conventie, die wel bindend is.

Het gegeven dat in artikel 7 van het Antidopingdecreet wordt bepaald dat “[d]e bepalingen van dit decreet zijn opgesteld in overeenstemming met de bepalingen van de Code en de Internationale Standaarden, inclusief de commentaren bij de artikelen en moeten geïnterpreteerd worden in overeenstemming met de bepalingen van de Code en de Internationale Standaarden, inclusief de commentaren bij de artikelen”, doet geen afbreuk aan die vaststelling. Zo daaruit al enig rechtsgevolg zou kunnen worden afgeleid wat betreft de lijst van verboden middelen die door het WADA is opgesteld, kan die decretale bepaling geen afbreuk doen aan de draagwijdte van een verdragsbepaling.

5.3. Ook de Overeenkomst ter bestrijding van doping, gedaan te Straatsburg op 16 november 1989 (hierna: de Overeenkomst), bevat een “lijst van verboden farmacologische groepen van dopingmiddelen en dopingmethoden”, die overeenkomstig artikel 11 van die Overeenkomst gewijzigd kan worden door de commissie van toezicht, die daarbij ook de datum van inwerkingtreding kan vaststellen. Blijkens de informatie op de website van de Raad van Europa<sup>2</sup> heeft de commissie van toezicht op 7 november 2016 een lijst vastgesteld die in werking zal treden op 1 januari 2017 en die op het eerste gezicht overeenstemt met de door de WADA aangenomen lijst.

Dat impliceert dat er voor de lijst een verschillende datum van inwerkingtreding wordt bepaald door de Conventie (11 januari 2017) en door de Overeenkomst (1 januari 2017).

5.4. Op de vraag waarom het te nemen besluit overeenkomstig artikel 3 in werking treedt op 1 januari 2017, veeleer dan op 11 januari 2017, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Er bestaat inderdaad een discrepantie tussen beide data. De door Unesco gevolgde procedure geeft duidelijk weer dat er wereldwijd overeenstemming bestaat omtrent de lijst 2017. De datum van 11/1 volgt uit de interne procedures en timing binnen Unesco. Wada en ook [de] Raad van Europa stellen net als voorgaande jaren 1/1 voorop en bevestigden dit ook na het Unesco schrijven. [In h]et kader van het wereldwijde anti-doping beleid is het van belang de datum van 1/1 wereldwijd te hanteren. Vandaar dat in het ontwerp MB de datum van 1/1 gehanteerd wordt. Navraag bij de 3 andere bevoegde entiteiten binnen België leert dat ook zij opteren voor de datum 1/1 (de respectieve dossiers streven daar naartoe).”

5.5. Binnen de zeer beperkte termijn waarover hij beschikt kan de Raad van State niet uitmaken aan welke verdragsrechtelijke regeling voorrang moet worden gegeven, zo het al mogelijk is om dit op juridisch sluitende wijze uit te maken.

Eenzijds schrijft artikel 6, eerste zin, van de Conventie voor dat “[d]it Verdrag (...) geen verandering tot gevolg [heeft] van de rechten en verplichtingen van Staten die Partij zijn die voortvloeien uit eerder gesloten verdragen die verenigbaar zijn met het onderwerp en het doel van dit Verdrag”. Men zou kunnen argumenteren dat deze bepaling inhoudt dat voorrang moet worden gegeven aan de vroegere datum van inwerkingtreding van de lijst overeenkomstig de Overeenkomst, namelijk 1 januari 2017.

Anderzijds is de Conventie van een recentere datum dan de Overeenkomst en is zij afgestemd op de rol die het WADA<sup>3</sup> speelt inzake dopingbestrijding. De controle op en de handhaving van overtredingen met betrekking tot verboden stoffen en methoden worden in de Conventie uitvoeriger en explicieter geregeld dan in de Overeenkomst.

Gelet op deze onduidelijkheid en op de risico's van betwistingen van overtredingen voor feiten die zich voordoen tussen 1 januari 2017 en 11 januari 2017, adviseert de Raad van State om het te nemen besluit pas in werking te laten treden op 11 januari 2017,

<sup>2</sup> <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c4f8d>

<sup>3</sup> Het WADA is immers opgericht in 1999, tien jaar na de totstandkoming van de Overeenkomst.

zodat tot 10 januari 2017 de huidige lijst van verboden stoffen en methoden, vervat in het ministerieel besluit van 26 november 2015, blijft gelden.<sup>4</sup>

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Opschrift

6. In het opschrift van het ontworpen ministerieel besluit moet het juiste opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 worden weergegeven, namelijk “besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012”.

Deze opmerking geldt tevens voor het tweede lid van de aanhef en voor artikel 1, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

---

<sup>4</sup> Binnen de zeer beperkte termijn waarover hij beschikt is het voor de Raad van State ook niet mogelijk om na te gaan of en in welke mate bepaalde verboden stoffen en methoden bedoeld op de lijst van 2016 niet worden hernomen op de lijst van 2017.