



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.294/1
van 9 november 2021

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012, wat betreft de monsterafnameprocedure en de beheersketen van monsters’

Op 12 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012, wat betreft de monsterafnameprocedure en de beheersketen van monsters’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 november 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 november 2021.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit beoogt uitvoering te geven aan het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 ‘houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012’, zoals dit zal worden gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering dat, in ontwerpvorm, het voorwerp uitmaakt van advies 70.263/1 dat door de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 4 november 2021 werd uitgebracht. Meer in het bijzonder wordt in het ontwerp van ministerieel besluit uitvoering gegeven aan de bevoegdheden die aan de minister in het voornoemde ontwerp 70.263/1 worden verleend op het vlak van de procedure van monsterafname en de beheersketen van monsters.

3. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 4 en 5 wordt opgemerkt, vindt het ontwerp van ministerieel besluit rechtsgrond in de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 waarvan melding wordt gemaakt in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp. Die bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 15, § 4, en 19, § 6, van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012.¹

4. In advies 70.263/1 van 4 november 2021 werden een aantal vragen opgeworpen met betrekking tot de toelaatbaarheid van de delegatie van verordenende bevoegdheden aan de minister in de ontworpen artikelen 34, derde lid, 38, § 3, 55 en 59 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015, waaraan het ontwerp van ministerieel besluit nu uitvoering beoogt te geven.² Er moet worden vastgesteld dat doorheen het ontwerp van ministerieel besluit een aantal bepalingen voorkomen die zijn gericht op de eerlijkheid en de correctheid van de dopingcontrole, en die niet als zijnde van detailmatige of bijkomstige aard kunnen worden beschouwd in die zin dat ze essentiële waarborgen vormen voor zowel de sporter als de dopingcontroleurs.³ Dergelijke bepalingen zouden derhalve niet door de minister, maar door de Vlaamse Regering moeten worden aangenomen.

¹ Er wordt weliswaar geen melding gemaakt in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp, van artikel 19, § 6, van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012, maar er werd op de laatstgenoemde bepaling in het reeds genoemde ontwerp 70.263/1 wel degelijk mede een beroep gedaan als rechtsgrond voor de bepalingen die nu worden ingeroepen als rechtsgrond voor het ontwerp van ministerieel besluit. In het voornoemde artikel 19, § 6, wordt de Vlaamse Regering opgedragen om de wijze en de voorwaarden van de betrokken monsterneming te bepalen en wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om nadere voorwaarden vast te stellen voor de overige bepalingen van het artikel.

² Adv.RvS 70.263/1 van 4 november 2021 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012, wat betreft de aanpassing aan de Code 2021 en de Internationale Standaarden’, opmerkingen 9.1 tot 9.3.

³ Te denken valt onder meer aan bepalingen inzake de procedure in geval van bijkomende monsterafname (meer in het bijzonder de artikelen 8, § 2, derde lid, en 8, § 3, tweede lid) en inzake de bewaring en het transport van monsters vanuit het dopingcontrolestation (artikelen 16 en 17).

5. In artikel 19, § 3, van het ontwerp, wordt bepaald dat de opdrachtgever of monstername-instantie zo snel mogelijk de in die paragraaf opgesomde informatie registreert in ADAMS.⁴ In het reeds aangehaalde advies 70.263/1 heeft de afdeling Wetgeving opgemerkt dat de Vlaamse Regering er, ter wille van de eerbiediging van het legaliteitsbeginsel zoals gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet, goed aan doet om na te gaan of het Antidopingdecreet van 25 mei 2012, niet het best wordt aangevuld met een aantal specifieke en voldoende uitgewerkte machtigingsbepalingen waarin haar wordt opgedragen om bepaalde, door de decreetgever zelf vast te leggen essentiële elementen inzake gegevensverwerking nader te regelen, waaronder die inzake de registratie van persoonsgegevens in ADAMS.⁵ Rekening houdend hiermee dient het nodige voorbehoud te worden gemaakt bij de vereiste rechtsgrond voor het bepaalde in artikel 19, § 3, van het ontwerp.

Om dezelfde reden moet een gelijkaardig voorbehoud worden gemaakt met betrekking tot artikel 21, derde lid, van het ontwerp, in de mate dat erin wordt verwezen naar het bewaren van de in die bepaling bedoelde documentatie en documenten “conform de termijnen en voorwaarden, vermeld in bijlage 2, die bij het besluit van 13 februari 2015 is gevoegd”.⁶

VORMVEREISTEN

6. De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het ontwerp op 7 oktober 2021 advies nr. 2021/87 werd uitgebracht door de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens. In dat verband dient er evenwel op gewezen te worden dat, gelet op hetgeen is uiteengezet in advies 66.033/1/AV van 3 juni 2019,⁷ een advies van de Vlaamse Toezichtcommissie niet per se volstaat om aan het betrokken vormvoorschrift te voldoen en dat in dat geval ook nog om een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden verzocht.

⁴ Dit is het *Anti-Doping Administration and Management System*, zoals de betrokken databank in artikel 2, 4°, van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 wordt omschreven.

⁵ Zie het reeds genoemde adv.RvS 70.263/1 van 4 november 2021, opmerking 4.6.

⁶ Zie in dat verband eveneens opmerking 4.6 in adv.RvS 70.263 van 4 november 2021.

⁷ Adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Gelet op hetgeen *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp, dient na het eerste streepje in de rubriek “Rechtsgronden”, benevens van artikel 15, § 4, van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012, tevens melding te worden gemaakt van artikel 19, § 6, van dat decreet.

8. In de rubriek “Motivering” moet de zinsnede “, zoals van kracht op 1 januari 2020” worden vervangen door de zinsnede “, zoals van kracht op 1 januari 2021”.

Artikel 1

9. Blijkens de omschrijving van het begrip “monsterafnamemateriaal” dient te worden voldaan aan “de technische vereisten, vermeld in artikel 6.3.4 van de Internationale Standaard voor Dopingtests en Onderzoeken”. Er kan met betrekking tot het procedé van verwijzing naar Internationale Standaarden worden gerefereerd aan de opmerkingen die in dat verband werden gemaakt in het meermaals genoemde ontwerpadvies 70.263/1.⁸

Artikel 4

10. Ter wille van de duidelijkheid schrijve men aan het einde van artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp “..., geeft de dopingcontroleur de sporter de kans om het monster in een verzegelde opvangbeker uit een groep van opvangbekers op te vangen”.

Artikel 8

11. In het ontworpen artikel 8, § 2, eerste lid, van het ontwerp, is het allicht de bedoeling te schrijven “De sporter verzegelt het ontoereikende monster met een verzegelingssysteem voor partiële monsters, op instructie van de dopingcontroleur”.

Artikel 14

12. In artikel 14, tweede lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat NADO Vlaanderen het model van dopingcontroleformulier en aanvullende documenten vaststelt voor de dopingcontroles waarbij NADO Vlaanderen optreedt als monsterafname-instantie en daarbij de elektronische toepassingen kan bepalen die gebruikt kunnen worden. Enkel in de mate dat de inhoud van het betrokken formulier louter een technische en bijkomstige draagwijdte heeft, en

⁸ Zie adv.RvS 70.263/1 van 4 november 2021, opmerkingen 6.2 tot 6.4, 7 en 8.

geen supplementaire inhoudelijke voorwaarden vastlegt, kan de machtiging aan NADO Vlaanderen worden gebillijkt.

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt met betrekking tot het beheersketenformulier, bedoeld in artikel 17, derde lid, van het ontwerp.

Slotopmerking

13. Diverse bepalingen van het ontwerp vertonen redactionele onnauwkeurigheden die niet zelden tot gevolg hebben dat zinnen weinig of zelfs niet begrijpelijk zijn.

Zo luidt de eerste zin van artikel 4, § 2, eerste lid, als volgt: “De sporter heeft het recht om bij de keuze van een opvangbeker, en voor al het monsterafnamemateriaal dat in aanraking zal komen met het urinemonster”; aan het einde van artikel 10, § 1, tweede lid, komt de volgende zinsnede voor: “... en draagt de sporter op om minstens tien minuten voor het afleveren van het monster comfortabel met de voeten op de grond kan zitten”; artikel 11, tweede lid, vangt aan met de woorden “Als de sporter de laatste twee uur voor de sporter op de hoogte is gebracht van de monsterneming een training, wedstrijd heeft ondernomen, blijft de sporter onder toezicht van ...”; in artikel 20, derde lid, is niet duidelijk hoe de woorden “..., en vermeldt of bewaring van het noodzakelijk is op basis van de strategie voor bewaring van monster, ...” moeten worden begrepen; hetzelfde is het geval voor de zinsnede “Documentatie over een monsterafnameprocedure, en in voorkomend geval documenten die als basis van een overtreding van de antidopingregels, wordt door de monsterafname-instantie en opdrachtgever, ...” in artikel 21, derde lid.

De leesbaarheid van het ontwerp wordt bovendien regelmatig bemoeilijkt doordat bepaalde woorden ontbreken, overbodig zijn of niet correct worden weergegeven.

Zo komt in de omschrijving van het begrip “voor analyse geschikte dichtheid”, in artikel 1, 5°, de zinsnede “voor monsters met een volume dat groter dan 90 ml en kleiner dan 150 ml de dichtheid, ...” voor; in artikel 4, § 1, tweede lid, moeten de woorden “conforme artikel 31, § 1,” worden vervangen door de woorden “conform artikel 31, § 1,”; in artikel 4, § 2, tweede lid, dient te worden geschreven “draagt de dopingcontroleur de sporter op” in plaats van “draagt de dopingcontroleur de sport op”; in artikel 6, § 1, eerste lid, dienen de woorden “enige verder urine” te worden vervangen door de woorden “enige verdere urine”; aan het einde van de voorlaatste zin van artikel 6, § 2, eerste lid, moet melding worden gemaakt van “de maximaal toegelaten capaciteit ervan die bepaald is door de producent”; in artikel 8, § 2, eerste lid, dient te worden geschreven “en het monster met het ontoereikende volume in het nieuwe opslagmiddel gieten,”; artikel 8, § 3, vierde lid, vangt aan met de woorden “Als het eerste ontoereikende monsters ...”, hetgeen moet worden gecorrigeerd; in artikel 19, § 1, vierde lid, dient te worden geschreven “Een temperatuurlogger wordt gebruikt om ...”.

Uit wat voorafgaat volgt dat de tekst van het ontwerp bijkomend nog aan een grondig redactioneel onderzoek moet worden onderworpen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME