



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.678/3
van 28 december 2023

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
‘over het stimuleren van een veilig sportklimaat’

Op 17 oktober 2023 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 voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘over het stimuleren van een veilig sportklimaat’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 december 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2023.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt ertoe een nieuwe regeling in te voeren inzake het stimuleren van een veilig sportklimaat, die in de plaats komt van de regeling vervat in het decreet van 20 december 2013 ‘inzake gezond en ethisch sporten’, dat wordt opgeheven. De nieuwe regeling is geïnspireerd op de regeling in het huidige decreet van 20 december 2013 en herneemt een aantal bepalingen uit dit decreet.

Hoofdstuk 1 van het voorontwerp bevat een aantal inleidende bepalingen, waaronder een bepaling die definities omvat.

Hoofdstuk 2 heeft betrekking op de verantwoordelijkheden en verplichtingen van sportorganisaties over veilig sporten en bevat een aantal algemene bepalingen over de bevordering van veilig sporten. Tevens worden sportorganisaties gemachtigd om een sportmedisch geschiktheidsonderzoek op te leggen aan sporters die deelnemen aan een sportactiviteit die ze organiseren of die onder hun verantwoordelijkheid vallen. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om voorwaarden te bepalen voor sportmedische geschiktheidsonderzoeken, alsook om voorwaarden te bepalen voor het beoefenen van sporten die een bijzonder risico inhouden en om sportbeoefening te verbieden die een extreem risico inhoudt.

Hoofdstuk 3 heeft betrekking op expertise en kennisopbouw over veilig sporten. Er wordt voorzien in de erkenning en subsidiëring van een organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van veilig sporten, alsook in de erkenning en subsidiëring van een overkoepelend tuchtorgaan voor de sportsector. Het voorontwerp bepaalt voor deze organisaties de voorwaarden om erkend en gesubsidieerd te worden en te blijven, waaronder het vervullen van bepaalde opdrachten, en voorziet in een gemeenschappelijke erkenningsprocedure en subsidiëringsprocedure voor de voormelde organisaties. Het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om een of meer expertencommissies inzake veilig sporten op te richten met het oog op het verlenen van advies aan de Vlaamse overheid, en om de nadere regels ter zake te bepalen. Tevens wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om kwaliteitsstandaarden voor een beleid of een praktijk op het vlak van veilig sporten te erkennen of op te leggen, alsook om initiatieven te ondersteunen die inzetten op kennisontwikkeling en kennisdeling over een welbepaald aspect van veilig sporten of over de ruimere implementatie van een bepaalde praktijk inzake een welbepaald aspect van veilig sporten.

Hoofdstuk 4 bevat een bepaling inzake de handhaving van het ontworpen decreet. Het voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om maatregelen op te leggen ten

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

aanzien van sportorganisaties die een aantal bepalingen van het aan te nemen decreet en van de uitvoeringsbesluiten ervan niet naleven of die een verboden vorm van sportbeoefening organiseren of eraan meewerken. Die maatregelen kunnen zijn een aanmaning, een administratieve geldboete of een verbod om gedurende een bepaalde periode sportbeoefening te organiseren, de deelname eraan mogelijk te maken of daarvoor als leidende instantie op te treden.

Hoofdstuk 5 bevat budgettaire bepalingen. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om voor de ondersteuning of de financiering van verscheidene initiatieven en activiteiten in verband met veilig sporten, waaronder het sportmedisch geschiktheidsonderzoek voor een of meer categorieën van getalenteerde sporters, financiële middelen uit te trekken en om de voorwaarden, de procedure en de termijn voor de subsidiëring te bepalen. Die subsidies en die financiering worden geïndexeerd.

Hoofdstuk 6 bevat een aantal wijzigingsbepalingen van het decreet van 10 juni 2016 ‘houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector’. Deze wijzigingsbepalingen strekken onder meer ertoe om te voorzien in de erkenning en subsidiëring van een organisatie voor fitness.

Hoofdstuk 7 bevat de slotbepalingen, namelijk een bepaling tot opheffing van het decreet van 20 december 2013 en een paar overgangsbepalingen, alsook een machtiging aan de Vlaamse Regering om voor elke bepaling van het aan te nemen decreet de datum van inwerkingtreding te bepalen, die uiterlijk 1 september 2025 is.

BEVOEGDHEID

3. Het voorontwerp van decreet strekt ertoe om een nieuw kader te creëren inzake een veilig sportklimaat, waarbij de aspecten inzake gezond en ethisch sporten worden geïntegreerd. Het onderscheid dat in het decreet van 20 december 2013 wordt gemaakt tussen gezond sporten enerzijds (hoofdstuk 4 van dat decreet) en ethisch sporten anderzijds (hoofdstuk 5 van dat decreet), is in de thans ontworpen regeling niet langer aanwezig.

In advies 54.149/3 van 22 oktober 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 december 2013, heeft de Raad van State het volgende uiteengezet over dat onderscheid – op bevoegdheidsrechtelijk vlak – tussen gezond en ethisch sporten:

“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

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: 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.

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 voorontwerp 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 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.”³

De stellers van het voorontwerp hebben ervoor geopteerd om de aspecten inzake gezond sporten en ethisch sporten te integreren onder de noemer “veilig sporten” en om af te zien van een gescheiden regeling zoals in het decreet van 20 december 2013. Dat heeft tot gevolg dat, nog meer dan in de huidige regeling, organisaties die zowel werkzaam zijn in gezond sporten als in ethisch sporten, zowel omwille van hun activiteiten als omwille van hun organisatie moeten kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

4. Overeenkomstig artikel 9, derde lid, van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering voorwaarden bepalen voor sportmedische geschiktheidsonderzoeken. Overeenkomstig artikel 36, tweede lid, van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering kwaliteitsstandaarden erkennen voor de sportmedische geschiktheidsonderzoeken. Artikel 39, vijfde lid, 1° en 2°, van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om voorwaarden te bepalen die betrekking hebben op de arts die het sportmedische geschiktheidsonderzoek uitvoert en op de geneeskundige prestaties die daarvoor in aanmerking komen en de daaraan gekoppelde toelage.

Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe deze bepalingen zich verhouden tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake de uitoefening van de geneeskunde. De gemachtigde antwoordde hierop het volgende:

“Artikel 2, 2° definieert ‘kwaliteitsstandaard’. Kwaliteitsstandaarden kunnen erkend worden of opgelegd (artikel 36, eerste lid). Wat betreft de kwaliteitsstandaarden voor de sportmedische geschiktheidsonderzoeken (artikel 36, tweede lid) heeft de Vlaamse Regering de mogelijkheid om die te erkennen, maar niet om ze op te leggen.

Een sportmedisch geschiktheidsonderzoek wordt in het voorontwerp van decreet gedefinieerd als ‘een medisch onderzoek waarbij wordt nagegaan of een persoon al dan niet lichamelijk geschikt is om een sport te beoefenen, afhankelijk van de aard en de context van de sport’ (art. 2, 5° voorontwerp). Het betreft hier aspecten van preventieve gezondheidszorg waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn. Zo wil men een medisch

³ Adv.RvS 54.149/3 van 22 oktober 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 december 2013, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2280/1, 64-65, opmerking 3.

verantwoorde sportkeuze en sportdeelname ondersteunen en eventuele gezondheidsschade door sportbeoefening voorkomen.

Een erkende kwaliteitsstandaard kan hier dan een eenvormig protocol voor preventieve medische gezondheidsonderzoeken omvatten dat een medisch verantwoorde sportkeuze en sportdeelname wil ondersteunen en eventuele gezondheidsschade door sportbeoefening wil voorkomen.

Artikel 39 betreft het financieren van het sportmedisch geschiktheidsonderzoek voor de beperkte groep van getalenteerde sporters (artikel 39, vierde lid = de sporter die talent heeft voor topsport, volgens de sportspecifieke ontwikkelingslijn, of die al topsporter is vanwege zijn prestaties).

Het betreft hier het financieren/bekostigen van bepaalde geneeskundige prestaties ten aanzien van getalenteerde sporters en bevat geen regels betreffende de uitoefening van de geneeskunde.”

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat het niet de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp om in te grijpen in de wijze waarop de geneeskunde wordt uitgeoefend, meer bepaald wat de therapeutische en de diagnostische vrijheid betreft van de artsen die sportmedische geschiktheidsonderzoeken uitvoeren. De ontworpen bepalingen verhinderen artsen die niet aan die voorwaarden voldoen of die die kwaliteitsstandaard niet volgen, niet om over te gaan tot diagnoses en behandelingen, ook wat betreft sportmedische aspecten, ten aanzien van hun patiënten; ze verhinderen enkel dat die diagnoses en behandelingen de rechtsgevolgen hebben die door de ontworpen regeling worden beoogd.⁴ Er rijst dan ook geen bevoegdheidsbezwaar tegen de ontworpen bepalingen.

VORMVEREISTEN

5.1. De artikelen 12 tot 17 van het voorontwerp hebben betrekking op de subsidiëring van een erkende organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van veilig sporten. De artikelen 19 tot 24 van het voorontwerp hebben betrekking op de subsidiëring van een erkend overkoepelend tuchtorgaan voor de sportsector. Artikel 39 van het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid van subsidiëring van initiatieven ter bevordering van veilig sporten, van het sportmedische geschiktheidsonderzoek, van het wetenschappelijk onderzoek over veilig sporten, en van instrumenten voor expertise en kennisopbouw over veilig sporten. De ontworpen artikelen 64/4 tot 64/8 van het decreet van 10 juni 2016 (artikelen 52 tot 56 van het voorontwerp) betreffen de subsidiëring van een erkende organisatie voor fitness.

Op de vraag of het voorontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het voorontwerp werd niet aangemeld bij de Europese commissie voor wat betreft de subsidiëring van de erkende organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van veilig sporten en voor wat betreft de subsidiëring van een overkoepelend tuchtorgaan.

⁴ Zie GwH 12 november 1992, nr. 69/92, 5.B.4-5.B.5.

Het gaat niet om staatssteun in de zin van de bepalingen van artikel 107 en 108 VWEU, aangezien het geen steun betreft aan economische activiteiten, maar subsidiëring voor diensten van algemeen belang. Het definiëren en organiseren van een dienst van algemeen belang behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten of de gemeenschappen en gewesten.

Wat betreft de opdrachten van beide gesubsidieerde organisaties, vermeld in artikel 13, respectievelijk artikel 20, gaat het om opdrachten die zonder steun van de overheid niet zouden uitgevoerd worden, zodat er geen markt voor dergelijke taken bestaat. Het feit dat de begunstigden vzw's zijn, ook al speelt het juridische statuut van de begunstigde in principe geen rol, is tevens een belangrijke aanwijzing van het niet-commerciële doeleinde van de maatregel."

5.2. Mede gelet op de onduidelijkheid die bestaat op het niveau van de ontworpen decretale regeling over de aard van de organisaties en initiatieven die worden gesubsidieerd, kan niet bij voorbaat worden aangenomen dat de subsidieregeling enkel betrekking heeft op niet-economische diensten van algemeen belang. Dat geldt in het bijzonder voor artikel 39 van het voorontwerp. Dat de door de gemachtigde aangehaalde organisaties de betrokken taken niet zouden uitvoeren zonder de subsidiëring, is geen doorslaggevend argument, aangezien die gesubsidieerde taken alsnog een impact kunnen hebben ten aanzien van marktspelers die vergelijkbare diensten aanbieden zonder overheidssteun. Zo zou een aantal van de gesubsidieerde opdrachten beschouwd kunnen worden als een vorm van consultancy, zoals onder meer het "begeleiden en ondersteunen van de verschillende actoren binnen de Vlaamse sportsector bij de implementatie van hun beleid inzake veilig sporten". Zoals de gemachtigde zelf aangeeft, is ten slotte ook de rechtsvorm van een vzw geen bepalend criterium om uit te maken of het gaat om niet-economische diensten van algemeen belang.

Het is dan ook raadzaam dat de stellers van het voorontwerp contact zouden opnemen met de bevoegde diensten van de Europese Commissie om hierover meer uitsluitsel te krijgen.

In elk geval 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. Aangezien de ontworpen regeling de steunintensiteit (de omvang van de subsidie) niet regelt, kan met die aanmelding worden gewacht tot de relevante uitvoeringsbepalingen zijn voorbereid.

Indien het toch gaat om economische activiteiten, maar er beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling, zal dat moeten worden aangetoond.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Strafrechtelijk karakter van bepaalde sancties

6.1. Artikel 38 van het voorontwerp bepaalt dat aan een sportorganisatie die een of meer bepalingen van de artikelen 6, 7, 8, derde lid, 9 en 10 van het aan te nemen decreet niet naleeft, of van de besluiten genomen ter uitvoering van die bepalingen, of die een vorm van sportbeoefening die met toepassing van artikel 10, derde lid, ervan verboden werd, organiseert of eraan meewerkt, een of meer maatregelen kunnen worden opgelegd door de Vlaamse Regering. Die maatregelen kunnen 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 of 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.

De artikelen 6, 9 en 10 van het voorontwerp bevatten geen concrete gedragsregels voor de betrokken sportorganisaties, maar machtigen de Vlaamse Regering om initiatieven uit te werken om een veilig sportklimaat te stimuleren, om de voorwaarden te bepalen voor sportmedische geschiktheidsonderzoeken en om de voorwaarden⁵ te bepalen voor de uitoefening van sporten die een bijzonder risico met zich meebrengen of om sporten die een extreem risico inhouden te verbieden. Die delegaties zijn ruim omschreven, waardoor de concrete regels waaraan sportorganisaties zich moeten houden, pas duidelijk kunnen worden bij de uitvoering ervan door de Vlaamse Regering.

6.2. In arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 heeft het Grondwettelijk Hof omtrent gemeentelijke administratieve sancties geoordeeld dat, hoewel ze een straf kunnen uitmaken in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dit niet betekent dat het om straffen gaat in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.⁶ Het Hof heeft dat herhaald ten aanzien van administratieve sancties die kunnen worden opgelegd door de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA)⁷, alsook ten aanzien van administratieve sancties

⁵ De elementen waarop die voorwaarden betrekking kunnen hebben worden weliswaar opgesomd in artikel 10, tweede lid, maar het betreft slechts een enuntiatieve en geen exhaustieve opsomming.

⁶ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.17.2. Vermits de gemeenteraden naast administratieve sancties ook straffen konden bepalen voor de inbreuken op hun reglementen en verordeningen, waarop de artikelen 12 en 14 van de Grondwet *wel* van toepassing zijn, gaat het Hof vervolgens na of de machtiging die wordt verleend aan de gemeenteraden om straffen te bepalen voor inbreuken op hun reglementen en verordeningen bestaanbaar is met de in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet vervatte waarborg dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan op grond van regels aangenomen door een democratisch verkozen.

⁷ GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.13.

waarvan de Waalse Regering “de toepassingsmodaliteiten en de modaliteiten van de berekening” diende te bepalen.⁸⁻⁹

Het voorgaande neemt niet weg dat de administratieve sancties waarin de ontworpen regeling voorziet wegens het overheersende repressieve karakter ervan, moeten worden beschouwd als een straf in de zin van artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zodat de omschrijving van de inbreuk en van de geldboete moet voldoen aan het beginsel van de voorzienbaarheid van de straf. Een administratieve geldboete die kan oplopen tot 10 000 euro is dermate aanzienlijk 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. De gevolgen van deze administratieve sancties voor de betrokken sportorganisaties kunnen bijgevolg wel degelijk een strafrechtelijk karakter vertonen.

6.3. In arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016 heeft het Grondwettelijk Hof dienaangaande het volgende overwogen:

“B.18.1. In zoverre zij vereisen dat in elk misdrijf bij de wet moet worden voorzien, hebben artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan de voormelde regel van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen een onlosmakelijk geheel.

B.18.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om, enerzijds, te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, de wet aan te nemen krachtens welke een straf kan worden vastgesteld en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval de op te lopen straf kan kennen. Het eist 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 strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

⁸ GwH 22 oktober 2015, nr. 147/2015, B.5. Het Hof heeft ook overwogen dat de strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, weliswaar met zich meebrengt dat de waarborgen van die bepaling in acht moeten worden genomen, maar niet tot gevolg heeft dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn: GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.38.

⁹ Anders is het evenwel wanneer een gedraging wordt bestraft met een gemeentelijke sanctie én met een politiestraf. In dat geval waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering: GwH 27 mei 2010, nr. 62/2010, B.8.1.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is 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 en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.”

6.4. Uit hetgeen voorafgaat lijkt te kunnen worden aanvaard dat de decreetgever het in belangrijke mate aan de Vlaamse Regering overlaat om de precieze overtredingen te bepalen die worden gesanctioneerd met de administratieve geldboetes waarin artikel 38 van het voorontwerp voorziet. Dat neemt niet weg dat de decreetgever voldoende nauwkeurig het voorwerp van deze delegatie moet bepalen, hetgeen niet het geval is voor de algemene delegaties vervat in de artikelen 6, 9 en 10 van het voorontwerp, waarnaar wordt verwezen in artikel 38.

De Raad van State geeft dan ook ter overweging om in de artikelen 6, 9 en 10 van het voorontwerp op meer inhoudelijke wijze te omschrijven voor welke gedragingen een administratieve sanctie kan worden opgelegd.

In elk geval zal bij de uitvoering van die artikelen door de Vlaamse Regering erop moeten worden toegezien dat wordt voldaan aan de vereiste van voorzienbaarheid, zoals uiteengezet in het voormelde arrest.¹⁰

B. Vaststelling van termijnen

7. In het voorontwerp worden erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden bepaald, met inbegrip van dwingende termijnen, onder meer de termijn waarbinnen de aanvrager moet reageren op een voornemen van de Vlaamse Regering om een erkenningsaanvraag af te wijzen, of de termijn voor de sportorganisatie om een standpunt in te nemen over vastgestelde overtredingen. Er wordt echter niet bepaald op welke wijze beslissingen ter kennis moeten worden gebracht of op welke wijze een bezwaar moet worden ingediend, zodat het begin- en eindpunt van de termijn niet bij voorbaat vaststaat. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De procedurebepalingen zijn overgenomen van het decreet van 10/6/2016 houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector. Op die manier worden de procedurebepalingen over de verschillende sportdecreten zo veel mogelijk gelijk

¹⁰ Zie adv.RvS 64.292/3 van 8 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 april 2019 ‘houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM - De Lijn’, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1781/1, 57-60, opmerkingen 6.1 tot 6.5. Vgl. adv.RvS 54.149/3 van 22 oktober 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 december 2013, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2280/1, 67-68, opmerking 6.

gezet. De bepalingen werden digitaalvriendelijk gemaakt, conform de richtlijnen van de Vlaamse overheid.

De wijze waarop bezwaar moet worden ingediend is opgenomen in de beslissing zelf.

Zie ook artikel II.23 Bestuursdecreet:

Artikel II.23. (21/08/2023- ...)

§1. Tenzij het anders bepaald is in de toepasselijke regelgeving, geldt als tijdstip waarop een bericht door een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.18 elektronisch naar de geadresseerde is gestuurd, het tijdstip waarop het bericht het informatiesysteem verlaat dat de overheidsinstantie gebruikt.

Tenzij het anders bepaald is in de toepasselijke regelgeving, geldt als tijdstip waarop een bericht elektronisch is ontvangen door een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.18 het tijdstip waarop het bericht het informatiesysteem bereikt dat die overheidsinstantie gebruikt.

Tenzij het anders bepaald is in de toepasselijke regelgeving, begint als de verzending of ontvangst van een bericht een termijn doet lopen, de termijn te lopen vanaf de eerste werkdag die volgt op het tijdstip van verzending, respectievelijk van ontvangst.

§2. In deze paragraaf wordt verstaan onder hetzelfde informatiesysteem: een informatiesysteem of een combinatie van informatiesystemen waarbij de overheidsinstantie voldoende controle heeft over de logging van het tijdstip van verzending en ontvangst van een bericht.

Als bij de uitwisseling met de overheidsinstantie, vermeld in artikel II.18, gebruikgemaakt wordt van hetzelfde informatiesysteem, geldt een elektronisch bericht als aangetekende zending.

Voor de uitwisseling, vermeld in het tweede lid, geldt, tenzij het anders bepaald is in de toepasselijke regelgeving, het tijdstip waarop het bericht toegankelijk wordt binnen hetzelfde informatiesysteem als tijdstip van verzending of tijdstip van ontvangst.

Als de uitwisseling, vermeld in het tweede lid, een termijn doet lopen, begint de termijn te lopen vanaf de eerste werkdag die volgt op het tijdstip waarop het bericht toegankelijk wordt binnen hetzelfde informatiesysteem, tenzij het anders bepaald is in de toepasselijke regelgeving.”

Dit kan het best in de memorie van toelichting worden gepreciseerd.

C. Overeenstemming met de cultuurpactwet

8.1. In artikel 11 van het voorontwerp wordt onder meer vereist dat om erkend te worden en te blijven als organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van veilig sporten, de organisatie in haar werking de hele Vlaamse Gemeenschap moet omvatten. Artikel 18 van het voorontwerp voorziet in een gelijkaardige voorwaarde voor het overkoepelend tuchtorgaan voor de sportsector. In artikel 39 van het voorontwerp wordt de ondersteuning of financiering geregeld van onder meer initiatieven ter bevordering van het veilig sporten die zich richten tot de hele Vlaamse Gemeenschap. Het ontworpen 64/2 van het decreet van 10 juni 2016

(artikel 49 van het voorontwerp) voorziet in de erkenning van een organisatie voor fitness, waarvan kan worden aangenomen dat ze zich eveneens richt tot de hele Vlaamse Gemeenschap.¹¹

Bijgevolg moeten deze ontworpen bepalingen worden getoetst aan het legaliteitsbeginsel, zoals vervat in 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 dit geval de Vlaamse Gemeenschap), “bij decreet” worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de erin bedoelde instellingen in een financiële tegemoetkoming voorziet, die 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.¹²

8.2. Wat betreft de organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van veilig sporten bepaalt artikel 14 van het voorontwerp dat de jaarlijkse subsidies voor die erkende organisatie werkings- en personeelssubsidies omvatten, en dat de subsidie wordt aangewend voor de uitvoering van de opdrachten, vermeld in artikel 13, § 1, eerste lid. Wat betreft het overkoepelend tuchtorgaan voor de sportsector voorziet artikel 21 van het voorontwerp in een gelijkaardige bepaling.

In een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten, zoals vermeld in artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973, is niet voorzien. Bijgevolg moet de subsidieregeling op dit vlak worden aangevuld voor beide instanties.

8.3. Wat betreft de organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van veilig sporten bepaalt artikel 16 van het voorontwerp dat het agentschap Sport Vlaanderen met deze organisatie een samenwerkingsovereenkomst kan sluiten over de optimalisering van de praktische en concrete uitoefening van haar opdrachten.

Wat betreft het overkoepelend tuchtorgaan voor de sportsector voorziet artikel 23 van het voorontwerp in een gelijkaardige bepaling.

In een dergelijke samenwerkingsovereenkomst kunnen geen erkennings- of subsidiëeringsvoorwaarden worden bepaald, maar enkel de praktische afspraken die een concretisering inhouden van de regels die bij dit voorontwerp of bij de uitvoeringsbesluiten ervan zijn vastgesteld. Dat geldt in het bijzonder voor de proportionele correctie van de subsidie indien de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken niet worden gerealiseerd, waarvan gewag wordt gemaakt in de artikelen 16, derde lid, en 23, derde lid van het voorontwerp.

¹¹ Zie adv.RvS 58.728/3 van 12 februari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 juni 2016, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 716/1, 120, opmerking 7.1.

¹² Adv.RvS 54.149/3, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2280/1, 73, opmerking 10.1.

8.4. Artikel 39 van het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid van ondersteuning of financiering van onder meer initiatieven ter bevordering van het veilig sporten die zich richten tot de gehele Vlaamse Gemeenschap. Het tweede lid van dat artikel machtigt de Vlaamse Regering om de vormvoorwaarden, procedures en termijnen voor de subsidiëring te bepalen. Overeenkomstig het derde lid ervan beslist de Vlaamse Regering over de subsidie en het subsidiebedrag op basis van de kwaliteit van het initiatief, en de mate waarin het bijdraagt aan het veilig sporten en aansluit bij de prioriteiten van het beleid van de Vlaamse overheid op dat vlak.

Om conform het in artikel 11, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 vervatte legaliteitsbeginsel te zijn, moet in het voorontwerp worden bepaald wie de begunstigden zijn van de subsidiëring, en dienen erin de subsidiëeringsvoorwaarden 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. De ontworpen bepaling moet met deze elementen worden aangevuld. Daarbij verdient het onder meer aanbeveling om uitdrukkelijk te bepalen aan de hand van welke criteria de kwaliteit van het initiatief moet worden nagegaan.

8.5. Overeenkomstig het ontworpen artikel 64/5 van het decreet van 10 juni 2016 (artikel 53 van het voorontwerp) omvatten de subsidies voor de organisatie voor fitness werkingssubsidies en personeelssubsidies. In een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten, zoals vermeld in artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973, is niet voorzien. Bijgevolg moet de subsidieregeling op dit vlak worden aangevuld.

8.6. Volgens het ontworpen artikel 64/7 van het decreet van 10 juni 2016 (artikel 55 van het voorontwerp), kan het agentschap Sport Vlaanderen met de organisatie voor fitness een samenwerkingsovereenkomst sluiten over de optimalisering van de praktische en concrete uitoefening van haar opdrachten.

In een dergelijke samenwerkingsovereenkomst kunnen geen erkennings- of subsidiëeringsvoorwaarden worden bepaald, maar enkel de praktische afspraken die een concretisering inhouden van de regels die bij dit voorontwerp of bij de uitvoeringsbesluiten ervan zijn vastgesteld. Dat geldt in het bijzonder voor de proportionele correctie van de subsidie indien de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken niet worden gerealiseerd, waarvan gewag wordt gemaakt in het ontworpen artikel 64/7, derde lid, van het decreet van 10 juni 2016.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

9. Aangezien artikel 3 van het voorontwerp louter de inhoud van artikel 76/2, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 overneemt, heeft deze ontworpen bepaling geen eigen normatieve waarde en verdient het aanbeveling om ze weg te laten.

Artikel 4

10. Artikel 4 van het voorontwerp bepaalt dat het veilig sporten een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de Vlaamse overheid, de sportorganisaties en de sporters, alsook dat elke sportorganisatie meewerkt aan het beleid van de Vlaamse overheid over veilig sporten en aan de initiatieven en maatregelen die dat beleid uitvoeren. De gemachtigde lichtte de draagwijdte van deze bepaling als volgt toe:

“Veilig sporten betreft de sportbeoefening in omstandigheden die in overeenstemming zijn met het geheel van positieve waarden en normen die het welbevinden en de fysieke, psychische en sociale integriteit van eenieder in de sport beogen (artikel 2, 7° voorontwerp). Het voorontwerp heeft als bedoeling om de integriteit extra te waarborgen.

Artikel 4 benadrukt het uitgangspunt van het ontwerpdecreet: een gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid, sportorganisaties en de individuele sporter om te komen tot een veilige, verantwoorde en kwalitatieve sportbeoefening in Vlaanderen. Een basisuitgangspunt van het beleid op het vlak van veilig sporten is dat iedere volwassene zelf zijn of haar verantwoordelijkheid neemt. In geval van minderjarige sporters hebben uiteraard ook de ouders en de trainers of begeleiders een verantwoordelijkheid.

Veilig sporten is uiteraard niet alleen een individuele, maar een collectieve verantwoordelijkheid. Een veilig sportklimaat kan slechts succesvol gecreëerd worden indien sportorganisaties constructief met de overheid samenwerken, onder meer door zich coöperatief op te stellen ten aanzien van bewustmakingscampagnes die de overheid zou voeren.

Het decreet vertrekt vanuit het principe van een zorgplicht voor sportorganisaties om in te staan voor een veilige sportomgeving opdat elke sporter op een fysiek, psychisch en sociaal integere manier aan sportbeoefening kan doen en het waarborgen van een basishouding bij alle sportorganisaties, afhankelijk van de aard en context van de sportbeoefening. (...)

Uit de toelichting van de gemachtigde kan worden afgeleid dat met de ontworpen bepaling veeleer de context en de doelstelling van de ontworpen regeling in herinnering wordt gebracht. Er blijkt niet uit dat met de ontworpen bepaling concrete autonome rechtsgevolgen worden beoogd of dat er andere verplichtingen worden opgelegd dan diegene die voortvloeien uit andere, meer concrete bepalingen, van het voorontwerp. De vraag rijst dan wel of artikel 4 van het voorontwerp niet beter wordt weggelaten, zodat de aangehaalde uitgangspunten enkel in de memorie van toelichting worden vermeld, waar ze ook op hun plaats zijn.

Artikel 11

11. Artikel 11 van het voorontwerp voorziet in de erkenning van een organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van veilig sporten. Uit de tekst van het voorontwerp blijkt dat het de bedoeling is om slechts één organisatie te erkennen, zoals in het bijzonder blijkt uit het gebruik van de woorden “de organisatie”, en hetgeen ook wordt bevestigd door de gemachtigde.

Het kan niet worden uitgesloten dat meerdere organisaties aan de erkenningsvoorwaarden vervat in artikel 11 van het voorontwerp zullen voldoen, doch niet zullen worden erkend. De vraag rijst dan ook of het gelijkheidsbeginsel en het recht op vrijheid van vereniging voldoende in acht worden genomen. In dit verband moet erop worden gewezen dat, al is het erkennen (en vervolgens ook het subsidiëren) van slechts één enkele organisatie niet *per se* in strijd met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie,¹³ erover moet worden gewaakt dat de selectie van deze organisatie berust op een objectief criterium en pertinent is ten opzichte van het door de decreetgever nagestreefde doel. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Om voor subsidiëring in aanmerking te komen, voert de erkende organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van veilig sporten een aantal opdrachten uit die vermeld zijn in artikel 13, §1.

Om in aanmerking te komen voor subsidiëring, legt de organisatie voor de volgende olympiade een beleidsplan voor waarin ze haar organisatorische en financiële planning uiteenzet en aangeeft op welke manier de opdrachten, vermeld in artikel 13, §1, eerste lid, beleidsmatig ingevuld worden (artikel 13, §2).

Indien er toch meerdere organisaties een erkenningsaanvraag zouden indienen dan zullen de beleidsplannen van die verschillende organisaties in dat geval worden geanalyseerd en zal er worden bekeken welk van de organisaties het beste invulling kan geven aan de opdrachten. Een erkende organisatie wordt immers gesubsidieerd en zal ook een beleidsplan hebben ingediend bij haar subsidieaanvraag waarin wordt aangegeven op welke wijze de organisatie invulling zal geven aan de opdrachten vermeld in artikel 13, §1, eerste lid.”

Met deze zienswijze kan worden ingestemd, maar het is raadzaam om die verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 46

12. Het ontworpen artikel 64/1, eerste lid, van het decreet van 10 juni 2016 (artikel 46 van het voorontwerp) heeft geen autonome normatieve waarde, maar lijkt louter een verantwoording te bevatten voor de bepaling in het ontworpen artikel 64/1, tweede lid, dat fitness niet als sporttak op de sporttakkenlijst kan worden opgenomen. Het is dan ook raadzaam om het ontworpen eerste lid weg te laten en de inhoud ervan op te nemen in de memorie van toelichting.

Artikel 60

13. Voor zover dit overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp, verdient het aanbeveling om in artikel 60 van het voorontwerp de woorden “het vorige werkingsjaar” en de woorden “het voorgaande werkingsjaar” telkens te vervangen door de woorden

¹³ GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.2.

“het werkingsjaar dat aan de inwerkingtreding van dit decreet voorafgaat” en de woorden “het voormelde decreet” te vervangen door de woorden “het voormelde decreet van 20 december 2013”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE