



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 60.139/3  
van 20 oktober 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot erkenning  
van de kwaliteitsstandaard voor het organiseren van  
risicovechtsporten’

Op 20 september 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot erkenning van de kwaliteitsstandaard voor het organiseren van risicovechtsporten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 oktober 2016.

\*

## STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Luidens artikel 6, vierde lid, van het decreet van 20 december 2013 ‘inzake gezond en ethisch sporten’ kan de Vlaamse Regering voor een of meer sporten of sportcontexten kwaliteitsstandaarden erkennen of opleggen voor een beleid of een praktijk inzake gezond sporten dat bijdraagt aan het voldoen aan de verplichtingen van de sportorganisaties, vermeld in artikel 6, eerste lid, van hetzelfde decreet.

Dit eerste lid bepaalt dat elke sportorganisatie het gezond sporten bevordert, rekening houdend met de aard en de context van de sportbeoefening, onder meer door de omstandigheden en toestanden die negatief inwerken op de fysieke of psychische integriteit van de sporter daadwerkelijk te voorkomen en te bestrijden door doelmatige initiatieven en gepaste maatregelen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de erkenning van de kwaliteitsstandaard voor het organiseren van risicovechtporten, die is opgenomen als een bijlage bij het ontwerp.

## BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2. Met betrekking tot het normatieve karakter van de te erkennen kwaliteitsstandaard verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 6, vierde lid, van het decreet van 20 december 2013 voorziet dat de Vlaamse Regering kwaliteitsstandaarden kan erkennen of kan opleggen. In het bedoelde ontwerp wordt gekozen voor het erkennen van de kwaliteitstandaard voor het organiseren van risicovechtporten. Ik citeer uit de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring van het ontwerp (2 Context, zesde alinea): ‘De erkende kwaliteitsstandaard is een instrument dat de toekomstige organisatie voor risicovechtporten als hulpmiddel kan inzetten om de implementatie van de Generieke Richtlijnen te stimuleren. Het geeft de risicovechtportsector een duidelijke leidraad om aan de verplichtingen die het GES-decreet hen oplegt, te voldoen. Het erkennen van de kwaliteitsstandaard geeft ze echter geen juridisch bindend karakter. De kwaliteitsstandaard voor het organiseren van risicovechtporten kan een basis zijn voor andere instanties of overheden om hun beleid op af te stemmen.’

De erkende kwaliteitsstandaard kan een hulpmiddel zijn voor sportorganisaties om de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 6, eerste lid van het decreet van 20 december 2013 na te komen, maar het is niet de bedoeling om het niet invullen van de kwaliteitsstandaard te sanctioneren.”

Sommige bepalingen van de kwaliteitsstandaard zijn opgevat als doelstellingen voor risicovechtportorganisaties<sup>1</sup>, terwijl andere bepalingen ervan geformuleerd zijn als voorwaarden waaraan die organisaties moeten voldoen “[o]m aan de kwaliteitsstandaard voor het

---

<sup>1</sup> Met de term “risicovechtportorganisatie” wordt een sportorganisatie bedoeld als gedefinieerd bij artikel 2, 4°, van het decreet van 20 december 2013 en die zich specifiek inlaat met risicovechtporten. De term mag niet worden verward met de term “organisatie voor risicosporten” bedoeld in artikel 59 van het decreet van 10 juni 2016 ‘houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector’.

organiseren van risicovechtsporten te beantwoorden”. Specifiek daarover verklaarde de gemachtigde nog het volgende:

“De kwaliteitsstandaard is als geheel niet-bindend, maar alle artikelen maken deel uit van de kwaliteitsstandaard.”

Met betrekking tot de veeleer vrijblijvende formulering van de artikelen 4, 5 en 6 van de kwaliteitsstandaard, waarin wordt vermeld dat een risicovechtsportorganisatie “bijzondere aandacht [besteedt]” aan bepaalde thema’s, haar leden, de omkadering van de wedstrijdssporters en de hulptrainers moet “stimuleren” tot deelname aan bepaalde initiatieven en dat bepaalde maatregelen “specifieke aandacht [moeten] krijgen”, stelde de gemachtigde het volgende:

“Deze aanpak past binnen de keuze voor een positieve, ondersteunende en stimulerende regelgeving die in de eerste plaats elke sportorganisatie responsabiliseert om een gezonde en ethische sportbeoefening bij haar leden te garanderen en die in de tweede plaats aan de overheid een faciliterende rol toebedeelt. Met een erkende kwaliteitsstandaard beschikken de sportorganisaties over een instrument om hun beleid inzake gezonde sportbeoefening te versterken. De kwaliteitsstandaard kan beschouwd worden als een leidraad en werkinstrument voor de risicovechtsportorganisaties om hun werking (...) af te toetsen en kwaliteitsvoller te maken. Door het erkennen van de kwaliteitsstandaard legt de Vlaamse Regering geen bindende regels op. De erkende kwaliteitsstandaard wil eerder richtinggevend zijn. De formulering van sommige voorwaarden zijn in deze zin opgesteld.”

3. 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 opgemerkt over artikel 7 van het voorontwerp, dat overeenstemt met het huidige artikel 6 van dat decreet:

“7. Bij artikel 18 van het ontwerp wordt voorzien in een aantal sancties, onder meer indien een sportorganisatie ‘één of meer bepalingen van dit decreet niet naleeft’.

Op de vraag welke bepalingen van het ontworpen decreet volgens de stellers van het ontwerp effectief sanctioneerbaar moeten zijn overeenkomstig de ontworpen bepaling, gaf de gemachtigde het volgende antwoord:

‘De bepalingen waarvan geoordeeld wordt dat zij wel door middel van de in het ontworpen decreet voorziene administratieve sancties kunnen worden gehandhaafd:

(...)

- Artikel 7: (...)

(...).’

Met betrekking tot de sanctioneerbaarheid van een aantal van de hiervoor aangehaalde bepalingen verklaarde de gemachtigde daarenboven het volgende:

‘(...)

- Artikel 7, eerste lid :

Zoals vermeld in de artikelsgewijze commentaar, dient het bevorderen van gezond sporten opgevat te worden als een zorgplicht van de sportorganisatie. Het betreft geen resultaatsverbintenis, maar wel de verplichting om alle redelijke inspanningen te leveren om het gezond sporten te bevorderen.

Dit neemt niet weg dat de inspanningsverbintenis moet kunnen gehandhaafd worden door middel van de in artikel 18 van het ontwerp voorziene administratieve sancties. Zo zouden sportorganisaties die bijvoorbeeld geen enkele of onvoldoende inspanningen leveren op het gebied van risicoanalyse en -preventie, kunnen worden gesanctioneerd. Weliswaar zal rekening moeten worden gehouden met het open geformuleerde karakter van artikel 7, eerste lid, de appreciatiemarge die daaruit voor sportorganisaties voortvloeit en de redelijkheid, zodat wellicht enkel in geval van een klaarblijkelijke of flagrante schending, het apparaat van administratieve sancties zinvol is. In geval van het niet naleven van op grond van artikel 7, tweede lid gespecificeerde verplichtingen van artikel 7, eerste lid, lijken de administratieve sancties wel degelijk zinvol.

- Artikel 7, vierde lid: (...)

Kwaliteitsstandaarden zijn niet noodzakelijk bindende regels. Erkende kwaliteitsstandaarden kunnen een beschrijving bevatten betreffende de wijze waarop men geacht wordt een bijdrage te leveren aan het invullen van de verplichtingen onder artikel 7, eerste lid (en het gebruik van kwaliteitsstandaarden kan gestimuleerd worden via subsidiëring). Het 'top down' opleggen van kwaliteitsstandaarden zal wellicht niet de eerste keuze zijn, vermits artikel 7, tweede lid reeds de mogelijkheid verschaft om de verplichtingen, vermeld in artikel 7, eerste lid nader te preciseren. In geval van bindende kwaliteitsstandaarden, zal het in de praktijk gaan om normen die op basis van inzichten in een specifieke sporttak of sportcontext tot stand komen en ten aanzien waarvan het wenselijk is om ze veralgemeend op te leggen.

Het is niet de bedoeling om via kwaliteitsstandaarden verplichtingen op te leggen aan sporters. Zoals de tekst zelf vermeldt, is het de bedoeling om via kwaliteitsstandaarden een bijdrage te leveren aan het invullen van de verplichtingen onder artikel 7, eerste lid, dat zich richt tot sportorganisaties.

(...)?

De bepalingen die aldus door de gemachtigde zijn aangemerkt als sanctioneerbaar, moeten op precieze en exhaustieve wijze worden opgesomd in artikel 18 van het ontwerp, teneinde tegemoet te komen aan hetgeen hiervoor is uiteengezet met betrekking tot het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

Indien het daarenboven de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om de niet-naleving van de besluiten genomen ter uitvoering van bepaalde van deze sanctioneerbare bepalingen, sanctioneerbaar te maken, moet dit uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 18 van het ontwerp, waarbij de betrokken decretale bepalingen moeten worden opgesomd.

(...)

8. Uit de *sub* 7 weergegeven verklaringen van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat een aantal bepalingen van het ontwerp verplichtingen inhouden ten aanzien van sportorganisaties, sporters, artsen of anderen. De aard van deze verplichtingen moet nauwkeurig en duidelijk worden omschreven, zeker indien de miskennis van de regel in hoofde van de sportverenigingen aanleiding kan geven tot sancties (...).

De rechtsgevolgen die worden beoogd met het 'erkennen of opleggen' van kwaliteitsstandaarden bedoeld in de artikelen 7, vierde lid, 10, derde lid, en 12, derde lid,

van het ontwerp en met het ‘opstellen’ van de richtsnoeren bedoeld in artikel 13, § 3, van het ontwerp, moeten in het ontwerp duidelijker omschreven worden.”<sup>2</sup>

4. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 december 2013, wordt met betrekking tot artikel 6 het volgende uiteengezet:

“Dit artikel is grotendeels geïnspireerd op artikel 7 van het decreet van 13 juli 2007. Het is echter sterk vereenvoudigd door het opleggen van een basisverplichting. Het bevorderen van gezond sporten moet opgevat worden als een zorgplicht van de sportorganisatie. Het betreft geen resultaatsverbintenis, maar wel de verplichting om alle redelijke inspanningen te leveren om het gezond sporten te bevorderen.

Verder wordt het artikel aangevuld met de mogelijkheid om kwaliteitsstandaarden uit te werken. Dergelijke standaarden die een of meerdere goede praktijken beschrijven of wetenschappelijk gefundeerde richtlijnen valideren, kunnen een nuttig hulpmiddel zijn voor sportorganisaties die willen voldoen aan hun verplichtingen voortvloeiend uit dit artikel (bijvoorbeeld door middel van een draaiboek). Een dergelijke benadering past in de stimulerende en ondersteunende functie van de overheid.

(...)

Het is vooral de bedoeling om kwaliteitsstandaarden, indien ze tot stand komen, te ondersteunen als overheid. Het opleggen door de overheid van een kwaliteitsstandaard is in de regel slechts een optie in geval van bijzondere risico’s voor de gezondheid van de sporter in welbepaalde, specifieke sportcontexten. (...)”<sup>3</sup>

5. De Raad van State kan niet anders dan vaststellen dat de onduidelijkheid aangaande de rechtsgevolgen die worden beoogd met het erkennen of opleggen van de kwaliteitsstandaarden bedoeld in artikel 6, vierde lid, van het decreet van 20 november 2013 niet werd verholpen door een aanpassing van de betrokken decretale bepaling. Ook de memorie van toelichting blijft dienaangaande dubbelzinnig, aangezien gewag wordt gemaakt van het “ondersteunen” door de overheid van kwaliteitsstandaarden, maar evenzeer van het “opleggen” van dergelijke kwaliteitsstandaarden. Daaruit zou wel kunnen worden afgeleid dat het “opleggen” van kwaliteitsstandaarden mogelijk wel rechtsgevolgen zou kunnen hebben, anders dan het “erkennen” van kwaliteitsstandaarden.

6. De verklaringen van de gemachtigde dat “[h]et erkennen van de kwaliteitsstandaard (...) ze echter geen juridisch bindend karakter [geeft]”, dat “het (...) niet de bedoeling [is] om het niet invullen van de kwaliteitsstandaard te sanctioneren”, dat de “kwaliteitsstandaard (...) als geheel niet-bindend [is]” en dat “[d]e erkende kwaliteitsstandaard (...) eerder richtinggevend [wil] zijn” wijzen erop dat de te erkennen kwaliteitsstandaard als niet-bindende richtlijnen moet worden beschouwd.<sup>4</sup> In dat geval kan het ontworpen besluit niet worden aangemerkt als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de

<sup>2</sup> 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, 68-72.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 19.

<sup>4</sup> Zie in dat verband overigens ook de opmerkingen in het advies van de Vlaamse Sportraad van 30 augustus 2016 over het “vrijblijvende karakter” van de kwaliteitsstandaarden.

wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,<sup>5</sup> zodat de Raad van State niet bevoegd is om erover advies te geven.

Daar komt nog bij dat het “erkennen” van de kwaliteitsstandaard, veeleer dan het “opleggen” ervan, veel meer gelijkenissen vertoont met een toezichtshandeling van de Vlaamse Regering dan met een eigenlijk normerend optreden, aangezien het blijkens de verklaringen van de gemachtigde niet de bedoeling is om aan de te erkennen kwaliteitsstandaard de rechtskracht van een reglementair besluit van de Vlaamse Regering te verlenen.<sup>6</sup> Ook om die reden kan het ontworpen besluit niet worden gelijkgesteld met een reglementair besluit en is de Raad van State onbevoegd om erover advies te geven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

---

<sup>5</sup> Zie J. JAUMOTTE, J. SALMON en E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, Brussel, Bruylant, 2012, 199-205; M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 110.

<sup>6</sup> Zie J. JAUMOTTE, J. SALMON en E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, 209-211; M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State. Afdeling Wetgeving*, 113-114.