



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.825/1
van 9 februari 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van
10 juni 2016 houdende de erkenning en subsidiëring van de
georganiseerde sportsector’

Op 10 januari 2022 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 ‘tot wijziging van het decreet van 10 juni 2016 houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 februari 2022.

*

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 strekt ertoe het decreet van 10 juni 2016 ‘houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector’ op verschillende punten te wijzigen.

Daarbij voorziet het voorontwerp vooreerst in de invoeging van nieuwe definities en de wijziging van bestaande definities in artikel 2 van het decreet van 10 juni 2016 (artikel 2 van het voorontwerp).

Wat betreft deel 2 van het decreet van 10 juni 2016, dat betrekking heeft op de erkenning en subsidiëring van sportfederaties, worden de voorwaarden inzake de erkenning van sportfederaties gewijzigd (artikel 3), evenals de gemeenschappelijke bepalingen aangaande de subsidiëring van de erkende sportfederaties (artikelen 4 tot 13), en de specifieke bepalingen over de subsidiëring van unisportfederaties (artikelen 14 tot 22) en multisportfederaties (artikelen 23 tot 25).

Het voorontwerp strekt tevens tot wijziging van de regels inzake de erkenning en subsidiëring van de koepelorganisatie opgenomen in deel 3 van het decreet van 10 juni 2016 (artikelen 26 tot 31), de erkenning en subsidiëring van organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding opgenomen in deel 4 van het decreet van 10 juni 2016 (artikelen 32 tot 39), de erkenning en subsidiëring van een organisatie voor risicovechtsporten opgenomen in deel 6 van het decreet van 10 juni 2016 (artikelen 40 tot 44) en de erkennings- en subsidiëringsprocedure voor de sportorganisaties zoals opgenomen in deel 7 van het decreet van 10 juni 2016 (artikelen 45 tot 51).

Deel 8 van het decreet, dat handelt over de financiering, wordt opgeheven (artikel 52).

Voorts bevat het voorontwerp een aantal overgangsbepalingen (artikelen 53 tot 58).

De ontworpen regeling treedt in werking op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt en uiterlijk op 1 november 2022 (artikel 59).

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

VORMVEREISTEN

3.1. Het voorontwerp wijzigt een bestaande subsidieregeling en stelt ook nieuwe subsidieregels vast, zoals voor “shared-services projecten” (artikel 10 van het voorontwerp).

In het advies 58.728/3 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het te wijzigen decreet van 10 juni 2016,² stelde de afdeling Wetgeving onder meer:

“3. Volgens de gemachtigde werden de bepalingen van het ontwerp inzake subsidiëring om de volgende redenen niet aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie:

‘Het voorontwerp werd niet vooraf aangemeld bij de Europese Commissie, omdat het definiëren en organiseren van een dienst van algemeen belang behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten of de gemeenschappen en gewesten.

Het betreft hier het aanbieden van diensten van algemeen belang, met name het ondersteunen van verschillende sportorganisaties die allen die vzw’s zijn voor het uitvoeren van in het decreet bepaalde opdrachten (non-profit-sportsector). De activiteiten waarvoor subsidies worden gegeven zijn geen economische activiteiten. Er is geen winst te halen en deze diensten worden op de normale markt dan ook niet aangeboden. Dit geldt voor alle sportorganisaties die gesubsidieerd worden in het decreet en blijkt uit de respectievelijke opdrachten die ze dienen te vervullen om voor subsidiëring in aanmerking te komen.

Als overheid beschouwen we de uitvoering van deze opdrachten als een noodzakelijke dienstverlening van algemeen belang. De Vlaamse overheid besliste om hierrond een decretaal beleid te gaan voeren. Het voeren van dit beleid door de overheid is nodig want hierrond bestaat geen economische activiteit die hieraan tegemoet komt of deze taak zou opnemen.

Aangezien via deze subsidieregeling geen economische activiteiten worden bevoordeeld is hier geen sprake van staatssteun.’

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom de in het voorontwerp bepaalde subsidies geen staatssteun inhouden, temeer daar een aantal van de bij de ontworpen regeling ondersteunde sporten of hun omkadering plaats lijkt te vinden binnen een marktomgeving. Het valt immers niet uit te sluiten dat de gesubsidieerde activiteiten economische activiteiten uitmaken die worden verricht door dienstverleners. Het is derhalve van belang om voldoende precies, op basis van feitelijke gegevens, duidelijk te maken dat de activiteiten waarvoor in overheidssteun wordt voorzien, geen economische activiteiten vormen. Dat een bepaalde activiteit door de overheid wordt aangemerkt als zijnde van algemeen belang, sluit overigens niet uit dat het een economische activiteit betreft.

² Adv.RvS 58.728/3 van 12 februari 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 10 juni 2016 ‘houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector’.

Mocht er op basis van een nader onderzoek nog enige twijfel blijven bestaan over de kwalificatie van de in het ontwerp vervatte subsidiëring als staatssteun, dient het alsnog te worden aangemeld bij de Europese Commissie, teneinde hierover uitsluitel te verkrijgen. (...)”.

3.2. Gevraagd om, in het licht van het voormelde advies 58.728/3, toe te lichten of het voorontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie, en indien niet, waarom de ontworpen subsidiebepalingen onder een vrijstellingsregeling vallen en/of niet kwalificeren als staatssteun, stelde de gemachtigde:

“De nieuwe regels werden niet aangemeld bij de Europese Commissie. De in het voorliggend ontwerp van decreet geregelde subsidies betreffen geen staatssteun.

Het definiëren en organiseren van een dienst van algemeen belang behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten of de gemeenschappen en gewesten.

Het betreft hier het aanbieden van diensten van algemeen belang, met name het ondersteunen van verschillende sportorganisaties die allen vzw’s zijn voor het uitvoeren van in het decreet bepaalde opdrachten (non-profit-sportsector).

Er zijn geen economische activiteiten die aan de gesubsidieerde opdrachten tegemoet komen, deze diensten worden op de normale markt niet aangeboden. Tevens is er geen winst te behalen. Dit geldt voor alle sportorganisaties die gesubsidieerd worden in het (ontwerp van) decreet en blijkt uit de respectievelijke opdrachten die ze dienen te vervullen om voor subsidiëring in aanmerking te komen.”

3.3. De gemachtigde herneemt aldus in wezen de argumentatie die reeds werd aangevoerd in het kader van het advies 58.728/3, zonder daar nieuwe elementen aan toe te voegen. De hiervoor aangehaalde opmerkingen uit het advies 58.728/3 gelden bijgevolg ook voor het voorliggende voorontwerp.³

De stellers van het voorontwerp worden er in dit verband aan herinnerd dat, zoals blijkt uit rechtspraak van het Hof van Justitie, het in geval van twijfel aan de Europese Commissie toekomt om een preventieve controle uit te voeren of er sprake is van “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).⁴

³ Uit de vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie volgt dat het begrip “onderneming” in de context van het mededingingsrecht van de Unie elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Daarbij wordt onder economische activiteit verstaan iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt (HvJ 11 juni 2020, C-262/18 P en C-271/18 P, *Europese Commissie en Slowaakse Republiek/Dôvera zdravotná poisťovňa, a.s.*, ECLI:EU:C:2020:450, punten 28 en 29, en de daar aangehaalde rechtspraak). Het ontbreken van een winstogmerk sluit niet uit dat er sprake kan zijn van een economische activiteit.

⁴ Zie recent o.m. HvJ 25 januari 2022, C-638/19 P, *Europese Commissie t. Duitsland e.a.*, ECLI:EU:C:2022:50, punten 109-110, 120 en 132.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Een aantal van de ontworpen bepalingen (bijvoorbeeld de artikelen 17 tot 19 van het voorontwerp) zijn grotendeels identiek aan bestaande bepalingen uit het decreet van 10 juni 2016.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, moet in dat verband in de eerste plaats herinneren aan de adviezen die hij in het verleden heeft gegeven over die bepalingen en in het bijzonder aan de opmerkingen die hij met betrekking tot die bepalingen heeft gemaakt in het hiervoor reeds aangehaalde advies 58.728/3 van 12 februari 2016.

5.1. In voormeld advies 58.728/3 merkte de afdeling Wetgeving reeds op dat het decreet van 10 juni 2016 binnen het toepassingsgebied valt van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’:

“7.1. Het ontwerp valt binnen het toepassingsgebied van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’, zodat het verenigbaar moet zijn met de voorschriften van die wet.

In zoverre het ontwerp betrekking heeft op instellingen die activiteiten verrichten die gericht zijn op de gehele Vlaamse Gemeenschap, wat volgens de gemachtigde het geval is voor alle in het ontwerp bedoelde instellingen, dient het te worden getoetst aan artikel 11 van de genoemde wet. Dat artikel bepaalt dat de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de gehele cultuurgemeenschap (thans gemeenschap), ‘bij decreet’ worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de erin bedoelde instellingen in een bepaalde financiële tegemoetkoming voorziet, welke uit een aantal nader bepaalde elementen bestaat; hieruit kan worden afgeleid dat ook de subsidiëring van de bedoelde instellingen bij decreet dient te worden geregeld. Met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van de bedoelde instellingen is de mogelijkheid voor de decreetgever om aan de regering bevoegdheden te delegeren 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.”

Wat betreft het in artikel 11, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 opgenomen legaliteitsbeginsel, geeft het om advies voorgelegde voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

5.2. De artikelen 29, 38 en 43 van het voorontwerp breiden de regeling van artikel 17 van het decreet van 10 juni 2016 uit naar andere subsidies voorzien in hetzelfde decreet.

Met betrekking tot de regeling inzake samenwerkingsovereenkomsten zoals vervat in het huidige artikel 17 van het decreet van 10 juni 2016, werd in voormeld advies reeds het volgende opgemerkt:

“7.2.4. De samenwerkingsovereenkomst die dient te worden gesloten tussen de sportfederatie en Sport Vlaanderen over de optimalisering van de uitvoering van de basisopdrachten, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 13 van het ontwerp, moet

beperkt blijven tot de praktische concretisering van de uitvoering van die basisopdrachten, maar mag geen bijkomende subsidievoorwaarden bevatten. Ook hier kan worden opgemerkt dat het erin opnemen van zulke voorwaarden niet enkel zou indruisen tegen het in artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 vervatte legaliteitsbeginsel, maar ook tegen de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen.”

De hiervoor aangehaalde opmerking uit het advies 58.728/3 geldt bijgevolg evenzeer voor de artikelen 29, 38 en 43 van het voorontwerp.

Hetzelfde probleem rijst met betrekking tot de artikelen 31, 34 en 41 van het voorontwerp, die ertoe strekken artikel 72 van het decreet van 10 juni 2016, dat eveneens voorziet in een proportionele correctie van een subsidie in geval van niet-naleving van de contractuele afspraken, van overeenkomstige toepassing te maken op andere subsidies.

Het voorontwerp dient in het licht van het voorgaande te worden aangepast.

5.3. Het voorontwerp wijzigt voorts onder meer het subsidiemechanisme voor multisportfederaties. Luidens de memorie van toelichting wordt daarbij voorzien in “een structurele basissubsidie op basis van kwantitatieve en kwalitatieve criteria”.⁵

Wat de multisportfederaties betreft, bepaalt het voorontwerp echter uitsluitend kwalitatieve criteria, waarbij specifiek voor de multisportfederaties een vierde kwaliteitsprincipe wordt toegevoegd (artikel 11, 5°, van het voorontwerp).

Indien het de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp om voor multisportfederaties ook kwantitatieve criteria te hanteren, is het, gelet op het legaliteitsbeginsel dat is opgenomen in artikel 11 van de wet van 16 juli 1973, vereist om deze in het voorontwerp zelf nader te omschrijven, waarna de verdere uitwerking aan de Vlaamse Regering kan worden overgelaten.

6.1. Het voorontwerp bevat voorts verschillende bepalingen die onderscheiden behandelingen creëren tussen verschillende categorieën van sportfederaties.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁶

⁵ Cf. memorie van toelichting, p. 31.

⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3.

De decreetgever moet de met de beoogde regeling ingevoerde verschillen in behandeling in het licht hiervan kunnen verantwoorden. Een aantal van deze onderscheiden behandelingen worden hieronder nog verder besproken.

6.2. Zo maakt het ontworpen artikel 8, derde en vierde lid, van het decreet van 10 juni 2016 (artikel 4 van het voorontwerp) een onderscheid tussen sportfederaties in functie van het type beleidsfocus waarvoor een project wordt ingediend. Een sportfederatie die in aanmerking komt voor een aanvullende subsidie als vermeld in artikel 9, derde lid, van het decreet van 10 juni 2016, kan slechts om de twee jaar en telkens vanaf een oneven werkingsjaar van een olympiade gesubsidieerd worden voor een project voor de beleidsfocus jeugdsport, kansengroepen of professionalisering in sportkaderopleidingen. Voor de beleidsfocussen innovatie, sportkampen, rationalisatie of topsport kan op elk moment van de olympiade een project worden ingediend.

De memorie van toelichting omvat in dit verband slechts een zeer algemene en weinig concrete verantwoording (namelijk dat “(...) deze types van beleidsfocussen gelinkt zijn aan maatschappelijke evoluties waarbij soms snel moet worden geschakeld”).

Gevraagd om het gemaakte onderscheid in functie van de aard van de beleidsfocussen concreter toe te lichten, stelde de gemachtigde:

“Via het nieuwe vierde lid wordt bepaald dat voor drie types beleidsfocussen (jeugdsport, kansengroepen of professionalisering in sportkaderopleidingen) wordt gewerkt met indieningsmomenten van de projecten om de twee jaar.

Bij dit type beleidsfocussen is een principiële goedkeuring in blokken van twee jaar mogelijk én wenselijk, omdat het gaat om projecten die moeten kaderen binnen een langetermijnvisie, waarbij het al dan niet inzetten op de doelstelling van de beleidsfocus niet ‘volatiel’ is, zijnde: niet of minder sterk beïnvloed wordt door maatschappelijke evoluties.

Door met goedkeuring per twee werkingsjaren te werken geef je de sportfederaties een grotere zekerheid en mogelijkheid om in blokken van twee jaar te redeneren, én wordt de planlast verkleind (er geldt nog een jaarlijkse aanvraag, maar die is vanaf het tweede subsidiejaar minder omvattend).

Voor de beleidsfocussen innovatie en rationalisatie geldt bovenstaande redenering niet.

Het intekenen op de beleidsfocus innovatie, kan bepaald worden door een maatschappelijke evolutie waarop snel ingespeeld moet worden. Ook het plan van aanpak kan sterk evolutief zijn. Daarom wordt in het ontwerp bepaald dat sportfederaties jaarlijks de kans hebben projecten voor die beleidsfocussen in te dienen.

Bij de beleidsfocus rationalisatie spelen maatschappelijke evoluties, maar dan eerder binnen het sportfederatielandschap zelf. Uit de praktijk blijkt dat het opzetten van een samenwerking tussen organisaties (in casu sportfederaties) sterk afhankelijk kan zijn van het goede moment vinden, zonder daarbij samenwerking te forceren. Op het moment dat de tijd rijp is voor de opstart van een concrete samenwerking, zou het daarbij nefast zijn indien de sportfederatie nog meer dan een jaar moet wachten vooraleer ze een aanvraag kan indienen.

Bij deze beleidsfocus sportkampen is de systematiek gericht op de programmatie en organisatie van het aantal sportkampen (en het beoogde aantal deelnemers en dus

sportbegeleiders) van een specifiek werkingsjaar. Daarom wordt hier met jaarlijkse aanvragen gewerkt, zonder principiële goedkeuring voor een blok van twee werkingsjaren.

Ook de systematiek voor de beleidsfocus topsport, leent zich niet tot het vastleggen van subsidies in blokken van twee jaar. Ook hier moet flexibel kunnen worden ingespeeld op diverse factoren (wijzigingen bij de internationale sportfederaties, evoluties inzake aankomend talent, ...).”

Hoewel de afdeling Wetgeving ter zake niet beschikt over alle relevante feitelijke gegevens, lijkt met deze verantwoording te kunnen worden ingestemd. Het verdient aanbeveling deze verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting.

6.3. Wat het onderscheid inzake subsidiëring tussen unisportfederaties en multisportfederaties betreft, waarover in het advies 58.728/3 reeds een opmerking werd gemaakt, valt op te merken dat het voorliggende voorontwerp enerzijds een nieuw verschil in behandeling invoert in de mate dat voor multisportfederaties, anders dan unisportfederaties, de hoogte van de basissubsidie niet langer gerelateerd is aan het aantal aangesloten leden (artikel 11 van het voorontwerp),⁷ en, anderzijds, een beperkt verschil in behandeling⁸ verruimt doordat multisportfederaties, anders dan unisportfederaties, niet langer in aanmerking komen voor andere beleidsfocussen waarvoor zij tot nu toe wel konden worden gesubsidieerd (met name de beleidsfocussen jeugdsport, laagdrempelig sportaanbod en innovatie).

In de memorie van toelichting wordt gesteld:

“(…) De basissubsidie voor de multisportfederaties zal voortaan niet meer worden gebaseerd op het aantal aangesloten leden. Daarnaast worden een aantal wijzigingen aangebracht in de aanvullende subsidies voor de uitvoering van de beleidsfocussen. De multisportfederaties zullen nog slechts voor een beperkt aantal types van beleidsfocussen aanvullende subsidies kunnen bekomen, namelijk voor de beleidsfocussen sportkampen en rationalisatie. Multisportfederaties zullen immers voor de algemene werkingssubsidies op een andere manier worden beoordeeld en beloond voor hun beleid. Zo zullen multisportfederaties via een extra kwaliteitsprincipe kwalitatief beoordeeld worden voor initiatieven die onder andere gelinkt zijn aan de beleidsfocussen jeugdsport, innovatie en kansengroepen. Om dubbele subsidiëring en onduidelijkheid te vermijden komen multisportfederaties bijgevolg niet meer in aanmerking voor de beleidsfocussen jeugdsport, kansengroepen en innovatie. De beleidsfocus professionalisering in sportkaderopleidingen is specifiek gericht op de sportkaderopleidingen binnen de Vlaamse Trainersschool en dus specifiek gelinkt aan unisportfederaties, waarbij de unisportfederaties ook rekening moeten houden met de behoeften binnen de multisportfederaties. Unisportfederaties kunnen in aanmerking komen voor de beleidsfocussen jeugdsport, kansengroepen, innovatie,

⁷ Het minimaal kwantitatief criterium van 10.000 leden vermeld in artikel 11, § 1, 2°, e), van het decreet van 10 juni 2016, blijft wel ongewijzigd.

⁸ Uit de artikelen 23 en 28 van het decreet van 10 juni 2016 volgt dat beide types federaties op heden aanspraak kunnen maken op aanvullende subsidies voor de beleidsfocussen jeugdsport, laagdrempelig sportaanbod, sportkampen en innovatie. Voor de beleidsfocus topsport komt enkel een categorie van unisportfederaties in aanmerking voor aanvullende subsidiëring (artikel 23, eerste lid, 5°, van het decreet van 10 juni 2016).

sportkampen, topsport, rationalisatie en professionalisering in sportkaderopleidingen. (...)”.⁹

Gevraagd om verdere toelichting te verschaffen over het aangehaalde risico van “dubbele subsidiering en onduidelijkheid”, verwees de gemachtigde naar de wijzigingen van artikel 16 van het decreet van 10 juni 2016 aangebracht door artikel 11, 5° tot 7°, van het voorontwerp en stelde in dit verband:¹⁰

“Samengevat zou bij het behoud van een aanvullende subsidie voor de beleidsfocussen jeugdsport, innovatie en kansengroepen voor de multisportfederaties ‘dubbele subsidiëring en onduidelijkheid’ als volgt ontstaan:

- Beleidsfocus innovatie en kansengroepen:

Multisportfederaties zullen voor de algemene werkingssubsidies op een andere manier worden beoordeeld en ‘financieel beloond’ voor hun beleid. Zo zullen multisportfederaties via een extra kwaliteitsprincipe kwalitatief beoordeeld worden voor initiatieven die onder andere ook gelinkt zouden kunnen worden aan de beleidsfocussen innovatie en kansengroepen. Om dubbele subsidiëring en onduidelijkheid te vermijden komen multisportfederaties bijgevolg niet meer in aanmerking voor deze beleidsfocussen.

- Beleidsfocus jeugdsport:

Wat betreft jeugdsport is de memorie van toelichting inderdaad niet voldoende duidelijk, en zouden we het volgende kunnen toevoegen: ‘De keuze om voor multisportfederaties niet meer in te zetten op de beleidsfocus jeugdsport, kadert in de beleidsvisie en de keuze om minder in te zetten op de domeinen waar unisportfederaties en multisportfederaties overlappend werken.’ ”

De wijzigingen van het voorontwerp waar de gemachtigde naar verwijst, betreffen in essentie de toevoeging, enkel voor wat betreft de multisportfederaties, van het criterium “de kwaliteit van het aanbod voor de anders georganiseerde sporters, de ongebonden sporters of de niet-sporters” aan de korf van kwaliteitsprincipes die de omvang van de subsidie bepalen (artikel 11, 5°, van het voorontwerp). Het verdient aanbeveling om de verantwoording in de memorie van toelichting aan te vullen met de door de gemachtigde verstrekte bijkomende verantwoording.

De verwijzing naar dit nieuwe beoordelingscriterium lijkt bovendien geen verantwoording te bieden voor het eerste aangehaalde verschil in behandeling aangaande de koppeling van de hoogte van de basissubsidie aan het aantal aangesloten leden, waarvoor in een bijkomende verantwoording dient te worden voorzien.

⁹ Memorie van toelichting, p. 41-42.

¹⁰ Wat betreft de beleidsfocus jeugdsport, verduidelijkte de gemachtigde voorts het volgende: “Om vooral te focussen op complementariteit tussen unisportfederaties en multisportfederaties, en minder op onderlinge concurrentie (...) en om multisportfederaties meer te laten inzetten op hun sterktes en ‘DNA’, wordt voor de multisportfederaties gekozen om hen geen extra afzonderlijke stimulans te bieden inzake de ondersteuning van de kwalitatieve werking van jeugdsportclubs die ook actief zijn in sporttakken binnen de unisportfederaties. Door het schrappen van deze beleidsfocus en het voorzien van deze budgetten voor de algemene werkingssubsidie (korf van kwaliteitsprincipes) van de multisportfederaties, kan door de multisportfederaties beter worden ingezet op hun sterktes en complementariteit, en wordt minder overlap gecreëerd.”

7. Het ontworpen artikel 25/1, tweede lid, 4°, van het decreet van 10 juni 2016 (artikel 22 van het voorontwerp), legt “het beschikken over een door de Vlaamse Trainersschool aangestelde directeur sportkaderopleiding voor de sporttak” op als voorwaarde voor het in aanmerking komen voor subsidies.

Deze voorwaarde behoeft verduidelijking nu niet blijkt of onder de verwijzing naar de “door de Vlaamse Trainersschool aangestelde directeur sportkaderopleiding” al dan niet een welbepaalde kwalificatie of diplomavereiste dient te worden begrepen. Daarbij dient, zelfs indien het niet gaat om een formele regeling inzake de toegang tot een beroep, bovendien rekening te worden gehouden met de algemene regels van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inzake het vrij verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, evenals met de vereisten die voortvloeien uit de Belgische economische unie.¹¹

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

8. Artikel 2 van het voorontwerp maakt een onderscheid tussen, enerzijds, de “anders georganiseerde sporter”, die geen aangesloten lid is en gebruik maakt van een georganiseerd sportaanbod, al dan niet in een sportclub, en, anderzijds, de “ongebonden sporter”, die geen gebruik maakt van een georganiseerd sportaanbod.¹²

Aangaande beide definities wordt in de memorie van toelichting gesteld:

“De anders georganiseerde sporters maken gebruik van een georganiseerd sportaanbod dat niet gaat om het wekelijkse aanbod via een sportclub waarvoor het aangesloten lid een jaarlijkse individuele bijdrage betaalt aan de sportclub om op regelmatige basis gedurende het sportjaar deel te kunnen nemen aan sportactiviteiten. Dat anders georganiseerde sportaanbod kan al dan niet in of door een sportclub worden aangeboden. Er gaat een mate van organisatie mee gepaard waar de sporter zich niet steeds van bewust is en waarbij de sporter het gevoel kan hebben weinig gebonden of ongebonden te sporten. Enkele voorbeelden zijn: het organiseren van evenementen waaraan men vrij of zonder veel administratie kan deelnemen, het opstarten van een begeleidingstool, het inrichten van een bepaalde ‘sport-route’, ... Binnen de sportclub betreft het bijvoorbeeld een seizoensgebonden aanbod met een tienbeurtenkaart of een lessenreeks die elke eerste zondag van de maand georganiseerd wordt.

De ongebonden sporter maakt geen gebruik van een georganiseerd sportaanbod. De multisportfederaties worden gestimuleerd om voor deze types van sporters een aanbod te voorzien om zo meer mensen (blijvend en kwalitatief) aan het sporten te brengen en te houden, door een breder en aantrekkelijker aanbod.”

Het gemaakte onderscheid tussen een “anders georganiseerde sporter” en een “ongebonden sporter” is onduidelijk en kan aldus aanleiding geven tot rechtsonzekerheid. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of iemand die een tienbeurtenkaart voor een zwembad koopt of een

¹¹ Zie in dit verband reeds adv.RvS 58.728/3 van 12 februari 2016, opmerking 12.

¹² Artikel 2, 3° en 7°, van het voorontwerp.

mountainbike-route volgt, beschouwd wordt als een “anders georganiseerde sporter”, dan wel als een “ongebonden sporter”.

Hierover om verdere toelichting verzocht, stelde de gemachtigde:

“(…) De sporter met een tienbeurtenkaart in een zwembad om individueel te zwemmen en enkel gebruik te maken van de infrastructuur is enkel ‘ongebonden sporter’. Als de zwemmer deelneemt aan een lessenreeks van een sportfederatie of haar sportclub (= aanbod), is de sporter een ‘anders georganiseerde sporter’. In het decreet van 10/6/2016 wordt de erkenning en subsidiëring van sportfederaties geregeld. Het georganiseerd sportaanbod moet steeds activiteiten betreffen die georganiseerd worden door de betreffende sportfederatie of haar sportclubs.

Het voorbeeld in de memorie van toelichting ‘het inrichten van een bepaalde ‘sportroute’ is verwarrend (gezien het kan lijken alsof dit puur over het gebruik van infrastructuur gaat) en dient geschrapt.

De sportfederaties kunnen aldus een georganiseerd aanbod hebben voor hun aangesloten leden (zie definitie aangesloten lid in artikel 2, 1° decreet 10/6/2016 : aangesloten lid : de sportbeoefenaar die een jaarlijkse individuele bijdrage betaalt aan een sportclub om op regelmatige basis gedurende het sportjaar te kunnen deelnemen aan competitieve of recreatieve sportactiviteiten) en voor de andersgeorganiseerde sporter.

Tot nu toe richtte het decreet zich louter tot het aangesloten lid (dat vrij strikt gedefinieerd wordt). Een onregelmatige sporter in een sportclub of een regelmatige sporter die van een aanbod van de sportfederatie (rechtstreeks, dus niet via een sportclub) wil gebruik maken, werd tot nu toe niet gevat in het decreet. Daarom wordt in het ontwerp ook het anders georganiseerd aanbod, dus voor de andersgeorganiseerde sporter, opgenomen.

In principe kan een (sportclub van een) sportfederatie dus een aanbod voorzien voor het aangesloten lid (sport regelmatig in een lokale autonome vereniging - zie definitie aangesloten lid in artikel 2, 1° decreet 10/6/2016) en voor de andersgeorganiseerde sporter. Dit biedt een verbreding van de werking en doelgroep van de sportfederaties, gelinkt aan de maatschappelijke evoluties.

De ongebonden sporter moet in deze gezien worden als iemand die sport buiten de context en het aanbod van een (sportclub van een) sportfederatie. Door deelname aan het aanbod van een (sportclub van een) sportfederatie wordt deze ongebonden sporter een andersgeorganiseerde sporter. Net zoals de niet-sporter niet sport, en bij deelname aan dat aanbod een andersgeorganiseerde sporter (of een aangesloten lid) wordt.”

Om de duidelijkheid van de regeling en bijgevolg de rechtszekerheid te bevorderen, doen de stellers van het voorontwerp er goed aan om minstens de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken. Dit zou het moeten mogelijk maken om op een meer rechtszekere wijze een idee te verwerven van de draagwijdte van de begrippen “anders georganiseerde sporter” en “ongebonden sporter”, te meer daar voormeld onderscheid van belang is voor de verzekeringsverplichting bedoeld in artikel 3, 4°, van het voorontwerp.

Artikel 3

9. Gelet op de definitie opgenomen in artikel 2, 3°, van het voorontwerp, dienen de woorden “andersgeorganiseerde sporters” en “andersgeorganiseerd sportaanbod” in artikel 3, 4°,

van het voorontwerp respectievelijk te worden vervangen door de woorden “anders georganiseerde sporters” en “anders georganiseerd sportaanbod”.

Artikelen 5 en 23

10.1. Het ontworpen artikel 9, eerste lid, van het decreet van 10 juni 2016 (artikel 5, 1°, van het voorontwerp) stelt als algemene regel dat erkende sportfederaties die een sporttak aanbieden die op de sporttakkenlijst is vermeld, in aanmerking kunnen komen voor subsidiëring.

Ingevolge het door het voorontwerp gewijzigde artikel 26 van het decreet van 10 juni 2016 (artikel 23 van het voorontwerp) kunnen multisportfederaties evenwel ook subsidies verkrijgen voor sporten die niet vermeld zijn op de sporttakkenlijst.

Die uitbreiding van het ontworpen artikel 9, eerste lid, van het decreet van 10 juni 2016 kan beter worden ingevoegd als een nieuw lid van artikel 26 van het decreet van 10 juni 2016 dan als de invoeging van een zin in deze bepaling.

Om die regel in herinnering te brengen, kan het ontworpen artikel 9, eerste lid, van het decreet van 10 juni 2016 (artikel 5, 1°, van het voorontwerp) bovendien als volgt worden geredigeerd: “Onverminderd artikel 26, tweede lid, kunnen erkende sportfederaties (...)”.

10.2. Aangezien multisportfederaties voortaan onder bepaalde voorwaarden ook subsidies kunnen verkrijgen voor sporten die niet vermeld zijn op de sporttakkenlijst, dient ook de definitie van het begrip “sporttakkenlijst”, dat in artikel 2, 14°, van het decreet van 10 juni 2016 wordt omschreven als “de nominatieve lijst van sporttakken die voor subsidiëring van sportfederaties in aanmerking komen”, hieraan te worden aangepast.

Artikelen 5, 7 en 14

11. Doorheen de tekst van het voorontwerp worden de begrippen “de internationale unie van internationale sportfederaties GAISF” en “GAISF” door elkaar gebruikt. Het verdient aanbeveling om het begrip “GAISF” te definiëren en een eenvormige en consistente terminologie te hanteren.

Artikelen 5 en 14

12. In artikel 5, 1°, van het voorontwerp is bepaald dat het opnemen of samenvoegen van sporten op een sporttakkenlijst onder meer gebeurt “ten behoeve van en rekening houdend met het sportlandschap en de sportbeoefening in het Nederlandse taalgebied”. Als één van de voorwaarden voor dergelijke opname of samenvoeging op de sporttakkenlijst wordt in deze bepaling verwezen naar “een voldoende groot draagvlak wat betreft actieve sportbeoefening hebben in het Nederlandse taalgebied”. Artikel 14, 4°, van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om te beslissen over de aanverwantschap van een sporttak “ten behoeve van en rekening houdend met het sportlandschap en de sportbeoefening in het Nederlandse taalgebied”.

Aangezien de ontworpen regeling betrekking heeft op een gemeenschapsaangelegenheid,¹³ strekt het toepassingsgebied ervan zich, binnen de grondwettelijke beperkingen,¹⁴ uit tot het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Er is bijgevolg geen bevoegdheidsrechtelijke reden voor de beperking in voormelde bepalingen tot het Nederlandse taalgebied. In het licht hiervan dient de verwijzing naar het Nederlandse taalgebied telkens te worden vervangen door de zinsnede “in het Nederlandse taalgebied en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”.¹⁵

Anders dan de gemachtigde dit ziet, zou de toevoeging “en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad” niet tot gevolg hebben dat sporten die in het Nederlandse taalgebied veel worden beoefend, maar niet in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, niet op de Sporttakkenlijst zouden kunnen worden opgenomen. Wel zou deze toevoeging tot gevolg hebben dat bij de beoordeling van het draagvlak rekening wordt gehouden met het gehele territoriale bevoegdheidsgebied van de Vlaamse Gemeenschap.¹⁶

Artikel 7

13. Artikel 11, § 1, 2°, van het decreet van 10 juni 2016 vermeldt het minimaal aantal aangesloten leden om in aanmerking te komen voor een algemene werkingssubsidie.

De punten 2° en 3° van artikel 7 van het voorontwerp verduidelijken de (verschillende) draagwijdte van de voorwaarde van het aantal “aangesloten leden” vermeld in de punten a) en b) van artikel 11, § 1, 2°, van het decreet van 10 juni 2016.

Het verdient met het oog op de rechtszekerheid aanbeveling om in artikel 7 van het voorontwerp eveneens te verduidelijken hoe de voorwaarde van het aantal aangesloten leden vermeld in de punten c) tot e) van artikel 11, § 1, 2°, van het decreet van 10 juni 2016 moet worden ingevuld.

14. De punten 7° en 9° van artikel 7 van het voorontwerp lijken tegenstrijdig te zijn. Enerzijds moet een unisportfederatie overeenkomstig artikel 7, 7°, “beide van de volgende personen in dienst” hebben (ontworpen artikel 11, § 1, eerste lid, 9°, a), van het decreet van 10 juni 2016), anderzijds bepaalt artikel 7, 9°, dat die voorwaarde in de unisportfederatie door “dezelfde persoon” kan worden uitgeoefend (ontworpen artikel 11, § 1, zesde lid).

¹³ Artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

¹⁴ Wat de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap in culturele aangelegenheden betreft, volgt uit artikel 127, § 2, van de Grondwet dat die bevoegdheid beperkt is tot het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Wat dit laatste gebied betreft, hebben de decreten slechts kracht van wet ten aanzien van de instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

¹⁵ Zie adv.RvS 37.057/3 van 18 mei 2004 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 ‘tot uitvoering van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed’, opmerking 3.

¹⁶ Binnen de grondwettelijke beperkingen zoals omschreven in voetnoot 14.

Hierover om verdere toelichting verzocht, stelde de gemachtigde:

“Op dit moment zijn er voor de unisportfederaties ook 2 diplomaverplichtingen. Belangrijk in deze: de 2 diploma’s mogen door 1 persoon ingevuld worden. Het is namelijk vaker zo dat iemand die master LO is ook een VTS-diploma heeft in de sporttak in kwestie. Maar om geen beperkingen op dat vlak te creëren aanvaarden we ook dat er 1 VTE master Lichamelijke Opvoeding en 1 VTE met het VTS-diploma in dienst is.

Wij bekijken het op niveau van de sportfederatie. En we stellen dat binnen de sportfederatie de nodige competenties moeten aanwezig zijn, gelinkt aan het voeren van een kwalitatief en verantwoord sporttechnisch beleid (zie eerdere vragen/antwoorden).

Het kan dus gaan om 1 persoon die 2 diploma’s heeft. In het huidige decreet stond het omgekeerd bepaald: 1 VTE met 2 diploma’s, waarbij in artikel 10 van het Besluit van de Vlaamse regering van 16/9/2016 bepaald werd dat het ook om twee personen mocht gaan. Dit bleek voor de sportsector nogal verwarrend, dus we draaiden het om.”

Het verdient aanbeveling om het ontworpen artikel 11, § 1, eerste lid, 9°, a), van het decreet van 10 juni 2016 duidelijkheidshalve te herformuleren in de zin dat er twee mogelijkheden zijn, met name dat één of twee personen die in dienst zijn van de unisportfederatie over de vereiste kwalificaties beschikken.

15. Wat betreft de delegatie van een individuele beslissingsbevoegdheid aan het agentschap Sport Vlaanderen (artikel 7, 10°, van het voorontwerp), valt op te merken dat het overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, uitsluitend aan de regering toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.

De vermelde bepaling van de bijzondere wet staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

Artikel 7, 10°, van het voorontwerp dient dan ook te worden herwerkt door erin te voorzien in een delegatie aan de Vlaamse Regering met betrekking tot de in die bepaling bedoelde afwijkmogelijkheid.¹⁷

Artikel 10

16. Artikel 10 van het voorontwerp voegt in het decreet van 10 juni 2016 een regeling in inzake de subsidiëring van “shared-services projecten” (ontworpen artikel 15/1 van het decreet van 10 juni 2016), hetgeen blijkt uit de memorie van toelichting bijvoorbeeld het gezamenlijk aankopen, het (laten) optimaliseren van een ledenbeheersysteem of het delen van een personeelslid kan inhouden.

¹⁷ Zie in dit verband ook de delegaties aan Sport Vlaanderen in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 2016 ‘tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden voor de georganiseerde sportsector’.

De tekst van het ontworpen artikel 15/1 van het decreet van 10 juni 2016 dient te worden aangepast om die ruimere bedoeling, die niet enkel bestaat in het delen van diensten, weer te geven.

Artikel 18

17. De gemachtigde bevestigde dat de zin “Bij voorkeur kadert het project in een breder diversiteitsbeleid van de sportfederatie met als doel om een grotere verscheidenheid aan mensen op een gelijkwaardige manier te laten sporten.” veeleer een beschouwende overweging uitmaakt.

Zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting,¹⁸ heeft deze bepaling aldus geen normatieve waarde, zodat zij uit het dispositief dient te worden weggelaten. Het staat de stellers van het voorontwerp vrij in de bespreking van het artikel, zoals thans reeds deels het geval is, te preciseren dat het project bij voorkeur kadert in een breder diversiteitsbeleid van de sportfederatie met als doel om een grotere verscheidenheid aan mensen op een gelijkwaardige manier te laten sporten.

Artikel 23

18. Als subsidievoorwaarde voor sporten die niet op een sporttakkenlijst voorkomen, is vereist dat deze “medisch en ethisch verantwoord zijn”. Gevraagd om een concreet voorbeeld te geven van een sport die ethisch niet verantwoord is, antwoordde de gemachtigde:

“Sporten die de fysieke integriteit schaden van de deelnemers zoals bv cage-fighting, ...”.

Het verdient aanbeveling om dat voorbeeld op te nemen in de memorie van toelichting.

Artikel 51

19. Het ontworpen derde lid van artikel 74 van het decreet van 10 juni 2016 (artikel 51, 2°, van het voorontwerp) wijkt af van het eerste lid van hetzelfde artikel 74, zoals gewijzigd door artikel 51, 1°, van het voorontwerp. Het ontworpen derde lid van artikel 74 van het decreet van 10 juni 2016 dient in het licht hiervan aan te vangen met de woorden: “In afwijking van het eerste lid (...)”.

¹⁸ Waarin onder meer wordt vermeld: “(...) Echter, sportfederaties die op dat vlak nog (eerste) stappen moeten zetten, kunnen ook in aanmerking komen voor deze beleidsfocus.”

Artikel 56

20. De gemachtigde deelde mee dat de overgangsmaatregel die is opgenomen in artikel 56 van het voorontwerp, geldt voor alle door het decreet van 10 juni 2016 gesubsidieerde organisaties. Dit dient te worden verduidelijkt in de tekst van deze bepaling.

21. De beoogde overgangsregeling kan bovendien eenvoudiger en op een meer rechtszekere wijze worden verwoord. Aangezien het niet de bedoeling is om na de datum van 30 juni 2023 andere regels toe te passen voor de subsidiëring van het werkingsjaar 2022, kan de zinsnede “tot en met 30 juni 2023” worden weggelaten.

Artikel 57

22. Gevraagd wat bedoeld wordt met de zinsnede “erkenningsaanvragen die ingaan op 1 januari 2023”, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Erkenningsaanvragen dienen in principe te worden ingediend op 1/9 (en in de toekomst 10/9) van het jaar voorafgaand aan de erkenning. Het betreft eigenlijk de erkenningsaanvragen voor erkenningen die ingaan op 1/1/2023. Voor erkenningen die ingaan op 1/1/2023, zou de aanvraag moeten worden ingediend op 1/9/2022 (en in de toekomst op 10/9). Eenmalig kunnen afwijkende termijnen worden bepaald. Dit zullen we duidelijker formuleren (en gelijk met de bewoordingen van de tekst van het ontwerpdecreet) in de Memorie van Toelichting.”

Zowel de tekst van artikel 57 van het voorontwerp als de memorie van toelichting dienen in het licht van de voormelde toelichting door de gemachtigde te worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME