

# **Advies over het Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap over de toetreding tot het Uitgebreid Gedeeltelijk Akkoord over Sport (EPAS)**

SARC Advies 1 juli 2014  
SARiV Advies 2014/10

**3 juli 2014**

**Adviesvraag:** Voorontwerp van decreet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap over de toetreding tot het Uitgebreid Gedeeltelijk Akkoord over Sport (EPAS), ingevoerd door de resolutie van de Raad van Europa van 11 mei 2007, zoals gewijzigd op 13 oktober 2010

**Adviesvrager:** Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport  
**Ontvangst adviesvraag:** 13 juni 2014

**Adviestermijn:** 30 dagen

#### **SARC**

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 1 juli 2014  
Kenmerk: SARC Advies 1 juli 2014

#### **SARiV**

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 3 juli 2014  
Kenmerk: SARiV Advies 2014/10

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding .....	2
2.	Achtergrond.....	2
3.	Het samenwerkingsakkoord.....	3
3.1.	Positieve reacties.....	4
3.2.	Kritische bedenkingen .....	4
3.2.1.	Meerwaarde van het EPAS ten opzichte van het sportbeleid door de EU.....	4
3.2.2.	Financiële implicaties van toetreding tot het EPAS.....	5
3.2.3.	Vertegenwoordiging.....	5
3.2.4.	Het instrument van de (E)PA's .....	5
3.2.5.	Belgisch voorzitterschap van de Raad van Europa .....	6
3.2.6.	Bevoegdheden.....	6
4.	Conclusie .....	7

## 1. INLEIDING

Op 13 december 2013 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap over de toetreding tot het Uitgebreid Gedeeltelijk Akkoord over Sport, ingevoerd door de resolutie van de Raad van Europa van 11 mei 2007, zoals gewijzigd op 13 oktober 2010 (hierna: “het Samenwerkingsakkoord”). Zij gelastte de minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het advies van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC) en de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) (hierna samen: “de raden”) in te winnen. Minister Philippe Muyters vroeg de raden op 11 juni 2014 om advies over dit voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering. De Vlaamse Sportraad had op zijn plenaire vergadering van 22 mei 2013 een gesprek over de tekst met An Vermeersch van het kabinet Muyters. Na bespreking op de plenaire vergadering van 19 juni 2014 van de Vlaamse Sportraad en de plenaire vergadering van de SARiV op 26 juni 2014 brachten de raden in het kader van een schriftelijke procedure onderhavig advies uit.

## 2. ACHTERGROND

De Gedeeltelijke Akkoorden (“Partial Agreements”, hierna “PA’s”) van de Raad van Europa zijn geen internationale verdragen maar een specifieke vorm van samenwerkingsverbanden die de Lidstaten van de Raad van Europa toelaten om met een eigen budget en specifieke, in de PA’s te bepalen, werkmethoden samen te werken, zonder dat alle Lidstaten daaraan noodzakelijkerwijs deelnemen.<sup>1</sup> De term Uitgebreide Gedeeltelijke Akkoorden (“Enlarged Partial Agreements”, hierna “EPA’s”) slaat op de mogelijkheid dat ook landen die geen lid zijn van de Raad van Europa kunnen deelnemen.<sup>2</sup> De mogelijkheid voor het sluiten van PA’s en EPA’s werd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 2 augustus 1951 beslist en in de statutaire resolutie (93)28<sup>3</sup> verder vastgelegd. Zij moeten voldoen aan twee voorwaarden: (i) het Comité van Ministers moet instemmen met het opstarten van een PA, en (ii) de resolutie die de afspraken en het statuut van het EPA beschrijft is aangenomen door de Lidstaten die eraan participeren. Naast landen kunnen ook organisaties betrokken worden bij de uitvoering van EPA’s (cf. infra).

Het Uitgebreid Gedeeltelijk Akkoord over Sport (hierna: “EPAS”) werd bij resolutie van het Comité van Ministers opgericht op 11 mei 2007 om de intergouvernementele samenwerking op het vlak van sport te bevorderen.

De doelstellingen van het EPAS zijn:

- De bevordering van de sport en zijn positieve waarden;
- Het uitwerken van internationale normen en creëren een pan-Europees platform van sportoverheden;

---

<sup>1</sup> Zie: [http://www.conventions.coe.int/?pg=/general/IntroAP\\_en.asp](http://www.conventions.coe.int/?pg=/general/IntroAP_en.asp)

<sup>2</sup> Het betrekken van andere Lidstaten van de Raad van Europa die niet Lidstaat van de EU zijn bij het Europese beleid, is op zich een goede zaak.

<sup>3</sup> Zie: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/Resol9328.htm> “Activities or a series of activities which are not pursued as a joint effort by all member States of the Council of Europe or to which one wishes to associate non-member States of the Council of Europe may be carried out:

- by some member States of the Council of Europe as a Partial Agreement;

- by some member States of the Council of Europe together with one or more non-member States as an Enlarged Partial Agreement;

- by all member States of the Council of Europe together with one or more non-member States as an Enlarged Agreement.”

- De promotie van gezonde en rechtvaardige sport.

Momenteel zijn 35 landen lid van het EPAS.<sup>4</sup> Slechts 16 Lidstaten van de Europese Unie (hierna “EU”) zijn lid van EPAS. Het valt op dat met uitzondering van Frankrijk geen grote EU-Lidstaten betrokken zijn bij het EPAS. Nieuw-Zeeland heeft sedert 14 januari 2014 de status van waarnemer.<sup>5</sup> Daarnaast zijn 29 sportorganisaties lid van het EPAS (waaronder de UEFA en het IOC<sup>6</sup>).

De Europese Unie wordt vermeld op de website als een partner voor samenwerking, maar de Europese Unie is geen formeel lid.<sup>7</sup>

Uit navraag bij de Vlaamse Vertegenwoordiging in Parijs die instaat voor de opvolging van de werking van de Raad van Europa blijkt dat de Raad van Europa meer en meer gebruik maakt van het instrument van PA's en EPA's om uitvoering te geven aan de conventies en extra financiering te verzamelen op basis van vrijwillige bijdragen. Het budget van de Raad van Europa staat onder druk en via deze weg kan de Raad van Europa zich inlaten met onderwerpen die niet tot de “core business” horen van de organisatie, maar wel kunnen bijdragen tot de globale verwezenlijking van zijn doelstellingen.

De Raad van Europa heeft o.m. ook PA's of EPA's op het vlak van vreemde talen, jeugd, gezondheidszorg, culturele routes<sup>8</sup>, enz. Uit navraag bleek dat recent ook het verzoek voor lag om toe te treden tot het EPA culturele routes, maar Vlaanderen heeft dit afgewezen na overleg tussen de betrokken administraties.

### 3. HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Onderhavig voorontwerp van decreet houdt in dat de Vlaamse Gemeenschap instemt met het Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap over de toetreding tot het Uitgebreid Gedeeltelijk Akkoord over Sport (EPAS), ingevoerd door de resolutie van de Raad van Europa van 11 mei 2007, zoals gewijzigd op 13 oktober 2010.

Volgens de nota aan de Vlaamse Regering van 13 december 2013 ligt de toetreding tot het EPAS in de lijn van het actieve internationaal beleid dat de Vlaamse Gemeenschap voert met betrekking tot sport in multilaterale context.

Het Samenwerkingsakkoord regelt de samenwerking tussen de gemeenschappen en bepaalt de modaliteiten voor deelname, de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de financiële bijdrage.

<sup>4</sup> Albanië, Andorra, Armenië, Azerbeïjan, Witrusland, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Georgië, Griekenland, Hongarije, IJsland, Israël, Letland, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, Montenegro, Marokko, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Rusland, San Marino, Servië, Slovenië, Zwitserland en Macedonië.

<sup>5</sup> Een land kan slechts één jaar genieten van waarnemersstatus en moet dan beslissen om toe te treden. Dit om “free riding” tegen te gaan. In de Memorie van Toelichting staat vermeld dat Italië waarnemersstatus heeft; de website van de Raad van Europa geeft echter niet aan dat Italië lid is geworden van het EPAS.

<sup>6</sup> Zie: [http://www.coe.int/t/dg4/epas/about/sport\\_mouvement\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/epas/about/sport_mouvement_en.asp)

<sup>7</sup> Zie art. 2.5 “The European Union shall be entitled to participate in the work of the EPAS, without the right to vote. It may become a member of the EPAS according to modalities agreed with the Committee of Ministers.”

<sup>8</sup> Zie: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTousAP.asp?CL=ENG>

De Vlaamse Regering ondernam in 2007 initieel stappen om autonoom toe te treden tot het EPAS. Via een brief maakte de secretaris-generaal van de Raad van Europa duidelijk dat het akkoord enkel open stond voor Lidstaten van de Raad van Europa en niet voor sub-nationale entiteiten. De raden stellen vast dat de Raad van Europa, ondanks de werkzaamheden van het Congres van Lokale en Regionale Autoriteiten, niet de mogelijkheden biedt aan de Belgische deelstaten om autonoom te participeren aan de werkzaamheden van de Raad en daartoe minder ruimte laat dan de EU.

De raden formuleren zowel enkele positieve reacties als kritische bedenkingen bij de toetreding tot het EPAS.

### 3.1. Positieve reacties

---

Het Samenwerkingsakkoord lokt in de raden enkele positieve reacties uit:

- De Raad van Europa kan positieve prikkels geven aan het sportbeleid en dit zien de raden als een meerwaarde. Momenteel geniet de Europese dimensie van sport echter geen grote bekendheid in Vlaanderen. Hier kan meer aan worden gewerkt.
- Op zich hebben de raden geen inhoudelijke bezwaren tegen de doelstellingen van het EPAS. Deze doelstellingen zijn belangrijk voor de sport.

### 3.2. Kritische bedenkingen

---

De raden formuleren echter ook kritische bedenkingen m.b.t. (i) de meerwaarde van het EPAS ten opzichte van het Europees sportbeleid van de EU, (ii) de financiële implicaties, (iii) de vertegenwoordiging van België in het Comité van Ministers van het EPAS, (iv) het instrument van de EPA's, (v) het Belgisch voorzitterschap van de Raad van Europa, en (vi) de bevoegdheden van het Brussels Gewest en de federale overheid.

#### 3.2.1. Meerwaarde van het EPAS ten opzichte van het sportbeleid door de EU

De raden vragen zich af of de Raad van Europa in wezen een opdracht heeft op het gebied van sport. Hoe verhoudt het EPAS zich tot de bevoegdheden van de EU? Is hier geen sprake van overlapping? Hoe zal de afstemming verlopen tussen het beleid van de 16 Lidstaten van de EU die deelnemen aan het EPAS en de 28 Lidstaten binnen de EU?<sup>9</sup>

De thema's waarop het EPAS wil inzetten, zijn in de meeste gevallen afgedekt door de initiatieven van de Europese Commissie. In de Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 21 mei 2014 betreffende het werkplan van de Europese Unie voor sport (2014-2017)<sup>10</sup> lezen de raden immers dat het werkplan prioriteit moet geven aan onderstaande thema's:

- de integriteit van de sport - meer bepaald de bestrijding van doping en wedstrijdvervalsing, de bescherming van minderjarigen, goed bestuur en gendergelijkheid;
- de economische dimensie van de sport - meer bepaald de duurzame financiering van sport, de nalatenschap van belangrijke sportevenementen, de economische voordelen van sport en innovatie;
- sport en samenleving - meer bepaald gezondheidsbevorderende lichaamsbeweging, het vrijwilligerswerk, werken in de sport en sportonderwijs en -opleiding.

---

<sup>9</sup> Cf voetnoot 6

<sup>10</sup> Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 21 mei 2014 betreffende het werkplan van de Europese Unie voor sport (2014-2017) (2014/C 183/03) P.B., 14 juni 2014, C183/12-17.

De Resolutie vraagt aan de Europese Commissie en aan de lidstaten om de samenwerking met derde landen aan te moedigen, in het bijzonder met kandidaat-lidstaten en mogelijke kandidaat-lidstaten, en met de bevoegde internationale organisaties op sportgebied, onder meer de Raad van Europa.

Gelet op de bevoegdheden inzake sport van de EU en de thema's die naar voor worden geschoven binnen de EU, vragen de raden zich af wat de precieze toegevoegde waarde is van het EPAS.

### **3.2.2. Financiële implicaties van toetreding tot het EPAS**

Krachtens de artikelen 4 en 5 van het statuut van het EPAS, zoals aangenomen op 13 oktober 2010, zal Vlaanderen bij goedkeuring van dit voorontwerp van decreet een verplichte jaarlijkse bijdrage betalen en de reis- en verblijfskosten dragen van personen die deelnemen aan vergaderingen. Gezien de bedenkingen over de toetreding tot het EPAS en wetende dat onder meer de financiering van de sportdecreten onder druk staat, is het inzetten van overheidsmiddelen voor de uitvoering van dit internationaal akkoord geen evidentie in tijden van budgettaire krapte, zonder dat de meerwaarde ervan wordt aangetoond.

De raden vinden het daarenboven opmerkelijk dat er klaarblijkelijk reeds goedkeuring werd verleend voor het Vlaamse aandeel in de Belgische bijdrage voor toetreding tot het EPAS (circa 20.000 euro), terwijl het exacte bedrag nog niet bekend is (aangezien dit afhankelijk is van effectieve toetreding).<sup>11</sup>

Het Samenwerkingsakkoord gebruikt dezelfde verdeelsleutel als voor het lidmaatschap van het Wereldantidopingagentschap (WADA).<sup>12</sup> Het is de raden onduidelijk op welke criteria die verdeelsleutel precies is gebaseerd. Zij hebben evenmin een document van de Vlaamse Regering teruggevonden waarin die verdeelsleutel is vastgelegd<sup>13</sup>, behoudens een schrijven van Minister Anciaux aan zijn collega Richard Miller van de Franse Gemeenschap.<sup>14</sup> Zij stellen daarenboven vast dat recent voor het Instituut van Nationale Antidopingorganisaties (hierna: "INADO") een andere verdeelsleutel werd bepaald.<sup>15</sup> De raden vragen om in de Memorie van Toelichting te verduidelijken op welke parameters de keuze voor een welbepaalde verdeelsleutel is gebaseerd.

### **3.2.3. Vertegenwoordiging**

In hoofdstuk II van het Samenwerkingsakkoord handelen de artikelen 3 en 4 over de vertegenwoordiging van België in het Comité van Ministers van het EPAS via een toerbeurtsysteem. De raden vragen dat er, in het geval van een toetreding, ook input of terugkoppeling is met de Vlaamse sportsector. Het is belangrijk dat de agendasetting of de standpuntbepaling vanuit de Vlaamse Gemeenschap niet enkel top-down gebeuren. De raden hopen dat de Minister en zijn administratie voldoende ruimte scheppen voor overleg met de sector en de Vlaamse sportorganisaties en terugkoppelen over de ingenomen standpunten om tegemoet te komen aan deze vraag.

### **3.2.4. Het instrument van de (E)PA's**

De raden stellen vast dat Vlaanderen geen richtinggevend kader heeft voor het instrument van de (E)PA's. Zij zijn van oordeel dat de Vlaamse overheid zich strategisch moet bezinnen over zijn houding

---

<sup>11</sup> Art. 5.2. "The Statutory Committee shall determine every year the total of members' compulsory contributions to the EPAS and the scale of contributions according to which that total shall be apportioned between the participating states; as a general rule, that scale shall conform to the criteria for the determination of the scale of contributions to the General Budget of the Council of Europe."

<sup>12</sup> Vlaanderen draagt 59,6% bij voor EPAS.

<sup>13</sup> Navraag bij de kanselarij van de Vlaamse Regering leverde ook geen document op van instemming van de Vlaamse Regering met het lidmaatschap van het WADA.

<sup>14</sup> Na navraag bij de betrokken administratie ontving de SARIV een kopie van dit schrijven.

<sup>15</sup> Vlaanderen draagt 56% bij voor INADO.

t.a.v. (E)PA's. Wenst Vlaanderen een structureel of ad hoc beleid t.a.v. dergelijke (E)PA's? Wenst Vlaanderen de Raad van Europa extra financiële middelen te geven bovenop de gewone Belgische bijdrage voor de reguliere werking? Wat levert dit voor Vlaanderen op? Een beoordeling "case by case" van de eventuele meerwaarde van een toetreding door Vlaanderen kan een bewuste keuze zijn om flexibel in te kunnen spelen op opportuniteiten binnen de Raad van Europa, maar ook die opstelling wordt best transparant gemaakt. Er zijn in dat geval ook duidelijke afspraken nodig volgens de raden. Op dit vlak dient de minister bevoegd voor buitenlands beleid een sturende rol te vervullen. Kan bijvoorbeeld iedere minister afzonderlijk beslissen over de eventuele meerwaarde van toetreding voor zijn/haar bevoegdheidsdomein of is dit een zaak van de Vlaamse Regering als college?

### **3.2.5. Belgisch voorzitterschap van de Raad van Europa**

Ons land zal van november 2014 tot mei 2015 het voorzitterschap van de Ministerraad van de Raad van Europa uitoefenen. Zal Vlaanderen eventueel in samenwerking met de andere deelstaten enige inbreng leveren voor dit voorzitterschap op vlak van sport, mede gelet op de tweejaarlijkse bijeenkomst van de ministers van sport binnen het EPAS die voorzien is voor 2014?

### **3.2.6. Bevoegdheden**

De raden stellen vast dat het Samenwerkingsakkoord werd gesloten tussen de drie gemeenschappen. Voor het dossier over het lidmaatschap van het INADO werd Brussel als gewest betrokken en draagt het bij aan de financiering. Hoewel binnen het EPAS het onderwerp doping ook aan de orde is, is Brussel in onderhavig dossier niet betrokken. Daarenboven hebben de werkzaamheden ook betrekking op wedstrijdfixing.<sup>16</sup> De raden werpen de vraag op of de federale justitiële bevoegdheid ook niet in het geding is en er hierover afspraken moeten gemaakt worden met de federale overheid.

---

<sup>16</sup> De website van de Raad van Europa vermeldt voor het actieprogramma 2014 de finalisering van een internationale conventie over manipulatie van sportcompetities, de wettelijke handhaving en de reglementering inzake gokken.



## 4. CONCLUSIE

De raden geven een genuanceerd advies over het voorontwerp van decreet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap over de toetreding tot het Uitgebreid Gedeeltelijk Akkoord over Sport. Hoewel zij geen inhoudelijke bezwaren hebben tegen de doelstellingen van het EPAS en erkennen dat het Europese sportbeleid stimulerend kan zijn voor de (Vlaamse) sportwereld, formuleren zij een aantal kritische bedenkingen. In de eerste plaats vragen zij zich af wat de eigen toegevoegde waarde is van het EPAS ten opzichte van de initiatieven van de EU inzake sport. Zij werpen daarnaast vragen op bij de financiële implicaties van toetreding tot het EPAS en verzoeken om de verdeelsleutel te verduidelijken in de Memorie van Toelichting. Zij roepen in de derde plaats op om bij de vertegenwoordiging van België in het Comité van Ministers van het EPAS de input van de Vlaamse sportsector mee te nemen alsook terug te koppelen naar de sector. De raden sporen de Vlaamse overheid aan om te reflecteren over het instrument van de (E)PA's. Zij vragen of Vlaanderen eventueel in samenwerking met de andere deelstaten een inbreng zal leveren voor het Belgisch voorzitterschap van de Raad van Europa op het vlak van sport. Ten slotte stellen zij de vraag of dit dossier ook niet raakt aan de bevoegdheden van het Brussels gewest en de federale overheid.

Hoogachtend,

Namens de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media,

*(getekend)*

Luk Verschueren  
Voorzitter

*(getekend)*

Iris Van Riet  
Secretaris

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

*(getekend)*

Prof. Dr. Jan Wouters  
Voorzitter

*(getekend)*

Freddy Evens  
Secretaris