

Vergaderjaar 2017–2018

34 543

Regels tot uitvoering van het antidopingbeleid en tot instelling van de Dopingautoriteit (Wet uitvoering antidopingbeleid)

Nr. E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 juni 2018

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen die door de fracties van de VVD en het CDA zijn gesteld over het hierboven genoemde wetsvoorstel. Ik dank de leden van deze fracties voor hun inbreng.

De vragen beantwoord ik in deze nadere memorie van antwoord in dezelfde volgorde als waarin ze door de leden zijn gesteld.

De leden van de **VVD-fractie** noemen, net als in hun inbreng van 13 maart jl., dat zij groot belang hechten aan het uitgangspunt dat bestrijding van doping in belangrijke mate een verantwoordelijkheid is van de sportsector en dat terughoudendheid moet worden betracht ten aanzien van het publiekrechtelijk regelen van het antidopingbeleid. De leden van de VVD-fractie vinden het niet wenselijk dat de regering – door het stellen van beleidsregels – verantwoordelijkheid krijgt voor beleid dat binnen een internationale privaatrechtelijke context tot stand komt. Zij vragen of het juridische risico met betrekking tot de rechten en plichten van de sporter en de uitwisseling van persoonsgegevens niet is op te lossen binnen het privaatrecht. Zij vragen daarnaast waarom de regering niet voor een volledig privaatrechtelijke oplossing gekozen heeft.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat de bestrijding van doping in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van de sportsector, waarbij de overheid ondersteunend moet optreden als dat nodig is. Dat is hier het geval. Het voorliggend wetsvoorstel zorgt er voor dat de actoren in de sportwereld hun verantwoordelijkheid bij de bestrijding van doping kunnen blijven vervullen, zonder dat er een risico is dat zij regelgeving over gegevensverzameling en -verwerking overtreden. Het creëren van een wettelijke basis voor gegevensverwerking, zoals in het wetsvoorstel gebeurt, is daarvoor noodzakelijk.

De uitvoering van dopingcontroles vindt op dit moment plaats in een volledig privaatrechtelijke context, waarbij de grondslag voor verwerking van persoonsgegevens door de stichting Dopingautoriteit is gelegen in de toestemming van de sporter. Experts van de zogenaamde EU artikel

29-werkgroep¹ – met daarin vertegenwoordigers van de nationale privacy-autoriteiten – hebben echter geconcludeerd dat de gevolgen van een eventuele weigering om toestemming te geven voor de gegevensverwerking in het kader van dopingcontroles voor sporters dusdanig groot zijn dat die toestemming niet geacht kan worden in vrijheid te zijn gegeven.² Daarmee zou de toestemming van de sporter geen grondslag kunnen vormen voor gegevensverwerking door de stichting Dopingautoriteit. De gegevensverwerking wordt met dit wetsvoorstel gebaseerd op een publiekrechtelijke grondslag, omdat met een volledig privaatrechtelijke regeling niet kan worden volstaan. Hierdoor zal de gegevensverwerking door de Dopingautoriteit in lijn met de Algemene verordening gegevensbescherming zijn.

Een eventuele nadere invulling van de taakuitoefening van de Dopingautoriteit door middel van beleidsregels zal slechts betrekking hebben op de *manier waarop* de publiekrechtelijke taken door de Dopingautoriteit worden uitgevoerd. Over bijvoorbeeld de inhoud van de lijst met dopinggeduide middelen, die tot stand komt in de privaatrechtelijke internationale context die de leden noemen, kunnen geen beleidsregels worden gesteld. De inhoud van het antidopingbeleid is aan de sportsector.

De leden van de VVD-fractie concluderen dat de effectiviteit van het voorstel te beperkt is, omdat het voorbij zou gaan aan de verwerking van persoonsgegevens door het tuchtcollege van de sportbond, en vragen of de regering deze conclusie deelt. Zij vragen of daarin aanleiding wordt gezien om de publiekrechtelijke regeling verder uit te breiden, om aldus de effectiviteit van het antidopingbeleid te vergroten.

De conclusie die de leden van de VVD-fractie op dit punt trekken kan ik niet onderschrijven. De afwikkeling van dopingzaken vindt plaats in het sporttuchtrecht dat valt binnen de verantwoordelijkheid van de sportsector. Om sportorganisaties in staat te stellen deze verantwoordelijkheid goed uit te voeren is een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking nodig, omdat ook hier toestemming van de sporter onvoldoende grond zou zijn voor verwerking van gegevens. Bij nota van wijziging is in deze grondslag voorzien.³ Het is niet noodzakelijk daarvoor de reikwijdte van het wetsvoorstel verder uit te breiden.

De leden van de **CDA-fractie** vragen wat in de ogen van de regering leidend is in de aanpak, nu het enerzijds gaat om de publiekrechtelijke aanpak die Nederland nu middels het voorliggende wetsvoorstel voorstaat, en het anderzijds regels die de sport zichzelf oplegt middels privaatrechtelijke regelingen betreft, en ook internationaal sprake is van een privaatrechtelijke aanpak. Zij vragen of de regering met de leden van deze fractie van mening is dat dit kan leiden tot langdurige en voor velen niet transparante juridische procedures.

De sportsector is in eerste instantie verantwoordelijk voor de aanpak van doping. Zowel nationaal als internationaal zijn privaatrechtelijke regels opgesteld om uitvoering te geven aan die verantwoordelijkheid. Het privaatrecht is dan ook leidend. Het voorliggende wetsvoorstel ondersteunt slechts de werking van de privaatrechtelijke antidopingregels door de grondslag voor gegevensverzameling en -verwerking publiekrechtelijk

¹ Ingesteld bij Richtlijn 95/46/EG van het Europees parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L281), de voorganger van de AVG.

² Zie hierover uitgebreider de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, *Kamerstukken II*, 2015/17, 34 543, nr. 3, m.n. p. 2, 3 en 18.

³ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 543, nr. 8.

te verankeren. Net als bij andere nieuwe regelgeving kan ik niet uitsluiten dat de publiekrechtelijke taakuitoefening van de Dopingautoriteit aanleiding voor procedures kan zijn; mijn verwachting is dat het aantal procedures mee zal vallen en dat zij kunnen bijdragen aan een goede implementatie van dit wetsvoorstel. Het verschil ten opzichte van de huidige situatie is dat nu alle verschillende procedures – ook die tegen de stichting Dopingautoriteit – privaatrechtelijk zijn, terwijl de procedures tegen besluiten van de Dopingautoriteit in de toekomst langs publiekrechtelijke weg worden gevoerd. In de taakafbakening tussen Dopingautoriteit en sportbonden wordt geen wijziging gebracht.

Het is de leden van deze fractie niet duidelijk of de Nederlandse overheid zich ook had kunnen of kan aansluiten bij de Wereld Anti-Doping Code. Zo ja, waarom heeft de Nederlandse overheid gekozen voor de UNESCO Conventie en niet voor de genoemde code, zo vragen zij.

De Wereld Anti-Doping Code is een privaatrechtelijk instrument dat is opgesteld om te borgen dat op mondiaal niveau en binnen alle sportdisciplines dezelfde antidopingregels worden gehanteerd. Ondertekening van de Wereld Anti-Doping Code is voorbehouden aan sportorganisaties, sportbonden en nationale antidopingorganisaties.

De UNESCO Conventie tegen doping in de sport is het instrument waarmee landen zich committeren aan het tegengaan van doping in de sport. Landen die dit verdrag ratificeren onderschrijven daarmee de principes van de Wereld Anti-Doping Code en verplichten zich maatregelen te nemen om doping in de sport tegen te gaan. Beiden zijn instrumenten om verschillende partijen te committeren aan hetzelfde doel: het tegengaan van doping in de sport.

De Wereld Anti-Doping Code borgt een internationale privaatrechtelijke aanpak van doping. De leden vragen welke landen in Europa deze privaatrechtelijke aanpak voldoende vinden. Ook vragen zij welke landen daarnaast kiezen voor een publiekrechtelijke aanpak van de dopingbestrijding in de sport.

De mondiale aanpak van doping kent zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke elementen, die nadrukkelijk in samenhang moeten worden gezien. De privaatrechtelijke benadering heeft vorm gekregen in de Wereld Anti-Doping Code, voor sportbonden en -organisaties. De publiekrechtelijke benadering, de UNESCO Conventie tegen doping in de sport, bindt nagenoeg alle landen. De private en publieke verplichtingen die hieruit voortvloeien zijn op verschillende manieren in de uiteenlopende nationale rechtssystemen geïmplementeerd.

Uit vragenlijsten die 35 van de 47 landen van de Raad van Europa in 2016 hebben ingevuld blijkt dat van de respondenten 12 landen een publiekrechtelijke nationale antidopingorganisatie hebben, en dopingregels wettelijk hebben vastgelegd. Landen als België, Frankrijk en Spanje behoren tot deze groep. Ik kies niet voor dit publiekrechtelijke systeem, omdat ik vind dat de sportsector, en niet de overheid, in eerste instantie verantwoordelijk is voor de aanpak van doping, en dus het opstellen van de dopingregels.

Daarnaast zijn er 11 landen waar zowel de nationale antidopingorganisatie als de dopingregels van privaatrechtelijke aard zijn. Denk aan landen als Groot-Brittannië, Noorwegen, Zwitserland en momenteel ook Nederland. Tot slot is in 12 landen sprake van een systeem met zowel publieke als private onderdelen. Een land waar de nationale antidopingorganisatie niet publiek is, maar de dopingregels wel wettelijk zijn vastgelegd, is Duitsland.

In Nederland wordt de nationale antidopingorganisatie een publieke organisatie en blijven de dopingregels van NOC*NSF van privaatrechte-

lijke aard. Deze stap wordt niet gezet omdat de privaatrechtelijke aanpak van doping onvoldoende goed zou werken, maar juist omdat deze aanpak geen doorgang zou kunnen vinden als er geen grondslag voor verwerking van persoonsgegevens bij dopingcontroles is.

Ik kan me voorstellen dat ook andere landen die momenteel een volledig privaatrechtelijk systeem hebben een regeling zullen treffen, met het oog op de recente inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Tilburg University heeft recent in opdracht van de Europese Commissie het onderzoek *Anti-Doping and Data Protection* gepubliceerd, waarin in wordt gegaan op de bestrijding van doping in relatie tot privacy. De belangrijkste aanbeveling in dit rapport is om een wettelijke basis te creëren voor de nationale antidopingorganisatie en de verwerking van persoonsgegevens. Voor Nederland is daarin met dit wetsvoorstel voorzien.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat sporters, bij verschil van mening, ook naar het Hof van Arbitrage voor Sport (Court of Arbitration for Sport) in Lausanne kunnen gaan, indien ze het niet eens zijn met de uitspraak van een nationale rechter. Zij vragen hoe de regering oordeelt over de positie van het CAS.

Het Court of Arbitration for Sport (CAS) is het hoogste orgaan dat rechtsprekt in privaatrechtelijke geschillen in de sport. Het CAS functioneert naar behoren en staat hoog aangeschreven. Sporters kunnen zich wenden tot het CAS voor geschillen in de sfeer van het private verenigingsrecht, bijvoorbeeld als zij het niet eens zijn met een door de tuchtrechter opgelegde schorsing. Het wetsvoorstel verandert niets aan de mogelijkheden van sporters om bij een geschil met een sportorganisatie naar het CAS te stappen.

Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel krijgen sporters wel aanvullende mogelijkheden om naar de (bestuurs)rechter te stappen. Zo staat in het geval dat een sporter het niet eens is met een bestuursrechtelijk besluit van de Dopingautoriteit, eerst bezwaar en beroep en vervolgens de gang naar de bestuursrechter open. Voor deze bestuursrechtelijke geschillen wendt een sporter zich niet tot het CAS; het hoogste rechtsprekende orgaan is in die gevallen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De leden van deze fractie vragen voorts waarom de Dopingautoriteit niet ook andere vormen van competitievervalsing aanpakt.

De bestrijding van andere vormen van competitievervalsing zoals matchfixing of technische fraude is van een andere aard dan dopingbestrijding en vergt een andere aanpak. Omdat het bij matchfixing veelal gaat om strafbare feiten werk ik bij de bestrijding daarvan nauw samen met mijn collega van Justitie en Veiligheid. Zowel het OM, de Politie, de FIOD, de Kansspelautoriteit als de sportsector vervullen een rol in het opsporen en/of bestrijden er van. Er is geen noodzaak om het zbo Dopingautoriteit hierbij te betrekken.

Technische fraude betreft het gebruiken van niet toegestane materialen en instrumenten bij de sportbeoefening. Het past bij de eigen verantwoordelijkheid van de sportsector om te zorgen dat sporters zich aan deze spelregels houden.

De leden vragen wat het oordeel van de regering is over zogenaamde genetische doping en wie verantwoordelijk is voor de aanpak en de bestrijding ervan.

Genetische doping is een ontwikkeling die ik al enige tijd volg, en die de aandacht heeft van het Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA) en

nationale antidopingorganisaties. Genetische doping staat sinds 2004 op de dopinglijst van WADA als verboden methode. WADA en nationale antidopingorganisaties doen verder onderzoek naar het fenomeen, waaronder naar de vraag hoe genetische doping op te sporen is. Het bestrijden van genetische doping past binnen de wettelijke taken van het zbo Dopingautoriteit.

Voorlichting wordt gezien als een wettelijke taak van de Dopingautoriteit. De leden van de CDA-fractie achten dit primair een taak van de sportbonden en -organisaties. De leden vragen hierop in te gaan.

Voorlichting is inderdaad een belangrijke een taak van sportbonden en sportorganisaties omdat het integraal onderdeel is van een breder antidopingbeleid, waarvoor zij in eerste instantie verantwoordelijk zijn. Via de Wereld Anti-Doping Code zijn zowel sportbonden, sportorganisaties als nationale antidopingorganisaties gehouden bij te dragen aan het borgen van voorlichting.

Voorlichting is in het voorstel opgenomen als wettelijke taak van het zbo om te verzekeren dat de Dopingautoriteit voorlichtingswerkzaamheden uit kan voeren. In de praktijk schakelen sportbonden en sportorganisaties regelmatig medewerkers van de Dopingautoriteit in voor het geven van voorlichting. De mogelijkheid voor die constructie wil ik graag behouden.

De leden van de CDA-fractie concluderen dat op grond van andere relevante wetgeving er wel in sportscholen en fitnesscentra gecontroleerd zou kunnen worden. Zij vragen waarom aansluiting van sportscholen en fitnesscentra bij NOC*NSF niet wordt bepleit, als dat een voorwaarde is om te kunnen controleren.

De leden van de CDA-fractie doelen met «andere relevante wetgeving» waarschijnlijk op wetgeving die ziet op dopingovertredingen anders dan dopinggebruik, zoals illegale handel in geneesmiddelen. Voor de opsporing en handhaving van overtredingen op basis van deze wetgeving (Geneesmiddelenwet, Opiumwet, Warenwet, etc.) is het Nationaal Dopingreglement niet relevant; de betreffende instanties zijn bevoegd op basis van de genoemde wetgeving.

Sporters die zijn gebonden aan het Nationaal Dopingreglement van NOC*NSF kunnen worden onderworpen aan een dopingcontrole en bij een overtreding worden bestraft. Mensen die uitsluitend sporten of bewegen bij een sportschool of fitnesscentrum zijn niet gebonden aan het Nationaal Dopingreglement. NL Actief, de branchevereniging van sport- en beweegbedrijven in Nederland is geen lid van NOC*NSF. Daarom worden onder sportschoolbezoekers geen dopingcontroles uitgevoerd. Als die sportschoolbezoekers echter deelnemen aan een competitie in de georganiseerde sport, bijvoorbeeld een bodybuildingwedstrijd, kunnen zij wel gecontroleerd worden.

Het gebruik van doping brengt ook in de ongeorganiseerde sport gezondheidsrisico's met zich mee. Om die reden wordt actief voorlichting ingezet om ook onder bezoekers van sportscholen de (gezondheids)risico's van het gebruik van doping onder de aandacht te brengen en dopinggebruik te ontmoedigen.

Deze leden vragen voorts of de regering de opvatting deelt dat grote recreatieve atletiek-, schaats- of fietsevenementen vrijwel altijd onder supervisie van een bij NOC*NSF aangesloten bond worden georganiseerd, en daarmee onder de verantwoordelijkheid van de georganiseerde sport vallen.

Het komt regelmatig voor dat sportbonden worden betrokken bij de organisatie van grote recreatieve sportevenementen. Het feit dat

NOC*NSF of een van de bij NOC*NSF aangesloten bonden betrokken is bij de organisatie van een evenement betekent echter niet dat het Nationaal Dopingreglement op alle deelnemers van toepassing is. Daaruit volgt weer dat bij dergelijke evenementen niet altijd op doping gecontroleerd wordt.

De leden vragen om duidelijkheid over de financiële gevolgen op termijn. Zij vragen voor welk deel van de kosten de georganiseerde sport aanspreekbaar is. Ook vragen zijn voor welk deel van de kosten andere private partijen kunnen worden aangesproken en wie de hoogte van de tarieven van de verschillende activiteiten bepaalt, variërend van voorlichtingscampagnes tot dopingcontroles en de analyse van de monsters.

Ik verwacht niet dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel grote financiële gevolgen heeft. In het voorstel is de huidige opzet van de financiering van de Dopingautoriteit namelijk volledig overgenomen. De organisatiekosten van het zbo Dopingautoriteit zullen enigszins hoger uitvallen dan nu voor de stichting het geval is. Dat heeft onder andere te maken met enkele extra taken die het zbo krijgt omdat het een overheidsorganisatie wordt, zoals het afhandelen van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Deze organisatiekosten zullen gedragen worden door het Rijk, zoals nu voor de stichting door middel van een instellingssubsidie ook het geval is.

De sportsector is, net als nu, aanspreekbaar voor de financiering van dopingcontroles en voorlichting. De verwachting is dat de tarieven die de Dopingautoriteit hiervoor rekent niet wezenlijk zullen veranderen. Andere private partijen kunnen door opdrachten te geven ook financieel bijdragen aan de Dopingautoriteit. Deze additionele geldstroom is echter onderhevig aan vraag en aanbod en vormt daarom geen vast deel van de begroting van de Dopingautoriteit.

De Dopingautoriteit bepaalt de hoogte van de tarieven voor de verschillende activiteiten; de tarieven moeten worden goedgekeurd door Onze Minister.

De leden van de CDA-fractie krijgen graag een indicatie van het (mogelijke) dopinggebruik in Nederland, zowel binnen als buiten de georganiseerde sport, alsmede in sportscholen en fitnesscentra.

Er wordt in Nederland regelmatig onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van doping. In het meest recente onderzoek wordt geschat dat 4,2% van de topsporters tijdens hun actieve carrière doping heeft gebruikt.⁴ Het gebruik van doping onder de algemene bevolking is onderzocht in de leefstijlmonitor.⁵ Uit die monitor is af te leiden dat circa 1,4% van de breedtesporters, waaronder fitnessbeoefenaars, op enig moment gebruik heeft gemaakt van prestatiebevorderende middelen. Ik blijf het gebruik van doping in de gaten houden en verwacht in 2019 voor beide doelgroepen met nieuwe cijfers te komen.

Ik dank de leden nogmaals voor hun inbreng en hoop dat met deze beantwoording de behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins

⁴ *Kamerstukken II*, 2015/16, 30 234, nr. 139, en https://www.dopingautoriteit.nl/media/files/2015/Topsportonderzoek_doping_2015-07-21_DEF.pdf.

⁵ *Kamerstukken II*, 2017/18, 30 234, nr. 168 en <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/verdiepend-onderzoek/dopingonderzoek-2017/gebruik>.