

Vergaderjaar 2001–2002

27 841

Sport, bewegen en gezondheid

24 077

Drugbeleid

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2002

Met deze brief wil ik u, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op de hoogte stellen van de uitkomsten van het onderzoek naar de aard en omvang van de dopinghandel, dat in opdracht van mijn ministerie verricht is. Bijgaand treft u betreffend rapport aan.¹

Context van het dopingbeleid

Doping is *qualitate qua* nauw met de sport verweven, maar kent daarnaast maatschappelijke componenten die breder gaan dan de sport alleen. Het Nederlandse overheidsbeleid inzake doping is dan ook tweeledig. Met betrekking tot dopinggebruik wordt een non-interventionistisch beleid gevoerd, waarbij de verantwoordelijkheid voor de aanpak van het fenomeen hoofdzakelijk bij de sportsector zelf gelaten wordt. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voert een actief beleid op dit vlak, dat zich kenmerkt door het voorwaardenstellend en voorwaarden-scheppend karakter, alsmede door internationale afstemming en samenwerking. In het kader van de algemene subsidiëring van sportorganisaties stelt de overheid onder andere als voorwaarde het hanteren van een deugdelijk anti-dopingreglement. En een gericht voorlichtingsprogramma voor leden. In voorwaarden-scheppende zin faciliteert VWS een tweetal organisaties (NeCeDo en DoCoNed) waarop de sportorganisaties een beroep kunnen doen voor ondersteuning, advisering en het laten uitvoeren van dopingcontroles. Het NeCeDo voert tevens een specifiek actieprogramma voor de ongeorganiseerde breedtesport (sportscholen en fitnesscentra) ter preventie van het dopinggebruik aldaar.

Een tweede pijler van het Nederlandse anti-dopingbeleid is het bestrijden van de productie van en illegale handel in dopinggeduide middelen; hierop zijn verschillende wettelijke regimes van toepassing, die een actiever overheidsoptreden mogelijk maken. Per middel moet worden vastgesteld of het Wetboek van Strafrecht, de Opiumwet, de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening, de Warenwet of enige andere wettelijke

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

regeling van toepassing is. Vooral nog concentreert het anti-dopingbeleid zich op de toepassing van de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening. Voor middelen die onder het regime van de Opiumwet vallen, is uiteraard het vigerende beleid van actieve opsporing en vervolging van kracht. In mei 2001 is een wetswijziging van kracht geworden, waarbij de illegale handel en productie in geneesmiddelen (waaronder dopinggeduide middelen) vanuit de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening is ondergebracht in de Wet op de economische delicten (WED)¹. Illegale productie en handel zijn nu een economisch delict. De strafmaat is beduidend hoger geworden. Dit heeft als belangrijk gevolg dat de voor opsporing en vervolging beschikbare dwangmiddelen uitgebreid zijn. Met deze uitbreiding van de mogelijkheden voor een strafrechtelijke aanpak wordt (mede) een verbetering van de bestrijding van doping in de sport beoogd.

Sterke aanwijzingen dat de illegale productie van en handel in dopingmiddelen in omvang zouden toenemen vormden de aanleiding voor dit wetswijzigingsvoorstel². Tevens waren (en zijn) er aanwijzingen dat bij deze grootschalige illegale activiteiten criminele organisaties betrokken zijn, die niet alleen nationaal maar ook internationaal opereren. Wat betreft het bestrijden van de handel in dopingmiddelen heeft Nederland bovendien verplichtingen op zich genomen in het kader van de Overeenkomst van de Raad van Europa ter bestrijding van doping uit 1989. Het College van Procureurs-Generaal adviseerde tot substantiële verhoging van de strafbedreiging. Dit maakt de toepassing van meer dwangmiddelen in de opsporing mogelijk. Ook de internationale strafrechtelijke samenwerking kan met de aldus gewijzigde wet worden verbeterd.

Aanleiding onderzoek naar aard en omvang dopinghandel

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer op 22 februari 2001 over de wijziging van de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening (WoG) en de overheveling van een tweetal in deze wet omschreven strafbare feiten naar de WED, heb ik u een analyse naar de aard en omvang van de illegale productie en handel van dopingproducten toegezegd³. Dit onderzoek is door het bureau Intraval verricht en onder de titel «Doping en handel» in rapportvorm vastgelegd. Het onderzoek vormt een vervolg op het rapport «Handel in doping» uit 1998⁴.

Onderzoeksvragen en belangrijkste conclusies

Doelstelling van het onderzoek was een systematische inventarisatie te maken van de aard en omvang van de nationale en internationale illegale groothandel en detailhandel in dopingmiddelen in de sport, zodat een strafrechtelijk beleid voor de aanpak kan worden ontwikkeld en het Openbaar Ministerie een handvat wordt geboden ten behoeve van de prioriteitstelling.

De belangrijkste conclusies kunnen als volgt worden samengevat:

- op de omvang van de handel is moeilijk zicht te krijgen, door gebrek aan kennis van zaken en gebrekkige registraties bij (opsporings-) instanties. Het onderzoek uit 1998 schatte de omzet tussen de 68 en 91 miljoen euro op jaarbasis. De indruk bestaat dat de omzet is gestegen, in ieder geval als gevolg van hogere doseringen en prijzen;
- diverse respondenten in het onderzoek zien aanwijzingen dat de dopinghandel in de greep lijkt te komen van de georganiseerde criminaliteit;
- in 2000 zijn bij het Openbaar Ministerie 74 zaken bekend, waarbij overtreding van de WoG ten laste is gelegd. Bij 22 zaken is de tenlastelegging uitgebreid met artikel 140 Sr. Niet bekend is hoeveel van deze zaken louter doping(handel) betreft;

¹ Wijziging van de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening en de Wet op de economische delicten in verband met de aanwijzing als economisch delict van illegale handel in de geneesmiddelen, zulks mede ter verbetering van de bestrijding van doping in de sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 261, nrs. 1–2, nr. 3, nr. 4 en nr. 5.

² Zie o.a. de studie van Ir Koert, A. W. A., drs Kleij, R. van., Handel in doping; Een verkennend onderzoek naar de handel in dopinggeduide middelen in Nederland. Den Haag: Nederlands Centrum voor Dopingvraagstukken (NeCeDo), 1998. Het onderzoek is verricht op verzoek van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

³ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000–2001, 27 261, nr. 6.

⁴ Zie noot 2.

- het aandeel vervalste preparaten is toegenomen van 60–70% in 1998 tot naar schatting 75–80% nu;
- het aantal handelaren in Nederland wordt door deskundigen geschat op 30 tot 40.

Vooruitlopend op een vervolgonderzoek met een evaluatie van de herziene Wet op de Geneesmiddelenvoorziening, is bepaald welke indicatoren geschikt zijn om de doelstelling van de wetswijziging te evalueren. Evenwel, gebleken is dat de thans beschikbare gegevens een betrouwbare valide en volledige meting slechts zeer beperkt mogelijk maken. Over een aantal indicatoren – bijvoorbeeld wat de aantallen aanhoudingen en processen-verbaal, inbeslagnames door de Douane aangaat – zal nader worden overlegd. Eén van de aan de orde zijnde vragen zal zijn de verhouding tussen dopinggeduide middelen en andere (genees)middelen, die onder het bereik van de nieuwe bepalingen van de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening vallen.

Beleidsconsequenties

Vastgesteld moet worden dat de huidige kennispositie ten aanzien van de handel in dopinggeduide middelen in vergelijking met 1998 enigszins is verbeterd.

Sinds begin 2001 werden elf zaken door de Inspectie voor de Volksgezondheid aangebracht bij het Openbaar Ministerie. Deze zaken verkeren in verschillende stadia van afdoening. Aanknopingspunt voor verdere actie vormt de constatering in het onderzoeksrapport dat een deel van de in Nederland actief zijnde dopinghandelaren bekend is bij de IGZ. De IGZ doet bij dopinghandel een gemotiveerde aangifte bij de politie, draagt dan wel een afgerond dossier over aan het OM. Bij het instellen van deze en andere onderzoeken wordt uiteraard de opportuniteitsvraag in overweging genomen. De beantwoording daarvan zal echter, gezien de grotere strafbedreiging die nu aan het delict verbonden is, aan hogere motiveringseisen moeten voldoen dan voorheen zodat de drempel voor het seponeren van een dergelijke zaak is verhoogd.

Nader overleg zal worden gevoerd tussen de betrokken beleidsdepartementen, het OM en de Opsporingsdiensten om de samenwerking verder te intensiveren, gericht op een effectieve opsporing en vervolging. Convenanten zullen worden opgesteld tussen de IGZ en betrokken opsporingsdiensten. Daarbij zal ook worden bezien wat de capacitaire gevolgen zijn van een intensievere inspanning, gericht op een effectief handhavingsniveau.

Voorts zal tussen voornoemde partijen worden overlegd over een verbeterde registratie van illegale handel in en met geneesmiddelen en over de vraag hoe daarbij handel in dopinggeduide middelen specifiek zichtbaar kan worden gemaakt. In overleg met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en mij zullen op basis van bovengenoemde overleggen vervolgens conclusies worden getrokken over een samenhangend kader voor de handhaving met betrekking tot de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening in relatie tot WED.

De minister van Economische Zaken zal ik middels toezending van dit rapport informeren over de economische en immateriële schade die vervalste preparaten de farmaceutische industrie mogelijk toebrengen.

Internationale terreinverkenning van dopingwetgeving

Voorts informeer ik u over een op verzoek van het ministerie van Justitie verricht en in oktober 2001 gereed gekomen onderzoek over een internationale terreinverkenning van de bestrijding van doping in de sport in publiekrechtelijk perspectief¹. Aanleiding voor dit onderzoek, dat geen

¹ T. M. C. Asser Instituut, «Bestrijding van doping in de sport; een internationale terreinverkenning in publiekrechtelijk perspectief», oktober 2001.

beleidsmatig karakter heeft, vormden de recente ontwikkelingen op strafrechtelijk terrein in een aantal EU lidstaten in relatie tot doping en dopinggebruik.

Ik doe u een aantal exemplaren van dit rapport met de titel «Bestrijding van de doping in de sport; een internationale terreinverkenning in publiekrechtelijk perspectief» toekomen.¹ Het onderzoek is verricht door het T. M. C. Asser Instituut en geeft een goed overzicht van de internationale ontwikkelingen met betrekking tot doping en de al dan niet specifiek op doping gerichte wetgeving in elk van de 15 EU-lidstaten. Op basis hiervan is een rechtsvergelijkende analyse gemaakt en bovendien de verhouding tussen publiekrechtelijke en sportregelgeving verduidelijkt. Tot slot zijn de eerdere bevindingen gerelateerd aan de Nederlandse situatie. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

- Het dopingbeleid van de Nederlandse overheid, in samenhang met de relevante bepalingen in de Nederlandse wetgeving, voldoet aan de vereisten van de Anti-Dopingconventie van de Raad van Europa;
- De onderzoekers concluderen, dat zich geen zwaarwegende redenen opdringen om het non-interventionistische beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van de sport bij te stellen of om te komen tot een specifieke dopingwet, zoals in België, Frankrijk en Italië het geval is.

In het rapport van het Asserinstituut wordt ook aanbevolen het onbevoegd of in strijd met de medische praktijk toedienen van dopinggeduide middelen als economisch delict te kwalificeren. Afgezien van het ontbreken van een onderbouwing daarvan in het onderzoek zelf, vind ik ook om een andere reden deze aanbeveling niet relevant.

Bij de recente wetwijziging is bewust en weloverwogen van dit bredere bereik afgezien, met name omdat in 1995 door de Vereniging van Sport Geneeskunde (VSG) richtlijnen inzake het (niet-) voorschrijven van dopinggeduide middelen zijn ingevoerd; deze richtlijnen zijn ook door de artsenorganisatie KNMG van toepassing verklaard. Momenteel vinden er voorbereidingen plaats voor een evaluatie van deze richtlijnen. Ik acht het niet opportuun om vooruitlopend daarop een nieuw wijzigingstraject van de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening in gang te zetten.

Voorts acht ik het vanuit oogpunt van proportionaliteit en doelmatigheid onwenselijk dat bezit voor eigen dopinggebruik (meestal «gewone» medicijnen) actiever zou worden vervolgd dan analoge overtredingen van de Opiumwet. Vooral nog dient de in 2001 doorgevoerde wijziging van de WoG eerst nog geëvalueerd te worden.

In overeenstemming met mijn voornemen de minister van Economische Zaken in te lichten over de mogelijke schade die vervalste preparaten de farmaceutische industrie toebrengen, raden de onderzoekers aan de farmaceutische industrie meer bij discussies over de dopingproblematiek te betrekken. Over het voorstel om de industrie te verplichten meer adequate productinformatie te verschaffen en uit te nodigen een systeem te ontwikkelen waarmee de illegale import van dopingmiddelen kan worden bestreden, zal ik gesprekken aangaan met mijn collega's van Economische Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.