



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 94/2020 van 2 oktober 2020

Betreft: advies over een ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, De Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport (CO-A-2020-093)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 *van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister van Sport van de Franse Gemeenschap, Mevrouw Valérie Glatigny, ontvangen op 5 augustus 2020;

Gelet op de bijkomende informatie ontvangen op 26, 27 augustus en 15 september 2020;

Gelet op het verslag van Mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 2 oktober 2020 het volgend advies uit:

I. Onderwerp en context van de aanvraag

1. Op 9 december 2011 hebben de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een samenwerkingsakkoord afgesloten *betreffende de dopingpreventie en -bestrijding in de sport (hierna "het samenwerkingsakkoord")*.
2. Op 17 juli 2020 besliste de Franse Gemeenschapsregering om haar principiële goedkeuring te geven aan het ontwerp van samenwerkingsakkoord *tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, De Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport*.
3. Het samenwerkingsakkoord van 2011 heeft tot doel de doeltreffendheid van de strijd tegen doping in de sport op Belgisch grondgebied te verbeteren en de Wereldantidopingcode, hierna de Code genoemd, op gecoördineerde wijze tussen de verschillende bevoegde gefedereerde autoriteiten ten uitvoer te leggen. Het bevat de belangrijkste beginselen en gemeenschappelijke grondslagen voor de samenwerking tussen de Belgische antidopingautoriteiten in het kader van de naleving van de Wereldantidopingcode.
4. De Code werd gewijzigd tijdens de Wereld Anti Doping Conferentie van 7 november 2019. De wijzigingen moet vanaf 1 januari 2021 in werking treden, wat dus een aanpassing vereist van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 en de instemming ervan bij decreet in elk van de Gemeenschappen.
5. De geplande wijzigingen waarin het voor advies voorgelegde ontwerp van samenwerkingsakkoord (hierna "het ontwerp van samenwerkingsakkoord") voorziet, zijn :
 - toevoeging van nieuwe begrippen afkomstig van de Wereldantidopingcode 2021, namelijk de begrippen recreatiesporter, minderjarige sporter en beschermd persoon (art. 1, 20° tot 22° in ontwerp);
 - in artikel 3 van het samenwerkingsakkoord is de mogelijkheid gelaten voor de Gemeenschappen en hun nationale antidopingorganisatie (NADO) om in samenwerking met de sportbewegingen preventieve en/of bewustmakingsacties op het gebied van de dopingbestrijding te voeren (artikel 3,§ 1, van het ontwerp);
 - het in aanmerking nemen van de autonomie en operationele onafhankelijkheid van de NADO's, overeenkomstig de artikelen 20.5.1 en 22.8 van de Wereldantidopingcode (ontwerpartikel 3);

- de officiële erkenning dat de invoering van de dopingcontrole ten aanzien van amateursporters die niet aan een wedstrijd deelnemen, de goedkeuring vereist van een specifiek decreet om de wettelijke regeling ervan te bepalen (art. 3, §1 en §5 in fine in ontwerp);
- de herziening van de verschillende categorieën elitesporters die onder toezicht van het NADO staan, met het oog op vereenvoudiging en meer duidelijkheid (art. 3, §3 in ontwerp);
- de invoering van een principiële regel met betrekking tot de toepasselijke sanctieregime en de bewijslast voor nieuwe categorieën sporters (recreatiesporters, minderjarigen en beschermde personen) overeenkomstig de Wereldantidopingcode (artikel 3, §5 in het ontwerp) ;
- de invoering van regels voor gepensioneerde elitesporters die een terugkeer naar de competitie overwegen ter omzetting van de artikelen 5.6.1 en 5.6.1 van de Wereldantidopingcode (art. 3, §5/1 in ontwerp);
- de beperking van de mogelijkheid voor NADO's om maatregelen op te leggen aan elitesporters die niet tot categorie A behoren, in geval van een plotselinge verbetering van de prestaties of bij ernstige aanwijzingen van dopinggebruik, voor een periode van 12 maanden (eenmaal te verlengen als de aanwijzingen blijven bestaan);
- de uitbreiding van deze mogelijkheid tot alle sporters die onder de jurisdictie van NADO's vallen en tot sporters die op een preselectielijst staan voor de Olympische Spelen, Paralympische Spelen, Wereld- of Europees Kampioenschap onder dezelfde voorwaarden;
- de vaststelling van de criteria die als basis dienen voor het bepalen van de categorieën A en B van de sportdisciplines en de subcriteria op basis waarvan wordt bepaald of een discipline al dan niet gevoelig is voor doping buiten wedstrijdverband (art. 3, §6/1 in ontwerp);
- de actualisering van de gegevensbeschermingsnormen waarnaar artikel 3, § 8 van het ontwerp verwijst;
- de herziening van de samenstelling van de Raad die belast is met de bevordering van de uitvoering van het samenwerkingsakkoord en de oprichting van een permanente werkgroep tussen de NADO's (artikel 5 in ontwerp);
- de vaststelling van een procedure voor de vaststelling van de standpunten van België tijdens Europese en internationale bijeenkomsten op het gebied van dopingbestrijding (ontwerpartikel 6).

6. De Autoriteit zal hieronder alleen commentaar geven op die aspecten van de ontwerp-wijziging van het samenwerkingsakkoord die vragen om opmerkingen met betrekking tot de fundamentele beginselen van de bescherming van persoonsgegevens.

II. Onderzoek

a. Specifiek wettelijk kader dat nodig is voor de opname van amateursporters die niet deelnemen aan wedstrijden binnen het bevoegdheidsgebied van de NADO's en de definitie van het begrip recreatiesporter.

7. In de leden 1 en 5 van ontwerpartikel 3 van de samenwerkingsovereenkomst wordt de mogelijkheid geboden om bij decreet of besluit de wettelijke regeling vast te stellen die van toepassing is op de bestrijding van doping door amateursporters die niet aan competities deelnemen.

8. Dit bevestigt het recente standpunt van de Autoriteit in haar advies 186/2019 dat de omzetting van de bepalingen van de Wereldantidopingcode niet vereist dat NADO's de sporters die niet aan competities deelnemen, in het bevoegdheidsgebied *rationae personae* worden opgenomen en dat een dergelijke opneming momenteel disproportioneel lijkt.

9. De Autoriteit is van mening dat het decreet van 20 oktober 2011 over dopingbestrijding moet worden herzien op dit punt; dit kan gebeuren bij de komende herziening van het decreet, die ook zal moeten worden aangepast om de vereisten van de 2021-versie van de Wereldantidopingcode in het Gemeenschapsrecht om te zetten. De Autoriteit wijst erop dat zij, aangezien het hier gaat om een inmenging op het privéleven, van mening is dat de uitbreiding van de bevoegdheid van NADO's door middel van een decreet of ordonnantie tot de sporters die niet aan competities deelnemen, een noodzakelijke en evenredige maatregel moet zijn, wat op basis van de aan de Autoriteit ter beschikking gestelde informatie op dit moment niet het geval lijkt te zijn.

10. Om dezelfde redenen is de Autoriteit van mening dat in de definitie van "recreatiesporter" expliciet moet worden verwezen naar amateursporters die deelnemen aan wedstrijden, wat momenteel niet het geval is. Op de vraag of dit het geval is, antwoordde de afgevaardigde van de minister dat "de Wereldantidopingcode de term "sporter" definieert als een persoon die op internationaal of nationaal niveau aan sport doet. Aangezien het doel van de toevoeging van de 3 nieuwe definities erin bestaat om het samenwerkingsakkoord in overeenstemming te brengen met de Code en aangezien de Code impliceert dat recreatieve sporters deelnemen aan wedstrijden, is dit niet gespecificeerd in de definitie". (...)

11. Aangezien de Wereldantidopingcode op zich niet bindend is in België, is de Autoriteit van mening dat, gezien de huidige ruime definitie van de term "sporter" in het samenwerkingsakkoord¹,

¹ « Iedereen die aan sport doet ongeacht het niveau (art. 1, 8° van het samenwerkingsakkoord).

ofwel in de definitie recreatiesporter expliciet moet worden vermeld dat zij sporters zijn die aan competities deelnemen, ofwel dat de definitie van de term "sporter" moet worden gewijzigd naar het voorbeeld van de definitie in de Wereldantidopingcode, door deze expliciet te richten op personen die deelnemen aan sportcompetities op internationaal of nationaal niveau².

b. Herziening van de categorieën van sporters die aan de NADO controle worden onderworpen en, bijgevolg, van de verplichtingen op het vlak van het doorgeven van verblijfsgegevens waaraan zij worden onderworpen.

12. Het ontwerpartikel 3, § 3, wijzigt de categorieën elitesporters.³

13. Zoals blijkt uit het commentaar bij dit artikel (vrije vertaling) "*bestonden er top op heden 4 categorieën van elitesporters: A, B en C (voor de ploegsporten) en D. (...) Deze categorieën kwamen over het algemeen⁴ overeen met gedifferentieerde en degressieve verplichtingen⁵. (...) In de praktijk wordt dit piramide- en degressieve systeem weliswaar niet ter discussie gesteld, maar de differentiatie van de doelgroep in 4 categorieën lijkt complex te zijn geworden, moeilijk uit te voeren, met name op het gebied van testen buiten wedstrijdverband en moeilijk te lezen voor de sporters zelf. Bovendien, en vooral, rechtvaardigen de parameters (...) die de differentiatie van de categorieën A en B mogelijk maakten, vandaag de dag niet langer het aanhouden van deze twee afzonderlijke categorieën. (...). Concreet:*

- *er wordt overgegaan van 4 naar 3 categorieën: van A tot C;*
- *Categorie A omvat nu, in één en dezelfde categorie elitesporters die een individuele sportdiscipline beoefenen, die voorheen in een lijst A of lijst B was opgenomen;*

² Dit geldt ook voor de andere bepalingen van het samenwerkingsakkoord die gericht zijn op amateur- of recreatiesporters.

³ In artikel 1 van het samenwerkingsakkoord wordt elitesporter gedefinieerd als volgt:

« 11° elitesporter op nationaal niveau: elke sporter wiens internationale federatie de code heeft ondertekend en die lid is van de Olympische of Paralympische Beweging of erkend is door het Internationaal Olympisch of Paralympisch Comité of die lid is van de Wereldvereniging van Internationale Sportfederaties (WAISF), die geen topsporter op internationaal niveau is, maar die aan ten minste een van de volgende criteria voldoet:

a) hij neemt regelmatig deel aan internationale wedstrijden op hoog niveau;
 b) hij beoefent zijn sport als onderdeel van een hoofdactiviteit in de hoogste categorie of de hoogste nationale competitie in de betrokken discipline;
 c) hij is geselecteerd of heeft in de afgelopen twaalf maanden deelgenomen aan ten minste een van de volgende evenementen in de hoogste wedstrijdcategory van de betrokken discipline : olympische spelen, paralympische spelen, wereldkampioenschappen, Europese kampioenschappen;
 d) hij of zij neemt deel aan een ploegsport in een competitie waarin de meerderheid van de aan de competitie deelnemende ploegen bestaat uit de onder a), b) of c) bedoelde sporters;

12° elitesporter op internationaal niveau: elke sporter die op internationaal niveau een sportactiviteit uitoefent, zoals gedefinieerd door zijn internationale federatie";

⁴ Met uitzondering van de categorieën B en C waarvoor de verplichtingen dezelfde waren; het verschil tussen deze categorieën ligt in het individuele of collectieve karakter van de sport.

⁵ Zo werden de sporters van categorie A verplicht om te voorzien in de meeste verplichtingen inzake mededeling van verblijfsgegevens, terwijl de elitesporters van categorie D niet verplicht waren om verblijfsgegevens mee te delen

- *Categorie B (ploegporten) komt overeen met de vroegere categorie C;*
- *Categorie C (Olympische sporten of sporten die tijdens de wereldkampioenschappen niet in de lijsten A en B zijn opgenomen) komt overeen met de vroegere categorie D".*

14. De Autoriteit merkt op dat de verplichtingen met betrekking tot de verblijfsgegevens degressief blijven, van categorie A (tijdsduur, plaats van trainingen en competities en gewone verblijfplaats) tot categorie C (geen enkele verplichting). Alleen de elitesporters die voorheen deel uitmaakten van categorie B (ongeveer 125 sporters voor heel België, volgens de toelichting bij de artikelen) zullen, in het kader van deze wijziging van de samenwerkingsovereenkomst, onderworpen zijn aan een bijkomende verplichting op vlak van doorgeven van verblijfsgegevens: deze om naast hun trainings- en competitieplaats, en gewone verblijfplaats, een dagelijks tijdslot van 60 minuten aan te geven; dit lijkt in de ogen van de Autoriteit relevant en proportioneel op basis van de argumenten die in de toelichting bij de artikelen en worden aangevoerd, naar luidt (vrije vertaling):

- *« Er wordt rekening gehouden met verschillende parameters, zoals de risico's van doping voor verschillende sporten op basis van verschillende subcriteria: statistische risico's, risico's in verband met de fysieke of fysiologische prestatiebehoeften van de sport of risico's in verband met de financiële en/of media-inzet van de betrokken sport ;*
- *Ook de NADO's zijn op basis van deze geactualiseerde risicoanalyse tot de conclusie gekomen dat de sportdisciplines die tot de voormalige categorieën A en B behoren, dezelfde of ten minste zeer vergelijkbare risico's op doping opleveren ;*
- *De NADO's hebben tijdens deze evaluatie ook geconcludeerd dat het subcriterium met betrekking tot het (al dan niet) gemak waarmee elitesporters tijdens hun trainingen kunnen worden opgespoord, niet relevant en ook niet effectief is voor de bestrijding van doping, en dat vanuit het perspectief van gelijkheid tussen sporten en sporters, alleen het criterium van de risico's van de sport - "een dopinggevoelige discipline buiten wedstrijdverband" - in aanmerking moet worden genomen, op basis van de verschillende subcriteria zoals hierna uiteengezet:*
- *op basis van bovenstaande analyse en beoordeling concludeerde de NADO's dat het onderscheid tussen de categorieën A en B achterhaald was en dat het bovendien voor de elitesporters zelf moeilijk te lezen en te begrijpen was en daarom overbodig werd en niet langer gerechtvaardigd;*
- *(...)*
- *deze verplichtingen blijven in alle opzichten identiek voor de sporters die al in categorie A zaten onder de vorige wettelijke bepaling;*
- *de sporters die voorheen tot de vroegere categorie B behoorden, waren reeds verplicht om gegevens te verstrekken over hun verblijfplaats (over hun training, competities en hun gewone verblijfplaats) ; de bijkomende verplichting bestaat uit het voorzien van een tijdslot van 60 minuten;*
- *deze aanvullende verplichting werd proportioneel geacht in het licht van de nagestreefde gerechtvaardigde doeleinden van algemeen belang en houdt rekening met de analyse en beoordeling zoals hierboven uiteengezet. »*

c. Omkadering van de bevoegdheid van de NADO's om elke elitesporter te verplichten zijn verblijfsgegevens mee te delen overeenkomstig de categorie A van elitesporters. (Art. 3, § 6 in ontwerp)

15. Volgens het huidige samenwerkingsakkoord hebben NADO's de bevoegdheid om alle elitesporters te onderwerpen aan de verplichtingen inzake verblijfsgegevens die worden opgelegd aan elitesporters van categorie A in het geval van een plotselinge verbetering van hun prestaties of wanneer er ernstige aanwijzingen zijn voor dopinggebruik van hun kant. Het ontwerp beperkt deze maatregelen in de tijd tot een maximale duur van 12 maanden, die een maal kan worden verlengd in het geval van bevestiging en het aanhouden van ernstige aanwijzingen van doping; dit is een toepassing van het proportionaliteitsbeginsel en vraagt niet om opmerkingen van de Autoriteit.

16. Het ontwerp breidt deze zelfde bevoegdheid van de NADO's uit, onder dezelfde voorwaarden, tot enerzijds elke sporter ten aanzien van wie in het kader van een dopingonderzoek, eventueel in samenwerking met een of meer andere antidopingorganisaties en/of de politie- en/of gerechtelijke autoriteiten, ernstige aanwijzingen voor doping worden onthuld, en anderzijds tot elke sporter die op een preselectielijst staat voor de Olympische of Paralympische Spelen, Europees of wereldkampioenschap.

17. Op dit punt verwijst de Autoriteit naar haar hierboven uiteengezette overwegingen met betrekking tot de noodzakelijke aanpassing van de definitie van sporter, zodat alleen personen die deelnemen aan een sportcompetitie op internationaal of nationaal niveau onder de definitie vallen.

18. Zoals in de toelichting bij de artikelen wordt benadrukt, wijst de Autoriteit er bovendien op dat de NADO's hun inspectiebevoegdheden moeten uitoefenen in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel.

d. Verduidelijking van de criteria voor de vaststelling van de lijsten A en B van de sportdisciplines en de subcriteria voor de bepaling van de dopinggevoeligheid van een sportdiscipline buiten wedstrijdverband (ontwerpartikel 3, §6/1)

19. Artikel 2, 8° van het ontwerp van de samenwerkingsakkoord voegt een nieuwe §6/1 toe aan artikel 3 van het samenwerkingsakkoord, waarin de criteria zijn opgenomen waarop de auteurs van het ontwerp zich hebben gebaseerd om te bepalen welke sportdisciplines gevoelig zijn voor doping buiten wedstrijdverband om en zo de lijsten op te stellen die als bijlage bij het samenwerkingsakkoord zijn gevoegd.

20. Wat betreft de criteria zelf⁶, die in de plaats komen van het vorige enige criterium met betrekking tot de moeilijkheid om een sporter buiten wedstrijdverband te lokaliseren, heeft de Autoriteit geen andere opmerking dan dat deze vaststelling bijdraagt tot de transparantie en de objectivering van de redenen die de indeling van de risicosporten inzake doping rechtvaardigen.

21. Het ontwerpartikel 3, §6/1, lid 3, bevat een delegatie aan de regeringen van de gefedereerde entiteiten om deze lijsten te kunnen aanpassen na een met redenen omkleed advies van de Raad die werd opgericht krachtens artikel 5 van het samenwerkingsakkoord. Aangezien de subcriteria, waarmee rekening moet worden gehouden om deze lijst aan te passen, zijn vastgesteld in het vorige lid van dit ontwerpartikel 3, §6/1, heeft de Autoriteit geen commentaar op dit onderwerp.

e. Het onderwerpen van amateursporters aan de verplichtingen met betrekking tot de vrijstellingen voor therapeutisch gebruik (art. 3, §7 in het ontwerp)

22. Het ontwerpartikel 3, lid 7, brengt geen inhoudelijke wijzigingen aan in het samenwerkingsakkoord door te specificeren dat elitesporters en amateursporters onderworpen zijn aan de verplichtingen met betrekking tot vergunningen voor het gebruik van een verboden stof of methode voor therapeutische doeleinden⁷, aangezien het huidige samenwerkingsakkoord bepaalt dat alle sporters aan deze verplichting onderworpen zijn. In dit verband verwijst de Autoriteit niettemin naar haar hierboven uiteengezette overwegingen met betrekking tot de noodzaak om zich op grond van het proportionaliteitsbeginsel alleen te richten op amateursporters die aan wedstrijden deelnemen.

f. Actualisering van ontwerpartikel 3, §8

23. artikel 36, § 8 van het samenwerkingsakkoord is bijgewerkt. In plaats van te verwijzen naar de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, die niet langer van kracht is, wordt verwezen naar de WVG, de AVG en de Internationale Standaard voor de bescherming van persoonsgegevens die als bijlage bij de Wereldantidopingcode is gevoegd.

⁶ « a) statistieken over dopinggevallen per sportdiscipline;

b) de fysieke of fysiologische behoeften om te kunnen presteren in de betrokken sportdiscipline;

c) de populariteit van de sport in België;

d) de financiële en media-inzet van de betrokken sportdiscipline. »

⁷ Wat dit begrip betreft, wordt verwezen naar de definities die zijn opgenomen in de communautaire wetgeving en in het bijzonder in artikel 1, 10°, van het decreet van 20 oktober 2011 van de Franse Gemeenschap betreffende de dopingbestrijding.

24. De Autoriteit is van mening dat de verwijzing naar de Internationale Standaard moet worden geschrapt, aangezien deze juridisch niet noodzakelijk is en in de praktijk tot verwarring kan leiden. In de toelichting bij artikel 4.1 van deze Internationale Standaard wordt overigens verduidelijkt dat *"« Anti-Doping Organizations, along with any Third-Party Agents that Process Personal Information for or on behalf of Anti-Doping Organizations, minimally must comply with the requirements set forth in this International Standard, provided that such compliance does not breach other applicable laws. In cases where compliance with the requirements of this International Standard may cause an Anti-Doping Organization to breach other applicable laws, those laws shall prevail. This result will not lead to a determination of non-compliance with the World Anti-Doping Code.”(door ons onderlijnd).*

**Om deze redenen,
is de Autoriteit**

**van mening dat het ontwerp van samenwerkingsakkoord als volgt moet worden
aangepast:**

- Verduidelijking van de definitie van recreatiesporter zodat alleen personen die deelnemen aan internationale of nationale sportwedstrijden daaronder vallen, of herziening van de definitie van het begrip sporter zodat alleen personen die deelnemen aan sportwedstrijden daaronder vallen, zoals in de Wereldantidopingcode (Cons. 9-11, 17, 22);
- Schrapping van de verwijzing naar de Internationale Standaard voor de bescherming van persoonsgegevens in ontwerpartikel 3, § 8 (zie de punten 23 en 24).

(sé) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum