

Reactie CBL op Alcoholbesluit en Alcoholregeling

Op dit moment wordt de nieuwe Alcoholwet behandeld door de Tweede Kamer. Via een algemene maatregel van bestuur (Alcoholbesluit) en een ministeriële regeling (Alcoholregeling) worden nadere regels gesteld over:

- het beschikken over en het hanteren van een verplichte werkwijze waarmee gewaarborgd wordt dat online of telefonisch bestelde alcohol bezorgd wordt bij een meerderjarige;
- een verplicht leeftijdsverificatiesysteem bij verkoop op afstand;
- de vestigingsplaats van de Landelijke commissie sociale hygiëne (hierna: Lcsh);
- de hoogte van de door de Lcsh te heffen retributies;
- sociale hygiëne en de erkenning door de Lcsh van diploma's als bewijsstuk;
- de minimale verbindingslokaliteit tussen een slijterij en een neringruimte; en
- proeverijen in slijterijen.

Reactie CBL

De nieuwe Alcoholwet is een uitkomst van onder andere het Nationaal Preventieakkoord. Als een van de ondertekenaars van het Nationaal Preventieakkoord ondersteunen de bij het CBL aangesloten ketensupermarkten en foodservicebedrijven de ambitie om te komen tot een verdere reductie van het problematisch alcoholgebruik in Nederland. Binnen het CBL staat het onderwerp verantwoorde alcoholverkoop al jarenlang hoog op de agenda. Zo is er veel aandacht voor de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcohol in de supermarkten. En niet zonder resultaat. De laatste nalevingscijfers laten een naleving zien van 71,8%. Daarnaast zijn de Nederlandse supermarkten aangesloten bij de NIX-18 campagne en zien we een groeiend assortiment van alcoholvrije alternatieven.

Waar de nieuwe Alcoholwet kan bijdragen aan de ambities gesteld in het Nationaal Preventieakkoord, juicht het CBL dit van harte toe. Toch heeft het CBL ook enkele zorgen, met name waar het gaat om de nadere regels voor verkoop van alcohol op afstand. Onze volledige visie ten aanzien van enkele voorgestelde regels is onderstaand uitgelicht.

1. Regels voor verkoop van alcohol op afstand

In het Alcoholbesluit wordt aangegeven dat men verwacht dat het aantal online aankoopogingen van alcoholhoudende drank door jongeren de komende jaren zal toenemen. Dit zou komen door de verdergaande digitalisering van de samenleving en omdat het steeds lastiger wordt voor jongeren om in supermarkten, winkels en horeca alcoholhoudende drank te kopen. Het CBL vraagt zich af in hoeverre deze constatering feitelijk kan worden onderbouwd of dat het hier enkel gaat om een mogelijke verwachting. Dit omdat supermarkten vooralsnog geen toename zien in het aantal online aankoopogingen van jongeren.

Overigens is het CBL van mening dat ook indien het aantal aankoopogingen van jongeren online geen sterke stijging laat zien, een sluitende naleving en controle van de leeftijdsgrens bij thuisbezorgkanalen belangrijk is. De leden van het CBL zetten zich dan ook volop in voor een goede naleving van de leeftijdsgrens online. Dit wordt onder andere gedaan door duidelijk communicatie over de leeftijdsgrens in de online omgeving, een extra attendering bij het afrekenproces en natuurlijk het trainen van de bezorgers.

Bij het CBL zijn aangesloten:

Albert Heijn | Aldi | Bidfood | Boni Markten | Boon Sliedrecht | Coop Supermarkten | Deen Supermarkten | Detailresult | Hoogvliet | Jan Linders | Jumbo Supermarkten | De Kweker | Lekkerland | Lidl Nederland | Makro Nederland | Nettorama | NS Stations Retail Bedrijf | PLUS Retail | Poiesz Supermarkten | Sligro | Spar | Vakcentrum | Groothandel in Levensmiddelen Van Tol | Vomar Voordeelmarkt |

a. Geborgde werkwijze

Het voorliggende Alcoholbesluit geeft aan de naleving en controle te willen verbeteren door een geborgde werkwijze (document) verplicht te stellen voor iedere online verkoper. Het besluit geeft ook aan welke onderdelen tenminste door de verkoper in de geborgde werkwijze zouden moeten worden vastgelegd. Het CBL heeft in 2018 al een document gedeeld met haar leden met hierin de punten die kunnen bijdragen aan een goede online leeftijdscontrole. Een groot aantal punten komt overeen met de eisen die worden voorgesteld aan de geborgde werkwijze. Het CBL is voornemens dit document in lijn te brengen met de verplichte onderdelen uit de geborgde werkwijze.

b. Leeftijdsverificatiesysteem

In de Alcoholregeling worden daarnaast eisen gesteld aan een leeftijdsverificatiesysteem dat een verkoper of aanbieder van alcoholhoudende drank bij verkoop op afstand zou moeten hanteren. Op dit moment wordt er door de Rijksoverheid gewerkt aan een mogelijk digitaal identiteitsbewijs, waarmee op een betrouwbare en eenduidige wijze online de leeftijd van een mogelijke koper kan worden gecontroleerd. Het CBL is voorstander van een waterdicht, betrouwbaar en fraudebestendig identiteitsbewijs, uitgegeven door de overheid. Omdat de ontwikkeling van het digitaal identiteitsbewijs nog in de kinderschoenen staan, wordt in de Regeling voorgesteld om tijdelijk een ander leeftijdsverificatiesysteem in te voeren. Namelijk een leeftijdsvraag bij iedere online aankoop vóór afronding van het aankoopproces en een melding dat ook bij de aflevering van de alcoholhoudende drank de leeftijd van de ontvanger wordt gecontroleerd.

In de toelichting op de Regeling wordt aangegeven dat zo “de minderjarige koper [wordt] ontmoedigd om zich voor te doen als meerderjarige en op die manier alcoholhoudende drank te bestellen”. Dit zou moeten bijdragen aan een betere naleving en controle. Het CBL vraagt zich echter af of een leeftijdsvraag hier inderdaad aan bijdraagt. Tegelijkertijd is het technisch zeer ingrijpend en kostbaar om een dergelijke leeftijdsvraag in te bouwen. De kosten die in de toelichting op de Regeling worden genoemd zijn niet accuraat. Zo is onze inschatting dat de kosten voor het inbouwen van een leeftijdsvraag al 30 keer hoger liggen dan voorzien. Het CBL is dan ook van mening dat men beter kan inzetten op de ontwikkeling van het digitaal identiteitsbewijs. Indien men in de tussentijd toch aanvullende maatregelen wil nemen, zou de effectiviteit hiervan moeten worden onderzocht. Het CBL sluit hiermee aan bij het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)¹. Volgens de ATR zijn de regels voor het leeftijdsverificatiesysteem “niet geschikt om de controle op de leeftijdseis door verkoper en aanbieder te verbeteren” en zij adviseren daarom de Regeling niet vast te stellen.

Mocht de leeftijdsvraag er toch komen, zou het voor geregistreerde accounts niet nodig moeten zijn bij iedere aankoop de leeftijdsvraag te beantwoorden.

c. Territoriale reikwijdte

Een groot aandachtspunt voor het CBL is het feit dat de regels voor verkoop van alcohol op afstand enkel zijn voorzien voor bedrijven en particulieren die in Nederland zijn gevestigd. Dit zorgt voor een ongelijk speelveld tussen Nederlandse en internationale spelers, terwijl de consument juist online weinig oog heeft voor dit verschil. De regeldruk die gemoeid gaat met de voorgestelde regels komt enkel bij Nederlandse ondernemers terecht. In combinatie met de in de Alcoholwet voorgestelde prijsmaatregelen kan dit ertoe leiden dat een groeiend aandeel van de Nederlandse bevolking alcoholhoudende dranken bij internationale online spelers gaat bestellen. Een

¹ <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2020/04/U052-Ministerie-van-VWS-Alcoholregeling-w.g.pdf>

drankhandel die zich net over de Nederlandse grens bevindt, beschikt over een ongerechtvaardigd concurrentievoordeel ten opzichte van Nederlandse verkopers: een gemakkelijker bestelproces en lagere kosten. De aanname dat bezorging van alcoholhoudende dranken over het algemeen slechts over korte afstand zou plaatsvinden, gaat eraan voorbij dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking zich op korte afstand van de grens bevindt.

In de toelichting op het besluit wordt aangegeven dat is aangesloten bij het uitgangspunt, zoals dat bijvoorbeeld is neergelegd in artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht, dat verbodsbepalingen alleen gelden voor handelingen die op Nederlands grondgebied zijn verricht. “Binnen dit uitgangspunt zou het mogelijk zijn om regels te stellen aan het afleveren van producten in Nederland”. Hier is echter niet voor gekozen omdat niet altijd aan de buitenkant zichtbaar is of er alcoholhoudende drank in een pakket zit. Hierbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat alcoholhoudende dranken ook bij online boodschappen kunnen worden geleverd. De markt van online boodschappen is erg competitief en het voorstel zoals nu geconsulteerd houdt te weinig rekening met de mogelijkheid dat online kanalen zich ook vanuit het buitenland op de Nederlandse markt kunnen richten.

Met deze maatregelen kiest de wetgever er dus bewust en expliciet voor om onderscheid te maken op basis van nationaliteit. Immers, uitsluitend ondernemingen die zich in Nederland bevinden worden geconfronteerd met strengere voorwaarden voor de verkoop van alcohol. Dit verhoudt zich niet tot het beginsel van non-discriminatie.² Te meer nu de enige reden voor dit onderscheid volgens de wetgever is gelegen in het briefgeheim, dat controle van pakketjes onmogelijk zou maken. Los van de vraag of dit juist is,³ is dit volgens het CBL geen afdoende rechtvaardiging voor discriminatie op grond van nationaliteit. Uitdagingen op het gebied van handhaving – die overigens zeer summier zijn onderbouwd – mogen er niet toe leiden dat Nederlandse ondernemers worden benadeeld ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten en Nederlandse burgers niet worden beschermd.

De handhavingspraktijk in andere sectoren van de economie laat zien dat het wel degelijk mogelijk is om op te treden tegen buitenlandse aanbieders die zich op Nederlandse particulieren richten. Een voorbeeld hiervan is de Kansspelautoriteit (**KSA**) die juist ook optreedt tegen internationale goksites. Zo focust de KSA in haar handhavingsbeleid op websites die gebruikmaken van de Nederlandse taal, een website met de extensie .nl, betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt (bijvoorbeeld iDEAL), reclame maken op Nederlandse consumenten gerichte televisie, radio of in geprinte media, etc.⁴

Op het terrein van het financieel toezicht heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (**CBb**) geoordeeld dat DNB bevoegd is in beginsel van een ieder inlichtingen te vorderen en in het bijzonder van een vermoedelijke overtreder – ook als die geen zetel heeft in Nederland – zolang dit verband houdt met een mogelijke overtreding

² Zie onder meer artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

³ Minister Grapperhaus heeft in antwoord op Kamervragen aangegeven dat het briefgeheim als vervat in de grondwet enkel geldt voor verpakkingen die onder het begrip 'brief' vallen. Volgens de Minister zijn de definitie van het begrip brief in de Postwet ('*de op een fysieke drager aangebrachte geadresseerde schriftelijke mededelingen*') en de Grondwet leidend voor de uitleg van dit begrip. Verpakkingen die niet onder het begrip 'brief' vallen, mogen worden geopend. Antwoord van Minister Grapperhaus (Justitie en Veiligheid) op vragen van het lid Van Dam (CDA), Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 1626.

⁴ <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/>

van de Wft in Nederland.⁵ DNB is volgens het CBb tevens bevoegd om de inlichtingenvordering kracht bij te zetten door het opleggen van een last onder dwangsom, ook als de geadresseerde in het buitenland is gevestigd.

Ten slotte benadrukt het CBL dat de definitie van 'verkoop op afstand' ertoe leidt dat de voorgestelde regels in het Alcoholbesluit en de Alcoholregeling eenvoudig kunnen worden omzeild en handhaving complex maken. De beoogde Alcoholwet verwijst in dit kader naar:

*"een verkoopovereenkomst tussen degene die bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank verkoopt en een particulier die zich beiden **in Nederland bevinden** [...]"*

De gebruikte term 'bevinden' is dusdanig vaag⁶ dat misbruik op de loer ligt. Onduidelijk is bijvoorbeeld of een onderneming die (ook) actief is in Nederland kan besluiten om de verkoop van alcohol simpelweg te laten verlopen vanuit zijn buitenlandse vestiging. Deze onduidelijkheid ondergraaft niet alleen het nuttig effect van de maatregelen, maar zal ook leiden tot een (verdere) verslechtering van het level playing field. Verheldering van deze term – al dan niet in de toelichting op de Alcoholwet, het Alcoholbesluit of de Alcoholregeling – is dan ook noodzakelijk.

Er is reeds aangekondigd dat er in 2020 een nulmeting wordt uitgevoerd welke wordt vergeleken met een effectenonderzoek twee jaar na inwerkingtreding. Het CBL vraagt om de toezegging dat er bij signalen uit het bedrijfsleven over mogelijk nadelige grenseffecten na inwerkintreding direct actie wordt ondernomen.

2. Landelijke commissie sociale hygiëne

In het Alcoholbesluit wordt gesproken over de taken van de nieuw op te richten Lcsh. De Lcsh stelt vast welke bewijsstukken aantonen dat iemand beschikt over adequate kennis van sociale hygiëne en op basis daarvan kan worden bijgeschreven in het register sociale hygiëne. Deze bewijsstukken betreffen diploma's die via een examen worden gehaald. De Lcsh beoordeelt of het examen dat recht geeft op het erkende diploma inhoudelijk en kwalitatief voldoet. Dat betekent een beoordeling van de eindtermen, de vertaling daarvan naar examenvragen en van de procedures rond examenafname en -verwerking. Voor het CBL is het belangrijk dat de beoordelingscriteria hiervoor transparant zijn en dat de diplomering open staat voor ieder exameninstituut dat aan de eisen voldoet. Dat is een voorwaarde voor marktwerking in examinering en diplomering waardoor cursisten en werkgevers keuze hebben waar zij de opleiding en het examen voor sociale hygiëne afnemen.

In de alcoholregeling worden de bedragen ter vergoeding van de kosten die samenhangen met het erkennen van een diploma als bewijsstuk, het inschrijven in het Register sociale hygiëne en het afgeven van een Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne vastgesteld. In het voorstel zijn deze kosten elk vastgesteld op € 50 en deze kosten komen voor rekening van de inschrijver. Op dit moment worden deze kosten nog betaald uit algemene middelen. Aangezien het hier gaat om een door de overheid opgelegde verplichte diplomering en bijschrijving in het register, is het CBL van mening dat de kosten hiervan niet door de inschrijver maar door de overheid moeten worden gedragen.

⁵ ECLI:NL:CBB:2018:2

⁶ Ook indien wordt aangesloten bij de definitie van verkoop op afstand in de Tabaks- en rookwarenwet.

Bij het CBL zijn aangesloten:

Albert Heijn | Aldi | Bidfood | Boni Markten | Boon Sliedrecht | Coop Supermarkten | Deen Supermarkten | Detailresult | Hoogvliet | Jan Linders | Jumbo Supermarkten | De Kweker | Lekkerland | Lidl Nederland | Makro Nederland | Nettorama | NS Stations Retail Bedrijf | PLUS Retail | Poiesz Supermarkten | Sligro | Spar | Vakcentrum | Groothandel in Levensmiddelen Van Tol | Vomar Voordeelmarkt |

In algemene zin onderschrijft het CBL de doelstelling om door voorlichting en opleiding drankmisbruik en verslaving in de samenleving tegen te gaan. Wel heeft het CBL de afgelopen periode meerdere malen gepleit voor het laten vallen van de verplichte bijschrijving op de DHW-vergunning van alle eigenaren, bestuurders, bedrijfsleiders en overige leidinggevenden van borrelshops en slijterijen omdat er efficiëntere en effectievere manieren van controle op de kennis beschikbaar zijn.

Door wijzigingen in winkelbezetting zorgt deze wettelijke verplichting namelijk voor veel mutaties van de vergunningen. In de huidige situatie zijn er voor zogenaamde 'borrelshops' in supermarkten jaarlijks ongeveer 5000 van dit soort mutaties nodig. Het aanvragen van een aanpassing in de tenaamstelling van de vergunning duurt bij de gemeente gemiddeld 8 weken en brengt forse legeskosten met zich mee.

In de nieuwe Alcoholwet is opgenomen dat het Register sociale hygiëne voor eenieder raadpleegbaar is (Artikel 11c). Hierdoor is de huidige koppeling tussen vergunningen en personen overbodig. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de regering zich in eerste instantie kon vinden in dit voorstel. Echter hebben verschillende gemeenten de regering er "van laten overtuigen dat deze wijziging een van de gemeentelijke instrumenten tegen ondermijning ongedaan zou maken, waardoor optreden tegen bijvoorbeeld witwassen, drugshandel en wapenhandel moeilijker zou worden". De regering geeft aan dat het van belang is dat er altijd een leidinggevende aanwezig is in horeca van wie geconstateerd is dat hij van goed levensgedrag is en dat hij bijvoorbeeld niet binnen de laatste vijf jaar veroordeeld is tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden of binnen de laatste vijf jaar leidinggevende is geweest van een inrichting waarvan de vergunning is ingetrokken in verband met drugshandel of feiten die gevaar kunnen opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid. Daarom is de voorgenomen wijziging weer uit het wetsvoorstel gehaald.

Witwassen is bij borrelshops in of slijterijen bij ketensupermarkten simpelweg niet mogelijk omdat afreksystemen aan elkaar gekoppeld zijn. Het blijft onduidelijk waarom het dan alsnog noodzakelijk is om ook voor supermarkten deze administratieve last in stand te houden. In de nieuwe alcoholwet wordt op verschillende punten onderscheid gemaakt tussen onder andere horeca en supermarkten dus dit zou ook op dit punt mogelijk moeten zijn. Vooral nu de kosten die samenhangen met het erkennen van een diploma als bewijsstuk, het inschrijven in het Register sociale hygiëne en het afgeven van een Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne nu ook bij de supermarkt en haar medewerkers lijken te komen liggen.

Bovendien is de bestrijding van witwassen, drugshandel en wapenhandel een oneigenlijke reden om de verplichting tot bijschrijving op de DHW-vergunning te handhaven. De wettelijke grondslag om eisen te stellen die verband houden met sociale hygiëne is blijkens de wetsgeschiedenis uitsluitend in het leven geroepen omwille van de volksgezondheid.⁷ Met het bewijs van sociale hygiëne is beoogd aantoonbaar te kunnen maken dat *"men inzicht heeft in de invloed van alcoholgebruik op het gedrag, ook in combinatie met andere factoren zoals geneesmiddelengebruik, soft- en harddruggebruik en spelen van kansspele"*.⁸ De Drank- en horecawet biedt dus geen basis voor een verplichte bijschrijving op de DHW-vergunning van alle eigenaren, bestuurders, bedrijfsleiders en overige leidinggevenden teneinde witwassen etc. te bestrijden. Het verplichten tot bijschrijving

⁷ Nota van Toelichting, Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet, Staatsblad 1995, 611.

⁸ Memorie van Toelichting, Wijziging van de Drank- en Horecawet in verband met het Nationaal Preventieakkoord evaluatie van de wet, Kamerstukken, vergaderjaar 2018–2019, 35337 nr. 3.

op de DHW-vergunning voor dit doel staat derhalve op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel en het verbod op *détournement de pouvoir*.

Tot slot

We bevinden ons momenteel in een onzekere tijd. Door de coronacrisis ligt de prioriteit voor supermarkten momenteel bij het bevoorraden van winkels, het uitwerken van de 1,5 meter economie en het beschermen van consumenten en personeel. Ook de Nederlandse overheid is getroffen door de coronacrisis. Zo hebben wij begrepen dat onder andere de behandeling van de nieuwe Alcoholwet is uitgesteld tot in ieder geval na de zomer. Met dit in het achterhoofd vindt het CBL het vreemd dat in de geconsulteerde documenten nog steeds wordt gesproken over het streven om de wetgeving per 1 januari 2021 in werking te laten treden. Wij vragen u met klem om bij de invoeringstermijn zorg te dragen voor de tijd die bedrijven en andere organisaties nodig hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe wetgeving.

Bij het CBL zijn aangesloten:

Albert Heijn | Aldi | Bidfood | Boni Markten | Boon Sliedrecht | Coop Supermarkten | Deen Supermarkten | Detailresult | Hoogvliet | Jan Linders | Jumbo Supermarkten | De Kweker | Lekkerland | Lidl Nederland | Makro Nederland | Nettorama | NS Stations Retail Bedrijf | PLUS Retail | Poiesz Supermarkten | Sligro | Spar | Vakcentrum | Groothandel in Levensmiddelen Van Tol | Vomar Voordeelmarkt |