

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
De heer drs. P. Blokhuis
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR1096/2020-U052

Uw referentie

Datum 16 april 2020
Betreft Alcoholregeling

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte heer Blokhuis,

Op 30 maart 2020 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden de Alcoholregeling. Er is ook een internetconsultatie van start gegaan, waarvan de termijn op 11 mei 2020 verstrijkt.

Aanleiding, context en inhoud

De Alcoholregeling is gebaseerd op de Alcoholwet en het Alcoholbesluit. Over het Alcoholbesluit adviseert ATR u in een afzonderlijke brief. Over de Alcoholwet heeft ATR op 2 mei 2019¹ geadviseerd. Deze wet gaat de huidige Drank- en Horecawet vervangen. Doel van de wet is om afspraken uit het Nationaal Preventieakkoord² over het terugdringen van het gebruik van alcohol in de wet op te nemen. Deze wijzigingen moeten uiteindelijk bijdragen aan een minder problematisch alcoholgebruik in Nederland en het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren. Verder worden aanbevelingen uit de evaluatie van de Drank- en Horecawet in de Alcoholwet overgenomen, zoals bijvoorbeeld de aanbeveling tot het schrappen van de specifieke inrichtingseisen voor de horeca.

De wetswijziging omvat in totaal 8 inhoudelijke wijzigingen, waarvan de volgende van belang zijn bij de beoordeling van de Alcoholregeling:

1. Introductie van regels voor de verkoop op afstand (internet, telefoon en dergelijke) van alcoholhoudende dranken. De regels zien onder meer op:
 - a. Verplichting om bij het plaatsen van een bestelling met behulp van een leeftijdsverificatiesysteem vast te stellen dat de koper de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Lagere regelgeving stelt eisen aan het leeftijdsverificatiesysteem;
 - b. Zodra er een sluitend leeftijdsverificatiesysteem is gaat een verbod op telefonische verkoop gelden (omdat een verificatie van de leeftijd bij telefonische verkoop niet mogelijk is);
2. Een wettelijke grondslag voor de onafhankelijke positie en vergoeding van de Landelijke commissie sociale hygiëne (examens en beheer Register Inschrijving sociale hygiëne);
3. Het veranderen van de naam van de wet in Alcoholwet.

¹ Brief aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ons kenmerk, MvH/RvZ/MK/bs/ATR0595/2019-U052, zie www.atr-regeldruk.nl

² Nationaal Preventieakkoord, Naar een Gezonder Nederland, 23 november 2018.

De Alcoholwet regelt dat verkopers geen alcohol mogen verstrekken aan minderjarigen. De naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand, zoals online of telefonische verkoop, blijkt echter onvoldoende te zijn. Daarom wil de onderhavige regeling onder meer de handhaving/controlen van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand van alcoholhoudende drank verbeteren. De regeling bevat daartoe nadere regels voor het verplichte leeftijdsverificatiesysteem bij verkoop op afstand.

Een leeftijdsverificatiesysteem moet aan de volgende eisen voldoen:

- a. het stelt bij iedere aankoop, voor het sluiten van de verkoopovereenkomst, vast dat de koper de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt;
- b. het vereist van de koper een actieve handeling, teneinde de leeftijd vast te kunnen stellen op de wijze bedoeld in onderdeel a; en
- c. het vermeldt bij iedere aankoop van alcoholhoudende drank, voor het sluiten van de verkoopovereenkomst, dat de leeftijd van de persoon aan wie de alcoholhoudende drank wordt geleverd, ook vastgesteld wordt op het moment van bezorging.

Verder bevat de ministeriële regeling nadere regels ter uitwerking van:

- de vestigingsplaats van de Landelijke commissie sociale hygiëne;
- de hoogte van de door de Landelijke commissie te heffen retributies; en
- de minimale verbindingslokaliteit tussen een slijterij en een neringruimte.

Daarnaast worden met de regeling alle bestaande ministeriële regelingen onder de Alcoholwet ingetrokken en hun inhoud samengevoegd in de Alcoholregeling.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Leeftijdsverificatiesysteem

Nut en noodzaak van invoering van een leeftijdsverificatiesysteem door online verkopers en aanbieders op afstand zijn bij het wetsvoorstel toegelicht. Het systeem moet samen met de andere maatregelen van de wet bijdragen aan het terugdringen van problematisch alcoholgebruik en het alcoholgebruik onder jongeren. De toelichting op de regeling voegt hier meer specifiek aan toe dat evaluatie van de Drank- en Horecawet en nalevingsonderzoeken³ uitwijzen dat naleving en controle van de leeftijdsgrens door de verkoper beter moeten. Daarom verplicht de wet de verkoper en aanbieder bij online verkoop over een leeftijdsverificatiesysteem te beschikken. In zijn advies over de wet heeft ATR kanttekeningen geplaatst bij nut en noodzaak van een leeftijdsverificatiesysteem, mocht de

³ Alcohol & tabaksverkoop aan jongeren 2016. Landelijke naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de Drank- en Horecawet en de Tabakswet, Nijmegen: Nuchter 2016; en Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcoholverkoop aan minderjarigen in 2018, Nijmegen: Objectief 2018.

bedoeling van het systeem zijn om tot een sluitende handhaving en naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar te komen.

De regeling stelt regels aan het leeftijdsverificatiesysteem. Deze regels zijn op zich duidelijk en hebben volgens de toelichting de bedoeling om de controle en naleving te verbeteren. Zij maken echter niet inzichtelijk of en in hoeverre zij de controle op leeftijd door de verkoper/aanbieder ook echt verbeteren. Daardoor blijft de twijfel ten aanzien van de effectiviteit en daarmee het nut van het systeem bestaan, zoals die ook al in ons advies over de wet is geuit.⁴

Samenvattend ontbreekt naar het oordeel van het college (een goed) inzicht in de effectiviteit van de regels. Het college ziet twee mogelijkheden: (1) De toelichting maakt concreet inzichtelijk wat het effect van de regels op de controle en naleving door de verkoper en aanbieder is. (2) Mocht een effect niet aantoonbaar zijn, dan verdient het aanbeveling om te wachten met regels. De regels kunnen in dat geval worden getroffen als er wel een effectief leeftijdsverificatiesysteem is (de tweede fase).

1.1 Het college adviseert om de effectiviteit van de regels in het kader van de controle en naleving door de verkoper/aanbieder concreet inzichtelijk te maken. Mocht de effectiviteit niet aantoonbaar zijn, dan adviseert het college om met het stellen van regels te wachten tot het leeftijdsverificatiesysteem wel effectief zal zijn (de tweede fase).

Landelijke commissie sociale hygiëne

Wet en Alcoholbesluit bepalen dat bij ministeriële regeling nadere regels over de Landelijke commissie sociale hygiëne worden gesteld. Deze regeling stelt de vestigingsplaats vast (Den Haag) en regelt dat de commissie wordt ondergebracht bij het Agentschap CIBG. Het doel daarbij is om gebruik te kunnen maken van de kennis met betrekking tot registers van het CIBG. Ook regelt het de retributies voor het erkennen van diploma's en de inschrijving in het Register sociale hygiëne. Het college heeft geen opmerkingen over nut en noodzaak van dit onderdeel van de regeling.

Minimale verbindingslokaliteit tussen een slijterij en een neringruimte

De regeling stelt ook de eisen aan de verbindingslokaliteit tussen een slijtlokaliteit en een neringruimte. Een neringruimte is een ruimte waarin bepaalde activiteiten worden uitgevoerd, niet zijnde een horecalokaliteit of een slijtlokaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan een proeflokaal voor alcoholhoudende dranken of een supermarkt. Met deze nadere eisen wordt uitvoering gegeven aan het in de Alcoholwet opgenomen verbod dat een slijtlokaliteit niet rechtstreeks in verbinding mag staan met een neringruimte. De eisen zijn overgenomen uit het in te trekken besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. De eisen zijn inhoudelijk niet gewijzigd, omdat er geen aanleiding is om ze inhoudelijk te wijzigen. Nut en noodzaak van de voorwaarden van de regeling geven geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

⁴ Brief aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, d.d. 2 mei 2019, ons kenmerk MvH/RvZ/MK/bs/ATRO595/2019-U052, zie www.atr-regeldruk.nl. Onze reserves op het punt van de effectiviteit lijken door de NVWA te worden gedeeld, zie blz. 4 concepttoelichting bij de ministeriële regeling.

2. Minder belastende alternatieven

Leeftijdsverificatiesysteem

Zoals onder 1 vermeld zijn de eisen aan het leeftijdsverificatiesysteem wel nuttig om het bewustzijn van en de naleving door de koper te vergroten. Maar dat geldt niet voor het op de controle door de verkoper/aanbieder. Omdat de regels daarvoor niet geschikt zijn, zijn minder belastende alternatieven vooralsnog niet aan de orde.

Landelijke commissie sociale hygiëne

Vanwege de aard van de regels voor de Landelijke commissie sociale hygiëne zijn minder belastende alternatieven niet aan de orde.

Minimale verbindingslokaliteit tussen een slijterij en een neringruimte

Omdat de eisen uit de reeds bestaande regeling worden overgenomen en er geen aanleiding is tot wijziging ervan zijn minder belastende alternatieven niet aan de orde.

3. Werkbaarheid

Leeftijdsverificatiesysteem

Alhoewel de eisen niet aansluiten bij het doel om de controle door de verkoper/aanbieder te verbeteren zijn zij wel werkbaar. Dat komt door de aard van de eisen, die van hen geen bijzondere handelingen of systeemaanpassingen vragen.

Landelijke commissie sociale hygiëne

De werkbaarheid van dit onderdeel van de regeling geeft door de aard van de eisen geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Minimale verbindingslokaliteit tussen een slijterij en een neringruimte

De eisen van de regeling gelden nu al en blijken in de praktijk werkbaar te zijn. Ook op dit onderdeel geeft de werkbaarheid van de regeling geen aanleiding tot opmerkingen.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij de regeling bevat een regeldrukparagraaf met daarin ook een berekening van de omvang van de regeldrukgevolgen. De paragraaf beschrijft de gevolgen op handelingsniveau en specificeert de kosten eveneens op handelingsniveau.

De gevolgen voor de regeldruk zijn:

Kennisnemen regelgeving leeftijdsverificatiesysteem (eenmalig)	€ 156.666,-
Aanpassen webshop (eenmalig)	€ 1.728.000,-
Aanvraag verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne (jaarlijks)	€ 575.000,-
Aanvraag inschrijving in Register sociale hygiëne (jaarlijks)	€ 575.000,-

De beschrijving en berekening van de regeldrukgevolgen van het leeftijdsverificatiesysteem geven geen aanleiding tot opmerkingen. De regeling heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers. Wel zijn in de beschrijving ten onrechte de kosten van de aanvraag van de verklaring van kennis en inzicht en die tot inschrijving in het register als regeldruk aangemerkt. Het gaat hier om retributies (€ 50,- per aanvraag). Dat zijn weliswaar financiële lasten maar zij vallen niet onder de gangbare definitie van regeldruk.

4.1 Het college adviseert om in de regeldrukparagraaf de retributies als financiële lasten en niet als regeldruk te verantwoorden.

Dictum

De regels voor het leeftijdsverificatiesysteem zijn niet geschikt om de controle op de leeftijdseis door verkoper en aanbieder te verbeteren. Daarmee bereiken de regels niet het doel zoals dat door de wet en Alcoholbesluit aan deze regels worden gesteld.

Daarom is het dictum:

De regeling niet vaststellen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel over een leeftijdsverificatiesysteem is maar alleen de onderbouwing van de uitvoeringsregels ervan betreft. Het college onderkent dat er eisen aan een leeftijdsverificatiesysteem moeten worden gesteld, maar die moeten dan wel geschikt zijn om het doel (een verbeterde controle op naleving van de leeftijdseis) te realiseren. Dat is met de voorgenomen regels niet het geval.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris