

Wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet Memorie van Toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

Hoofdpijnen

Met dit wetsvoorstel worden wijzigingen voorgesteld die bijdragen aan minder problematisch alcoholgebruik in Nederland en punten die uit de evaluatie van de wet volgen. De wijzigingen hebben betrekking op prijsvoordelen, verkoop op afstand, wederverstrekking van alcoholhoudende drank, inzet van minderjarige testkopers, stagemogelijkheden, de Landelijke Examencommissie, inrichtingseisen voor horeca inrichtingen en de titel van de wet.

Inleiding

Rond 400 voor Christus schreef Plato al over alcohol in het boek "De Wetten" van Plato. Alcohol, zo stelde Plato, was de manier om de zelfbeheersing van burgers en soldaten te testen. Ook in die tijd was al bekend dat alcohol een grote invloed heeft op het gedrag van de mens. De afgelopen jaren tonen steeds meer onafhankelijke wetenschappelijke onderzoeken de negatieve effecten aan van het drinken van alcohol. Naast de bekende risico's voor verslaving en ontremmend gedrag, wordt er steeds meer duidelijk over de gezondheidsrisico's van alcoholgebruik. Voor jongeren is alcohol extra schadelijk, omdat het de ontwikkeling van hun hersenen verstoort en er een groot risico is op alcoholvergiftiging. Daarnaast blijkt ook dat alcoholconsumptie op jonge leeftijd een groot risico met zich meebrengt op later problematisch alcoholgebruik. De Gezondheidsraad adviseert daarom om jongeren niet te laten drinken.¹ Naast de risico's voor jongeren is alcohol ook zeer schadelijk voor ongeboren kinderen. Het beleid richt zich daarom al jaren op het voorkomen van alcohol en zwangerschap. Echter, ook voor (niet-zwangere) volwassenen blijken de risico's groter dan gedacht. In 2015 heeft de Gezondheidsraad opnieuw naar de schadelijke gevolgen van alcohol gekeken. Voor vrouwen neemt de kans op borstkanker toe bij het drinken van één glas per dag. Bij meer dan één glas zijn er verhoogde risico's op een beroerte, darmkanker en borstkanker voor zowel mannen als vrouwen. Deze ongunstige effecten wegen volgens de Gezondheidsraad niet op tegen de gezondheidswinst met betrekking tot hart- en vaatziekten. De Gezondheidsraad adviseert daarom om geen alcohol te drinken en anders niet meer dan één glas per dag.²

De regering onderkent ook dat alcoholgebruik een sociaal effect heeft, zoals het samenbrengen van mensen en het bieden van ontspanning. Daar staat tegenover dat er aanzienlijke kosten veroorzaakt worden door alcoholgebruik. Het RIVM heeft berekend dat alcoholgebruik de maatschappij jaarlijks tussen de 4.2 en 6.1 miljard euro kost.³ Bij de kosten gaat het onder andere om lagere arbeidsproductiviteit, inzet van politie en justitie en kosten als gevolg van verkeersongevallen. Daarbij zijn ook de private kosten, zoals de kosten van voortijdige sterfte en verlies aan kwaliteit van leven inbegrepen. De baten van alcoholgebruik zijn bijvoorbeeld de accijnsinkomsten voor de overheid. In deze kostenschattingen is het welzijn dat mensen bij het drinken van alcohol kunnen ervaren niet meegenomen, omdat het moeilijk is om dit in maat en getal uit te drukken. De regering acht het daarom noodzakelijk om kritisch te kijken naar de regels voor alcoholgebruik, zodat verantwoord alcoholgebruik kan worden geborgd.

In 2016 is, zoals de Tweede Kamer is toegezegd bij de wetswijzigingen van 2014 en 2015, de Drank- en Horecawet geëvalueerd. De evaluatie toont aan dat er over het algemeen een positief beeld heerst over de Drank- en Horecawet. Gemeenten hebben de decentralisatie positief ervaren, echter er bestaat de wens om aanvullende bevoegdheden. Daarnaast werd door diverse partijen

¹ Gezondheidsraad, Alcohol en hersenontwikkeling bij jongeren, 17 december 2018.

² Gezondheidsraad, Richtlijnen goede voeding 2015, 2015.

³ RIVM, Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen, 2019.

aangegeven dat de wet modernisering behoeft en dat kritisch naar de eisen gekeken moet worden. Ook werd aangegeven dat de naam soms tot verwarring leidt, omdat de wet horeca niet definieert. Daarnaast is het terugdringen van problematisch alcoholgebruik onderdeel van het Nationaal Preventieakkoord dat op 21 november 2018 is gesloten met meer dan 70 maatschappelijke organisaties. In dat akkoord is afgesproken om problematisch alcoholgebruik terug te dringen naar minder dan 5 procent in 2040.⁴

Uit cijfers van het Trimbos instituut blijkt dat in 2016 8.8% van de Nederlandse bevolking overmatig alcohol dronk en 8.5% een zware alcoholdrinker is. De regering vindt deze percentages zorgwekkend. In het Nationaal Preventieakkoord zijn samen met meer dan 70 maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven al enkele maatregelen afgesproken om problematisch alcoholgebruik te voorkomen:

- de Gezonde School wordt uitgebreid met nieuwe interventies en hoger onderwijsinstellingen gaan plannen ontwikkelen voor Studie & Alcoholpreventie;
- er wordt geen alcoholreclame meer gemaakt langs de amateursportvelden en ook voor grote sportevenementen komt de sector met een plan om de koppeling tussen sport en alcohol minder vanzelfsprekend te maken;
- er komt een platform Vroegsignalering met zorgprofessionals die o.a. zorgt voor verbetering van matched care interventies en voorlichting voor zwangere vrouwen;
- de naleving door verstrekkers wordt versterkt door o.a. e-learnings en de handhaving door gemeenten wordt gestimuleerd door o.a. een handhavingprotocol.

Om problematisch alcohol gebruik effectief tegen te gaan is ervoor gekozen om, tegelijk met de maatregelen uit het preventieakkoord, ook wettelijke maatregelen te nemen. In het preventieakkoord is opgenomen dat bepaalde afspraken zullen worden uitgewerkt in wet- en regelgeving. Een voorgestelde wijziging die niet volgt uit het preventieakkoord is het voorkomen van ongewenste kooprikkels door middel van prijsacties. Het is een onwenselijke situatie dat mensen geprikkeld worden om meer alcohol te kopen dan dat zij van plan waren. Om dit te voorkomen regelt dit wetsvoorstel een beperking ten aanzien van prijsacties. Specifiek ten aanzien van jongeren geldt dat wanneer zij beginnen met drinken, jongeren vaak en veel drinken. Dit is, vanwege de vele negatieve effecten, zorgelijk en daarom neemt de regering maatregelen om het alcoholgebruik onder jongeren verder terug te dringen. Naast maatregelen om jongeren te ontmoedigen om alcohol te drinken, wordt het verstrekken van alcohol aan minderjarige door volwassenen strafbaar.

De regering stelt met dit wetsvoorstel voor om verouderde eisen te schrappen of zodanig aan te passen dat zij zijn ingesteld op een maatschappij waarin steeds meer goederen online worden gekocht. Door het schrappen van deze verouderde eisen worden tevens de administratieve lasten verkleind. Ook wenst de regering duidelijkheid te geven over de onafhankelijke positie van de Landelijke Examencommissie, die erkenningen afgeeft van opleidingen op het gebied van sociale hygiëne in de horeca en het register beheert waarin leidinggevenden met een kwalificatie op het gebied van sociale hygiëne moeten worden opgenomen.

Met dit wetsvoorstel worden daarom de volgende wijzigingen voorgesteld:

- I. Prijsacties met meer dan 25% korting zijn niet langer toegestaan
- II. Regels voor verkoop van alcohol op afstand
- III. Strafbaarstelling volwassenen die alcohol doorgeven aan minderjarigen
- IV. Uitzondering strafbaarstelling 16- en 17-jarige testkopers in het kader van toezicht
- V. Uitzondering strafbaarstelling 14- en 15-jarige VMBO leerlingen in het kader van horecastage
- VI. Grondslag voor onafhankelijke positie en vergoeding Landelijke Examencommissie
- VII. Intrekken Besluit eisen inrichtingen DHW
- VIII. Veranderen van de naam van de wet in Alcoholwet

⁴ Nationaal Preventieakkoord, Naar een Gezonder Nederland, 23 november 2018.

2. De wijziging op hoofdlijnen

Ad I. Prijsacties met meer dan 25% korting zijn niet langer toegestaan

Alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse worden door verstrekkers zoals supermarkten, slijters en webshops, regelmatig met een actie aangeboden. Voor verstrekkers is een prijsactie een manier om consumenten te verleiden om naar de winkel of webshop te komen. In de praktijk blijkt dan ook dat bijna elke grote supermarkt of slijter regelmatig prijsacties met alcoholhoudende dranken heeft. Daarnaast is een actie een aantrekkelijk middel om consumenten te verleiden alcoholhoudende drank op dat moment te kopen, omdat er sprake is van een prijsvoordeel dan wel omdat de suggestie van een prijsvoordeel wordt gewekt die weleens afgelopen kan zijn. Dit vergroot de kans dat consumenten meer alcoholhoudende drank kopen dan in beginsel de bedoeling was. Vervolgens wordt de drempel om alcoholhoudende drank te gebruiken verlaagd omdat het voorhanden is. De regering ziet hierin risico's voor problematisch alcoholgebruik. Alcoholhoudende dranken zijn risicovolle producten voor de gezondheid.

De acties bij de ketensupermarkten en –slijters zijn thans vaak begrensd tot 50% van de reguliere prijs. Dit komt overeen met het maximale prijsvoordeel dat partijen hebben afgesproken in de zelfreguleringscode van de STIVA: de Reclamecode voor Alcoholhoudende Dranken.⁵ Er zijn echter ook verstrekkers die niet zijn aangesloten bij de zelfreguleringscode en meer dan 50% prijsvoordeel hanteren.

Hoewel gemeenten volgens de huidige Drank- en Horecawet (hierna: DHW) de mogelijkheid hebben om prijsacties voor alcoholhoudende drank die bestemd is voor gebruik elders dan ter plaatse te beperken tot 30%, wordt van die mogelijkheid nauwelijks gebruik gemaakt. Hier zijn meerdere redenen voor. De uitwerking van regels omtrent prijsacties voor alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse is op lokaal niveau ingewikkeld, vanwege de gemeentegrensoverschrijdende effecten. Zo kan het zijn dat een landelijke verstrekker gevestigd in gemeente X alcoholhoudende drank aanbiedt in gemeente Y met een korting van 50%. Hierdoor ontstaat er onduidelijkheid over de handhavingsbevoegdheid. Daarnaast leiden prijsacties voor gebruik elders dan ter plaatse niet tot ordeverstoring binnen gemeenten, waardoor er minder noodzaak is vanuit gemeenten om dergelijke prijsacties te beperken. Dit is anders bij prijsacties voor gebruik ter plaatse, zoals *happy hours* in horeca, waar gemeenten regelmatig gebruik maken van hun bevoegdheden om nadere regels te stellen.

In aanvulling op het Nationaal Preventieakkoord heeft de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) daarom bij brief van 23 november 2018 aan de Tweede Kamer toegezegd dat prijsacties met alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse voor alle aanbieders in Nederland wordt beperkt tot maximaal 25%.⁶ Met dit wetsvoorstel wordt dat geregeld.

Het wetsvoorstel verbiedt prijsacties met alcoholhoudende drank die een voordeel opleveren dan wel een voordeel suggereren van meer dan 25%. Het gaat om de volgende situaties:

- prijsacties met een duidelijk prijsvoordeel van meer dan 25% ongeacht of de actie tijdgebonden is, zoals "twee voor de prijs van één", "drie voor de prijs van twee" of "tweede product gratis";
- prijsacties die de suggestie wekken van een prijsvoordeel van meer dan 25% ongeacht of de actie tijdgebonden is, zoals de situatie dat er een adviesprijs en verkoopprijs wordt gehanteerd of een "van/voor" prijs terwijl de verkoopprijs structureel van aard is;
- overige prijsacties van meer dan 25% die verbonden zijn aan een periode van maximaal een maand ongeacht of de korting staat aangegeven, zoals acties die worden aangeduid met "nu" en "laatste kans".

⁵ Reclamecode voor alcoholhoudende dranken, Stichting Reclamecode.

⁶ Kamerbrief over Nationaal Preventieakkoord, kenmerk 1450813-184461-PG, 23 november 2018.

Markteffecten

Er zijn drie partijen betrokken bij prijsacties voor alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse: producenten (zoals bierbrouwers en wijnhandelaren), verstrekkers (zoals supermarkten en slijterijen) en consumenten. Het wetsvoorstel verandert de huidige marktstructuur niet.

Door de wetwijziging zijn alle verstrekkers gebonden aan de begrenzing van prijsacties tot maximaal 25% van de reguliere prijs. Het is aannemelijk dat verstrekkers prijsacties blijven hanteren om consumenten te verleiden om naar de winkel te komen. Echter, de prikkel voor consumenten om meer alcoholhoudende dranken te kopen dan aanvankelijk de bedoeling of nodig was wordt verkleind. Dit sluit aan bij het doel van het wetsvoorstel.

Het is niet aannemelijk dat het wetsvoorstel effect heeft op de kwaliteit van alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse. Met het wetsvoorstel kan er minder korting gegeven worden dan nu gebruikelijk is. Echter, de reguliere prijs en daarmee de betaalbaarheid bepalen producenten en verstrekkers. Het wetsvoorstel stelt daarnaast geen regels over de beschikbaarheid en de bereikbaarheid. Dit blijft aan marktpartijen. Er is geen reden aan te nemen dat de maatregel effect heeft op de statische of dynamische efficiëntie. Concurrentie tussen aanbieders wordt niet beïnvloed door de korting te maximeren op 25%.

Het doel van de maatregel is om problematisch alcoholgebruik te voorkomen. Het beoogde gevolg van de maatregel is dat het aantal problematische alcoholgebruikers afneemt. Dit kan ertoe leiden dat er minder alcoholhoudende drank wordt gedronken, waardoor het een negatief effect heeft op de omzet van verstrekkers van alcoholhoudende drank. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor werkgelegenheid in de alcoholhoudende sector. Tegelijkertijd leidt minder problematische alcoholgebruikers tot een vitaler samenleving met positieve gevolgen voor werkgelegenheid en arbeidsvoorwaardenontwikkeling.

Toezicht

Het toezicht op de prijsacties met alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt gecentraliseerd bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA). De NVWA is landelijk georganiseerd en kan daardoor inspelen op gemeentegrensoverschrijdende effecten van prijsacties met alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse. Gemeenten blijven een belangrijk signaalfunctie uitoefenen voor de risico's in hun gemeente. De NVWA zal daarom met gemeenten blijven samenwerken voor risicobeoordeling.

De NVWA krijgt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om in een beleidsregel aan te geven hoe ze invulling geven aan deze toezichtstaak. Het toezicht op prijsacties voor gebruik ter plaatse, zoals de happy hours in horeca, blijft bij de gemeente omdat deze taak lokaal gebonden is, van belang is voor het bewaken van de openbare orde en gemeenten hier niet tegen uitvoeringsbelemmeringen aanlopen.

Ad II. Regels voor verkoop van alcohol op afstand

Met dit wetsvoorstel worden regels gesteld voor verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken in Nederland. Onder verkoop op afstand wordt verstaan het aanbieden en de aankoop van alcoholhoudende dranken via internet of telefoon, met verstrekking van de alcoholhoudende drank op het adres van de geadresseerde of bij een bedrijfsmatig ophaalpunt. Aankopen die worden opgehaald bij een filiaal van de verkoper vallen buiten de regels voor verkoop op afstand.

Alcoholhoudende drank mag alleen worden verstrekt aan personen van wie is vastgesteld dat zij 18 jaar of ouder zijn. De DHW regelt dat de leeftijd dient te worden vastgesteld op het moment van verstrekking van de alcoholhoudende drank. Bij de evaluatie van deze wet in 2016 kwam naar voren dat de leeftijdsgrens bij de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank niet eenvoudig te handhaven is. Het toezicht stuit voor gemeenten op praktische belemmeringen. Het is voor een toezichthouder vrijwel onmogelijk om op het moment van verstrekking (vaak een voordeur) aanwezig te zijn om toezicht uit te oefenen. Zowel de locatie van bezorging als het tijdstip is voor

de toezichthouder onbekend. Tegelijkertijd is zichtbaar dat het aantal verkopers van alcohol op afstand de laatste jaren toeneemt, met onder meer online supermarkten, online slijters en online platforms die als intermediair optreden tussen de lokale en landelijke aanbieder en de consument. Daarnaast is het aantal platforms voor thuisbezorgmaaltijden toegenomen, waar het ook mogelijk is om alcoholhoudende dranken te bestellen. Ook zijn er koerierdiensten ontstaan waar online en telefonisch, ongeacht het tijdstip, alcoholhoudende dranken kunnen worden besteld. De markt met aanbieders is daardoor erg divers. Tegelijkertijd beperkt de verkoop op afstand zich niet tot de grenzen van gemeenten. Een winkel mag alcoholhoudende drank bij consumenten uit andere gemeente bezorgen. Hierdoor is het voor een gemeente ingewikkeld om toe te zien op de verstrekking van alcohol door een aanbieder uit die gemeente, als de alcohol in een andere gemeente wordt bezorgd. Het werkgebied van de toezichthouder beperkt zich immers tot de gemeentegrens.

De regering vindt het belangrijk dat deze toezichtbelemmeringen worden weggenomen, omdat het een risicovol verkoopkanaal is voor jongeren. Hoewel in 2016 internet nog geen veel gebruikt verkoopkanaal was voor jongeren, blijkt uit het nalevingsonderzoek in 2016 dat als jongeren alcohol via internet kopen de naleving van de leeftijdsgrens door verstrekkers van thuisbezorgkanalen het laagst is van alle verkoopkanalen (2016: 2%).⁷

Naar aanleiding van de evaluatie en de nalevingscijfers heeft de toenmalige Staatssecretaris van VWS in 2017 toegezegd de mogelijkheden te verkennen om de handhaafbaarheid van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand van alcoholhoudende drank te verbeteren. Daarnaast hebben partijen in het Nationaal Preventieakkoord afgesproken dat het Ministerie van VWS bekijkt of er nadere eisen moeten worden gesteld aan de verkoop van alcohol op afstand. Met dit wetsvoorstel geeft het regering aan de toezegging en het Nationaal Preventieakkoord gevolg.

De verkoop op afstand is verschillend van de verkoop in horeca en fysieke winkels, doordat het aankoop- en het aflevermoment uiteen liggen. Daar waar een verstrekker in een winkel of horecainrichting op het moment van aankoop al constateert of de koper meerderjarig is, gebeurt dit bij verkoop op afstand niet. Er is op dit moment ook geen wettelijke verplichting hiertoe. Hierdoor is het voor minderjarigen laagdrempelig en eenvoudig om online alcoholhoudende drank te kopen. Daarnaast speelt mee dat degene die aflevert niet altijd weet dat hij alcohol verstrekt, omdat dit niet aan de buitenkant van het pakket zichtbaar is. In het kader van het briefgeheim is het verboden om post te openen of te lezen, zonder toestemming van de rechter of degene aan wie de post gericht is.⁸ Daardoor wordt de kans dat minderjarigen, als ze het proberen, makkelijk aan alcohol kunnen komen via de verkoop op afstand vergroot, zo blijkt ook uit de nalevingscijfers van 2016.

Met het oog op de steeds verdergaande digitalisering van de samenleving en omdat het steeds lastiger wordt voor jongeren om in de supermarkt, winkel of horeca alcoholhoudende drank te kopen, is de verwachting dat het aantal online aankoopogingen van alcohol door jongeren komende jaren verder zal toenemen. Daarmee neemt ook de noodzaak van een verbetering van de naleving van de leeftijdsgrens in dit verkoopkanaal toe.

Deze punten samengenomen, acht de regering het nodig om de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand van alcoholhoudende drank te verbeteren. Naast de wettelijke plicht om op het moment van verstrekking vast te stellen of de ontvanger 18 jaar is, wil de regering daarom het volgende regelen:

- a) bestellingen van alcoholhoudende dranken kunnen alleen worden gedaan als met een leeftijdsverificatiesysteem wordt vastgesteld dat de koper op het moment van aankoop de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt;
- b) er wordt een geborgde werkwijze geëist waarmee de verkoper van de alcoholhoudende drank beschrijft hoe op het moment van verstrekking van de alcoholhoudende drank de

⁷ Nuchter, Alcohol & tabaksverkoop aan jongeren 2016.

⁸ Artikel 13, eerste lid, Grondwet.

- leeftijd van de ontvanger wordt geverifieerd en hoe ervoor wordt gezorgd dat de alcoholhoudende drank alleen wordt verstrekt aan personen die 18 jaar of ouder zijn;
- c) bestellingen van alcoholhoudende dranken kunnen alleen worden afgeleverd op het adres van de geadresseerde waarvoor de alcoholhoudende drank is bestemd of bij een bedrijfsmatig ophaalpunt;
 - d) voor het toezicht op de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand mag gebruik worden gemaakt van een fictieve identiteit; en
 - e) het toezicht wordt gecentraliseerd bij de NVWA.

Ad a. Bestelling met een leeftijdsverificatiesysteem bij aankoopmoment

De huidige DHW regelt alleen de leeftijdsgrens van 18 jaar op het moment van verstrekking van alcoholhoudende drank. Dit is voor fysieke verkooppunten, zoals supermarkten en horeca heel logisch omdat verstrekking vaak gepaard gaat met de aankoop waardoor de leeftijd al op het moment van bestellen wordt vastgesteld. Bij verkoop op afstand is de situatie anders. Daar liggen het aankoop- en het aflevermoment uiteen. Hierdoor bestaat het risico dat minderjarigen gemakkelijker aan alcoholhoudende dranken kunnen komen, temeer nu de verstrekking veelal aan de voordeur is waar de kans op toezicht minimaal is. Met dit wetsvoorstel gaat de leeftijdsgrens daarom ook gelden voor het plaatsen van een bestelling op afstand van alcoholhoudende drank.

Dit wetsvoorstel regelt dat een verstrekker van alcoholhoudende drank op afstand een leeftijdsverificatiesysteem hanteert dat op het tijdstip van de verkoop vaststelt dat de consument de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Een leeftijdsverificatiesysteem maakt het mogelijk om op betrouwbare en eenduidige wijze de leeftijd van de consument vast te stellen. Bij lagere regelgeving zullen nadere regels worden gesteld aan het leeftijdsverificatiesysteem. Hierbij wordt gedacht aan een leeftijdsvraag op het moment van aankoop en op termijn een sluitend leeftijdsverificatiesysteem waarmee de leeftijd op afstand op het moment van aankoop met een elektronisch identiteitsbewijs wordt vastgesteld. Het elektronische identiteitsbewijs zal een door de Rijksoverheid uitgegeven identiteitsbewijs zijn, waarmee op betrouwbare wijze online de leeftijd kan worden gedeeld met de verkoper. Dit laatste systeem zal met een redelijke overgangstermijn in werking treden.

Op het moment dat het voor verstrekkers verplicht wordt om bij de aankoop met een sluitend leeftijdsverificatiesysteem de leeftijd vast te stellen, dan blijft alleen de mogelijkheid over om alcoholhoudende dranken via internet te verkopen. Het op afstand via de telefoon bestellen van alcoholhoudende dranken is vanaf dat moment niet meer toegestaan, omdat via de telefoon geen gebruik kan worden gemaakt van het elektronische identiteitsbewijs. In dit wetsvoorstel wordt geen uitzondering voor deze type verstrekkers gemaakt.

Ad b. Geborgde werkwijze voor de verstrekker van alcoholhoudende drank

Bij verkoop op afstand is er sprake van een keten waarbij minimaal één en soms meerdere partijen betrokken zijn. Zo heb je de eigenaar van de alcoholhoudende drank. Dit is de verkoper, ook wel verstrekker genoemd. Dat kan bijvoorbeeld de slijter of een webshop zijn. Vervolgens kan het zo zijn dat de alcoholhoudende drank via een website of een platform wordt aangeboden. Het platform is de aanbieder, ook wel de tussenpersoon. Als de alcoholhoudende drank is besteld, is er sprake van een verkoopovereenkomst ongeacht of er een betaling heeft plaatsgevonden. Dit wordt aankoop genoemd. Vervolgens wordt de alcoholhoudende drank bezorgd op het afgesproken adres. Dat kan zijn een woonadres of ophaaloket van de bezorgdienst. De bezorging wordt gedaan door een bezorger, die al dan niet in dienst is van de verkoper, de tussenpersoon of bij een derde partij zoals een postbezorger. De alcoholhoudende drank wordt door deze bezorger overhandigd aan de consument. Al met al komt het voor dat er minimaal één en soms meerdere partijen betrokken zijn in de keten die leidt tot verstrekking van alcoholhoudende drank.

Omdat alcohol een risicovol product is, acht de regering het nodig dat alle betrokkenen in de keten op de hoogte zijn dat alcoholhoudende drank wordt verhandeld en dus de leeftijd van de consument gecontroleerd moet worden. Om die reden wordt er met dit voorstel een geborgde werkwijze vereist van de verkoper van alcoholhoudende drank, waarin staat omschreven hoe de leeftijdsgrens van 18 jaar wordt geborgd in de hele keten vanaf het moment van verzending tot het moment van levering. Dit zal ertoe leiden dat de verkoper met de online aanbieder of de bezorger overeen moet komen hoe de controle op de leeftijdsgrens wordt geborgd, zodat dit wordt vermeld in de geborgde werkwijze. In lagere regelgeving worden de eisen voor de geborgde werkwijze vastgesteld. De geborgde werkwijze is door de toezichthouder op te vragen voor controle.

Als blijkt dat de online aanbieder of bezorger zich niet houdt aan de geborgde werkwijze, waardoor er een overtreding van de leeftijdsgrens wordt geconstateerd dan wordt de verkoper hierop aangesproken en gesanctioneerd. Het is aan de verkoper om met andere in de keten te bespreken hoe ze omgaan met het niet nakomen van de afspraken die ze onderling hebben gemaakt om de leeftijdsgrens na te komen.

Uiteindelijk gaat het erom dat de alcoholhoudende drank alleen wordt verstrekt aan een meerderjarige. Als dit ondanks de geborgde werkwijze niet gebeurt, dan blijft de oorspronkelijke verkoper van de alcoholhoudende drank verantwoordelijk voor naleving van de leeftijdsgrens. De verkoper heeft immers zeggenschap over het product en kan afspraken maken om ervoor te zorgen dat de alcoholhoudende drank alleen wordt verstrekt aan consumenten die meerderjarig zijn.

Ad c. Aflevering op het adres van de geadresseerde of bij een bedrijfsmatig ophaalpunt

Met dit wetsvoorstel wordt de eis gesteld dat de alcoholhoudende drank slechts wordt afgeleverd op het adres van de geadresseerde of op een bedrijfsmatig ophaalpunt. Het afgeven bij meerderjarige burenen is wettelijk niet meer toegestaan. Voor burenen is het immers niet altijd duidelijk wat er in het postpakket zit, waardoor de kans bestaat dat het aan een minderjarige wordt meegegeven. Daarnaast is er geen ouderlijke verantwoordelijkheid van toepassing op burenen.

De aflevering aan het adres van de geadresseerde of een bedrijfsmatig ophaalpunt laat onverlet, dat de leeftijd op het moment van verstrekking alsnog moet worden vastgesteld, zoals nu al in de wet is geregeld.

Ad d. Inzet van fictieve identiteit

Om toezicht te houden op de naleving van de leeftijdsgrens bij online en telefonische aankopen is het nodig, dat de toezichthouder het aankoopproces doorloopt. Niet alleen moet worden gecontroleerd of er om de leeftijd wordt gevraagd, maar ook of minderjarigen daadwerkelijk verhinderd worden om een bestelling te plaatsen. Theoretisch zou de toezichthouder hiervoor minderjarige testkopers kunnen inzetten. De regering acht dat vanuit ethisch oogpunt ontoelaatbaar. De persoonsgegevens van de minderjarige kunnen namelijk op een website achterblijven en daarmee algemeen bekend worden. Dit ondermijnt het toezicht en de minderjarige wordt niet voldoende beschermd. Er wordt daarom voorgesteld dat de toezichthouder onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt met betrekking tot zijn naam, adres en leeftijd op het moment van online of telefonische aankopen. Om te voorkomen dat de toezichthouder zich hierbij schuldig maakt aan valsheid in geschrifte, wordt voorgesteld de toezichthouder expliciet de bevoegdheid te geven om gebruik te maken van een fictieve identiteit. Op deze manier worden persoonsgegevens beschermd en kan alsnog het aankoopproces worden doorlopen. Er is geen andere wijze waarop de toezichthouder effectief toezicht kan houden op de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand.

Hetgeen in dit wetsvoorstel wordt geregeld sluit aan bij hetgeen is geregeld in de Europese verordening samenwerking consumentenbescherming⁹ welke zal worden uitgevoerd in de Wet handhaving consumentenbescherming. Het wetsvoorstel dat hierop betrekking heeft ligt ter advisering bij de Raad van State. Blijkens het conceptwetsvoorstel dat in internetconsultatie is geweest,¹⁰ is met dit wetsvoorstel voorzien in de bevoegdheid voor de NVWA om gebruik te maken van een fictieve identiteit bij de handhaving van artikel 5 van de Tabaks- en rookwarenwet. De voorgestelde bevoegdheid om gebruik te maken van een fictieve identiteit is een uitzondering op de identificatieplicht van toezichthouders die is opgenomen in artikel 5:12, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Deze uitzondering geldt alleen tijdens de inzet van de bevoegdheid. Als de toezichthouder na afloop of bij inzet van andere bevoegdheden wordt gevraagd om zijn identiteitsbewijs, dient hij of zij deze wel te tonen.

Het gebruik van een fictieve identiteit moet worden onderscheiden van anoniem toezicht. Dergelijk toezicht is in de praktijk gebruikelijk en behoeft geen expliciete wettelijke basis. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft geoordeeld dat vanwege de doeltreffendheid van het onderzoek naar de naleving van de wet het in beginsel toelaatbaar is dat toezichthouders anoniem toezicht uitoefenen.¹¹ De artikelen 5:13 en 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht bieden daar ruimte voor.

De handelswijze van de toezichthouder met gebruikmaking van een fictieve identiteit dient achteraf toetsbaar te zijn voor een rechter wanneer deze moet oordelen over de rechtmatigheid van de opgelegde sanctie. Met het oog daarop wordt de toezichthouder verplicht tot het opstellen van een verslag van hetgeen tijdens het onderzoek is voorgevallen. Deze plicht is ook in het wetsvoorstel opgenomen en komt overeen met hetgeen in het wetsvoorstel tot uitvoering van de Europese verordening samenwerking consumentenbescherming is opgenomen.

Ad e. Toezicht centraliseren bij de NVWA

Het toezicht op de regels voor verkoop van alcoholhoudende drank op afstand worden gecentraliseerd bij de NVWA. Doordat de NVWA landelijk is georganiseerd, speelt het geen rol dat alcoholhoudende drank in gemeente X wordt besteld en in gemeente Y wordt afgeleverd. De samenwerking met gemeenten blijft van groot belang, omdat gemeenten het beste zicht hebben op wat er lokaal in hun gemeente gebeurt.

De NVWA krijgt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om in een beleidsregel aan te geven hoe ze invulling geven aan deze toezichtstaak.

Ad III. Strafbaarstelling volwassenen die alcohol doorgeven aan minderjarigen

In het Nationaal Preventieakkoord is afgesproken dat de regering een voorstel tot wetwijziging doet om wederverstrekking van alcohol strafbaar te stellen. Onder wederverstrekking wordt verstaan het doorgeven van alcoholhoudende drank, na het moment van aankoop, aan iemand van wie niet is vastgesteld dat diegene 18 jaar of ouder is. Uit cijfers van NIX18 onderzoek blijkt dat 40% van de ouders en 44% van de meerderjarige Nederlanders het normaal vindt dat minderjarige alcohol drinken. Uit het Intraval onderzoek van 2016¹² blijkt dat jongeren in 83% van de gevallen alcohol krijgen van meerderjarige vrienden of familie. Partijen bij het Nationaal Preventieakkoord gaven ook aan dat zij vaak constateren dat alcoholhoudende drank wordt doorgegeven aan minderjarigen. De regering deelt met deze partijen dat dit een groot probleem is, omdat jongeren daardoor de kans lopen op gezondheidsschade.

⁹ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2017, L 345).

¹⁰ <https://www.internetconsultatie.nl/uitvoeringswetpc2017>.

¹¹ CBb 8 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:191, overweging 3.4.

¹² Intraval, Kopen en verkrijgen van alcohol door jongeren, 2016.

Naast maatregelen om jongeren te ontmoedigen om alcohol te drinken, wil de regering het verstrekken van alcohol aan minderjarigen door volwassenen strafbaar stellen. De verstrekking van alcohol aan personen van wie niet is vastgesteld dat zij 18 jaar zijn, is in de DHW al niet toegestaan. Daarnaast is in de DHW ook geregeld dat minderjarigen die op publieke plekken alcoholhoudende dranken in hun bezit hebben, strafbaar zijn. Met dit wetsvoorstel wordt het ook strafbaar als een volwassene, in de publieke ruimte, alcoholhoudende drank geeft aan een minderjarige.

Met het strafbaar stellen van wederverstrekking legt de regering ook een verantwoordelijkheid bij volwassenen om te voorkomen dat door hun toedoen minderjarigen alcoholhoudende dranken kunnen gebruiken en daardoor gezondheidsschade kunnen oplopen. De regering acht dit nodig, omdat uit het rapport van de Gezondheidsraad Alcohol en de hersenontwikkeling van jongeren (2018) blijkt hoeveel negatieve effecten alcohol heeft op het lichaam van een minderjarige en dat hoe jonger mensen beginnen met drinken hoe groter de kans is op problematisch alcoholgebruik op latere leeftijd.

Het effect van het strafbaar stellen van wederverstrekking is dat er twee boetes kunnen worden uitgedeeld als geconstateerd wordt dat een meerderjarige een minderjarige alcoholhoudende drank geeft, namelijk zowel de meerder- als de minderjarige kunnen een boete krijgen. De meerderjarige vanwege het verstrekken van de alcoholhoudende drank en de minderjarige vanwege het voorhanden hebben van alcoholhoudende drank in de publieke ruimte. De regering acht dit voorstel proportioneel om te bereiken dat het voor jongeren nog moeilijker wordt om aan alcohol te komen. Alternatieven als het aanspreken van verstrekkers en de NIX18 campagne zijn hier niet toereikend gebleken. Met dit voorstel wordt een duidelijk signaal gegeven dat alcohol en jongeren niet samengaan.

Ad IV. Uitzondering strafbaarstelling 16- en 17-jarige testkopers in het kader van toezicht

De DHW vereist dat alleen alcoholhoudende drank verstrekt mag worden aan iemand indien is vastgesteld dat hij of zij minimaal 18 jaar is. Om dit te controleren passen toezichthouders verschillende methodieken toe.

- Een eerste methode is dat de toezichthouder observeert of er een aankoop gedaan wordt door een consument die niet onmiskenbaar 18 jaar is en of daarbij de leeftijd wordt gecontroleerd. Deze methode vergt veel toezichten en daarnaast hebben toezichthouders aangegeven dat deze methode regelmatig leidt tot discussie als de verstrekker stelt dat hij de consument die niet onmiskenbaar ouder dan 18 jaar is, kent en hem niet meer om een identiteitsbewijs vraagt omdat hij weet dat de betrokkene meerderjarig is.
- Een tweede methode is dat de toezichthouder samenwerkt met een meerderjarige testkoper die zijns inziens niet onmiskenbaar ouder dan 18 jaar is en die een pseudoaankoop doet, zodat de toezichthouder kan beoordelen of er om een identiteitsbewijs is gevraagd. Deze methode leidt geregeld tot discussie of de testkoper onmiskenbaar 18 jaar is; de verstrekker stelt in die gevallen dat de testkoper meerderjarig is en dat het daarom goed was ingeschat om niet om een identiteitsbewijs te vragen. Daarnaast wordt met het vragen naar het identiteitsbewijs niet zeker gesteld dat de geboortedatum op de juiste manier wordt afgelezen. Toezichthouders zien hierin het risico dat een minderjarige – die zijn identiteitsbewijs toont – alsnog alcoholhoudende drank meekrijgt.
- Een derde methode die wordt toegepast is de samenwerking met 16- en 17-jarige testkopers. In dit geval is het klip en klaar dat er sprake is van een heterdaad als de testkoper een pseudoaankoop doet. Verstrekkers en toezichthouders hebben aan de preventietafel van het Nationaal Preventieakkoord aangegeven dat deze methode het meest wenselijk is, omdat het efficiënt is en discussie over het onmiskenbaar 18 jaar zijn voorkomt.

Toezichthouders van gemeenten en de NVWA hebben echter ook aangegeven dat de strafbaarstelling van 16- en 17-jarigen om alcoholhoudende drank in publieke ruimten voorhanden te hebben, de inzet van 16- en 17-jarigen testkopers bemoeilijkt. De testkoper doet namelijk een pseudoaankoop maar mag de alcoholhoudende drank niet aanraken. Dit leidt tot opvallende situaties, omdat de testkoper de alcoholhoudende drank niet wil aanpakken of wegloopt bij de bar zonder de alcoholhoudende drank te hebben aangeraakt. Deze situaties vallen bij verstrekkers op en kunnen de identiteit van de 16- of 17-jarige testkoper onthullen. Dit is onwenselijk voor de veiligheid van de testkoper en voor het nogmaals inzetten van de testkoper in hetzelfde werkgebied. De regering is het met de toezichthouders eens dat de strafbaarstelling van deze 16- en 17-jarigen voorbij gaat aan het doel van pseudoaankopen.

De regering stelt daarom voor om 16- en 17-jarigen die handelen in opdracht van een toezichthouder uit te zonderen van de strafbaarstelling van het aanwezig hebben of voor consumptie gereed houden van alcoholhoudende drank op voor publiek toegankelijke plaatsen. Hiermee wordt het mogelijk gemaakt dat zogenoemde 16- en 17-jarige testkopers worden ingezet om toe te zien op de naleving van het verbod om alcoholhoudende drank te verkopen aan minderjarigen.

De inzet van 16- en 17-jarige testkopers heeft drie voordelen ten opzichte van de inzet van meerderjarige testkopers.

- Ten eerste vergroot het de aanvaardbaarheid van de sanctie. Het vaststellen van de leeftijd op het moment dat alcoholhoudende drank wordt verstrekt, is een formele norm, terwijl de achterliggende materiële norm is dat er geen alcoholhoudende drank verstrekt mag worden aan minderjarigen. Indien iemand alleen de formele norm heeft overtreden, maar niet de achterliggende materiële norm, kan de sanctie als overdreven en bureaucratisch worden ervaren. Indien er echter alcoholhoudende drank is verstrekt aan een minderjarige dan is ook de achterliggende materiële norm overtreden en kan dit ertoe leiden dat de sanctie meer als passend wordt ervaren.
- Ten tweede zorgt de inzet van 16- en 17-jarige testkopers ervoor dat ook gecontroleerd kan worden of op het moment dat om een identiteitsbewijs wordt gevraagd, de leeftijd ook daadwerkelijk gecontroleerd wordt. Hiermee wordt voorkomen dat een verstrekker van alcoholhoudende drank slechts om het identiteitsbewijs vraagt, maar niet daadwerkelijk controleert of de klant de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en daardoor alsnog alcoholhoudende drank verkoopt aan een minderjarige.
- Ten derde voorkomt de inzet van 16- en 17-jarige testkopers de discussie over de vraag of een persoon onmiskenbaar de vereiste leeftijd heeft bereikt.

Gelet op het voorgaande acht de regering de inzet van 16- en 17-jarige testkopers proportioneel. Hierbij speelt mee dat slechts jongeren van 16- en 17-jaar hierbij mogen worden ingezet. Jongeren in deze leeftijd kunnen bijvoorbeeld ook alcoholhoudende drank verstrekken in het kader van werkzaamheden in een horecagelegenheid of bij een paracommerciële rechtspersoon zoals de sportvereniging. Ook kunnen 16- en 17-jarigen bij het werken in een supermarkt in aanraking komen met alcoholhoudende dranken. Door de uitzondering van strafbaarstelling voor 16- en 17-jarigen te creëren, kunnen testkopers twee jaar dienstdoen. Dit wordt redelijk geacht, vanwege de opleiding en het inwerken van de testkopers. Als alleen 17-jarige testkopers worden uitgezonderd, dan is het verloop te snel.

De regering vindt het van belang dat de inzet van 16- en 17-jarige testkopers met een aantal voorwaarden wordt omkleed. Om de veiligheid van de testkoper te borgen, dient er altijd een toezichthouder in de nabijheid van de testkoper te zijn. Het is daarnaast noodzakelijk dat de toezichthouder de test aankoop waarneemt, zodat op basis van zijn of haar waarneming een rapport van bevindingen of een proces-verbaal kan worden opgesteld en de identiteit van de minderjarige testkoper niet onthuld hoeft te worden.¹³ Verder dient de testkoper de

¹³ ABRvS3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:111.

alcoholhoudende drank na overhandiging alsnog weg te zetten of aan de toezichthouder te overhandigen. Het nuttigen van de aangekochte alcoholhoudende drank is niet toegestaan. Ook past het niet binnen de beginselen van behoorlijk bestuur om met de inzet van testkopers (ongeacht de leeftijd) verstrekkers van alcoholhoudende drank uit te lokken tot een andere overtreding dan waarop diens opzet reeds tevoren gericht was.¹⁴ Hierbij kan gedacht worden aan het dragen van make up of accessoires waardoor de leeftijd moeilijk ingeschat kan worden of het proberen overhalen van de verstrekker na initiële weigering om de alcoholhoudende drank te verstrekken. Toezichthouders kunnen beleidsregels opstellen waarin wordt kenbaar gemaakt hoe de inzet van 16- en 17-jarige testkopers wordt vormgegeven.

16- en 17-jarige testkopers kunnen door de toezichthouder zowel voor het toezicht op de leeftijdsgrens bij fysieke verkooppunten als bij bezorglocaties van verkoop op afstand worden ingezet. Het inzetten van minderjarige testkopers in het kader van onderzoek naar naleving, valt buiten de voorgestelde uitzondering voor strafbaarstelling omdat dit niet in het kader van toezicht plaatsvindt.

Ad V. Uitzondering strafbaarstelling 14- en 15-jarige VMBO leerlingen in het kader van horecastage

De Vereniging Scholen voor Horeca Onderwijs (VSHO) heeft aangegeven problemen te ondervinden van de DHW. Leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs die een horeca gerelateerde opleiding volgen en jonger zijn dan 16 jaar, mogen volgens de DHW namelijk geen dienstdoen in ruimtes waar alcoholhoudende dranken worden geschonken (artikel 24). Bovendien mogen jongeren onder de 18 jaar, met uitzondering van personen van 16 of 17 jaar die dienstdoen, geen alcohol in bezit hebben in de publieke ruimte (artikel 45).

Bovenstaande resulteert in problemen voor leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs. Ten eerste kunnen deze leerlingen niet meer oefenen met alcoholhoudende dranken serveren in het horecarestaurant van de school. Normaliter doen leerlingen hier hun eerste ervaring op in het derde leerjaar, wanneer zij 14 jaar zijn. Daarnaast merken scholen dat het moeilijker is geworden om stages, die de leerlingen in het laatste schooljaar doorgaans moeten afleggen, in reguliere horecagelegenheden te regelen. Deze instellingen vrezen daarbij immers de handhaving, die belegd is bij gemeenten.

Ongeveer 150 scholen bieden een horeca gerelateerde opleiding aan, waarbij leerlingen onder de 16 jaar kiezen voor een horecaopleiding of horecarichting.

Het betreft bovendien deels de groep kwetsbare leerlingen in het onderwijs, die leren door 'te doen' en de praktijkervaring opdoen met als doel uitstroom naar de arbeidsmarkt of doorstroom naar het mbo.

Voorgesteld wordt aan artikel 24 van de DHW een lid toe te voegen om het mogelijk te maken dat de leerlingen van bepaalde opleidingen als 14- of 15-jarige alcoholhoudende drank mogen schenken in het kader van hun opleiding. Het is belangrijk dat het alleen gaat om jongeren die een horecaopleiding volgen zoals vermeld in:

- artikel 10b lid 3 onder f, h, i, j en lid 7 onder a Wet op het voortgezet onderwijs;
- artikel 10b1 Wet op het voortgezet onderwijs (Leer-werktraject);
- artikel 10b8 Wet op het voortgezet onderwijs (entreeopleiding in het vmbo);
- artikel 10d lid 3 onder f, h, i, j en lid 7 onder b Wet op het voortgezet onderwijs;
- artikel 10f Wet op het voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs);
- artikel 14a van de Wet op de expertisecentra voor zover deze leerlingen onderwijs volgen conform artikel 10b lid 3 onder f, h, i, j en lid 7 onder a en artikel 10d lid 3 onder f, h, i, j en lid 7 onder b van de Wet op het voortgezet onderwijs
- artikel 14c van de Wet op de expertisecentra.

¹⁴ CBb 7 juni 2007, AB 2007/279 en CRvB 16 januari 2014 ECLI:NL:CRVB:2014:191.

De regering acht de beperking voor 14- en 15-jarige leerlingen om in het kader van hun opleiding te oefenen met het serveren van alcoholhoudende drank een onbedoeld effect van de leeftijdsgrens in de DHW. Met dit wetsvoorstel maakt de regering daarom voor die specifieke groep leerlingen het mogelijk om hun opleiding succesvol te doorlopen, waardoor ze ook betere kansen krijgen voor doorstroom naar het MBO of voor een betaalde baan.

Ad VI. Grondslag maken voor onafhankelijke positie en vergoeding Landelijke Examencommissie

In de DHW is bepaald dat een DHW-vergunning alleen wordt verleend indien de aanvrager aantoonbaar over voldoende kennis en inzicht beschikt met betrekking tot sociale hygiëne. Het beschikken over voldoende kennis moet worden bewezen door een inschrijving in het Register sociale hygiëne. Dit register wordt beheerd door de Landelijke Examen Commissie (hierna: LEC) van de Stichting Vakbekwaamheid Horeca (hierna: SVH 2.0). Deze instantie is daarvoor door de Minister van VWS aangewezen op grond van artikel 8, vijfde lid, DHW. De LEC voert haar taken zelfstandig en op transparante wijze uit op basis van de wet en ondersteunt daarmee de verantwoorde verstrekking van alcohol. De LEC beoordeelt de examens en curricula van opleiders en buitenlandse diploma's om op die manier te bepalen of een diploma recht geeft op inschrijving.

In het kader van de evaluatie van de DHW is de LEC geëvalueerd.¹⁵ Gebleken is dat de huidige wet- en regelgeving aangescherpt dient te worden om de LEC in staat te stellen de aan haar toegewezen verantwoordelijkheid op onafhankelijke wijze te kunnen invullen. Tot nu toe is de LEC ondergebracht bij de SVH 2.0. Deze Stichting Vakbekwaamheid Horeca heeft als doel om de vakbekwaamheid in de horeca te vergroten. Samen met partners uit het horecaonderwijs en bedrijfsleven ontwikkelt SVH 2.0 (digitale) leermiddelen en lesmethodes voor het (mbo-)onderwijs, opleiders en ondernemers. SVH 2.0 waarborgt kennis door het afnemen van examens en geeft inzicht in het opleidingsaanbod voor de horeca.

Om te voorkomen dat een onwenselijke dubbelrol ontstaat omdat de LEC ook examens en opleidingen van anderen dan de SVH 2.0 en buitenlandse diploma's moet beoordelen, is ervoor gekozen om de LEC op een andere wijze vorm te geven. Hierbij is, conform het Besliskader Privatisering en Verzelfstandiging¹⁶ in eerste instantie onderzocht of de publieke taken die door de LEC worden uitgevoerd ook door de Minister van VWS zelf uitgevoerd kunnen worden. Gebleken is dat dit niet wenselijk is. Ten eerste is onafhankelijke oordeelsvorming gewenst bij de erkenning van diploma's als bewijsstuk gelet op het ingewikkelde speelveld waarin de opleidingen voor sociale hygiëne zich bevinden. Over het algemeen gaat het om diploma's van middelbare beroepsopleidingen, maar er bestaan ook aanbieders van korte cursussen in sociale hygiëne bij private instellingen. Het is niet wenselijk dat de Minister van VWS zich mengt in het gedetailleerde en technische werkterrein van het onderwijs en in de beoordeling van de verschillende concurrerende aanbieders. Daarnaast is onafhankelijkheid van de LEC van belang bij het beoordelen van buitenlandse diploma's. De beoordeling van dergelijke diploma's kan grote gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt in de horeca en slijterijen in Nederland. Dit betreft zowel het toelaten als het juist niet toelaten van personen met bepaalde buitenlandse diploma's. Onafhankelijke beoordeling van de toetreding is daarom gewenst. Bijkomende reden om te kiezen voor een zelfstandige positie is de participatie van maatschappelijke organisaties. Er is bij de LEC veel specifieke deskundigheid aanwezig op het gebied van opleidingen in sociale hygiëne. Deze specifieke kennis is niet aanwezig op het Ministerie van VWS. Daarom is ervoor gekozen de publieke taken van de LEC niet bij de Minister van VWS onder te brengen, maar de LEC officieel om te vormen van een stichting tot een krachtens publiekrecht ingesteld zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Voor de vormgeving van een dergelijk zbo zijn drie opties onderzocht.

- Een speciaal voor deze activiteiten op te richten stichting waaraan de uitoefening van publieke taken wordt opgedragen. Deze optie wordt minder wenselijk geacht,

¹⁵ Pro Facto, evaluatie LEC-SVH in opdracht van het ministerie van VWS, oktober 2016.

¹⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, C.B.

aangezien een private rechtsvorm minder geschikt is voor de uitoefening van publieke taken.

- Een qua organisatie apart zbo. Het zou in dat geval gaan om een (erg) kleine zbo ressorterend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VWS. Hiermee is een onafhankelijke positie gewaarborgd, maar dient een nieuwe organisatie te worden vormgegeven hetgeen niet efficiënt is voor een dergelijk kleine organisatie.
- Een zbo dat organisatorisch is ondergebracht bij een bestaand agentschap. Aansluiten bij een bestaande overheidsorganisatie biedt de mogelijkheid om de voordelen van bestaande organisatorische voorzieningen en kennis te combineren met een onafhankelijke juridische status.

Met dit wetsvoorstel wordt voor de laatste optie gekozen. Er wordt een Landelijk commissie sociale hygiëne (Lcsh) opgericht, een zbo zonder rechtspersoonlijkheid. Organisatorisch wordt het Lcsh ondergebracht bij het Agentschap CIBG vanwege de daar aanwezige kennis en ervaring met het bijhouden van registers. Met het onderbrengen van de Lcsh bij het Agentschap CIBG worden de professionaliteit en de ondersteuning voor zo'n klein zbo gegarandeerd. Tegelijkertijd kan om redenen van efficiëntie bij een bestaande overheidsorganisatie worden aangesloten.

Ten slotte is uit een rechterlijke uitspraak gebleken dat de SVH 2.0 geen (wettelijke) basis heeft om leges te vragen voor hun werkzaamheden. Met dit wetsvoorstel wordt daarom naast het creëren van een transparante en onafhankelijke werkwijze, een basis voor kostendekkende tarieven voor de Lcsh opgenomen in de DHW. De financiering van de Minister van VWS komt dan te vervallen.

Ad VII. Intrekken Besluit eisen inrichtingen DHW

De DHW stelt een aantal extra eisen specifiek voor lokalen waar een DHW-vergunning voor wordt aangevraagd. Deze eisen zijn aanvullend op de algemene eisen uit het Bouwbesluit. Het gaat hier om eisen als een minimale vloeroppervlakte, luchtverversingscapaciteit, voorzieningen voor elektriciteit, twee afgescheiden wc's en drinkwatervoorzieningen.

Vanuit het bedrijfsleven komt vaak het geluid dat de eisen in het Besluit eisen inrichtingen DHW niet meer van deze tijd zijn; ze zijn reeds geregeld in het Bouwbesluit en verhogen de regeldruk. Ook vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) is aangegeven dat de eisen onnodig aanvullend zijn op het Bouwbesluit.

Deze geluiden hebben ertoe geleid dat de regering voornemens is om bovenstaande eisen te schrappen en daarmee het Besluit eisen inrichtingen DHW te laten vervallen. Dit besluit bevat echter een specifieke eis waar de regering wezenlijk belang aan hecht. Het betreft hier het scheiden van de slijtlokaliteit met andere bedrijfsactiviteiten door een verbindingsruimte. Deze eis heeft betrekking op supermarkten die in een afgesloten ruimte ook sterk alcoholhoudende dranken verkopen met een slijtersvergunning. Ook is het van toepassing op een slijterij die een aparte lokaliteit kan hebben om cursussen en betaalde proeverijen aan te bieden. Voor deze scheiding van functies bevat het Bouwbesluit geen eisen wat ertoe leidt dat bij schrappen van het Besluit eisen inrichtingen DHW er geen regels meer zijn over de tussenruimte tussen de slijtlokaliteit en de andere ruimte. Om die reden wordt alleen dit deel uit het Besluit eisen inrichtingen DHW gehandhaafd en opgenomen in dit wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel wordt de algemene regel opgenomen dat een slijtlokaliteit niet rechtstreeks in verbinding mag staan met een ruimte die gebruikt wordt voor andere doeleinden. Bij ministeriële regeling zullen regels worden gesteld aan de minimale ruimte die tussen een slijtlokaliteit en de andere ruimte moet zijn. Hiervoor zullen de regels uit het huidige Besluit eisen inrichtingen DHW worden overgenomen.

Ad VIII. Veranderen van de naam van de wet in Alcoholwet

Met dit wetsvoorstel wordt de naam van de wet aangepast, zodat het aansluit bij de strekking van de wet. De naam Drank- en Horecawet leidt in de praktijk namelijk nogal eens tot verwarring. Wat is precies drank en de wet gaat toch over meer dan alleen horeca? Om onduidelijkheid weg te nemen wordt de naam gewijzigd in: Alcoholwet. Meer specifiek gaat de Alcoholwet over de regels rondom de verkoop en gebruik van alcoholhoudende drank in relatie tot de volksgezondheid, zoals reclame, leeftijd en opleidingseisen.

3. Regeling in Europese en internationale context

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Overtreding van de leeftijdsgrens voor de verkoop van alcoholhoudende dranken kan worden bestraft met een bestuurlijke boete. Omdat dit een punitieve sanctie is, is artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) dat het recht op een eerlijk proces behelst, van toepassing. De inzet van een fictieve identiteit of minderjarige testkopers kan de vraag oproepen of in deze gevallen de rechten op een eerlijk proces niet worden geschonden. Eén van de rechten die wordt afgeleid uit artikel 6 EVRM is het recht op een cautie. De vraag kan worden opgeworpen of een verkoper van alcoholhoudende drank recht heeft op een cautie voordat hij wordt benaderd door een toezichthouder met een fictieve identiteit of door de door de toezichthouder ingezette minderjarige testkopers. Echter, het recht op een cautie bestaat alleen als er sprake is van een 'criminal charge'. De genoemde bevoegdheden worden echter ingezet in het kader van gewoon toezichthoudend handelen, waardoor er op dat moment nog geen sprake is van een 'criminal charge'. Dit is bevestigd door het CBb in het kader van anoniem toezicht.¹⁷

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft in beginsel geen bewijsregels afgeleid uit artikel 6 EVRM. Het EHRM heeft echter wel bepaald dat het publieke belang dat gediend is bij de strijd tegen verboden activiteiten geen rechtvaardiging biedt voor het uitlokken van overtredingen door politie.¹⁸ Aan de andere kant is het gebruik van undercover agenten volgens het EHRM wel toegestaan zolang zij geen crimineel voornemen veroorzaken dat eerder afwezig was. Undercover agenten kunnen wel worden gebruikt als de overtreder niet wordt uitgelokt tot een andere overtreding dan waarop zijn opzet reeds was gericht.¹⁹ Binnen deze kaders kan ook de inzet van een fictieve identiteit of minderjarige testkopers worden gebruikt.

Vrij verkeer van goederen

De eisen uit dit wetsvoorstel zouden kunnen worden beschouwd als kwantitatieve invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VWEU). Het gaat hierbij meer in het bijzonder om de regels die gesteld worden aan verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken en het verbod op prijsacties met meer dan 25% korting voor alcoholhoudende dranken. Op grond van artikel 36 van het VWEU is het lidstaten toegestaan een kwantitatieve invoerbepaling of maatregel van gelijke werking in te voeren indien aan een aantal voorwaarden is voldaan die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) verder zijn uitgewerkt:

- de maatregel moet beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang;
- de maatregel moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen;
- de maatregel mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel;
- de maatregel moet kenbaar en voorspelbaar zijn;
- de maatregel moet zonder discriminatie worden toegepast.²⁰

¹⁷ CBb 8 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:191, overweging 3.4.

¹⁸ EHRM 9 juni 1998, nr. 44/1997/828/1034, *Teixeira de Castro t. Portugal*, overweging 36.

¹⁹ Idem, overweging 32.

²⁰ HvJ EG 30 november 1995, nr. C-55/94 (Gebhard); HvJ EG 4 juli 2000, nr. C-424/97 (Haim); HvJ EG 1 februari 2001, nr. C-108/96 (Mac Quen e.a.).

Naar het oordeel van de regering zijn de hier opgenomen maatregelen, als die al handelsbelemmerend zouden zijn, gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. Artikel 36 VWEU noemt de bescherming van de gezondheid expliciet als rechtvaardigingsgrond. Uit de jurisprudentie van het HvJEU blijkt dat lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.²¹

Verkoop op afstand is in dit wetsvoorstel zodanig gedefinieerd dat de regels daarover slechts van toepassing zijn indien degene die bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank verkoopt en de particulier die de alcoholhoudende drank koopt beiden in Nederlands gevestigd zijn. De regelgeving is dus niet van toepassing op grensoverschrijdende situaties, omdat bezorging van alcoholhoudende dranken over het algemeen slechts over korte afstand plaats vindt. Gelet hierop kan worden gesteld dat deze maatregelen geen maatregel van gelijke werking zijn als een kwantitatieve invoerbepaling. Mocht dat toch het geval zijn, dan geldt de volgende rechtvaardiging.

Inname van alcohol door jongeren is schadelijk; dit blijkt uit vele wetenschappelijke onderzoeken.²² Daarom geldt sinds 2015 dat alcohol niet verstrekt mag worden aan personen jonger dan 18 jaar. Uit nalevingsonderzoek is gebleken dat bij verkoop op afstand, waarbij de alcohol wordt verstrekt aan de deur of wordt opgehaald bij een distributiepunt van de bezorgdienst, de naleving van deze regel erg slecht is.²³ Daarom kiest de regering ervoor om extra regels te stellen die de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand moeten verbeteren. Deze regels hebben tot doel dat minder jongeren onder de 18 jaar de beschikking krijgen over alcoholhoudende drank. De regels worden daarom gerechtvaardigd in het belang van de volksgezondheid. De eisen zullen zonder discriminatie worden toegepast ongeacht de nationaliteit van de verkoper of de herkomst van de alcoholhoudende drank. Aan de eisen van kenbaarheid en voorspelbaarheid wordt voldaan doordat de eisen in regelgeving worden neergelegd en deze regelgeving wordt bekend gemaakt in het Staatsblad en in de Staatscourant. In hoeverre de eisen geschikt zijn om het nagestreefde doel te waarborgen en in hoeverre de eisen niet verder gaan dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken, hangt af van de verdere uitwerking van de eisen die in lagere regelgeving zal plaatsvinden. In de toelichting hierbij zal aan deze aspecten aandacht worden besteed.

Prijsacties vergroten de verleiding voor consumenten om meer alcoholhoudende drank te kopen dan de consument in eerste instantie van plan was. Hierdoor kunnen consumenten meer alcoholhoudende drank consumeren omdat de drank al gekocht en voorhanden is. Dit is onwenselijk omdat alcoholhoudende drank een verslavend product is dat tot ernstige gezondheidsschade kan leiden. Door prijsacties te beperken, wil de regering problematisch alcoholgebruik tegengaan. Het verbod op prijsacties met meer dan 25% korting is daarom gerechtvaardigd in het belang van de volksgezondheid. Het HvJEU heeft bepaald dat het niet onredelijk is om aan te nemen dat een maatregel die tot doel heeft de prijs van goedkope alcoholhoudende dranken te verhogen geschikt is om het alcoholgebruik in het algemeen en dat van risico- en probleemdrinkers in het bijzonder, terug te dringen aangezien risico- en probleemdrinkers overwegend goedkope alcoholhoudende drank kopen.²⁴ Daarbij is van belang dat deze maatregel deel uitmaakt van een breder beleid ter bestrijding van risico- en probleemdrinkers²⁵ welke zijn opgenomen in het Nationaal Preventieakkoord.²⁶

De voorgestelde maatregel gaat niet verder dan nodig is om het gestelde doel te bereiken. Hierbij is in de eerste plaats van belang dat de vrije prijsvorming van ondernemers in het kader van de

²¹ HvJEU 13 juli 2004, C-262/02 (Commissie t. Frankrijk), overweging 33.

²² Gezondheidsraad, Alcohol en hersenontwikkeling bij jongeren, 17 december 2018.

²³ Objectief, Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcoholverkoop aan minderjarigen in 2018, 2019.

²⁴ HvJEU 23 december 2015, C-333/14 (Scotch Whisky Association), overweging 36.

²⁵ Idem, overweging 37 en 38.

²⁶ Nationaal Preventieakkoord, Naar een Gezonder Nederland, 23 november 2018.

gebruikelijke prijs ongemoeid wordt gelaten. De voorgestelde maatregelen hebben slechts betrekking op tijdelijke prijsacties en op promotie die de indruk wekt dat er sprake is van een korting van meer dan 25%. In de tweede plaats is van belang dat niet alle prijsacties met alcoholhoudende drank voor gebruik niet ter plaatse worden verboden, maar slechts de prijsacties waarbij grote kortingen (van meer dan 25%) worden gegeven. De voorgestelde maatregel is daarmee proportioneel. Verder is de voorgestelde maatregel kenbaar en voorspelbaar omdat deze in regelgeving wordt neergelegd en wordt gepubliceerd in het Staatsblad. Ten slotte wordt de maatregel zonder discriminatie toegepast omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de herkomst van de alcoholhoudende drank of van de verkoper. Op grond van het voorgaande acht de regering de voorgestelde maatregelen in overeenstemming met de Europese regels met betrekking tot het vrij verkeer van goederen.

Notificatie

Het ontwerp van dit wetsvoorstel is op [pm datum] ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535²⁷ voorgelegd aan de Europese Commissie en de andere lidstaten van de Europese Unie. Deze notificatie is gedaan omdat artikel I van dit wetsvoorstel mogelijk technische voorschriften bevat in de zin van Richtlijn (EU) 2015/1535. Naar aanleiding van deze notificatie [pm invullen na afloop standstill].

4. Gevolgen voor uitvoering en handhaving

Dit wetsvoorstel heeft op een aantal punten gevolgen voor het toezicht en handhaving op de naleving van de wet.

Toezicht door gemeenten

Het toezicht op en de handhaving van de Drank- en Horecawet is in 2013 gedecentraliseerd naar gemeenten. Toezichthouders van gemeenten houden reeds toezicht op naleving van de leeftijdsgrens door verstrekkers in publieke ruimten en op het aanwezig hebben van alcoholhoudende drank door jongeren die nog geen 18 jaar oud zijn. Met deze wetswijziging wordt de toezichtstaak uitgebreid met toezicht op het doorgeven van alcoholhoudende drank aan personen die nog geen 18 jaar zijn. Omdat toezichthouders deze nieuwe taak mee kunnen nemen in het toezicht dat al plaatsvindt op locaties waar alcoholhoudende drank wordt verstrekt, gaat de regering ervan uit dat dit geen toename van de toezichtcapaciteit door gemeenten vraagt. Er is daarentegen juist minder toezicht nodig door gemeenten op de inrichtingseisen van horecainrichtingen, door het schrappen van het Besluit eisen inrichtingen. Daarnaast wordt het toezicht deels gecentraliseerd bij de NVWA, waardoor de gemeentelijke toezichthouder geen toezicht meer hoeft te houden op naleving van de regels bij verkoop op afstand of bij prijsacties op alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse. Voor het toezicht op leerlingen die stage lopen, blijft een leeftijdsgrens van kracht al wordt deze verlaagd naar 14 jaar. Tot slot wordt het toezicht op de leeftijdsgrens voor gemeenten vereenvoudigd door de mogelijkheid om testkopers van 16 en 17 jaar in te zetten in het kader van toezicht. [pm reactie VNG]

Toezicht door de NVWA

Hoewel het toezicht op de DHW in 2013 is overgeheveld van de NVWA naar gemeenten, komt met dit wetsvoorstel het toezicht op twee onderdelen weer terug bij de NVWA. Allereerst voor het toezicht op prijsacties met meer dan 25% korting op de reguliere prijs voor alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse. Daarnaast voor het toezicht op verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken in Nederland, die op het adres van geadresseerde of op een bedrijfsmatig ophaalpunt worden verstrekt. [pm reactie NVWA]

5. Gevolgen voor regeldruk

²⁷ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij.

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk van bedrijven die alcoholhoudende dranken online willen aanbieden. Verstrekkers die alcoholhoudende drank online gaan verkopen moeten een geborgde werkwijze opstellen waarin wordt bepaald hoe iedereen in de keten ervoor zorgt dat de leeftijdsgrens wordt nageleefd. In lagere regelgeving worden de eisen van de geborgde werkwijze bepaald. Dan wordt ook de regeldruk toegelicht.

Daarnaast zal voor online aanbieders van alcoholhoudende dranken de regeldruk toenemen als er eisen worden gesteld aan het leeftijdsverificatiesysteem. Dit zal ook in lagere regelgeving vorm krijgen.

6. Advisering en consultatie

[pm na consultatie]