

Reactie op het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet in verband met het Nationaal Preventieakkoord en de evaluatie van de wet

Publicatiedatum 28-03-2019
Einddatum consultatie 08-05-2019

Bron documenten: <https://www.internetconsultatie.nl/drankenhorecawet>

Status: Openbaar

Inleiding

Het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet in verband met het Nationaal Preventieakkoord en de evaluatie van de wet dat op 28 maart 2019 ter consultatie is voorgelegd bestaat uit verschillende onderdelen. Deze reactie bevat opmerkingen over de Concept regeling (wetsvoorstel) en de Ontwerp toelichting (Memorie van Toelichting).

Opmerkingen over de Concept regeling (wetsvoorstel)

Artikel I

A

Het onderdeel “verkoop of afstand” richt zich op verkoop van alcoholhoudende drank via internet.

Commentaar:

Het onderdeel is beperkt tot bedrijven en particulieren die zich in Nederland bevinden. Dat betekent dat het artikel niet geldt voor bedrijven die zich in het buitenland bevinden of in het buitenland zijn gevestigd. Dit biedt bedrijven de mogelijkheid om de nieuwe regels rond verkoop of afstand te ontwijken, zeker als het gaat om een webshop die zwakalcoholhoudende dranken aanbiedt op internet.

B

In artikel 2a (nieuw) wordt geregeld dat alcoholhoudende drank in de detailhandel niet mag worden aangeboden of verstrekt tegen een prijs die lager is dan 75% van de normale (reguliere) prijs.

Commentaar:

Het voorstel vloeit voort uit het Nationaal Preventieakkoord, waarin staat dat aanbiedingen van alcoholhoudende drank in de detailhandel worden beperkt tot maximaal 25% korting. Deze maatregel is bevorderlijk voor de volksgezondheid.

Het Nationaal Preventieakkoord is nog niet besproken in de Tweede Kamer, dus deze maatregel kan nog worden aangepast of worden tegengehouden.

C

Leidinggevendens moeten beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne. Dat betekent dat ze een Diploma sociale hygiëne moeten hebben en dat ze worden ingeschreven in het landelijk register sociale hygiëne. Dit register wordt beheerd door de SVH: <https://www.svh.nl/Registers/Register-Sociale-Hygiene/>.

Commentaar:

In de praktijk gebeurt dit al. Het is goed dat dit nu ook wettelijk wordt vastgelegd.

D

Een slijtlokaliteit mag niet in directe verbinding staan met een andere winkelruimte. Er worden eisen gesteld aan de minimale verbindingruimte tussen een slijtlokaliteit en een winkelruimte.

Commentaar:

Dit is een rechtstreeks gevolg van het schrappen van het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. De reeds bestaande bepaling dat er tussen slijterijen en andere winkelruimten een verbindingruimte moet zijn blijft gehandhaafd, maar alle andere regels komen te vervallen. Zo hoeft een slijtlokaliteit straks niet meer een vloeroppervlakte te hebben van ten minste 15 m² of aan alle zijden gesloten wanden te hebben met een hoogte van ten minste 2,40 m.

Het schrappen van het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet is een onwenselijke ontwikkeling en een onverstandig besluit. De eisen die in dit besluit staan hebben als doel een veilige en sociaal-hygiënische omgeving te creëren. Het schrappen van deze eisen druist in tegen de belangen die de wet beoogt te beschermen. Zie ook het commentaar op de Ontwerp toelichting (Memorie van Toelichting), pagina 6 en 7.

F

Alleen slijterijen of partijen-cateringbedrijven mogen sterke drank aanbieden of afleveren in het kader van verkoop op afstand.

Commentaar:

In dit artikel komt de definitie van “partijen-catering” te vervallen. Het zou beter zijn deze definitie te verplaatsen en als apart onderdeel toe te voegen aan artikel 1 van de wet. De huidige definitie voldoet en kan worden overgenomen:

“Onder partijen-catering wordt verstaan het, gepaard gaande met dienstverlening, bedrijfsmatig verstrekken van gerechten en dranken voor gebruik bij besloten partijen op een door een opdrachtgever te bepalen plaats, die slechts incidenteel beschikbaar is voor dergelijke partijen.”

Het is vooral van belang deze definitie te handhaven, omdat bij partijen-catering meestal geen sprake is van verkoop of afstand. Het hele idee achter partijen-catering is juist dat een bedrijf wordt ingehuurd dat de catering ter plaatse verzorgt.

Opvallend genoeg wordt hier in de Memorie van Toelichting geen aandacht aan besteed.

H

In artikel 20a (nieuw) worden eisen gesteld aan de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank. Deze eisen hebben betrekking op:

- a. het hanteren van een leeftijdsverificatiesysteem op het moment van aankoop;
- b. het hanteren van een werkwijze waarmee wordt gewaarborgd dat de alcoholhoudende drank slechts wordt afgeleverd op het adres van de geadresseerde of bij een distributiepunt en dat de leeftijd van de persoon aan wie de alcoholhoudende drank wordt verstrekt, wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 20, derde lid.

Als dit niet is geregeld, mag geen alcoholhoudende drank worden aangeboden of verkocht via internet. Ook wordt het straks verboden om in het kader van de verkoop van alcoholhoudende drank via internet een verkoopovereenkomst te sluiten met iemand van wie is vastgesteld dat die jonger is dan 18 jaar.

Commentaar:

De naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcoholhoudende drank via internet is al jaren zeer slecht, dus het is goed dat er regels komen voor de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank.

Alleen, op grond van deze nieuwe regels moet straks 2 keer op leeftijd worden gecontroleerd bij de verkoop van alcoholhoudende drank via internet: 1 keer op het moment van aankoop en 1 keer op het moment van afleveren. Dit leidt tot dubbele verwerking van persoonsgegevens van consumenten voor een en dezelfde transactie. Daardoor is mogelijk sprake van bovenmatige verwerking van persoonsgegevens, hetgeen zou betekenen dat deze bepaling in strijd is met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Opvallend genoeg wordt hier in de Memorie van Toelichting geen aandacht aan besteed. Onduidelijk is bijvoorbeeld of dit is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens en wat hun standpunt hierover is.

L

Toezichthouders mogen zich straks voordoen als jongeren om te controleren of in het kader van de verkoop van alcoholhoudende drank via internet toch een verkoopovereenkomst wordt gesloten met iemand van wie is vastgesteld dat die jonger is dan 18 jaar.

Commentaar:

De bevoegdheid om gebruik te maken van een fictieve identiteit, zodat toezichthouders zich kunnen voordoen als een jongere bij de verkoop van alcoholhoudende drank via internet, is een oplossing voor de helft van het probleem.

Door te controleren op het hanteren van een leeftijdsverificatiesysteem op het moment van de aankoop van alcoholhoudende drank via internet wordt de uiteindelijke verstrekking van alcoholhoudende drank aan minderjarigen niet voorkomen. Bestellen en afleveren zijn qua tijd en handeling twee verschillende gebeurtenissen, zeker als het gaat om het verstrekken van fysieke producten, zoals flessen drank.

In tegenstelling tot de bescherming van persoonsgegevens van consumenten (zie het commentaar bij onderdeel H), wordt in de Memorie van Toelichting de nodige aandacht besteed aan de bescherming van de persoonsgegevens van de toezichthouder.

R

Het is verboden voor personen onder de 18 jaar om alcoholhoudende drank aanwezig te hebben in voor publiek toegankelijke plaatsen, met uitzondering van de detailhandel.

Op dit verbod komen de volgende uitzonderingen:

- Personen van 16 of 17 jaar die dienst doen in de horeca, waaronder barvrijwilligers in een sportkantine;
- personen van 16 of 17 jaar die handelen in opdracht van een toezichthouder;
- leerlingen onder de 16 jaar die dienst te doen in een horecalokaliteit, gedurende de tijd dat daarin dranken worden verstrekt.

Commentaar:

Opvallend genoeg komt er geen uitzondering voor personen van 16 of 17 jaar die worden ingezet in het kader van nalevingsonderzoek. Het is aan te raden om deze categorie alsnog toe te voegen, zeker nu gemeenten, het ministerie van VWS en de branche regelmatig opdracht geven tot het uitvoeren van zogenaamde "mystery shop" onderzoeken.

S

Het wordt verboden voor personen die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt op voor publiek toegankelijke plaatsen anders dan bedrijfsmatig alcohol te verstrekken aan een persoon die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt.

Overtreding van dit artikel wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie.

Commentaar:

Op verzoek van partijen zoals de NVDI wordt een verbod op het doorgeven van alcoholhoudende drank geïntroduceerd. De vraag is of dit verbod iets toevoegt. Zoals de bepaling nu is geformuleerd, zal het in de praktijk niet gaan werken.

1. Het gaat om een strafrechtelijke overtreding. Dat betekent dat er proces-verbaal moet worden opgemaakt door een boa als een overtreding wordt geconstateerd.
2. Het doorgeven van alcoholhoudende drank is een korte handeling. Een boa moet deze handeling zelf vaststellen, anders kan hij geen proces-verbaal opmaken.
3. In de praktijk zullen boa's hierdoor vaker in lastige en onveilige situaties terecht komen. Als een ouder of een groep jongeren straks een boete krijgt omdat ze een glas bier aan een minderjarige verstrekken, kan de sfeer snel omslaan en grimmig worden.
4. De belangrijkste vraag blijft onbeantwoord: hoe kan iemand die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt weten dat de persoon aan wie hij alcoholhoudende drank doorgeeft de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt? Dat is lang niet in alle gevallen duidelijk. Toch zal een boa in alle gevallen moeten aantonen dat degene die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt wist dat de persoon aan wie hij alcoholhoudende drank verstrekte jonger was dan 18 jaar. Anders is er geen sprake van een strafbaar feit. Ondernemers moeten volgens artikel 20 van de Drank- en Horecawet bij twijfel de leeftijd vaststellen aan de hand van een identiteitsbewijs. Op grond daarvan zijn ze bevoegd om naar een identiteitsbewijs te vragen. Ook boa's zijn bevoegd om naar een identiteitsbewijs te vragen. Burgers hebben deze bevoegdheid onderling niet. Een burger mag alleen aan iemand vragen hoe oud die is. Als deze persoon vervolgens zegt 18 jaar oud te zijn, dan is er in principe geen sprake van een verwijtbare handeling.

Op grond van bovenstaande overwegingen zou de bepaling beter anders worden geformuleerd, bijvoorbeeld als volgt:

“Het is verboden voor personen die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, op voor publiek toegankelijke plaatsen anders dan bedrijfsmatig alcohol te verstrekken aan een persoon waarvan ze weten dat die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt”.

Maar ook in dat geval blijft de vraag hoe een boa dit kan aantonen.

Kortom, deze bepaling voegt weinig toe, zorgt voor onduidelijkheid en onbegrip en voor potentieel gevaarlijke situaties. Een minderjarige die alcoholhoudende drank aanwezig heeft of voor consumptie gereed heeft op voor publiek toegankelijke plaatsen krijgt nu al een strafrechtelijke boete op grond van artikel 45 van de wet. Daar komt straks een verbod bij dat niet of nauwelijks te handhaven is. De vraag is wat zo'n verbod toevoegt. Een ondernemer heeft een commercieel belang bij het verstrekken van alcoholhoudende drank. Op grond daarvan valt een strafrechtelijke boete te rechtvaardigen. Maar bij gedragingen van burgers onderling lijkt een strafrechtelijke boete geen proportioneel middel. De overheid zou beter de NIX18 campagne kunnen intensiveren om op die manier bewustwording te creëren over de risico's van alcohol, in plaats van ouders en vrienden te bestraffen voor het doorgeven van een biertje. Als alcohol echt zo gevaarlijk is, dan moet je als overheid het middel verbieden, niet alle gedragingen daaromheen.

V

De naam van de wet wordt gewijzigd van “Drank- en Horecawet” naar “Alcoholwet”.

Commentaar:

Op zich is deze nieuwe naam een verbetering. Het betekent alleen wel dat alle materialen en websites in het kader van opleiding, voorlichting, etc. moeten worden aangepast. Dat wordt een kostbare operatie. Gelukkig heeft de Rijksoverheid de domeinnaam <http://alcoholwet.nl/> al geregistreerd.

Commentaar op de Concept toelichting (Memorie van Toelichting)

Algemeen

De Drank- en Horecawet is gewijzigd in 2013 (decentralisatie) en in 2014 (leeftijdsgrens verhoogd naar 18 jaar). Niet in 2014 en 2015, zoals nu in de Memorie van Toelichting staat. Dit moet worden aangepast.

Besluit eisen inrichting DHW

Op grond van de Drank- en Horecawet worden extra eisen gesteld die specifiek gelden voor lokaliteiten met een drank- en horecaverunning. Deze eisen zijn een aanvulling op de algemeen geldende eisen uit het Bouwbesluit. Het gaat om eisen als minimale vloeroppervlakte, luchtverversingscapaciteit, voorzieningen voor elektriciteit, twee gescheiden 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.

Commentaar:

Dit is een slecht en ondoordacht voorstel. Eisen zoals een minimum vloeroppervlakte (voor horeca 35 m² en voor slijterijen 15 m²), een minimale hoogte van 2.40 m, luchtverversingscapaciteit en twee volledig van elkaar gescheiden toiletgelegenheden hebben een belangrijke functie als het gaat om het waarborgen van de (sociaal-hygiënische) veiligheid van de bezoekers. Een horecagelegenheid is nu eenmaal niet altijd een veilige plek, zeker niet voor vrouwen.

Aangetoond dat omgevingsfactoren van invloed kunnen zijn op het gedrag van mensen. Door het schrappen van deze eisen brengt de overheid burgers in gevaar. Als er een heftig incident is (denk aan Volendam) zal er vanuit de samenleving de roep komen om aanvullende eisen. Dan valt niet uit te leggen dat de bestaande eisen allemaal zijn geschrapt. Op zijn minst zouden enkele van deze eisen in de wet moeten worden overgenomen. Nu is dat alleen het geval met de verplichting een verbindingruimte te hebben tussen een slijtlokaliteit en een winkelruimte. Dat is volstrekt onvoldoende.

De DHW werkt met een systeem van gebonden beschikkingen. Als aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan, is de burgemeester verplicht een vergunning te verlenen. Als het Besluit eisen inrichting DHW komt te vervallen, zijn kroegen met een vloeroppervlakte van 6 m², zonder verdere faciliteiten voor de bezoeker, toegestaan. Dat is een onwenselijke ontwikkeling.

Minder voorwaarden leidt tot meer horecagelegenheden. In veel gemeenten is nu al sprake van een enorm overschot aan horeca. Deze ontwikkeling tast de leefbaarheid van de binnensteden aan. Zie bijvoorbeeld <https://www.ad.nl/utrecht/opinie-groei-van-horeca-in-binnenstad-tast-leefbaarheid-aan~a21227c1/> en <https://www.retailstatesolutions.com/zwakkere-binnensteden-door-te-veel-horeca/>. Met het schrappen van het Besluit eisen inrichting DHW zal het aantal horecagelegenheden (en daarmee het aantal incidenten) verder toenemen, met alle negatieve gevolgen van dien.

Op grond van het bovenstaande zou het voornemen om de eisen te schrappen en het Besluit eisen inrichtingen DHW te laten vervallen moeten worden heroverwogen.

mr. Kaj Hollemans
KH Legal Advice
Den Haag