

Kenmerk	W13.21.0052/III
Datum aanhangig	3 maart 2021
Datum vastgesteld	21 april 2021
Datum advies	21 april 2021
Datum publicatie	10 juni 2021
Vindplaats	Staatscourant 2021, nr. 35722

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 3 maart 2021, no.2021000356, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels ter uitvoering van de Alcoholwet (Alcoholbesluit), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit heeft onder meer tot doel om de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand van alcoholhoudende drank te vergroten en om de handhaving ervan te verbeteren. Daartoe worden nadere regels gesteld waardoor iedere verkoper op afstand verplicht wordt tot het beschikken over en hanteren van een werkwijze waarmee wordt gewaarborgd dat de alcoholhoudende drank slechts wordt verstrekt aan meerderjarige kopers. Ook worden eisen gesteld aan een verificatie van de leeftijd van de koper bij het plaatsen van een bestelling.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de regeling van verkoop op afstand in het ontwerpbesluit en de effectiviteit daarvan. Gelet op de inhoud van het ontwerpbesluit en de toelichting is onduidelijk in hoeverre de voorgestelde regeling het beoogde effect zal hebben, te weten het voorkomen van de verstrekking van alcoholhoudende drank aan minderjarigen. Daarnaast maakt zij een opmerking over de Europese notificatie van het ontwerpbesluit. In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Inhoud van het ontwerpbesluit

In het ontwerpbesluit zijn onder meer de open normen uit de Alcoholwet ingevuld over de verkoop op afstand. (zie noot 1) Van verkoop op afstand is sprake als het aanbieden en de aankoop van alcoholhoudende dranken plaatsvindt via internet of telefoon, met bezorging van de alcoholhoudende drank op het adres van de geadresseerde of bij een bedrijfsmatig ophaalpunt. (zie noot 2) Bij de aankoop wordt een leeftijdsverificatie vereist. (zie noot 3) Middels een voorgeschreven werkwijze dient de verkoper ervoor te zorgen dat de leeftijdsgrens van 18 jaar wordt nageleefd in de gehele keten, vanaf het moment van verzending tot en met het moment van aflevering. (zie noot 4) De verplichting tot het

beschikken over en hanteren van een werkwijze waarmee wordt gewaarborgd dat de alcoholhoudende drank slechts wordt afgeleverd aan een persoon van wie de leeftijd wordt vastgesteld, volgt uit artikel 20a, eerste lid, onderdeel b, van de Alcoholverwet.

2. Effectiviteit regels verkoop op afstand

Het ontwerpbesluit stelt nadere regels aan de verkoop op afstand met, kort gezegd, een leeftijdsverificatie bij aankoop en een voorgeschreven werkwijze. De vraag rijst of de voorgestelde regels daadwerkelijk zullen bijdragen aan het verbeteren van de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar bij thuisbezorgkanalen. (zie noot 5) De Afdeling wijst in dit verband op het volgende.

a. Controle van de leeftijd bij het plaatsen van een bestelling

De Alcoholverwet verplicht tot het hanteren van een leeftijdsverificatiesysteem op het moment van aankoop bij verkoop op afstand. (zie noot 6) De voorgestelde regels over leeftijdsverificatie in het ontwerpbesluit houden in:

- i) het beantwoorden van een leeftijdsvraag door de koper bij iedere online of telefonische aankoop vóór afronding van het aankoopproces;
- ii) een actieve handeling van de koper daarbij; en
- iii) een melding dat de leeftijd ook wordt gecontroleerd bij bezorging. (zie noot 7)

Volgens de toelichting zullen deze verplichtingen op termijn worden vervangen door een nieuw leeftijdsverificatiesysteem. Met dat systeem kan de verkoper op afstand in de toekomst op een betrouwbare en eenduidige wijze de leeftijd van de koper verifiëren. (zie noot 8)

Het ontwerpbesluit kiest daarmee voor een tijdelijke oplossing. In de uitgebrachte adviezen en de consultatiereacties is meermalen gewezen op de ineffectiviteit van deze tijdelijke oplossing. Zo geeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit aan dat een leeftijdsverificatie uitsluitend door middel van een leeftijdsvraag niet fraudebestendig is. (zie noot 9) De voorgestelde regels zouden makkelijk te omzeilen zijn voor minderjarigen. Ook wordt de regering gewezen op de mogelijkheden van bestaande digitale identificatiemiddelen. (zie noot 10) In de toelichting wordt niet ingegaan op deze mogelijkheden voor nu en de nabije toekomst.

De toelichting erkent de tekortkomingen van de voorgestelde wijze van leeftijdsverificatie. Een waterdicht systeem voor de leeftijdsverificatie is echter nog niet voorhanden. (zie noot 11) Dit betekent volgens de toelichting niet dat de voorgestelde regels geen effect zullen hebben. In het bijzonder de waarschuwing dat ook bij aflevering de leeftijd zal worden gecontroleerd zal er "naar verwachting" toe leiden dat minderjarigen zich laten weerhouden van het bestellen van alcoholhoudende drank. Ook wordt een ontmoediging verwacht van aankoop door een minderjarige, omdat de koper bewust wordt gemaakt van de leeftijdsgrens. De verkoper moet immers een leeftijdsvraag stellen en melden dat bij aflevering een leeftijdsverificatie zal plaatsvinden, en de koper moet middels een actieve handeling zijn of haar leeftijd kenbaar maken. (zie noot 12)

De Afdeling merkt het volgende op. Ten eerste maakt de toelichting niet duidelijk waarop de verwachting is gebaseerd dat de voorgestelde leeftijdsverificatie een dergelijk ontmoedigend effect zal hebben. Zo blijkt uit de toelichting niet dat de effecten van de voorgestelde regels op het gedrag van minderjarigen voorafgaand in kaart zijn gebracht. Dan blijft het vooralsnog gissen of potentiële minderjarige kopers door de voorgestelde regels inderdaad ontmoedigd worden om online of per telefoon alcohol te bestellen. Of het ontwerpbesluit effectief zal zijn is dus de vraag. Ten tweede ligt het daarom in ieder geval voor de hand om de effecten van

de voorgestelde regels nauwlettend te monitoren en te evalueren. De toelichting verschaft echter geen duidelijkheid over de termijn waarbinnen en de wijze waarop de effectiviteit kan en zal worden geëvalueerd.

Verder blijft het onduidelijk waarom niet is gekozen voor reeds bestaande identificatiemiddelen, zoals vanuit de praktijk is gesuggereerd. In antwoord daarop volstaat de toelichting met de korte mededeling dat deze suggesties meegenomen zullen worden bij het onderzoek naar leeftijdsverificatiesystemen die op termijn verplicht gesteld kunnen worden. (zie noot 13) Hoe lang dit onderzoek gaat duren en op welke termijn een nieuw en betrouwbaar leeftijdsverificatiesysteem wel beschikbaar zal zijn is evenmin duidelijk.

De Afdeling adviseert de wenselijkheid en effectiviteit van een tijdelijke regeling van leeftijdsverificatie in het licht van het voorgaande nader te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

b. Voorgeschreven werkwijze in de keten van verzending naar aflevering

De Alcoholwet verplicht de verkoper tot het beschikken over en hanteren van een voorgeschreven werkwijze. Deze werkwijze moet verzekeren dat de alcoholhoudende drank slechts wordt afgeleverd op het adres van de geadresseerde of bij een distributiepunt. Ook moet deze werkwijze ervoor zorgen dat de leeftijd van "de persoon aan wie de alcoholhoudende drank wordt afgeleverd" op het moment van aflevering wordt vastgesteld. (zie noot 14) De voorgeschreven werkwijze omvat volgens het ontwerpbesluit onder meer een concrete omschrijving van de wijze waarop bij alle overdrachtsmomenten binnen de gehele keten van verzending tot en met aflevering verzekerd is dat bij aflevering een leeftijdsverificatie plaatsvindt. De verkoper dient jaarlijks de uitvoering te controleren, de voorgeschreven werkwijze moet op elk moment actueel zijn en deze dient opvraagbaar te zijn voor controle door de toezichthouder. (zie noot 15)

Bij de behandeling van de Alcoholwet is een amendement aangenomen dat het mogelijk maakt om ketenpartijen (zie noot 16) bij algemene maatregel van bestuur te verbieden om te handelen in strijd met de voorgeschreven werkwijze van de verkoper van alcoholhoudende drank waarvoor zij in het kader van verkoop op afstand alcoholhoudende drank vervoeren en afleveren. (zie noot 17) De toelichting bij het amendement geeft aan dat van deze mogelijkheid gebruik gemaakt kan worden als de afspraken tussen verkoper en andere ketenpartijen onvoldoende effectief blijken.

In het ontwerpbesluit wordt geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. (zie noot 18) Alleen de verkoper wordt verantwoordelijk gehouden voor het beschikken over en daadwerkelijk handelen in overeenstemming met de voorgeschreven werkwijze in de hele keten bij het verstrekken van alcoholhoudende drank in het kader van verkoop op afstand. In de reacties op het ontwerpbesluit wordt daarentegen juist gepleit voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verkopers en bezorgers voor het afleveren van alcoholhoudende drank. In de toelichting wordt naar aanleiding daarvan gesteld dat zonder de medewerking van de verkoper een bezorger niet kan weten of er alcohol in het pakket zit. Indien de bezorger de alcoholhoudende drank toch aflevert bij een minderjarige kan de verkoper op afstand die bezorger aanspreken vanwege niet-naleving van hun onderlinge overeenkomst. (zie noot 19)

De Afdeling merkt op dat in het ontwerpbesluit alleen de verkoper verantwoordelijk wordt gehouden voor het handhaven van de leeftijdsgrens. De toelichting geeft geen inzicht in de wijze waarop gemonitord en geëvalueerd wordt of de afspraken tussen verkoper en andere ketenpartijen voldoende effectief zijn. In het verlengde daarvan wordt uit de toelichting

evenmin duidelijk of en wanneer onvoldoende effectiviteit van die afspraken ertoe zou moeten leiden dat ketenpartijen alsnog verantwoordelijk worden gehouden. Voorts wijst de Afdeling erop dat de persoon aan wie de alcoholhoudende drank wordt afgeleverd een andere persoon kan zijn dan de koper die de bestelling heeft geplaatst. Uit het ontwerpbesluit en de toelichting wordt niet geheel duidelijk of bij aflevering de leeftijd van de koper moet worden gecontroleerd dan wel de leeftijd van degene die het pakket aanneemt (bijvoorbeeld een meerderjarige huisgenoot). (zie noot 20)

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van de voorgestelde regels over de voorgeschreven werkwijze en de monitoring daarvan, en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

3. Notificatie

Het ontwerpbesluit is op 1 februari 2021 aangemeld bij de Europese Commissie ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van de Notificatierichtlijn. (zie noot 21) De Europese Commissie en andere EU-lidstaten hebben tot 3 mei 2021 de tijd om op het ontwerpbesluit te reageren. (zie noot 22)

In algemene zin wijst de Afdeling erop dat voorgenomen regelgeving, die technische voorschriften bevat, moet worden genotificeerd op een zodanig moment dat gelegenheid bestaat de regeling zo nodig aan te passen, in de regel vóór bespreking in de ministerraad. (zie noot 23) Dat is in dit geval niet gebeurd.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de uitkomsten van de notificatieprocedure. Indien de notificatieprocedure leidt tot wijzigingen van ingrijpende aard, adviseert de Afdeling om haar het ontwerpbesluit opnieuw ter advisering voor te leggen. (zie noot 24)

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W13.21.0052/III

- In de toelichting nader ingaan op de verenigbaarheid van de bij of krachtens het ontwerpbesluit gestelde voorwaarden met de Dienstenrichtlijn. Meer specifiek toelichten dat de eisen ten behoeve van proeverijen (artikel 6.1) non-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig zijn als bedoeld in hoofdstuk III van de Dienstenrichtlijn.

Nader rapport (reactie op het advies) van 31 mei 2021

2. Effectiviteit regels verkoop op afstand

a. Controle van de leeftijd bij het plaatsen van een bestelling

De Afdeling adviseert de tijdelijke regeling voor leeftijdsverificatie nader te motiveren. In Nederland is het verboden om - bedrijfsmatig of anders dan om niet - alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt (artikel 20, eerste lid, Alcoholverwet). Tegelijkertijd is bekend dat thuisbezorgkanalen deze leeftijdsgrens slechter naleven dan andere verstrekkers. (zie noot

25) Bij het landelijk nalevingsonderzoek 2020 werd bij thuisbezorgkanalen (12.4%) de laagste naleving vastgesteld.

Om de naleving en de controle van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand van alcoholhoudende drank in Nederland te verbeteren, is het onder meer wenselijk om een leeftijdsverificatiesysteem verplicht te stellen waarmee de verkoper op afstand of de aanbieder op een betrouwbare en eenduidige wijze de leeftijd van de koper kan verifiëren. Daarom wordt onderzoek gedaan naar digitale identificatiesystemen voor de leeftijdsverificatie bij verkoop op afstand. Het onderzoeksrapport wordt in de zomer van 2021 verwacht. Uit dat rapport zal blijken in hoeverre bestaande digitale identificatiemiddelen geschikt zijn bij verkoop op afstand voor de naleving van de leeftijdsgrens. Ook zal uit het rapport blijken aan welke criteria dergelijke middelen zouden moeten voldoen. Door zorgvuldig onderzoek te doen naar de bestaande digitale identificatiemiddelen, wil de regering proberen te voorkomen dat bij het formuleren van wettelijke criteria systemen worden uitgesloten (zogenoemde vendor lock-in). Dit kan ontstaan als een systeem in principe aan de betrouwbaarheidseisen voldoet, maar technisch anders is vormgegeven waardoor het niet aan de wettelijke criteria zou kunnen voldoen.

In afwachting van eventuele nieuwe regels ten behoeve van meer betrouwbare en eenduidige leeftijdsverificatie gelden de hierboven reeds genoemde regels. Het specifieke doel van dit tijdelijk verplichte leeftijdsverificatiesysteem is het vergroten van de bewustwording onder jongeren dat alcoholhoudende drank óók online of telefonisch niet verstrekt mag worden aan minderjarigen. Een grotere bewustwording is van belang voor de gezondheid van jongeren. Alcoholgebruik door jongeren kan een negatieve invloed hebben op hun hersenontwikkeling en vergroot het risico op de ontwikkeling van problematisch alcoholgebruik op latere leeftijd.

De effecten van deze nieuwe regelgeving zullen door middel van de reguliere nalevingsonderzoeken worden gemonitord. Het eerstvolgende landelijk nalevingsonderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcoholverkoop is voorzien voor 2022.

De nota van toelichting bij het Alcoholbesluit is in lijn met het voorgaande aangevuld.

b. Voorgeschreven werkwijze in de keten van verzending naar aflevering

De Afdeling vraagt nader in te gaan op de effectiviteit van de voorgestelde regels en de monitoring daarvan in het licht van de mogelijkheid om ketenpartijen bij algemene maatregel van bestuur te verbieden te handelen in strijd met de geborgde werkwijze. Deze mogelijkheid is door middel van amendement in de Alcoholwet opgenomen. In lijn met de bedoeling van de indiener van het amendement is besloten voorlopig geen gebruik te maken van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur ook ketenpartijen in het kader van verkoop op afstand beboetbaar te maken voor het handelen in strijd met de geborgde werkwijze. Nadat partijen eerst geruime tijd praktijkervaring hebben opgedaan met de nieuwe regelgeving zal actief aan (vertegenwoordigers van) verkopers van alcoholhoudende drank en hun ketenpartijen worden gevraagd in hoeverre de verantwoordelijkheidsverdeling tot problemen leidt en of het kunnen beboeten van ketenpartijen daarvoor een oplossing zou bieden. Ook andere signalen hierover uit de praktijk zullen (tussentijds) worden verzameld. De verzamelde informatie zal leiden tot een besluit over het al dan niet instellen van een verbod voor ketenpartijen om te handelen in strijd met de geborgde werkwijze van de verkoper. Indien een verbod gewenst is, zal een wijziging van het Alcoholbesluit in procedure gebracht worden. De nota van toelichting is in deze zin aangevuld.

Verder is naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de nota van toelichting

verduidelijkt dat bij aflevering van de op afstand bestelde alcoholhoudende drank de leeftijd wordt gecontroleerd van degene die het pakket aanneemt.

3. Notificatie

De Afdeling stelt dat notificatie in de regel gebeurt vóór bespreking in de Ministerraad en verwijst hierbij naar Aanwijzing 7.7 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving en de toelichting daarbij. De genoemde toelichting spreekt over "het moment van accordering door de ministerraad". Ook in de ICER-Handleiding notificatie technische voorschriften is opgenomen dat wetten en amvb's worden genotificeerd na accordering door de Ministerraad. Ook is in de Handleiding opgenomen dat ervoor kan worden gekozen om notificatie en advisering door de Raad van State in de tijd te laten samenvallen. In het onderhavige geval is daarvoor gekozen, omdat er geen noemenswaardige wijzigingen of problemen in het regelgevingstraject meer werden verwacht.

Omdat de notificatieprocedure geen opmerkingen heeft opgeleverd, is het ontwerpbesluit niet gewijzigd naar aanleiding van de notificatieprocedure.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Voetnoten

- (1) Artikel 20a van de Alcoholwet (Wet van 16 december 2020, Stb. 2021, 26).
- (2) Artikel 1 van de Alcoholwet.
- (3) Voorgesteld artikel 5.1.
- (4) Voorgesteld artikel 5.2. Het voorgesteld artikel spreekt over de "geborgde werkwijze" van de verkoper. Ook in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt deze terminologie gebruikt (zie Kamerstukken II 2019/20, 35337, nr. 3). De wet en het ontwerpbesluit bevatten geen definitie van de term "geborgde werkwijze" en laten de invulling daarvan over aan de verkopers, die verantwoordelijk zijn voor het gewenste resultaat (te weten geen verstrekking van alcoholhoudende drank aan minderjarigen).
- (5) Kamerstukken II 2019/20, 35337, nr. 3, p. 7.
- (6) Artikel 20a, eerste lid, onderdeel a, van de Alcoholwet. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2019/20, 35337, nr. 3, p. 8) wordt hierbij gedacht aan een leeftijdsvraag op het moment van aankoop en op termijn een leeftijdsverificatiesysteem waarmee de leeftijd op afstand op het moment van aankoop kan worden vastgesteld.
- (7) Voorgesteld artikel 5.1.
- (8) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.
- (9) Uitvoeringstoets NVWA van ontwerp-Alcoholbesluit en de concept-Alcoholregeling d.d. 20 februari 2020, p. 2.
- (10) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.1; Kamerstukken II 2019/20, 35337, nr. 35.
- (11) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8.
- (12) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8.
- (13) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.1.
- (14) Artikel 20a van de Alcoholwet.
- (15) Voorgesteld artikel 5.2.
- (16) Ketenpartijen worden in artikel 1 van de Alcoholwet gedefinieerd als: 'de partijen, met uitzondering van de verkoper, die in het kader van verkoop op afstand bedrijfsmatig alcoholhoudende drank onder zich hebben en een bijdrage leveren aan de aflevering van die

alcoholhoudende drank’.

(17) Kamerstukken II 2019/20, 35337, nr. 38.

(18) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.

(19) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.

(20) Volgens het voorgestelde artikel 5.2 moet bij de overdracht naar de koper de leeftijd van de persoon aan wie de alcoholhoudende drank wordt afgeleverd worden vastgesteld. In de nota van toelichting worden beide termen gehanteerd (zie paragraaf 2 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.2). Artikel 20a Alcoholwet spreekt over het vaststellen van de leeftijd van de persoon aan wie de alcoholhoudende drank wordt verstrekt. Verstrekking in de zin van de Alcoholwet betekent niet de aflevering of overhandiging, maar de verkoop van de alcoholhoudende drank (Artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1).

(21) 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 de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

(22) Informatiesite betreffende nationale technische voorschriften van de Europese Commissie: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/nl/>. De notificatie heeft kennisgevingsnummer 2021/56/NL.

(23) Zie ook aanwijzing 7.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarbij.

(24) Aanwijzingen 7.10 en 7.15 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

(25) Bureau Objectief, Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol- en tabaksverkoop in 2020.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting.