

MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT  
Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP)

Directeur directie VGP

**directie Strategie**  
afdeling Beleid, planvorming  
en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59  
3511 GG Utrecht  
Postbus 43006  
3540 AA Utrecht  
www.nvwa.nl

**Contactpersoon**

# nota

HUF toets wijziging van de Drank- en Horecawet in  
verband met het preventieakkoord en de evaluatie van de  
wet.

**Datum**  
1 maart 2019

**Behandeld door**

## Inleiding

Naar aanleiding van uw verzoek van 23 januari 2019 om een HUF-toets uit te voeren op het wijzigingsvoorstel van de Drank- en Horecawet (DHW), ontvangt u hierbij de uitkomst van deze toets. Naast een voorstel tot wijziging van de wet zijn een artikelsgewijze toelichting en een memorie van toelichting ontvangen. Het voorstel tot wetswijziging is het gevolg van het afgesloten Nationaal Preventieakkoord en de uitgevoerde evaluatie van de wet.

De voorgestelde wijzigingen richten zich met name op:

- Prijsacties
- Verkoop op afstand
- Inzet van 16 en 17 jarige test aankopers

## Conclusies en aanbevelingen.

Het voorstel is ten algemene handhaafbaar en uitvoerbaar. Op een aantal onderdelen zou dit verbeterd kunnen worden door verduidelijking van begrippen waarbij met name wordt gewezen op de bepalingen inzake de verkoop op afstand waaronder het nog in ontwikkeling zijnde leeftijdsverificatiesysteem. Daarbij wordt ook geconstateerd dat de nog tot stand te brengen lagere regelgeving bij kan dragen aan een dergelijke verduidelijking.

Daarnaast is in het voorstel ervoor gekozen om het toezicht op prijsacties en de verkoop op afstand voor zowel landelijk als lokaal opererende bedrijven bij de NVWA te beleggen. De groep van de lokale bedrijven is omvangrijk en veranderlijk waardoor de kans groot is dat niet alle verkopers/aanbieders goed in beeld zijn bij de NVWA. Juist voor deze groep ondernemers is de verwachting dat de uitvoerbaarheid van vooral de regelgeving omtrent de verkoop op afstand moeilijker te implementeren is met niet-naleving als mogelijk gevolg. De NVWA adviseert dan ook om na een termijn van vijf jaar een evaluatie van de bepalingen ter zake te doen om na te gaan of de doelen zijn bereikt

Met de wetswijziging wordt beoogd bepaalde toezichtstaken te centraliseren en te beleggen bij de NVWA. Het betreft voor de NVWA nieuwe taken. De uitgevoerde toets omvat daarom naast een inhoudelijke beoordeling ook een component gericht op benodigde capaciteit om invulling te kunnen geven aan deze taken.

Om invulling te geven aan deze voor de NVWA nieuwe taken, nadat de parlementaire behandeling is afgerond, wordt de benodigde structurele extra capaciteit op basis van de op dit moment beschikbare informatie als volgt ingeschat: 3 fte voor de voorbereidingsfase (2020), 5,5 fte voor de ontwikkelingsfase (2021) en 9 fte voor de implementatiefase (2022). Dit komt neer op €436.000 in 2020, €798.000 in 2021 en €1.307.000 per jaar in 2022 en volgende jaren. Hierbij is uitgegaan van een inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2021.

De ontwerp wijziging geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen in het kader van de fraudebestendigheid.

### **Handhaafbaarheid en Uitvoerbaarheid**

#### *Algemeen.*

De in het wetsvoorstel aan de NVWA toebedeelde taken hebben betrekking op een voor de NVWA nieuw vakterrein. Dat geldt voor de onderwerpen, maar ook voor enkele bevoegdheden die worden toegekend aan de NVWA.

Implementatie van deze nieuwe taken vergt marktverkenning, inzicht in de risico's, afstemming en ontwikkeling van nieuwe (toezicht)instrumenten. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de handhavingsregie systematiek. Deze werkwijze heeft tot doel de grootste risico's in de ketens effectief en efficiënt aan te pakken, de informatiepositie te versterken en het toezicht te versterken.

#### *Verkoop op afstand.*

De NVWA constateert dat de in 2017 gegeven adviezen naar aanleiding van de verkenning op het toezicht op de online verkoop voor een groot deel zijn overgenomen. Het wetsvoorstel regelt de leeftijdscontrole bij het aankoopmoment en de verplichting tot een leeftijdsverificatiesysteem voor de ondernemer waardoor de regelgeving voor de NVWA beter handhaafbaar is. Het is voor de NVWA in de praktijk niet mogelijk controles bij aflevering uit te voeren door heel Nederland.

Daarnaast regelt het wetsvoorstel de bevoegdheid voor het gebruik van een fictieve identiteit. Deze bevoegdheid geeft de NVWA de mogelijkheid een volwassen toezichthouder testaankopen te laten uitvoeren met gebruikmaking van een fictieve identiteit. Voorkomen wordt daardoor dat de gegevens van een 17-jarige tekstkoper bekend worden bij de verkoper. Deze bevoegdheid is essentieel om de controles uit te kunnen voeren bij het aankoopmoment. Van belang is dat deze bevoegdheid ook gebruikt kan worden binnen het leeftijdsverificatiesysteem dat ontwikkeld wordt door het Ministerie van Binnenlandse zaken.

De wetswijziging voor de verkoop op afstand kent een fasegewijze implementatie. In eerste instantie geldt dat voor het aankoopmoment een eenvoudig leeftijdsvraag voldoende is. Pas in een later stadium wordt een leeftijdsverificatiesysteem voor het aankoopmoment geïntroduceerd. Opgemerkt wordt dat in de eerste fase de mogelijkheid voor jongeren om online alcohol te kopen ongewijzigd zal blijven doordat gelogen kan worden over de leeftijd.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de uitvoerbaarheid van de regelgeving voor de verkoop op afstand mogelijk voor de kleinere bedrijven moeilijker zal zijn dan voor de grotere bedrijven hetgeen van invloed zal zijn op de naleving.

De definitie van 'verkoop op afstand' is redelijk complex qua opzet. Dat geeft met betrekking tot de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid aanleiding tot de volgende opmerkingen :

- Er wordt gesproken over een georganiseerd systeem voor de verkoop op afstand. Geadviseerd wordt om in de memorie van toelichting te verduidelijken wat bedoeld wordt met een dergelijk systeem.
- Het wetsvoorstel is gericht op de verkoop op afstand *in Nederland*. Bedrijven die zich vestigen vlak over de grens en zich richten op de Nederlandse markt vallen echter niet onder de reikwijdte van deze regelgeving.
- Optreden krachtens artikel 20a kan alleen op basis van het 2<sup>e</sup> lid als er geen georganiseerd systeem is of het systeem niet aan de eisen uit de AMvB voldoet. Door deze constructie moet de NVWA -na een test aankoop- aantonen dat er geen (afdoende) systeem is. Geadviseerd wordt aanvullend op te nemen dat het verboden is een verkoopovereenkomst te sluiten met een persoon van wie niet is vastgesteld dat die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.
- Verder kan, zolang artikel 20a, 3<sup>e</sup> lid niet is opgenomen in artikel 44aa, niet opgetreden worden tegen situaties waarbij wel een leeftijdscontrole plaats vindt maar vervolgens toch een verkoopovereenkomst gesloten wordt met een persoon die nog geen 18 jaar is.

#### *Prijsacties*

De regel m.b.t. de prijsacties acht de NVWA over het algemeen uitvoerbaar en handhaafbaar.

Wel verzoekt de NVWA in artikel 2a, lid 1 en 2, naast het verbod op het verstrekken van alcohol met meer dan 25% korting op de gewoonlijke prijs ook het aanbieden van alcohol op te nemen. Hierdoor is de reclame uiting op het internet of in andere media al een overtreding en hoeft de daadwerkelijke verstrekking niet vastgesteld te worden.

Opgemerkt dient te worden dat het in sommige gevallen moeilijk zal zijn te achterhalen wat de 'gewoonlijke' prijs is. Bijvoorbeeld als een product niet standaard in het assortiment van een verkoper zit. Mogelijk ontstaan er creatieve werkwijzen om deze regel te omzeilen. In sommige situaties zal pas na afloop van een kortingsperiode goed vastgesteld kunnen worden of er sprake van een korting hoger dan 25%. Pas dan is duidelijk wat de normale prijs is en kan opgetreden worden. De kortingsactie kan in dergelijke gevallen mogelijk niet vroegtijdig gestaakt worden.

#### *Sanctiemogelijkheden*

Uit het voorstel blijkt niet welke sanctiemogelijkheden gekoppeld gaan worden aan de overtredingen in relatie tot de prijsacties en de verkoop op afstand. De NVWA adviseert naast de bestuurlijke boete de mogelijkheid tot een last onder dwangsom op te nemen.

De hoogte van de boete wordt vastgesteld op grond van art. 44a, tweede lid, van de DHW. Op grond van art 44b, eerste lid van de DHW wordt in een bijlage vastgesteld welke boete(hoogte) hoort bij een overtreding. De NVWA gaat ervan

uit dat deze bijlage wordt aangepast, nu overtreding van de nieuwe artikelen 2a en 20a beboetbaar worden.

### **Benodigde Capaciteit/Budget.**

De onderstaande capaciteitsberekening bestaat uit twee onderdelen; voorbereiding/ontwikkeling en implementatie/uitvoering. Het betreft een eerste inschatting van de minimaal benodigde capaciteit.

Gestart zal worden met de voorbereiding en ontwikkeling. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de handhavingsregiemethode, waarbij voor beide toezichtonderwerpen eerst de markt in kaart wordt gebracht en de (naleef)risico's. Daarna zal de focus in eerste instantie qua instrumentontwikkeling (waaronder toezicht) gericht zijn op de grootste risico's. Tijdens de ontwikkeling zal zoveel mogelijk de verbinding gezocht worden met alle stakeholders.

Na de ontwikkeling volgt de implementatie/uitvoering. Voor de verkoop op afstand zal naar alle waarschijnlijkheid een vorm van systeemtoezicht geïmplementeerd worden evenals het doen van test aankopen. Voor de prijsacties zal een risicogerichte vorm van toezicht geïmplementeerd worden. De intensiteit en de vorm van het toezicht is afhankelijk van de uitkomsten van de voorbereidings- en ontwikkelingsfase.

#### *Indicatie tijdsfad en benodigde capaciteit.*

2020	Vorbereiding (informatietraject, meelesen met teksten besluit/regeling) na parlementaire behandeling. 2 fte expertise, 0,2 Juridische zaken (JZ), 0,1 fte proces en productontwikkeling (ppo), 0,7 fte inspectie
2021	Ontwikkeling (ontwikkeltraject: instrumenten ontwikkelen en testen); 2 fte expertise, 0,2 fte JZ, 0,3 fte ppo, 3 fte inspectie
2022	Implementatie; 1,5 fte expertise, 0,2 JZ, 0,3 fte ppo, 6 fte Inspectie, 1 fte Team bestuurlijke maatregelen/bezwaar en beroep

Dit is een inschatting op basis van de huidige informatie. Jaarlijks zal tijdens het jaarplanproces bekeken worden of de ingeschatte capaciteit voldoende is om de taken uit te voeren.

Tenslotte wordt opgemerkt dat het van belang is de ontwikkelingen te monitoren om na te gaan of de (naleef)doelen behaald worden. Zo is het van belang onderzoek te doen naar de trends in verkoop van alcohol (toename/afname verkoop op afstand), het koopgedrag van jongeren en naleefonderzoek. Voor deze onderzoeken zal in de jaren na 2021 extern geoordekt budget (EGB) nodig zijn. Thans kan nog geen indicatie worden gegeven van de omvang van een dergelijk budget.