

Vergaderjaar 2001–2002

27 565

Alcoholbeleid

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2001

Conform mijn toezegging in de Alcoholnota 2001–2003 en in de laatste planningsbrief deel ik hierbij het standpunt mee over de evaluatie van de werking in de praktijk van de drie codes voor de marketing van alcoholhoudende dranken van het betrokken bedrijfsleven. Tevens betrek ik hierbij de reacties van sectoren uit de alcoholbranche op de gestelde vragen in mijn brief van 13 november 2001 aangaande hun bereidheid om de moties over alcoholmarketing (27 565, nrs. 7, 8, 16) via zelfregulering uit te voeren; uiteraard voor zover het Europees en nationaal recht daarvoor ruimte bieden.

1. Geschiedenis (zelf)regulering alcoholmarketing

In het najaar van 1990 kwam onder druk van Kamer en regering de Code voor Alcoholhoudende Drank tot stand. De motie Janmaat-Abée uit 1987 vormde hiertoe de opmaat. Deze was een reactie op het voornemen uit de nota «Alcohol en samenleving» uit 1986 om te komen tot een verbod op radio- en televisiereclame voor alcohol. Medio 2000 is deze reclamecode onder bestuurlijke druk op enkele punten enigszins aangescherpt door de alcoholbranche. Deze zelfreguleringscode is toen tevens uiteengevallen in drie codes:

- huisregels voor de verantwoorde verkoop van alcoholhoudende dranken voor thuisverbruik («detailhandelscode») (van Platform Verkoop Alcoholhoudende Dranken voor Thuisverbruik [PVAD]);¹
- regels voor verantwoord verstrekken in de horeca («horecacode») (van Koninklijk Horeca Nederland [KHN]);¹
- reclamecode voor alcoholhoudende drank («reclamecode») (van Stichting Verantwoord Alcoholgebruik [STIVA]).¹

Op mijn verzoek heeft STIVA een gezamenlijke klachtenlijn geopend waar overtredingen gemeld kunnen worden.

Toentertijd is, mede op aandrang van de Kamer, ook de afspraak gemaakt dat de werking van deze drie codes na één jaar zou worden geëvalueerd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In de Alcoholnota 2001–2003 is gepreludeerd op een wettelijke beperking van de alcoholmarketing, in combinatie met zelfregulering. In vervolg hierop heb ik, vooruitlopend op dit standpunt over de evaluatie van de zelfregulering, de Kamer bij brief van 1 oktober 2001 bericht dat er hoe dan ook een Reclamebesluit in de zin van artikel 2 Drank- en Horecawet dient te komen. In deze brief en tijdens de kamerbehandeling van de Alcoholnota 2001–2003 op 8 oktober 2001 heb ik de volgende componenten genoemd die in aanmerking komen voor wettelijke regeling: «algemeen verbindend verklaring» van de drie zelfreguleringscodes, actief toezicht en adequate sanctionering, integratie van de alcoholbepalingen uit de EU-richtlijn «Televisie zonder grenzen», geen alcoholreclame via jongerenmuziekzenders en regels voor internetreclame. Vervolgens heeft de Kamer drie moties aangenomen waarin de regering verzocht wordt over te gaan tot het verbieden van bepaalde vormen van alcoholmarketing (27 565, nrs. 7, 8, 16): alcoholmarketing gericht op jongeren, «happy hours» en stuntaanbiedingen en dump Prijzen.

2. Ontwikkelingen in de alcoholmarketing

De bestedingen van de belanghebbende marktpartijen aan de marketing, reclame, sponsoring en promotie van alcoholhoudende dranken zijn het afgelopen decennium sterk gestegen. Het intensieve aanprijzen en aan de man brengen vindt zowel plaats via de geregistreerde media als via zogenaamde «below the line»-activiteiten zoals sponsoring en «sales promotions». Per jaar wordt in Nederland voor ten minste f 300 (€ 135) miljoen besteed aan alcoholmarketing. De bestedingen in de reguliere massamedia bedroegen in 1990 naar schatting ruim f 80 (€ 35) miljoen, terwijl in 1999 naar schatting een bedrag van f 220 (€ 100) miljoen is gependeed. Daarbij zij wel opgemerkt dat deze sterke groei voor zover het gaat om etherreclame deels valt te verklaren uit de toename van het aantal radio- en televisiezenders in de afgelopen tien jaar: tegenwoordig moeten adverteerders meer reclamespots doen uitzenden om eenzelfde bereik onder de doelgroep te realiseren.

Een tweede ontwikkeling in de alcoholmarketing is de productinnovatie. In de loop der jaren zijn er allerlei nieuwe alcoholhoudende dranken op de markt gebracht, vooral vanuit de gedistilleerdsector. Voorbeelden daarvan zijn de zogenaamde premixen, shooters en breezers. Daarnaast zijn er producten als ijs, spuitflesjes en zakjes met alcoholhoudende drank op de markt geïntroduceerd. Alles wijst erop dat deze producten met name populair zijn bij jongeren.

In de derde plaats zien we steeds meer sponsoring van televisieprogramma's en evenementen door alcoholfabrikanten. Een grote bierbrouwer sponsort al jarenlang de uitzending van films. Van recenter datum is de sponsoring van de televisieserie «Sex and the city» door een vooraanstaand gedistilleerdconcern. Verder is er een gedistilleerdfabrikant die met behulp van een televisieprogramma een prijsvraag rondom zijn exotische drank uitschrijft met als hoofdprijs een tropisch eiland. Naast of in samenhang met dergelijke programmasponsoring door de alcoholindustrie vindt er ook «product placement» plaats. Daarbij wordt de bewuste alcoholhoudende drank opvallend vaak genuttigd en getoond in het televisieprogramma.

Ten vierde zijn de horecapromoties de laatste jaren sterk in opkomst. Daarbij trekken promotieteams, bestaande uit jonge mensen met een moderne, dynamische uitstraling, stad en land door om in trendy discotheken (nieuwe) gedistilleerde dranken aan te prijzen onder uitgaande jongeren. Dergelijke promotie-acties in horecagelegenheden confronteren veelal jongeren, die in uitgaansstemming zijn, tijdens het gebruiksmoment van alcohol met de commerciële marketingboodschap. Vanuit de wijn- en biersector zijn er ook de nodige horecapromoties, maar deze zijn minder pregnant op jongeren gericht dan de gedistilleerdpromoties.

In de vijfde plaats vinden er nog steeds allerlei kortingsacties en stunt-aanbiedingen van alcohol plaats, vooral via slijters en supermarkten. Verlaagde alcoholprijzen oefenen een speciale aantrekkingskracht uit op jongeren, zware drinkers en mensen met een kleine beurs. Hiermee hangt samen het verschijnsel «happy hours»: het aanbieden van drank tegen sterk gereduceerde prijzen voor gebruik ter plaatse.

3. Evaluatie zelfreguleringscodes

De centrale vraag bij de evaluatie is of de zelfregulering van de alcohol-branche een betekenisvolle bijdrage levert aan het alcoholpreventiebeleid, meer in het bijzonder of de drie codes voor reclame, verkoop- en schenkgedrag bijdragen aan de preventie en bestrijding van alcoholmisbruik. Duidelijk mag zijn dat te intensieve vormen van marketing geen positieve bijdrage leveren.

3.1 Werkingsfeer

Bij brief van 1 oktober 2001 heb ik reeds laten weten dat «algemeen verbindend verklaren» van de zelfreguleringscodes mijns inziens nodig is. Alle betrokken partijen moeten zich immers houden aan de gestelde regels. Zogenaamde «free-riders» houden zich echter aan geen enkele vrijwillige zelfreguleringsafpraak. Dit geldt ook voor niet-leden van organisaties die zich wel gebonden hebben. Zo worden in de meeste gemeenten de horecaregels alleen onderschreven door leden van Koninklijk Horeca Nederland. Voorts hebben de zelfstandige slijters georganiseerd in de SlijtersUnie en het Bedrijfschap voor de Detailhandel in Alcoholhoudende Dranken de detailhandelscode niet ondertekend. Het uiteenvallen in drie codes impliceert verder dat producenten en importeurs, horeca en detailhandel elk een eigen set van regels hebben. Horeca-ondernemers en detaillisten maken echter ook reclame en zouden de reclamecode dus ook ondertekend moeten hebben.

Het PVAD heeft bij brief van 10 oktober 2001 laten weten blij te zijn met een «algemeen verbindend verklaren» van de huisregels voor de detailhandel.

Het Bedrijfschap voor de Detailhandel in Alcoholhoudende Dranken heeft bij brief van 28 november 2001, die in nauw overleg met de SlijtersUnie tot stand is gekomen, aangegeven voorstander te zijn van wetgeving. De SlijtersUnie heeft bij brief van 5 december 2001 bevestigd zich in grote lijnen te kunnen vinden in de reactie van het bedrijfschap.

Koninklijk Horeca Nederland bericht in hun brief van 30 november 2001 dat het op dit moment niet opportuun is om zich uit te spreken over het «algemeen verbindend verklaren» van de zelfregulering.

In eerste instantie heeft STIVA mij op 17 oktober 2001 naar aanleiding van het notaoverleg geschreven graag mee te denken over hoe vorm te geven aan het «algemeen verbindend verklaren» van de reclamecode en daarmee te komen tot een wettelijke inbedding van de zelfregulering die het «free riders» onmogelijk maakt om de afspraken te negeren. Bij brief van 11 december 2001 geeft STIVA echter aan niet overtuigd te zijn van de noodzaak en het nut daarvan.

3.2 Huisregels voor de verantwoorde verkoop van alcoholhoudende dranken voor thuisverbruik

Het Platform Verkoop Alcoholhoudende Dranken voor Thuisverbruik (PVAD) heeft 13 huisregels opgesteld voor de verantwoorde verkoop van alcoholhoudende dranken voor thuisverbruik. Drie regels zijn bovenwettelijk (gaan verder dan de Drank- en Horecawet), waarvan er twee – over gratis aanbiedingen – zijn gerelateerd aan de reclamecode. De huis-

regel over buitenuitstallingen staat alleen in de detailhandelscode. Deze regel maakte voorheen al onderdeel uit van de ongesplitste code.

Vertaling van wettelijke regels in huisregels kan de bekendheid van de Drank- en Horecawet ten goede komen. Voorwaarde is echter dat de interpretatie correct en de vertaling volledig is. Het totaalverbod op proeverijen in slijtlokaliteiten uit de Drank- en Horecawet is in de huisregels anders verwoord dan in de Drank- en Horecawet zelf. Dit heeft in de praktijk aanleiding gegeven tot verwarring.

De naleving van wettelijke regels die tevens in de huisregels zijn opgenomen is strikt genomen niet relevant voor de evaluatie van de zelfregulering. Anderzijds is het natuurlijk geen goede zaak als een wettelijke bepaling die «herhaald» is in een code, toch niet wordt nageleefd. Het gaat dan bijvoorbeeld om eerbiediging van de leeftijdsgrenzen. Het is alom bekend dat dit sterke verbetering behoeft. Over de schapplaatsing van zwak-alcoholhoudende dranken in de detailhandel geeft een onderzoek in opdracht van de Stichting Alcoholpreventie (STAP) inzicht. Bij observaties in 253 supermarkten in de periode juli t/m september 2001 bleek dat bij 72 supermarkten (28%) sprake was van een zodanige schapplaatsing dat alcoholvrije dranken en mixdranken in één oogopslag samen te zien waren. De door mij ingezette versterking van de Keuringsdienst van Waren zal deze problematiek moeten terugdringen. Daarnaast ondersteun ik voorlichtingstrajecten van de betrokken branche zelf.

Het PVAD geeft in de eigen evaluatie van 30 november 2001 aan via de landelijke klachtenlijn geen klachten ontvangen te hebben over het niet functioneren van de huisregels. De vraag hierbij is wel of burgers zich geroepen voelen dergelijke klachten in te dienen.

In opdracht van STAP is in september 2001 bij een steekproef van 158 slijterijen en wijnhandels nagegaan in hoeverre de bovenwettelijke elementen uit de detailhandelscode worden nageleefd. Bij 12 (8%) van de 158 vestigingen vonden buitenuitstallingen van alcoholhoudende drank plaats. De onderzoeker heeft de indruk dat dit percentage hoger is bij mooi en warm weer. Bij 27 (17%) van de vestigingen werd gratis alcohol aangeboden; significant vaker bij kleine bedrijven dan bij filialen van grote bedrijven. Deze ketens hebben vaker de huisregels ondertekend. De grootste overtreder (bij 24% van de filialen) zit echter wel bij de grotere bedrijven.

Gerelateerd aan het gratis aanbieden van drank is het verschijnsel stunten dump Prijzen: het verstrekken of afleveren voor een sterk gereduceerde consumentenprijs. Bij motie heeft de Kamer de regering inmiddels verzocht om te komen tot een wettelijk verbod op stuntaanbiedingen en dump Prijzen (27 565, nr. 16). In hun brieven van respectievelijk 28 november 2001 en 5 december 2001 geven het Bedrijfschap voor de Detailhandel in Alcoholhoudende Dranken en de SlijtersUnie aan dit te ondersteunen.

3.3 Regels voor verantwoord verstrekken in de horeca

Koninklijk Horeca Nederland (KHN) heeft regels voor verantwoord verstrekken in de horeca opgesteld. Naast wettelijke regels bevat deze code bovenwettelijke regels over: niet schenken aan zwangere vrouwen, afhoudend reageren op verzoeken om onbepikt door te schenken, terughoudend omgaan met kortingsacties («happy hours»), het tegengaan van verkeersdeelname door gasten na alcoholconsumptie en het tegengaan van alcoholconsumptie van medewerkers tijdens werkuren.

Het meest actueel is de regeling om terughoudend om te gaan met kortingsacties («happy hours»). Deze bevat vier bovenwettelijke criteria waarvan er twee – over de doelgroep en de maximale hoogte van de korting – ook terug te vinden zijn in de reclamecode.

In de eigen evaluatie van 3 december 2001 geeft KHN aan dat er bij de landelijke klachtenlijn geen klachten zijn ontvangen over het functioneren

van de regels. Volgens KHN doet 92% van de horecaondernemers in Nederland niet aan kortingsacties. Bij de 8% die dat wel eens doet, gebeurt dit in meer dan de helft van de gevallen één keer per week of minder.

In mijn opdracht heeft het onderzoeksbureau CVO in het najaar van 2001 in 22 gemeenten geobserveerd in welke mate kortingsacties aangekondigd worden. In 33 (1,9%) van de 1779 cafés werden in één van drie week-einden in september kortingsacties aangeboden waarvan bij het passeren aan de buitenzijde van de lokaliteit de aankondiging te zien was. In 12 van de 22 gemeenten is in twee weekeinden in oktober ook onderzocht in hoeverre kortingsacties alleen binnen worden aangekondigd: 14 (4,4%) van de 317 cafés die binnen bezocht zijn organiseerden dergelijke kortingsacties. In totaal zijn 47 (6,3%) kortingsacties in kaart gebracht. Gecorrigeerd voor Nederland op basis van gemeentegrootte gaat het om 5,3% kortingsacties in de onderzoeksperiode.

De 47 kortingsacties zijn gescoord op de criteria van de horecacode. Van de 47 acties bleken er 21 mogelijk gericht op minderjarigen, op basis van het consumptieaanbod, het tijdstip, de vormgeving van de aankondiging en de leeftijd van de vaste clientèle. Bij het bijwonen van deze acties bleken er twee (4%) daadwerkelijk gericht te zijn op en bezocht te worden door minderjarigen. Er zijn signalen dat kortingsacties die alleen via mond-tot-mondreclame bekend zijn vaker gericht zijn op minderjarigen. Geen van de «happy hours» werd net voor sluitingstijd georganiseerd. De tekst van 26 (55%) aankondigingen voor «happy hours» had uitsluitend betrekking op alcoholhoudende dranken. Uit zeven aankondigingen was duidelijk op te maken dat de kortingsactie zowel alcoholhoudende drankjes als frisdranken of hapjes betrof. Bij de overige 14 aankondigingen bleef onduidelijk op welke consumpties de kortingsactie betrekking had.

Van drie (6%) van de 47 aankondigingen kon vrijwel met zekerheid worden gesteld dat de korting meer dan de helft van de prijs betrof. Bij 21 bedroeg de korting niet meer dan de helft van de normale prijs. Uit 15 aankondigingen kon de korting niet opgemaakt worden, bij vier was het kortingspercentage onzeker, en bij vier hing het af van bijvoorbeeld de hoeveelheid of het drankje dat de bezoeker drinkt.

Uit recent onderzoek door bureau Intraval in opdracht van het NIGZ onder 691 jongeren tussen 13 en 18 jaar blijkt dat ruim 1 op de 3 (35%) uitgaande jongeren wel eens een «happy hour» meemaakt. Voor de jongeren onder de 16 jaar is dit 21%. Meer dan de helft (53%) zegt tijdens een «happy hour» meer te drinken dan normaal.

De Kamer heeft de regering inmiddels verzocht om het hanteren van «happy hours» te verbieden (27 565, nr. 8). In antwoord op mijn brief van 13 november 2001 heeft KHN bij brief van 30 november 2001 te kennen gegeven van mening te zijn dat het instrument van kortingsacties zoals «happy hours» legitiem is als de opgestelde regels in acht genomen worden.

3.4 Reclamecode voor alcoholhoudende drank

De Stichting Verantwoord Alcoholgebruik (STIVA) heeft in juni 2000 een nieuwe Reclamecode voor alcoholhoudende drank uitgebracht die uit 36 bepalingen bestaat. In deze code waren al de bepalingen uit de EU-richtlijn «Televisie zonder grenzen» opgenomen.

Mijn eerdere aankondiging bij brief van 1 oktober 2001 en tijdens het notaoverleg op 8 oktober 2001 dat er een regeling dient te komen voor een verbod op alcoholreclame via jongerenmuziekzenders en voor reclame op internet, heeft betrekking op deze code.

STIVA concludeert in de eigen evaluatie van 10 december 2001 dat er sprake is van een goed nalevingsniveau. Hierbij baseert men zich op de afgehandelde klachten bij de Reclame Code Commissie en het College

van Beroep. STIVA rapporteert dat in de periode van 1 juni 2000 tot 1 oktober 2001 tien klachten zijn afgehandeld waarvan er twee gegrond werden bevonden.

Ik zet hier vraagtekens bij aan de hand van twee voorbeelden uit de recente praktijk. Commercials van een grote bierbrouwer zijn te zien bij de Harry Potter-film. Kan van een verontruste ouder dan verwacht worden bij de Reclame Code Commissie een klacht in te dienen? Een ander voorbeeld is de bierpromotiecampagne met skiërs, te zien op abri's. Mag van een burger gevraagd worden om aan te tonen dat dit op gespannen voet staat met de reclamecode?

3.4.a Horecapromoties

Voor genoemd Intraval-onderzoek wijst uit dat 15% van de jongeren onder de 16 jaar in de horeca ten minste één keer per maand wordt geconfronteerd met actieve promotie van alcoholhoudende drankjes. Van alle uitgaande jongeren tussen 13 en 18 jaar zegt 36% wel eens dergelijke promotie-acties tegen te komen.

Vlak voor de kamerbehandeling van de Alcoholnota 2001–2003 in oktober 2001 is mij medegedeeld dat de reclamecode uitgebreid is met richtlijnen voor horecapromoties. In mijn brief van 13 november 2001 aan het betrokken bedrijfsleven heb ik gevraagd of men bereid is geheel af te zien van horecapromoties in gelegenheden die door minderjarigen worden bezocht. Dit als onderdeel van uitvoering van het verzoek van de Kamer aan de regering om de alcoholmarketing gericht op jongeren te verbieden (27 565, nr. 7). Uit het gestelde in hun schrijven van 11 december 2001 concludeer ik dat STIVA hiertoe niet bereid is. Op 29 november 2001 heeft STIVA ook nog een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd over richtlijnen voor horecapromoties waarin het gevraagde verbod niet is opgenomen.

3.4.b Internet

In de Alcoholnota 2001–2003 heb ik aangekondigd dat bij de monitoring van de zelfregulering aandacht zal worden besteed aan promotie en verkoop via internet. In de reclamecode komt het woord internet op één plaats voor, in de regels voor de detailhandel en de horeca in het geheel niet. Er is dus geen sprake van specifiek op dit nieuwe medium gerichte regels, terwijl internet als commercieel medium steeds belangrijker wordt, zeker als het gaat om het bereiken van jongeren. Het is zaak om dit nu goed te regelen.

Een onderzoek van het bureau IVO ondersteunt deze visie. Het heeft onderzoek gedaan naar de aantrekkelijkheid voor minderjarigen van websites van 17 Nederlandse en 17 buitenlandse alcoholproducenten. De betrokken sites blijken vaak kenmerken te hebben die aantrekkelijk zijn voor minderjarigen. Volgens het oordeel van reclamedeskundigen is 29% van de Nederlandse sites en 18% van de buitenlandse sites *onder meer* aantrekkelijk voor minderjarigen; 12% van de Nederlandse en 6% van de buitenlandse sites is *met name* aantrekkelijk voor minderjarigen. De onderzoekers concluderen dat de formulering van de code niet adequaat is om harde criteria te vinden om de aantrekkelijkheid voor minderjarigen te beoordelen. Een expliciet verbod op chatmogelijkheden, spelletjes, e-cards en andere digitale producten zou veel verheldering geven en websites minder aantrekkelijk maken voor minderjarigen. Ook de leeftijd van de bezoekers zou vastgesteld moeten worden. Sites zouden door jongeren zelf beoordeeld moeten worden op aantrekkelijkheid en zonodig aangepast moeten worden.

3.4.c Open normen

Omdat zowel vanuit maatschappelijke organisaties (zie bijvoorbeeld het in 2000 verschenen «Zwartboek alcoholreclame» van STAP en NIGZ) als tijdens het notaoverleg vanuit de Kamer geopperd is dat de huidige reclamecode te veel ruimte biedt om deze naar de geest te omzeilen terwijl hij wel naar de letter wordt nageleefd, heb ik onderzoeksbureau Ferro opdracht gegeven voor een kwalitatief onderzoek. Tevens heb ik verzocht om indicaties te genereren die als input kunnen dienen voor optimalisatie van de regels teneinde vermeende mazen te dichten.

In het onderzoek zijn betrokken: 17 recente televisiespots van 14 bekende merken en grote adverteerders van alcoholhoudende dranken, drie printuitingen en zeven verpakkingen. Verder zijn gesponsorde sport- en muziekevenementen, spaaracties, en de slogan «Geniet, maar drink met mate» in het onderzoek meegenomen. Bij zeven groepen van verschillende leeftijden werd over de kern van de code informatie verzameld, zoals over de gerichtheid op minderjarigen en de relatie met sociaal succes, seksueel succes, sport en verkeer.

Het gaat hier niet om het «aanklagen» van individuele adverteerders, ofschoon dat op basis van het onderzoek en recente voorvallen wel zou kunnen. Belangrijk hier is de conclusie dat verschillende promotionele middelen gemakkelijk ten onrechte kunnen ontglippen aan de reclamecode.

Verontrustend is dat deze conclusie voornamelijk geldt voor uitingen die in strijd zijn met artikelen die betrekking hebben op minderjarigen. Uit het onderzoek blijkt dat er een duidelijk verschil bestaat tussen volwassenen en minderjarigen in de belevingswereld rondom alcoholconsumptie en de motivatie hiervoor. De artikelen betreffende minderjarigen zouden meer expliciet geformuleerd moeten worden waarbij hun belevingswereld en consumptiemotieven de leidraad zouden moeten zijn.

Verder wordt duidelijk dat de productinnovaties, de bekende nieuwe drankjes al dan niet bijzonder verpakt in spuitjes of zakjes, in het bijzonder minderjarigen aanspreken.

Ferro doet verschillende concrete suggesties voor het explicieter formuleren van regels. Ook suggereert Ferro, net als het IVO naar aanleiding van het internetonderzoek, om in twijfelgevallen panelonderzoek onder de doelgroep uit te voeren waarmee vermeende strijdigheden met de regels onderzocht kunnen worden.

3.4.d Marketing gericht op jongeren

In het voorjaar van 2000 ben ik met de alcoholbranche overeengekomen dat er geen alcoholreclame meer op muziekzenders voor jongeren uitgezonden zou worden. Er is toen afgesproken dat dit de zenders MTV, TMF en Radio 538 betrof. In de code is vervolgens opgenomen dat op jongerenzenders geen reclame voor alcoholhoudende drank mag worden gemaakt. Bij de begripsbepalingen definieert STIVA een jongerenzender als een zender waarvan meer dan 25% van het totale kijk- en luisterpubliek bestaat uit minderjarigen. Op Radio 538 blijkt sedertdien toch alcoholreclame uitgezonden te worden: de branche beschouwt dit niet meer als een jongerenzender. Ook weet ik dat het verbod op MTV niet volledig is: na 21.00 uur wordt wel reclame uitgezonden.

Ik wil het verbod voor reclame op jongerenzenders nu beslist duidelijk regelen. De Kamer heeft mij daarin gesteund en verder aangespoord in de motie over een verbod op alcoholmarketing gericht op jongeren (27 565, nr. 7). STIVA stelt bij brief van 11 december 2001 dat de reclamecode via de artikelen 14 t/m 23 alcoholmarketing gericht op minderjarigen verbiedt. Het 25%-criterium voor jongerenzenders wordt ook gehanteerd voor andere grootschalige evenementen en massamediale activiteiten. Het is nu juist dit criterium dat mijns inziens aanpassing behoeft om uitvoering

te geven aan de motie. Ook al wordt de grens van 25% minderjarigen niet overschreden dan nog gaat het om grote groepen minderjarigen. Andersoortige normen zijn nodig voor regulering van jongerenmarketing.

3.5 Toezicht en sancties

Uiteindelijk gaat het om de werking van regelgeving in de praktijk, of het nu een wettelijke regeling of zelfregulering betreft. Begrip en acceptatie zijn belangrijke voorwaarden voor goede spontane naleving. Actief toezicht, opsporing en sancties vormen echter een onmisbaar sluitstuk en zijn tevens een stimulans voor spontane naleving. Tijdens het notaoverleg op 8 oktober 2001 heb ik reeds aangegeven dat dit laatste nadere regeling behoeft.

Aan de codes voor de detailhandel en de horeca zijn momenteel geen sancties verbonden. Op overtreding van de reclamecode staat een boete van maximaal f 100 000 (€ 45 000), op te leggen door de Reclame Code Commissie.

Verder is het toezicht op de codes passief. De opstellers hebben een gezamenlijke klachtenlijn geopend. De Reclame Code Commissie komt pas in actie nadat een klacht is ingediend. Het probleem is dat weinig burgers genegen zijn tot het indienen van klachten, als men al weet waar een klacht ingediend kan worden. Het aantal ingediende klachten is dus geen afdoende indicator voor de werking van de codes in de praktijk.

Ik refereer hier tevens aan de door het lid Lambrechts op 8 oktober 2001 geplaatste kanttekeningen bij de samenstelling en werkwijze van de Reclame Code Commissie.

Het internetonderzoek door bureau IVO en de conclusies van bureau Ferro staven de hypothese dat de huidige codebepalingen onvoldoende toegesneden zijn op de moderne marketingpraktijk, zeker vanuit het oogpunt van jongerenbescherming.

4. Eindconclusie

Als alleen gekeken zou worden naar de ingediende en toegewezen klachten over de codes lijkt de huidige praktijk niet heel problematisch. Inmiddels moge echter duidelijk zijn dat dit geen belangrijke indicator is. De problemen betreffen andere aspecten: het ontbreken van regels die specifiek toegesneden zijn op de moderne reclame- en marketingpraktijk, de vaagheid van de wel opgenomen regels, het onvoldoende naleven van de geest van de codes, de beperkte werkingssfeer en een niet-adequaat toezicht- en sanctieregime.

De conclusie is dan ook dat het instrument van zelfregulering onvoldoende zwaar is, niet ver genoeg reikt en derhalve een onvoldoende bijdrage aan het alcoholpreventiebeleid levert, in het bijzonder aan een krachtig preventiebeleid richting jongeren. Destijds heeft de alcoholbranche zich weliswaar bereid verklaard om mee te werken aan het bewerkstelligen van een marketingpraktijk waarin terughoudendheid richting jongeren wordt betracht, maar de daadwerkelijke betekenis hiervan blijkt in de praktijk te gering. Initiatieven tot zelfregulering zijn en blijven lovenswaardig, maar inmiddels heeft de overtuiging postgevat dat deze nimmer volledig in de plaats kunnen komen van formele wet- en regelgeving. Een eigen onafhankelijke beleidskeuze is nodig om de wenselijke maatregelen ter beperking van alcoholmarketing te nemen en daarmee alcoholmisbruik te voorkomen en terug te dringen. Het staat buiten kijf dat regulering van de alcoholmarketing essentieel is voor het alcoholpreventiebeleid.

De Kamer heeft mij tijdens het overleg over de Alcoholnota 2001–2003 en ook door middel van moties opgeroepen werk te maken van regulering van de alcoholmarketing, waarbij met name bezorgdheid bestaat over de alcoholmarketing gericht op jongeren. In mijn brief van 27 november 2001

over het standpunt inzake de moties heb ik toegezegd de moties te zullen uitvoeren. Inmiddels is duidelijk geworden dat niet alle moties via zelfregulering uit te voeren zijn, ofwel omdat het Europees of nationaal recht zich hier tegen verzet ofwel omdat het betrokken bedrijfsleven mij niet volmondig gemeld heeft hiertoe bereid te zijn.

Conform mijn eerdere toezegging en de wens van de Kamer zal ik dan ook overgaan tot het voorbereiden van een Reclamebesluit in de zin van artikel 2 van de Drank- en Horecawet en een wijziging van de Drank- en Horecawet op het punt van de beperking van de alcoholmarketing.

Belangrijke regels ter beperking van de alcoholmarketing worden zo in de toekomst onderworpen aan actief toezicht door de Keuringsdienst van Waren en aan sancties op basis van de Wet economische delicten, te zijner tijd ook aan bestuurlijke boetes. De nieuwe regels zullen specifiek toegesneden zijn op de huidige reclame- en marketingpraktijk. De Keuringsdienst van Waren kan bij de handhaving gebruik maken van panels uit de doelgroep. De bevindingen hieruit maken een heldere operationalisering van de regels mogelijk, waardoor de betrokken sectoren weten waar ze zich aan te houden hebben.

Handhaving vormt uiteraard het sluitstuk. De al in gang gezette structurele uitbreiding van de Keuringsdienst van Waren met enkele tientallen formatieplaatsen maakt de voorgestelde wet- en regelgeving handhaafbaar. Om naleving van de regels te bevorderen zal ik de betrokken branches voorstellen gezamenlijk een communicatietraject in te zetten. Verder zal ik hen verzoeken verder te gaan met intern toezicht.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers