

Vergaderjaar 2019–2020

35 337

Wijziging van de Drank- en Horecawet in verband met het Nationaal Preventieakkoord en evaluatie van de wet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Hoofdlijnen

Met dit wetsvoorstel worden wijzigingen van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW) voorgesteld die bijdragen aan minder problematisch alcoholgebruik in Nederland. De wijzigingen hebben betrekking op prijsvoordelen, verkoop op afstand, wederverstrekking van alcoholhoudende drank, inzet van minderjarige testkopers en stagemogelijkheden. Ook bevat dit wetsvoorstel wijzigingen ter modernisering of verbetering van de wet, zoals de Landelijke Examencommissie, inrichtingseisen voor horeca- en slijtersinrichtingen en de titel van de wet. Deze wijzigingen volgen uit het Nationaal Preventieakkoord en evaluatie van de DHW.

In verband met de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan (zie paragraaf 2, ad. VI) wordt deze memorie van toelichting mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingediend.

Inleiding

Rond 400 voor Christus schreef Plato al over alcohol in het boek «De Wetten». 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 zij kwetsbaarder zijn en sneller een alcoholvergiftiging oplopen. Ook zijn hun hersenen nog volop in ontwikkeling. Er zijn aanwijzingen dat alcoholgebruik een negatieve invloed kan hebben op deze hersenontwikkeling en op het ontwikkelen van later problematisch alcoholgebruik. De Gezondheidsraad vindt het

daarom voor jongeren een verstandige keuze om niet te 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 alcoholgebruik tijdens de 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. Zij zagen bij één glas per dag zowel gunstige als ongunstige verbanden met ziekten. Voor vrouwen neemt de kans op borstkanker toe bij het drinken van één glas per dag. De gunstige effecten hadden betrekking op een lager risico op hart- en vaatziekten, maar geven volgens de Gezondheidsraad geen aanleiding om mensen die niet drinken aan te raden wel alcohol te gaan gebruiken. Bij meer dan één glas zijn er verhoogde risico's op een beroerte, darmkanker en borstkanker voor zowel mannen als vrouwen. 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 netto tussen de 2.3 en 4.2 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. Vanwege de per saldo maatschappelijke kosten acht de regering het noodzakelijk om kritisch te kijken naar de regels voor alcoholgebruik, zodat problematisch alcoholgebruik kan worden teruggedrongen.

In 2016 is, zoals de Tweede Kamer is toegezegd bij de wetswijzigingen van 2014 en 2015, de Drank- en Horecawet geëvalueerd.⁴ 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 te hebben. Daarnaast werd door diverse partijen 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 «Naar een gezonder Nederland»⁵, dat op 21 november 2018 is gesloten met meer dan 70 organisaties. In dat akkoord is afgesproken om problematisch alcoholgebruik terug te dringen.

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 was. 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.

¹ Gezondheidsraad, Alcohol en hersenontwikkeling bij jongeren, 2018.

² Gezondheidsraad, richtlijn goede voeding 2015.

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

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 27 565, nr. 149.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339.

Enkele voorbeelden zijn:

- 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 samenwerkingsverband Vroegsignalering alcoholproblematiek met zorgprofessionals die onder meer zorgt voor verbetering van *matched care* interventies en voorlichting voor zwangere vrouwen;
- de naleving door verstrekkers wordt versterkt door onder andere *e-learning*s en de handhaving door gemeenten wordt gestimuleerd door onder meer handvatten voor handhavers.

In het Nationaal Preventieakkoord is opgenomen dat bepaalde afspraken zullen worden uitgewerkt in wet- en regelgeving.

Een voorgestelde wijziging die niet volgt uit het Nationaal Preventieakkoord, maar aanvullend daarop door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) aan de Tweede Kamer is toegezegd,⁶ is het voorkomen van ongewenste koopprikkels 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. Zo worden er regels vastgesteld voor verkoop op afstand van alcoholhoudende drank. Naast maatregelen om jongeren te ontmoedigen om alcohol te drinken, wordt het verstrekken van alcohol op voor publiek toegankelijke plaatsen aan minderjarigen door volwassenen strafbaar.

De regering stelt met dit wetsvoorstel ook voor om inrichtingseisen te moderniseren door lokaal maatwerk mogelijk te maken. Onnodige eisen worden geschrapt, waardoor de regeldruk wordt 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, verklaringen kennis en inzicht sociale hygiëne verstrekt en het register beheert waarin leidinggevend 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 op afstand van alcoholhoudende dranken
- III. Strafbbaarstelling 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

⁶ Kamerstukken 2018/19, 32 793, nr. 339.

- VIII. Opheffen verbod op toegang slijter door minderjarige zonder begeleiding 21+
- IX. Veranderen van de naam van de wet in Alcoholwet.

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 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 dat weleens binnenkort 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: de Reclamecode voor Alcoholhoudende dranken.⁷ Er zijn echter ook verstrekkers die niet zijn aangesloten bij de zelfreguleringscode en meer dan 50% prijsvoordeel hanteren.

Hoewel gemeenten volgens de DHW reeds 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 (direct) 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 – vanwege het bewaken van de openbare orde – regelmatig gebruik maken van hun bevoegdheden om nadere regels te stellen. De regering ziet daarom alleen noodzaak om de prijsacties voor gebruik elders dan ter plaatse te reguleren.

In aanvulling op het Nationaal Preventieakkoord heeft de Staatssecretaris van VWS daarom bij brief van 21 november 2018 aan de Tweede Kamer aangekondigd dat prijsacties met alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse voor alle aanbieders in Nederland wordt beperkt tot maximaal 25%.⁸ Met dit wetsvoorstel wordt dat geregeld. De regering kiest voor het percentage van 25%, om prijsacties die leiden tot een «tweede of derde product gratis» te voorkomen. Hierdoor past de

⁷ Reclamecode voor Alcoholhoudende dranken, Stichting Reclame Code.

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339.

regering een hoger percentage toe dan thans is opgenomen in de zelfreguleringscode en in de DHW. Dit wordt proportioneel geacht gelet op het verkleinen van de prikkel om op dat moment de alcoholhoudende drank te kopen. Hoe hoger de korting is, hoe sterker de prikkel. Deze maatregel draagt bij aan het voorkomen van problematisch alcoholgebruik.

Of sprake is van een prijsactie met meer dan 25% wordt beoordeeld door het waarnemen van aanbiedingen of verstrekkingen offline en online door de toezichthouder. Het wetsvoorstel verbiedt prijsacties met alcoholhoudende drank die een voordeel opleveren dan wel een voordeel suggereren van meer dan 25%. Hieronder vallen 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».

Alleen in de categorie overige prijsacties zal de kortingsactie gezien worden over een periode van maximaal een maand. Dat komt omdat de regering prijsveranderingen, die een normaal onderdeel vormen van de markt, wil blijven toestaan. Tegelijkertijd vindt de regering prijsveranderingen van meer dan 25% in een maand een prijsactie en geen normale prijsverandering. Om die reden wordt er een maand gehanteerd. De toezichthouder zal hier toezicht op houden door, als daar aanleiding voor is, de prijs van de verstrekker te monitoren dan wel gebruik te maken van de medewerkingsplicht uit de Algemene wet bestuursrecht door nadere informatie te vragen. Het is niet de intentie dat hierdoor regeldruk ontstaat.

Markteffecten

Er zijn drie partijen betrokken bij prijsacties voor alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse: producenten (zoals bierbrouwers), verstrekkers (zoals supermarkten en slijterijen) en consumenten. Het wetsvoorstel verandert de huidige marktstructuur niet. Door de wetswijziging 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 dit 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 efficiëntie van de marktpartijen. 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 vitalere samenleving met positieve gevolgen voor werkgelegenheid.

Toezicht

Het toezicht op de prijsacties met alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt ondergebracht 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 belangrijke signaalfunctie uitoefenen voor de risico's in hun gemeente. De NVWA zal daarom met gemeenten blijven samenwerken voor risicobeoordeling.

De NVWA kan in een beleidsregel aangeven hoe ze invulling geeft 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 op afstand van alcoholhoudende dranken

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 bezorging van de alcoholhoudende drank op het adres van de geadresseerde of bij een bedrijfsmatig ophaalpunt.

Alcoholhoudende drank mag alleen worden overgedragen 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 bezorging (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, waar het ook mogelijk is om alcoholhoudende dranken te bestellen, toegenomen. 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.

Verder beperkt de verkoop op afstand zich niet tot de grenzen van gemeenten. Een winkel mag alcoholhoudende drank bij consumenten uit een andere gemeente bezorgen. Hierdoor is het voor een gemeente ingewikkeld om toe te zien op de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank door een aanbieder uit die gemeente, als de alcoholhou-

dende drank 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 en 2018 internet nog geen veel gebruikt verkoopkanaal was voor jongeren, blijkt uit het nalevingsonderzoek in beide jaren dat als jongeren alcohol via internet kopen de naleving van de leeftijdsgrens door verstrekkers van thuisbezorgkanalen het laagst is van alle verkoopkanalen (2016: 2% en in 2018: 9,5%).⁹

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 alcoholhoudende drank op afstand. Met dit wetsvoorstel geeft de regering aan die toezegging en aan die afspraak uit 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 horeca-inrichting 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. Daar komt bij dat degene die aflevert niet altijd weet dat hij alcohol bezorgt, omdat dit niet altijd 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.¹⁰

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 aankoop pogingen 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 waarin de verkoper van de alcoholhoudende drank beschrijft hoe ervoor wordt gezorgd dat de alcoholhoudende drank alleen wordt overgedragen aan personen die 18 jaar of ouder zijn en hoe op het moment van aflevering van de alcoholhoudende drank de leeftijd van de ontvanger wordt geverifieerd;

⁹ Nuchter, Alcohol & tabaksverkoop aan jongeren 2016 en Objectief, Naleving leeftijdsgrens bij alcoholverkoop aan minderjarigen 2018.

¹⁰ Artikel 13, eerste lid, Grondwet.

- 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) bestellingen van sterk alcoholhoudende dranken en producten behorende tot het slijtersbedrijf, mogen alleen worden gedaan op een website die geen andere producten aanbiedt;
- e) voor het toezicht op de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand mag gebruik worden gemaakt van een fictieve identiteit; en
- f) het toezicht wordt ondergebracht bij de NVWA.

Voornoemde nieuwe regels hebben tot doel om zoveel mogelijk tot een sluitende naleving en controle bij verkoop op afstand van alcoholhoudende drank te komen. De regering beoogt hiermee de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar bij thuisbezorgkanalen te verbeteren. De regels zien alleen op verkoop op afstand in Nederland. In tegenstelling tot de tabaksregelgeving is er geen sprake van Europese regelgeving op dit punt.

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 aflevering 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 leeftijdsverificatiesysteem waarmee de leeftijd op afstand op het moment van aankoop kan worden vastgesteld. Bij een dergelijk leeftijdsverificatiesysteem kan de verkoper op een betrouwbare en eenduidige wijze online de leeftijd van de koper verifiëren. Uitgangspunt voor het leeftijdsverificatiesysteem is dat het betaalbaar en toepasbaar is voor ondernemers. Dit systeem zal met een redelijke overgangstermijn in werking treden.

Een toezichthouder kan door de wettelijke bevoegdheid van fictieve identiteit (zie onder e) zich bij het aankoopmoment voordoen als koper en nagaan of de verstrekker alleen alcohol verkoopt aan meerderjarigen.

Op het moment dat het voor verstrekkers verplicht wordt om bij de aankoop met een online 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 online leeftijdsverificatiesysteem. In dit wetsvoorstel wordt geen uitzondering voor deze type verstrekkers gemaakt. De regering acht dit proportioneel gelet op de risico's voor niet-naleving van de leeftijdsgrens. Daarnaast

bieden veel verstrekkers naast telefonische bestellingen, ook online bestellingen aan. Voor maaltijdbezorgers gebeurt dit vaak via een platform, waar het leeftijdsverificatiesysteem op van toepassing is.

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. Ook bestaat er de mogelijkheid van een online prikbord waar geadverteerd wordt door online webshops/winkels en consumenten en tussen consumenten onderling. In dat geval is de online winkel die adverteert de aanbieder en dat geldt ook voor de consument die via een online prikbord alcohol verkoopt. 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 ophaalloket 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.

Omdat alcoholhoudende drank 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 iedere verkoper van alcoholhoudende drank op afstand. Dit betreft een document 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.

De geborgde werkwijze is door de toezichthouder op te vragen voor controle. In lagere regelgeving worden de eisen voor de geborgde werkwijze vastgesteld. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de werkbaarheid en handhaafbaarheid ervan. De lagere regelgeving zal ter internetconsultatie worden voorgelegd. Als uit controle door de toezichthouder 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 anderen in de keten te bespreken hoe ze omgaan met het niet nakomen van de afspraken die ze onderling hebben gemaakt om zich aan de leeftijdsgrens te houden.

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 bij een bedrijfsmatig ophaalpunt. Onder bedrijfsmatige ophaalpunten vallen ook ophaalpunten van (keten)supermarkten. Uit een rechterlijke uitspraak¹¹ volgt dat deze ophaalpunten niet als gebruikelijke verkooppunten worden gezien. Daarmee vallen ook deze ophaalpunten onder de voorgestelde regels voor verkoop op afstand.

Het afgeven bij meerderjarige burens wordt wettelijk niet meer toegestaan. Voor burens 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 burens.

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. Bestellingen van sterk alcoholhoudende dranken of producten die behoren tot een slijterslokaliteit, mogen alleen worden gedaan op een website die geen andere producten aanbiedt

Uit de reacties op de internetconsultatie van dit wetsvoorstel is gebleken dat er een ongelijke situatie bestaat voor online slijterijen en fysieke slijterijen. In fysieke slijterijen mag naast sterk en zwak alcoholhoudende drank, alleen alcoholvrije dranken en aan het slijtersbedrijf gerelateerde producten, zoals bepaald in het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf, worden verkocht. Voor online slijterijen was dit niet geregeld, waardoor er thans websites zijn die levensmiddelen en sterk alcoholhoudende drank tegelijk aanbieden. Consumenten kunnen deze producten in één keer bestellen en afrekenen en krijgen deze dan ook gezamenlijk afgeleverd. De regering vindt dit een onwenselijke situatie. Voor alle slijterijen is het belangrijk dat er geen andere producten dan dranken en aan het slijtersbedrijf gerelateerde producten worden aangeboden, om te voorkomen dat mengformules ontstaan die de aanschaf van sterk alcoholhoudende drank toegankelijker maken. Dit om de aankoop van sterk alcoholhoudende drank bewust te laten plaatsvinden. Om die reden regelt dit wetsvoorstel dat ook bij online slijterijen, geen andere producten dan bij fysieke slijterijen mogen worden aangeboden. Hiermee wordt een gelijk speelveld voor fysieke en online slijters gecreëerd. Deze wijziging zal gevolgen hebben voor voornamelijk de grote ketensupermarkten, waar het thans mogelijk is om online op één website in één bestelling levensmiddelen en sterk alcoholhoudende drank te kopen.

Ad e. Inzet van fictieve identiteit

Om toezicht te houden op de naleving van de leeftijdsgrens bij online en – voor zolang het toegestaan blijft – 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 daarna algemeen bekend worden om andere

¹¹ Rechtbank Oost-Brabant 10 januari 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:68.

ondernemers te waarschuwen. Dit ondermijnt het toezicht en de minderjarige wordt niet voldoende beschermd. Er wordt daarom voorgesteld dat de toezichthouder onjuiste of onvolledige gegevens mag verstrekken 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 ten aanzien van inzet van een fictieve identiteit bij verkoop op afstand sluit aan bij hetgeen is geregeld in de Europese verordening samenwerking consumentenbescherming.¹² Het wetsvoorstel ter uitvoering van deze verordening is in juli 2019 ingediend bij de Tweede Kamer.¹³

Op grond van artikel 5:12, tweede lid, Awb toont een toezichthouder zijn legitimatiebewijs desgevraagd aanstonds. De verkoper kan een toezichthouder gemakkelijk ontmaskeren door steeds de toezichthouder om zijn legitimatiebewijs te vragen. Om dit te voorkomen, wordt voorgesteld artikel 5:12 van de Awb niet van toepassing te verklaren. Deze uitzondering geldt alleen tijdens de inzet van de bevoegdheid om gebruik te maken van een fictieve identiteit. Als de toezichthouder wordt gevraagd zijn of haar legitimatiebewijs te tonen, hoeft hij of zij deze niet te laten zien. Als de toezichthouder na afloop of bij inzet van andere bevoegdheden wordt gevraagd om zijn of haar legitimatiebewijs, 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.¹⁴ De artikelen 5:13 en 5:15 van de Awb bieden daar ruimte voor.

De handelwijze van de toezichthouder met gebruikmaking van een fictieve identiteit dient achteraf toetsbaar te zijn voor een rechter, als 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, zodat gecontroleerd kan worden of deze bevoegdheid op een evenredige manier is toegepast en de inzet ervan noodzakelijk was. Deze plicht is ook in het wetsvoorstel opgenomen en komt overeen met hetgeen in het eerdergenoemde wetsvoorstel tot uitvoering van de Europese verordening samenwerking consumentenbescherming is opgenomen.

¹² 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).

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 251.

¹⁴ CBb 8 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:191, overweging 3.4.

Ad f. Toezicht onderbrengen bij de NVWA

Het toezicht op de regels voor verkoop van alcoholhoudende drank op afstand wordt ondergebracht bij de NVWA. Doordat de NVWA landelijk is georganiseerd, speelt het geen rol dat alcoholhoudende drank vanuit gemeente X wordt verkocht en in gemeente Y wordt afgeleverd. De samenwerking met gemeenten is van groot belang, omdat gemeenten het beste zicht hebben op wat er lokaal in hun gemeente gebeurt. De regering ziet voor gemeenten dan ook een belangrijke signaalfunctie richting de NVWA. De regering vraagt de NVWA om gemeenten te betrekken bij het risicogericht toezicht. De NVWA kan in een beleidsregel aan te geven hoe ze invulling geeft aan deze toezichtstaak.

Ad III. Strafbaarstelling volwassenen die alcohol doorgeven aan minderjarigen

In het Nationaal Preventieakkoord is afgesproken dat het Ministerie van VWS zich inzet om wederverstrekking van alcohol strafbaar te stellen, zoals die voorkomt in horeca en op festivals. 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 het Intraval onderzoek van 2016¹⁵ 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 probleem is, omdat jongeren daardoor de kans lopen op gezondheidsschade. Daar komt bij dat uit het NIX18-onderzoek bekend is dat slechts 61% van de ouders en 56% van de meerderjarige Nederlanders het normaal vinden dat jongeren niet drinken voor hun 18^e.¹⁶

De verstrekking van alcohol, bedrijfsmatig of anders dan om niet, aan personen van wie niet is vastgesteld dat zij 18 jaar zijn, is op basis van de DHW reeds verboden. 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. Dit geldt onverlet of er een familierelatie is met de 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 dat er aanwijzingen zijn dat alcoholgebruik een negatieve invloed kan hebben op de hersenontwikkeling en een risico op het ontwikkelen van later problematisch alcoholgebruik.

Het effect van het strafbaar stellen van wederverstrekking is dat er twee boetes kunnen worden uitgedeeld als geconstateerd wordt dat een volwassene een minderjarige alcoholhoudende drank geeft, namelijk zowel de volwassene als de minderjarige kunnen een boete krijgen. De volwassene 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

¹⁵ Intraval, Kopen en verkrijgen van alcohol door jongeren, 2016.

¹⁶ Kantar Public, Rapportage campagne-effectenonderzoek NIX 18, 2018.

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 regelt dat bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank alleen 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 toezichturen 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 gereedhouden 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 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, is het wenselijk dat er altijd een toezichthouder in de nabijheid van de testkoper te zijn. Het is daarnaast wenselijk dat de toezichthouder de testaankoop waarneemt, waardoor op basis van zijn of haar waarneming een rapport van bevindingen of een proces-verbaal kan worden opgesteld. Dan is ondervraging van de minderjarige testkoper zeker niet nodig en hoeft diens identiteit niet onthuld te worden.¹⁷ Verder dient de testkoper de 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 inzet reeds van tevoren gericht was.¹⁸ 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

¹⁷ ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:111 en ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:195.

¹⁸ CBb 7 juni 2007, AB 2007/279 en CRvB 16 januari 2014 ECLI:NL:CRVB:2014:191.

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. De regering acht het proportioneel om de uitzondering op de strafbaarstelling te beperken voor testkopers in het kader van toezicht. Alleen daar speelt het argument dat bij constatering van een overtreding, een boete volgt, welke beter aanvaardbaar is als de materiële norm is geschonden. Voor onderzoek kan blijven volstaan met minderjarige testkopers die de alcoholhoudende drank niet fysiek aannemen of met meerderjarige testkopers van wie niet onmiskenbaar is dat zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. De nalevingsonderzoeken in opdracht van het Ministerie van VWS gebeuren ook op die manier en geven een voldoende betrouwbaar beeld van de naleving van de leeftijdsgrens.

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

De Vereniging Scholen voor Horeca Onderwijs (hierna: 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 verstrekt (artikel 24).

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 horeca of slijterijgelegenheden te regelen. Deze gelegenheden kunnen de leerling namelijk niet optimaal laten meedraaien in hun bedrijf, waardoor de leerling niet volledig inzetbaar is. Het verstrekken van alleen alcoholvrije dranken is voor een instelling niet aantrekkelijk omdat dan niet alle klanten kunnen worden bediend en bestellingen mogelijk opgeknipt moeten worden.

Ongeveer 150 scholen bieden een horecagerelateerde 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 om het mogelijk te maken dat de leerlingen van bepaalde opleidingen als 14- of 15-jarige alcoholhoudende drank mogen verstrekken in het kader van hun opleiding. Het is belangrijk dat het alleen gaat om jongeren die een horecaopleiding volgen zoals vermeld in:

- artikel 10b, derde lid, onder f, h, i en j, en zevende lid, onder a, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
- artikel 10b1 van de Wet op het voortgezet onderwijs (Leer-werktraject);
- artikel 10b8 van de Wet op het voortgezet onderwijs (entreeopleiding in het vmbo);

- artikel 10d, derde lid, onder f, h, i en j, en zevende lid, onder b, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
- artikel 10f van de Wet op het voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs);
- artikel 14a van de Wet op de expertisecentra voor zover deze leerlingen onderwijs volgen conform artikel 10b, derde lid, onder f, h, i, en j en zevende lid, onder a, en artikel 10d, derde lid, onder f, h, i en j, en zevende lid, onder b, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
- artikel 14c van de Wet op de expertisecentra.

De regering acht de beperking voor 14- en 15-jarige leerlingen om in het kader van hun opleiding te oefenen met het verstrekken 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 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. Onder sociale hygiëne wordt verstaan dat men inzicht heeft in de invloed van alcoholgebruik op het gedrag, ook in combinatie met andere factoren zoals geneesmiddelengebruik, soft- en harddrugsgebruik en spelen van kansspelen. Daarnaast gaat het om kennis over de regelgeving ten aanzien van alcoholhoudende dranken. 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). De LEC is daarvoor door de Minister van VWS aangewezen op grond van artikel 8, vijfde lid, van de 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, curricula en andere bewijsstukken van opleiders en buitenlandse diploma's op het gebied van sociale hygiëne om op die manier te bepalen of een diploma recht geeft op inschrijving in het register.

In het kader van de evaluatie van de DHW is de LEC geëvalueerd.¹⁹ 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 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 Verzelfstandiging²⁰ 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

¹⁹ Pro Facto, evaluatie LEC-SVH in opdracht van het Ministerie van VWS, oktober 2016.

²⁰ Kamerstukken I 2012/13, C, nr. B.

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 werkkterrein 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 zelf onder te brengen, maar de LEC officieel om te vormen van een orgaan van de stichting SVH 2.0 tot een krachtens publiekrecht ingesteld zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) van de Minister van VWS onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Voor de vormgeving 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, aangezien een private rechtsvorm minder geschikt is voor de uitoefening van publieke taken.
- Een qua organisatie op zichzelf staand zbo. Gelet op de organisatie van de LEC zou het 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 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.

Zoals hiervoor uitgebreider toegelicht, wordt in het onderhavige wetsvoorstel voor de laatste optie gekozen. Er wordt een Landelijke commissie sociale hygiëne (hierna: Lcsh) ingesteld, een zbo van de Minister 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 kleine zbo gegarandeerd. Tegelijkertijd kan om redenen van efficiëntie bij een bestaande overheidsorganisatie worden aangesloten. De leden van de Lcsh worden benoemd door de Minister van VWS op basis van hun deskundigheid op het gebied van sociale hygiëne in het kader van de DHW.

De mogelijke privacyrisico's die de verwerking van persoonsgegevens in het Register sociale hygiëne met zich meebrengen, zijn in kaart gebracht door middel van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (hierna: PIA). De PIA is ter advisering voorgelegd aan de Functionaris voor Gegevensbescherming (hierna: FG) van het Ministerie van VWS. De FG heeft positief geadviseerd.

De voorgenomen gegevensverwerkingen zijn noodzakelijk om mogelijk te maken dat een werkgever kan controleren of een potentiële werknemer in het register staat ingeschreven, dat een burgemeester bij het afgeven van een DHW-vergunning kan controleren of degene die als leidinggevende op de vergunning komt te staan, ingeschreven staat en dat de toezichthouders kunnen controleren of de aanwezige leidinggevende in een horeca-inrichting of slijterij staat ingeschreven in het register. De voorgenomen gegevensverwerkingen zijn proportioneel, omdat enerzijds alleen de noodzakelijke persoonsgegevens opgenomen worden in het register (achternaam, voorletters, geboortedatum) en anderzijds de vragensteller – bijvoorbeeld de werkgever of toezichthouder – slechts inzicht krijgt of iemand wel of niet is ingeschreven in het register. Er wordt bijvoorbeeld geen informatie verschaft over het bewijsstuk dat ten grondslag ligt aan de inschrijving.

Daarnaast is het noodzakelijk en proportioneel om het register voor iedereen raadpleegbaar te maken. Burgemeesters en toezichthouders zouden weliswaar een persoonlijke inlogcode kunnen verkrijgen voor de toegang tot het register. Dit is echter voor de groep van (nieuwe) werkgevers van horeca-inrichtingen en slijterijen niet uitvoerbaar, omdat die groep niet exact te bepalen is. Om die groep van (nieuwe) werkgevers exact te kunnen duiden, zou er een afzonderlijk, bewerkelijk systeem moeten worden opgericht op basis waarvan zij als zodanig aangeduid zouden kunnen worden, bijvoorbeeld een nieuw register. Een dergelijk systeem acht de regering niet proportioneel in relatie tot het nu voorgestelde alternatief: het voor ieder raadpleegbaar maken van het Register sociale hygiëne met inachtneming van de bovengenoemde dataminimalisatie en beperking van de openbaarheid van de gegevens uit het register. Verder kunnen de voorgenomen gegevensverwerkingen niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze worden verwezenlijkt, omdat er zonder de combinatie van achternaam, voorletters en geboortedatum geen waterdicht en eenvoudig register kan bestaan waaruit helder voortvloeit of iemand wel of niet is ingeschreven.

Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft advies uitgebracht over dit wetsvoorstel²¹. Allereerst adviseert de AP om het raadpleegbaar maken van het Register sociale hygiëne voor eenieder te heroverwegen. Als toch wordt besloten dat eenieder het register kan raadplegen, dan adviseert de AP om te onderbouwen waarom niet kan worden volstaan met het desgevraagd tonen van een Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne door de werknemer aan de werkgever.

De regering is van mening dat voor een werkgever van een horeca-inrichting of een slijterij die een nieuwe leidinggevende wil aannemen, het opvragen van de Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne bij die leidinggevende een te onzeker alternatief is voor de toegang tot het Register sociale hygiëne. Die onzekerheid vloeit voort uit het feit dat de verklaring in enige mate fraudegevoelig is, terwijl het register volledig betrouwbaar is. Volledige betrouwbaarheid is noodzakelijk vanwege de gevolgen: als een slijter- of horeca-ondernemer een wijziging van zijn vergunning aanvraagt in verband met een nieuwe leidinggevende, dan moet hij daarvoor leges betalen. Hij wil dan wel zeker weten dat deze vergunning niet wordt geweigerd vanwege het ontbreken van voldoende kennis en inzicht in sociale hygiëne.

De Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne is dus geen effectieve en solide manier om te controleren of een beoogd leidinggevende daadwerkelijk in het register is ingeschreven. Ook een toevoeging van

²¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

zogenaamde echtheidskenmerken aan de Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne, zoals een hologram, een watermerk, een handtekeningenblok en een waardepapiernummer, zou niet te allen tijde fraude kunnen voorkomen. Hierbij is het zinvol te vermelden dat de Landelijke Examencommissie in het najaar van 2018 alle burgemeesters en wethouders heeft gewaarschuwd voor een sterke toename van het aantal vervalste SVH-diploma's Sociale Hygiëne, hoewel die diploma's beschikken over de bovengenoemde echtheidskenmerken. De Landelijke Examencommissie heeft hen er daarbij op gewezen dat het van groot belang is dat iedereen die bij de gemeente een DHW-vergunning aanvraagt of iemand die als leidinggevende op de vergunning wil worden bijgeschreven, altijd gecontroleerd wordt in het Register Sociale Hygiëne. Daarnaast zou het door de AP voorgestelde alternatief ervoor zorgen dat alle reeds verstrekte verklaringen moeten worden vervangen door verklaringen met echtheidskenmerken.

Ook heeft de AP geadviseerd om een bewaartermijn in het wetsvoorstel vast te leggen, dan wel aan te geven waarom precisering niet mogelijk of wenselijk is. De regering acht precisering van een bewaartermijn niet mogelijk, omdat die bewaartermijn afhankelijk is van hoe lang de ingeschrevene in de horeca of bij een slijterij wenst te werken en niet per se de pensioengerechtigde leeftijd. Bovendien wordt de verwerking van persoonsgegevens in het register beperkt door de bovengenoemde dataminimalisatie en de beperkte toegang tot het register.

Ten slotte is uit een rechterlijke uitspraak gebleken dat de LEC geen (wettelijke) basis heeft om kosten in rekening te brengen voor haar werkzaamheden.²² Deze werkzaamheden worden daarom thans door de Minister van VWS gefinancierd. In het onderhavige wetsvoorstel wordt naast het creëren van een transparante en onafhankelijke werkwijze, een basis voor kostendekkende tarieven voor de Lcsh opgenomen in de DHW. De gedachte daarbij is dat degene, die baat heeft bij het verkrijgen van de inschrijving in het register hiervoor ook de financiële kosten draagt. De financiering van de Minister van VWS van circa 445.000 euro per jaar komt te vervallen.

Ad VII. Intrekken Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet

Het op de DHW gebaseerde Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet stelt een aantal extra eisen specifiek voor inrichtingen 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 Drank- en Horecawet 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 voorstelt om de grondslag voor het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet te schrappen waarmee het Besluit komt te vervallen. Door het laten vervallen van dit besluit kan discussie ontstaan over de definitie van een inrichting. De regering is van mening dat een inrichting beschikt over een afgesloten ruimte die is voorzien van een dak.

²² Rechtbank Den Haag, 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2014:2166.

Het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet bevat één 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. De regering vindt het wenselijk dat consumenten bewust kiezen voor de aankoop van sterke drank en een verbindingsruimte draagt daaraan bij. Voor deze scheiding van functies bevat het Bouwbesluit en het vanaf 2021 in werking tredende Besluit bouwwerken leefomgeving geen eisen, wat ertoe leidt dat bij het schrappen van het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet er geen regels meer gelden voor de tussenruimte tussen de slijtlokaliteit en de andere ruimte. Om die reden wordt alleen dit deel uit het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet 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. Dit zal met name van toepassing zijn voor supermarkten die in een afgesloten ruimte ook sterk alcoholhoudende dranken verkopen met een slijtersvergunning. 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.

Uit de internetconsultatie is gebleken dat verschillende gemeenten waarde hechten aan de eisen voor minimale vloeroppervlakte voor horeca en slijterijen. Daarom heeft de regering besloten gemeenten de vrijheid te geven om hierover eisen te stellen bij gemeentelijke verordening.

Uitzondering voor slijtlokaliteiten in het kader van cursus of betaalde proeverij

Er bestaat momenteel voor de slijtersgeen mogelijkheid om in de verkoopruimte besloten en betaalde proeverijen aan te bieden. Sommige gemeenten blijken dit als een gemis te zien. Weliswaar is de regering erop tegen om toe te staan dat in slijterijen bedrijfsactiviteiten worden ontplooid die niet tot het slijtersbedrijf behoren, maar in dit geval is de activiteit – een proeverij – nauw verbonden met de primaire activiteiten van het slijtersbedrijf.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld dat bij gemeentelijke verordening cursussen gerelateerd aan alcoholhoudende drank en betaalde proeverijen in alle slijtlokaliteiten van een gemeente kunnen worden toegestaan, mits deze plaatsvinden buiten de dagen en tijden waarop de desbetreffende slijterij normaal gesproken open is. Indien gemeenten dergelijke proeverijen buiten de in de gemeente geldende openingstijden willen toestaan, dient de gemeenteraad bij verordening tevens een vrijstelling te verlenen op grond van de Winkeltijdenwet, dan wel – indien de gemeentelijke verordening in die bevoegdheid voorziet – dient daarvoor een ontheffing te zijn verleend door burgemeester en wethouders. Een slijterij is immers een winkel in de zin van de Winkeltijdenwet, ook indien deze winkel wordt gebruikt voor een proeverij. Er is daarmee sprake van drie cumulatieve eisen: er dient een gemeentelijke verordening te zijn vastgesteld op basis van artikel 25e, de cursus die gerelateerd is aan alcoholhoudende drank of de betaalde proeverij moet worden gehouden op een moment dat het bij of krachtens de Winkeltijdenwet de slijterij is toegestaan zijn winkel te openen en het moment van de cursus of proeverij moet vallen buiten de reguliere openingstijden van de desbetreffende slijterij. Slijtlokaliteiten mogen tijdens die bijeenkomsten in beperkte mate en onder strikte voorwaarden alcoholhoudende dranken voor thuisgebruik verkopen. Het staat hen echter niet vrij om

daarbij ook andere levensmiddelen of producten te verkopen, buiten die in het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf zijn aangemerkt.

Ad VIII. Opheffen verbod op toegang slijterij door minderjarige zonder begeleiding 21+

Een minderjarige mag op dit moment een slijterij alleen betreden onder begeleiding van iemand boven de 21 jaar. Deze eis leidt in de praktijk tot lastige situaties, waarbij bijvoorbeeld een jonge ouder een kind buiten moet laten staan. Gemeenten hebben daarom verzocht om deze eis te schrappen. De regering is van mening dat het uitgangspunt is dat er geen alcoholhoudende drank verstrekt wordt aan minderjarigen. Aan deze eis moet ook door een slijterij worden voldaan. De regering stelt daarom voor om aan te sluiten bij de regels voor horecabedrijven, waar er ook geen wettelijke leeftijdsgrens voor binnentreden geldt terwijl daar ook sterk alcoholhoudende drank wordt verkocht. Door het schrappen van het toegangsverbod is het een minderjarige toegestaan om een slijterij te betreden en om alcoholvrije dranken te kopen. Zodra er sprake is van het verstrekken van alcoholhoudende dranken dient de leeftijd gecontroleerd te worden en mag er geen alcohol verstrekt worden aan iemand die niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Ad IX. 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 College van Beroep voor het bedrijfsleven in het kader van anoniem toezicht.²³ Van anoniem toezicht is sprake als de toezichthouder zich voordoet als bijvoorbeeld een gewone klant en zich niet direct bekend maakt als toezichthouder.

²³ CBb 8 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:191, overweging 3.4.

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.²⁴ 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.²⁵ Binnen deze kaders kan ook de inzet van een fictieve identiteit of minderjarige testkopers worden gebruikt.

Artikel 6 EVRM geeft ook het recht om een getuige te horen. Slechts in bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.²⁶ Een rechter kan het horen van een getuige wel weigeren als verdachte niet duidelijk heeft gemaakt waarom het horen van de getuige belangrijk is.²⁷ Gelet op het feit dat het wenselijk is om de identiteit van de minderjarige testkoper te beschermen, is het wenselijk dat de toezichthouder de verstrekking zelf waarneemt. In dat geval zal een verdachte niet snel duidelijk kunnen maken waarom het horen van deze minderjarige testkoper toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het horen van de toezichthouder zelf die de verstrekking heeft waargenomen.

Vrij verkeer van goederen

De eisen uit dit wetsvoorstel zouden kunnen worden beschouwd als kwantitatieve invoerbeperkingen 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 invoerbeperking 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.²⁸

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

²⁴ EHRM 9 juni 1998, nr. 44/1997/828/1034, *Teixeira de Castro t. Portugal*, overweging 36.

²⁵ Idem, overweging 32.

²⁶ Zie onder andere EHRM 15 december 2015, nr. 9154/10, *Schatschaschwili t. Duitsland*, overwegingen 100–131.

²⁷ EHRM 6 mei 2003, nr. 48898/99, *Perna t. Italië*, overweging 75. Zie ook ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:195

²⁸ 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.).

hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.²⁹

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 noch een kwantitatieve invoerbepanking. Mocht dat toch het geval zijn, dan geldt de volgende rechtvaardiging.

Inname van alcohol door jongeren is schadelijk; dit blijkt uit vele wetenschappelijke onderzoeken.³⁰ 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.³¹ 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 alcohol gebruik 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.³² Daarbij is van belang dat deze maatregel deel uitmaakt van een breder beleid ter

²⁹ HvJEU 13 juli 2004, C-262/02 (Commissie t. Frankrijk), overweging 33.

³⁰ Gezondheidsraad, Alcohol en hersenontwikkeling bij jongeren, 17 december 2018.

³¹ Objectief, Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcoholverkoop aan minderjarigen in 2018, 2019.

³² HvJEU 23 december 2015, C-333/14 (Scotch Whisky Association), overweging 36.

bestrijding van risico- en probleemdrinkers³³ welke zijn opgenomen in het Nationaal Preventieakkoord.³⁴

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 gebruikelijke prijsongemoeid wordt gelaten. De voorgestelde maatregelen hebben slechts betrekking op tijdelijke prijsacties en op promoties die de indruk wekken 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 elders dan 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) 2015/1535³⁵ 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 zijn er geen opmerkingen gemaakt.

4. Gevolgen voor uitvoering en handhaving

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

Toezicht door gemeenten

Het toezicht op en de handhaving van de DHW is in 2013 gedecentraliseerd naar gemeenten. Gemeenten hebben tijdens de evaluatie van de Drank- en Horecawet aangegeven een aantal extra bevoegdheden noodzakelijk te achten. Daarnaast hebben gemeenten aangegeven dat gemeentegrensoverschrijdend toezicht op centraal niveau effectiever is. De regering erkent deze behoeften en komt daar met deze wetswijziging aan tegemoet.

Toeziethouders van gemeenten krijgen meer bevoegdheden. Dit sluit aan bij de behoefte van gemeenten, zoals blijkt uit de evaluatie van de DHW. Met deze wetswijziging kan de toezichthouder ook handhavend optreden als alcoholhoudende drank door volwassenen wordt doorgegeven aan personen die nog geen 18 jaar zijn. Daarnaast krijgen gemeenten door het schrappen van het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet verordende bevoegdheden ten aanzien van inrichtingseisen. Tot slot wordt het toezicht op de leeftijdsgrens voor gemeenten vereenvoudigd

³³ Idem, overweging 37 en 38.

³⁴ Nationaal Preventieakkoord, Naar een Gezonder Nederland, 23 november 2018.

³⁵ 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.

door de mogelijkheid om testkopers van 16 en 17 jaar in te zetten in het kader van toezicht.

Naast de extra bevoegdheden, wordt het toezicht op twee terreinen gecentraliseerd vanwege het gemeentegrensoverschrijdende effect. Gemeenten hoeven niet langer toezicht te houden op verkoop van alcoholhoudende drank op afstand noch op prijsacties met alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse. Verder wordt de leeftijdseis bij binnentreden van een slijtlokaliteit geschrapt.

Toezicht door de NVWA

Hoewel het toezicht op de DHW in 2013 grotendeels is overgeheveld van de NVWA naar gemeenten, wordt met dit wetsvoorstel het toezicht op twee onderdelen bij de NVWA belegd. Het gaat om nieuwe toezichtstaken voor de NVWA. Het betreft het toezicht op prijsacties met meer dan 25% korting op de reguliere prijs voor alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse. Daarnaast betreft het toezicht op verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken in Nederland. De reden om deze nieuwe toezichtstaken bij de NVWA te beleggen, is vanwege het gemeentegrensoverschrijdend effect van het toezicht. Uit de internetconsultatie blijkt dat de overheveling van deze toezichtstaken naar de NVWA wordt gesteund door gemeenten en andere stakeholders.

De NVWA heeft een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudegevoeligheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd³⁶. De NVWA geeft aan dat de nieuwe toezichtstaken over het algemeen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Daarbij merkt de NVWA op dat de gefaseerde inwerkingtreding van het leeftijdsverificatiesysteem voor verkoop op afstand in fase één weliswaar leidt tot een systeem van bewustwording, waarop toezicht gehouden kan worden. Echter, van een sluitend leeftijdsverificatiesysteem is pas sprake bij fase twee.

De NVWA heeft haar zorg uitgesproken ten aanzien van het toezicht op de lokaal opererende ondernemers voor zowel de prijsacties als de verkoop op afstand. Deze groep bedrijven is omvangrijk en veranderlijk waardoor de kans groot is dat niet alle bedrijven in beeld zijn. De regering erkent dit risico en vindt het daardoor des te belangrijker dat gemeenten een signaalfunctie uitoefenen richting de NVWA.

De NVWA merkt op dat het voor lokaal opererende ondernemers naar verwachting moeilijker is om de regels omtrent de verkoop op afstand te implementeren. De NVWA heeft daarom een evaluatie na 5 jaar geadviseerd. De regering hecht er ook belang aan om de effecten van de nieuwe regels van verkoop op afstand te volgen en zal daarom hiernaar effectonderzoek doen twee jaar na de invoering van dit wetsvoorstel. Hierbij wordt mede gekeken naar het doenvermogen, gedragseffecten en (land)grenseffecten.

Voorts geeft de NVWA aan dat voor effectief toezicht op het verbod van het verstrekken van alcoholhoudende drank met meer dan 25% prijsvoordeel, ook het aanbieden verboden moet worden. Hierdoor is de reclame-uiting op het internet of elders al een overtreding en hoeft de daadwerkelijke verstrekking niet te worden vastgesteld. De regering erkent het nut van deze maatregel en heeft dit verzoek van de NVWA overgenomen in het wetsvoorstel.

³⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Tevens geeft de NVWA aan dat een toereikende begroting nodig is voor toezichtsvoorbereiding, -ontwikkeling, implementatie en uitvoering van de nieuwe taken. De extra benodigde capaciteit voor de uitvoering van de nieuwe taken zal naar verwachting jaarlijks 1.3 miljoen euro bedragen. De regering is bereid de NVWA hiervoor een passende begroting toe te kennen.

5. Gevolgen voor regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor ondernemers, toezichthouders en burgers. Hierna wordt beschreven waar de regeldruk toeneemt of afneemt. Daarnaast wordt aangegeven welke regeldruk in lagere regelgeving wordt uitgewerkt.

De wijzigingen uit dit wetsvoorstel hebben gevolgen voor de bedrijfsvoering voor ondernemers die alcoholhoudende drank verstrekken. Voor verstrekkers in de horeca neemt de regeldruk af doordat de inrichtingseisen worden geschrapt. Voor online slijterijen neemt daarentegen de regeldruk toe, omdat zij hun aanbod en bestelproces als gevolg van dit wetsvoorstel dienen te scheiden van overige waren. Daarmee worden de regels gelijkgesteld met de regels voor fysieke slijterijen. In de praktijk hebben alleen de grote supermarktketens, naast een eigen website voor hun online slijterij, ook de mogelijkheid om op de website van de supermarktketen – naast de reguliere boodschappen – sterk alcoholhoudende drank te kopen. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat dit niet langer mag.

Voor verstrekkers, aanbieders en bezorgers van alcoholhoudende drank via verkoop op afstand neemt de regeldruk toe. Voor deze ondernemers wordt een geborgde werkwijze of leeftijdsverificatiesysteem verplicht. In lagere regelgeving worden de eisen ingevuld van de geborgde werkwijze voor verstrekkers die online alcoholhoudende drank verstrekken en van het leeftijdsverificatiesysteem voor online aanbieders van alcoholhoudende drank. De verstrekker wordt op basis van deze wet verantwoordelijk voor het controleren van de leeftijdsgrens door de aanbieders en pakket- en bezorgdiensten. Hij zal hiertoe in het kader van de geborgde werkwijze afspraken willen c.q. moeten maken met stakeholders in de keten (aanbieders en pakket- en bezorgdiensten), om naleving van de leeftijdsgrens te borgen. Dit zal tot regeldruk leiden bij ondernemers in de gehele keten van verkopers, aanbieders tot pakket- en bezorgdiensten. In de lagere regelgeving wordt daarom de regeldruk voor die wijzigingen uitgewerkt. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een MKB-panelgesprek. Daarnaast wordt de lagere regelgeving ter internetconsultatie voorgelegd.

De titel van de DHW wijzigt in Alcoholwet. Het is niet noodzakelijk om hiervoor bestaande documenten aan te passen aan de nieuwe titel. De keuze is aan ondernemers.

Tot slot dienen ondernemers, toezichthouders en burgers kennis te nemen van het wetsvoorstel.

De gevolgen voor de regeldruk zijn als volgt:

Regeldruk	P (Tijdbe- steding x uurtarief)	Q	Totaal
Kennisnemen wijziging voor verkoop op afstand (eenmalig)	15 minuten x € 47	20.000	€ 235.000

Regeldruk	P (Tijdbe- steding x uurtarief)	Q	Totaal
Kennisnemen wijziging voor online slijterijen met gedeelde webshops (eenmalig)	5 minuten x € 47	10 (keten)su- permarkten	€ 5.640
Afschermen online slijterij van online webshop met overige waren (eenmalig)	200 uur x € 54	10 (keten)su- permarkten	€ 108.000

De gevolgen van de regeldruk komen neer op een eenmalige vermeerdering van de regeldruk met € 348.640. Daarnaast vermindert de regeldruk door het schrappen van de inrichtingseisen. Deze vermindering is echter moeilijk te kwantificeren.

Advies van Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het ATR adviseert in de toelichting te verduidelijken of, en zo ja welke, alternatieven voor een leeftijdsverificatiesysteem en de geborgde werkwijze in beeld zijn geweest³⁷. Daarbij vraagt ze ook welke argumenten aan de thans gemaakte keuze ten grondslag liggen.

Er zijn ook andere instrumenten in beeld geweest om de naleving bij de verkoop van alcohol op afstand te verbeteren. Er is gekeken naar de mogelijkheden van een registratieplicht of een DHW-vergunning voor aanbieders van alcohol op afstand die zwakalcoholhoudende drank willen aanbieden (sterk alcoholhoudende drank vereist al een DHW-vergunning). Een dergelijke registratieplicht bestaat al voor tabak bij grensoverschrijdende verkoop via online aanbieders. Dat is een verplichting uit Europese regelgeving indien de online verkoop niet werd verboden. Er is echter niet voor deze instrumenten gekozen, omdat met deze instrumenten niet kan worden voorkomen dat een minderjarige alcohol kan kopen en verkrijgen. Ook betekent een DHW-vergunning of registratie een lastenverzwaring voor ondernemers en brengt het een grote toezichtslast voor de NVWA met zich mee (er zijn meer dan 20.000 online aanbieders). Dit weegt niet op tegen het verkrijgen van een overzicht van alle verstrekkingpunten. Deze instrumenten worden dan ook als niet proportioneel en effectief voor het toezicht gezien. De NVWA heeft dit bevestigd.

Op advies van het ATR is in de memorie van toelichting verder verduidelijkt dat de nieuwe regels rond verkoop van alcohol op afstand tot doel hebben om de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar bij dit verkoopkanaal te verbeteren. Dit zal worden gedaan door de introductie van een leeftijdsverificatiesysteem en de verplichte beschrijving van de geborgde werkwijze. In de toelichting is op verzoek van het ATR voor zover mogelijk inzicht gegeven in de werkbaarheid en handhaafbaarheid van beide instrumenten. Bij de uitwerking van de nadere eisen van beide instrumenten in lagere regelgeving, zal hierover nog meer helderheid worden verschaft. Daarnaast is de verwachting dat de toezichthouder (NVWA) in een beleidsregel zal aangeven hoe zij invulling geeft aan de toezichtstaak, waardoor meer inzicht kan worden gegeven in de handhaafbaarheid.

Tot slot adviseert het ATR om een praktijkproef met beide instrumenten uit te voeren alvorens tot een verplichte invoering ervan wordt besloten. Er bestaat nu nog geen leeftijdsverificatiesysteem voor de verkoop van alcohol op afstand. Op het moment dat er een online leeftijdsverificatiesysteem voorhanden is, zullen voor de inwerkingtreding van dit systeem praktijkproeven worden uitgevoerd.

³⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Wat betreft de geborgde werkwijze, acht de regering dit een redelijk instrument voor ondernemers om naleving van de leeftijdsgrens transparant te maken en te borgen. Verstrekkers hebben dit bevestigd in de internetconsultatie. Er zal voorafgaand aan de invoering van dit instrument daarom geen aparte praktijkproef worden uitgevoerd. De invulling van de geborgde werkwijze wordt in lagere regelgeving uitgewerkt en eveneens ter internetconsultatie voorgelegd. Het uitgangspunt is dat de geborgde werkwijze een werkbaar instrument is voor ondernemers en voor de toezichthouder.

Ten slotte vraagt de ATR aandacht voor de werkbaarheid van de meldingsprocedure ten behoeve van nieuwe leidinggevendenden die op het aanhangsel bij de DHW-vergunning vermeld moeten worden. De ATR adviseert om met gemeenten afspraken te maken over de invoering van een *best practice* bij melding van nieuwe leidinggevendenden: een lastenluwe melding van uitsluitend naam en BSN-nummer, zonder het meesturen van bewijsstukken, zoals de verklaring Sociale Hygiëne en een verklaring over de onder curatelestelling. Hieraan is gevolg gegeven door een verzoek aan de VNG om deze *best practice* bekendheid te geven onder alle gemeenten via de daartoe voor haar beschikbare kanalen en gremia.

6. Advisering en consultatie

Het wetsvoorstel is aan verschillende instanties voorgelegd voor advies. Het ATR heeft geadviseerd over de regeldruk van de voorgestelde wetswijziging. De NVWA heeft geadviseerd over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van de voor hen nieuwe toezichtstaken. En de AP heeft geadviseerd over de bescherming van persoonsgegevens met dit wetsvoorstel. De adviezen zijn meegenomen in dit wetsvoorstel.

Daarnaast is het wetsvoorstel ter internetconsultatie voorgelegd van 28 maart tot 8 mei 2019. Er zijn 55 reacties ontvangen van burgers, brancheverenigingen, opleidingsinstituten, gezondheidsorganisaties, gemeenten en verstrekkers, producenten en platforms van alcoholhoudende dranken. De reacties zijn over het algemeen positief over de voorgenomen wetswijziging. De indieners benadrukken het doel om problematisch alcoholgebruik met dit wetsvoorstel te voorkomen, te ondersteunen.

Tegelijkertijd verzoeken de indieners om een nadere motivering van de voorgestelde wijzigingen. In deze toelichting is de nadere motivering verwerkt bij de onderwerpen die het aangaat, zoals de reden waarom minderjarige testkopers alleen worden uitgezonderd van strafbaarstelling als het in het kader van toezicht op naleving van de leeftijdsgrens gebeurt en niet in het kader van nalevingsonderzoek. Daarnaast is gevraagd om verduidelijking van de regels omtrent het schenken van alcohol aan speeltafels. Ook is een aantal zaken rond de voorgestelde onafhankelijke positie van de Lcsh verduidelijkt in de toelichting en in het wetsvoorstel.

Er zijn ook reacties ontvangen van indieners die door het schrappen van het Besluit eisen inrichtingen risico zien in een toename van verkooppunten, verkooppunten zonder wc of hele kleine verkooppunten. De regering merkt hierover op dat op alle bouwwerken in Nederland het Bouwbesluit en vanaf 1 januari 2021 het Besluit bouwwerken leefomgeving van toepassing is. Hierin worden diverse inrichtingseisen gesteld aan bouwwerken, zoals bijvoorbeeld de eisen aan een trap en brandveiligheid. Daarnaast heeft de regering mogelijkheden in het wetsvoorstel opgenomen voor gemeentelijk maatwerk. Aanvullend op het Besluit bouwwerken leefomgeving kan een gemeente gebruik maken van de

bevoegdheid eisen te stellen aan de minimale vloeroppervlakte. Deze bevoegdheid volgt uit de voorgestelde wijziging van artikel 25a DHW. Daarnaast kunnen gemeenten eisen stellen aan de locatie van slijterijen en horeca door middel van het bestemmingsplan (vanaf 1 januari 2021 het omgevingsplan). De regering acht aanvullende maatregelen niet noodzakelijk.

Een aantal van de in de internetconsultatie genoemde onderwerpen wijkt af van het beleid van deze regering en past daarom niet in dit wetsvoorstel. Een voorbeeld hiervan is het toestaan van mengformules met alcoholhoudende dranken voor de detailhandel en horeca. Daarnaast zijn er verzoeken ingediend die om meer voorbereiding vragen omtrent de omvang en de effecten, zoals het uitbreiden van de regels voor prijsacties en verkoop op afstand naar verstrekkers en aanbieders die zich buiten Nederland bevinden en meer regels voor alcoholverstreking op en in vaar- en voertuigen. Ook zijn er verzoeken ingediend waarvan de proportionaliteit van de maatregel ontbreekt, zoals het verlagen van de minimumleeftijd voor een leidinggevende van een slijterij of de strafbaarstelling van minderjarigen die alcoholhoudende dranken vasthouden in supermarkten. Enkele verzoeken zien op een wetswijziging voor een situatie die al is geregeld, zoals het verbieden van zogenaamde bierfietsen. Gemeenten kunnen namelijk al tegen het gebruik van bierfietsen optreden. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) geeft het college de mogelijkheid om in gebieden met structureel alcohol gerelateerde overlast, een alcoholverbod in te stellen. In deze gebieden is het verboden om alcohol te consumeren en om aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcohol bij zich te hebben.

Ook werd in de internetconsultatie gevraagd om de verplichte bijschrijving op de DHW-vergunning van alle eigenaren, bestuurders, bedrijfsleiders en overige leidinggevenden van horecagelegenheden en slijterijen te schrappen, ofwel om die verplichte bijschrijving van ieder geval de groep bedrijfsleiders en overige leidinggevenden te schrappen. Deze verzoeken zijn gebaseerd op twee argumenten: enerzijds de regeldruk en kosten voor ondernemers die met deze bijschrijvingen gemoeid zijn en anderzijds de mogelijkheid voor toezichthouders om bij een controle ter plaatse via het Register sociale hygiëne te controleren of de aanwezige leidinggevende beschikt over een diploma sociale hygiëne. In eerste instantie kon de regering zich hierin gedeeltelijk vinden en is het wetsvoorstel naar aanleiding van de internetconsultatie zodanig aangepast, dat de groep overige leidinggevenden – zonder invloed op de bedrijfsvoering – niet verplicht op de DHW-vergunning zou hoeven te staan. De regering hoopte daarmee een besparing van de administratieve lasten te realiseren. Na overleg met gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en de VNG heeft de regering zich er echter van laten overtuigen dat deze wijziging een van de gemeentelijke instrumenten tegen ondermijning ongedaan zou maken, waardoor optreden tegen bijvoorbeeld witwassen, drugshandel en wapenhandel moeilijker zou worden. De regering vindt het van belang dat er altijd een leidinggevende aanwezig is in horeca van wie geconstateerd is dat hij van goed levensgedrag is en dat hij bijvoorbeeld niet binnen de laatste vijf jaar veroordeeld is tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden of binnen de laatste vijf jaar leidinggevende is geweest van een inrichting waarvan de vergunning is ingetrokken in verband met drugs-handel of feiten die gevaar kunnen opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid. Bij nader rapport is de voorgenomen wijziging van de Drank- en Horecawet op dit punt daarom weer uit dit wetsvoorstel gehaald.

De regering kan zich daarentegen in een aantal verzoeken om een wetswijziging vinden. Zo gaat de regering mee in het verzoek om het verbod op toegang in slijtlokaliteiten voor minderjarigen zonder begeleiding van een persoon van 21 jaar of ouder, te schrappen nu deze bepaling zijn doel om niet aan minderjarigen te verstrekken voorbij streeft. Daarnaast zal de regering de regels voor het aanbieden en afleveren van sterk alcoholhoudende dranken en producten die behoren bij het slijtersbedrijf voor fysieke en online slijtlokaliteiten gelijktrekken om zo een gelijk speelveld tussen beiden te creëren. Ook kan de regering zich vinden in het toestaan van betaalde proeverijen in slijtlokaliteiten, mits deze besloten zijn en buiten de door de eigenaar van de slijtlokaliteit, binnen de grenzen van de bij of krachtens de Winkeltijdenwet vastgestelde reguliere openingstijden plaatsvinden. Indien gemeenten dergelijke proeverijen buiten de door de Winkeltijdenwet toegestane openingstijden willen toestaan, dient de gemeenteraad bij verordening tevens een vrijstelling te verlenen op grond van die wet, dan wel dient daarvoor een ontheffing te zijn verleend door burgemeester en wethouders. Hoewel de regering mengformules met alcoholhoudende dranken niet wil toestaan, betreft het in dit geval een verkooppunt van alcoholhoudende dranken waar een proeverij of cursus nauw verweven is met de primaire bedrijfsactiviteit. Deze mogelijkheid zal als een kan-bepaling in de wet worden opgenomen. Hiermee wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om betaalde proeverijen en cursussen onder voorwaarden toe te staan. De regering geeft hiermee gemeenten de ruimte voor lokaal maatwerk op dit terrein.

Tot slot zal de regering de nieuwe regels voor verkoop van alcohol op afstand ook van toepassing verklaren op ophaalpunten van ketensupermarkten, zogenaamde pick up points. Dit als gevolg van eerdere rechterlijke uitspraak waarin dergelijke ophaalpunten niet als gewone verkooppunten worden aangemerkt.³⁸

Er zijn ook reacties ontvangen over de toon van de inleiding van de memorie van toelichting. De toon zou te veel afwijken van de toon van de inleiding bij het Nationaal Preventieakkoord. Daarnaast leidt de verwijzing naar de MKBA van het RIVM tot discussie. De regering merkt hierover op dat de inleiding de visie van de regering op het alcoholbeleid weergeeft. Het is om die reden begrijpelijk dat niet alle partijen zich daarin herkennen. Desalniettemin vindt de regering het belangrijk dat er geen tegenstrijdigheden met de inleiding van het Nationaal Preventieakkoord in staan. Om die reden is de inleiding van deze memorie van toelichting verduidelijkt. Wat betreft de verwijzing naar de MKBA van het RIVM merkt de regering op dat deze verwijzing de geactualiseerde MKBA van het RIVM betreft, die in januari 2019 is gepubliceerd. In deze geactualiseerde MKBA zijn de discussiepunten van de Erasmus Universiteit weggenomen dan wel transparant gemaakt. Op deze versie is geen wetenschappelijk kritiek ontvangen. Om die reden, acht de regering de MKBA een betrouwbare bron voor informatie over de kosten en baten van alcoholgebruik in Nederland.

Een uitgebreid verslag van de reacties die zijn ingediend tijdens de internetconsultatie volgt op www.internetconsultatie.nl.

³⁸ Rechtbank Oost-Brabant 10 januari 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:68.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel A

Voorgesteld wordt om aan artikel 1, eerste lid, drie definities toe te voegen. Als eerste gaat het om de definitie van het partijen-cateringbedrijf. Deze definitie is overgenomen uit het huidige artikel 19, eerste lid. Gelet op de voorgestelde wijzigingen in artikel 19 is het wenselijk om een aparte definitie in artikel 1 op te nemen.

Daarnaast wordt voorgesteld een definitie van verkoop op afstand toe te voegen. Voor deze definitie is aansluiting gezocht bij de definitie van binnenlandse verkoop op afstand in de Tabaks- en rookwarenwet. In afwijking van die definitie wordt in de voorgestelde definitie niet gesproken over «detailist» en «consument», maar over «degene die bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank verkoopt» en «particulier». Deze termen sluiten beter aan bij de termen die in de Drank- en Horecawet worden gebruikt. Daarnaast is verduidelijkt dat er bij verkoop op afstand geen sprake is van gelijktijdige persoonlijke aanwezigheid tot en met het moment van het sluiten van de verkoopovereenkomst. Op het moment van afleveren of betaling kan dit wel het geval zijn indien de betaling bijvoorbeeld tegelijk is met de aflevering en het bedrijf de aflevering zelf verzorgt. Verkoop op afstand moet plaatsvinden in het kader van een georganiseerd systeem. Hiermee wordt bedoeld dat eenmalige verkoop op afstand door een particulier hier niet onder valt. Een georganiseerd systeem blijkt bijvoorbeeld uit een website waarop bestellingen gedaan kunnen worden of advertenties met een telefoonnummer. De uitoefening van het partijen-cateringbedrijf is uitgezonderd van de definitie van verkoop op afstand. Het is onwenselijk als partijen-catering soms wel en soms niet onder deze definitie valt. Dit is afhankelijk van de vraag of er met gelijktijdige persoonlijke aanwezigheid afspraken zijn gemaakt over de partijen-catering. Dit zal soms wel en soms niet het geval zijn. Voor de duidelijkheid is partijen-catering daarom uitgezonderd van de definitie van verkoop op afstand. In verband met de leesbaarheid is ervoor gekozen de definitie op te knippen in meerdere onderdelen.

Voorts wordt voorgesteld om aan artikel 1 een definitie van «neringruimte» toe te voegen. Deze definitie is op dit moment opgenomen in artikel 1 van het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. In onderdeel D wordt voorgesteld om de grondslag van dat besluit te laten vervallen, maar wel de regels met betrekking tot de neringruimte te behouden. Een neringruimte is een ruimte waarin bepaalde activiteiten worden uitgevoerd, niet zijnde een horecalokaliteit of een slijtlokaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan een proeflokaal voor alcoholhoudende dranken of een supermarkt.

Onderdeel B

In het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, is opgenomen dat prijsacties voor alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse niet zijn toegestaan als er meer dan 25% korting wordt gegeven op de gebruikelijke prijs. Het gaat om prijsacties die één maand of korter duren en waarbij het aanbieden of verkopen vanuit Nederland plaatsvindt. Zogenaamde seizoensaanbiedingen vallen hierbuiten, want hierbij is geen sprake meer van een prijsactie. De gebruikelijke prijs kan door de toezichthouder worden vastgesteld door na afloop van de actie te monitoren welke prijs er wordt gevraagd.

In het voorgestelde tweede lid wordt verboden om de indruk te wekken dat de prijs lager is dan 75% van de prijs die gewoonlijk wordt gevraagd. Als alcoholhoudende drank wordt aangeboden voor gebruik elders dan ter plaatse met bijvoorbeeld de vermelding «van € 10,-, voor € 7,-», wordt daarmee de indruk gewekt dat er een stunkorting wordt gegeven. Dit is ook het geval als deze vermelding altijd wordt gebruikt. Daarom wordt in het voorgestelde tweede lid geen aanduiding van een termijn gebruikt, hetgeen wel het geval is in het voorgestelde eerste lid. Ook gaat het in het tweede lid niet om de prijs die gewoonlijk bij het betreffende verkooppunt wordt gevraagd. Het kan ook (juist) gaan om de prijs die gewoonlijk elders wordt gevraagd.

Voor beide voorgestelde leden geldt dat het niet nodig is om vast te stellen dat de alcoholhoudende drank daadwerkelijk is verkocht, slechts het aanbieden is voldoende om een overtreding vast te stellen. Daartoe is in het voorgestelde artikel 2a opgenomen dat het gaat om «aan te bieden of te verstrekken».

Onderdelen C en E

Met het nieuw voorgestelde artikel 11a wordt voorgesteld de Landelijke examencommissie als zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) naar publiekrecht in te stellen en van een nieuwe naam te voorzien: Landelijke commissie sociale hygiëne (hierna: Lcsh). Deze naam komt beter overeen met de feitelijke activiteiten van de Lcsh. De Lcsh erkent diploma's als bewijsstuk voor kennis en inzicht in sociale hygiëne en besluit over de inschrijving van mensen die een dergelijk bewijsstuk of een buitenlands diploma hebben in het Register sociale hygiëne. Daarnaast maakt de Lcsh het register voor eenieder raadpleegbaar. Inschrijving in het Register sociale hygiëne is noodzakelijk om leidinggevende te mogen zijn in horeca- of slijtlokaliteit (zie voorgestelde wijziging in artikel 8). Er is voor gekozen om de Lcsh een onafhankelijke positie te geven van de Minister van VWS, net als de huidige Landelijke examencommissie, omdat er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming. Deze behoefte is er bij de beoordeling van diploma's als bewijsstuk vanwege het gedetailleerde en technische werkterrein van het onderwijs en vanwege het feit dat er concurrerende aanbieders zijn. De behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming is ook aanwezig bij het al dan niet inschrijven van personen met een buitenlands diploma in het Register vanwege de gevolgen die dit kan hebben voor de arbeidsmarkt van horeca en slijterijen. Daarnaast is gelet op de taken van de Lcsh, de participatie van maatschappelijke organisaties wenselijk. De kennis die vanuit de maatschappelijke organisaties die participeren in de huidige Landelijke examencommissie aanwezig is, is niet aanwezig bij de overheid. De Minister van VWS blijft politiek verantwoordelijk voor het zbo.

Voorgesteld wordt dat de Landelijke commissie sociale hygiëne gevestigd is in een door de Minister van VWS aan te wijzen plaats. Voorlopig zal dit Den Haag zijn. Het Agentschap CIBG is ook gevestigd in Den Haag en het voorstel is om de Lcsh hierbij onder te brengen. Voor het onderbrengen bij het CIBG is gekozen omdat het Agentschap CIBG veel ervaring heeft met het bijhouden van registers voor bepaalde beroepen. Voorts wordt voorgesteld dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is op de Lcsh. In deze wet zijn onder andere regels opgenomen over de benoeming, schorsing, ontslag en bezoldiging van leden van het zbo. Daarnaast is opgenomen dat personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zbo uitsluitend aan het zbo verantwoording aflegt over haar werkzaamheden. Dit is van belang voor de medewerkers van het secretariaat van de Lcsh, die in dienst zullen zijn van het Ministerie van VWS, onderdeel Agentschap CIBG. Aangezien zij hun werkzaamheden

verrichten ten behoeve van de Lcsh, hoeven zij over die werkzaamheden geen afzonderlijke verantwoording af te leggen aan de Minister van VWS.

In het voorgestelde artikel 11b wordt geregeld uit hoeveel leden de Lcsh bestaat en voor hoelang zij worden (her)benoemd. De leden zullen op grond van artikel 12 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen worden benoemd door de Minister. Daarnaast wordt voorgesteld dat de Lcsh een bestuursreglement vaststelt. Op grond van artikel 11 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dient de Minister van VWS dit reglement goed te keuren. Na goedkeuring zal het reglement openbaar worden gemaakt. Dit laatste element is ook opgenomen in het voorgestelde artikel 11b.

In het voorgestelde artikel 11c worden de taken van de Lcsh vastgesteld. De taken zijn drieërlei. Ten eerste is het de taak van de Lcsh om diploma's te erkennen als bewijsstuk voor voldoende kennis en inzicht in sociale hygiëne. Deze erkenning is van belang zodat degene die een bewijsstuk van een erkende opleiding heeft, zekerheid heeft dat hij of zij in het Register sociale hygiëne zal worden ingeschreven. Ten tweede regelt de Lcsh de inschrijving van personen in het Register sociale hygiëne en de afgifte van de Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne aan personen die zijn ingeschreven. Ten slotte is het de taak van de Lcsh om het Register sociale hygiëne voor eenieder raadpleegbaar te maken op basis van achternaam, voorletters en geboortedatum. Op deze manier kan een werkgever controleren of zijn potentiële werknemer in het Register staat ingeschreven. Het is niet wenselijk dat de werkgever pas bij het aanvragen van een (wijziging van zijn) vergunning erachter komt of zijn (potentiële) werknemer in het Register staat ingeschreven. Daarnaast kan de burgemeester bij het afgeven van de vergunning controleren of degene die als leidinggevende op de vergunning komt te staan, ingeschreven staat. Als derde kunnen ook de toezichthouders op de DHW controleren of de aanwezige leidinggevende in een horeca-inrichting of slijterij staat ingeschreven in het Register sociale hygiëne. Het raadplegen van het Register is zo vormgegeven dat men niet zomaar de hele lijst kan inzien. Slechts bij opgave van achternaam, voorletters en geboortedatum krijgt men te zien of iemand al dan niet staat ingeschreven. Er wordt niet bekend gemaakt met welk bewijsstuk iemand is ingeschreven, ook wordt er geen gebruik gemaakt van het burgerservicenummer (BSN). Het voorgestelde tweede lid regelt de bevoegdheid van de Lcsh om persoonsgegevens te verwerken voor de uitvoering van de aan hen opgedragen taken. Artikel 6, derde lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) eist dat indien de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor de uitvoering van een taak van algemeen belang of de uitoefening van openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen, de bedoelde verwerking wordt vastgelegd in het lidstatelijk recht. Dat wordt met deze bepaling beoogd. De uitvoering en het beheer van het Register en het openbaar raadpleegbaar maken van het Register worden door de Lcsh conform de AVG en de Uitvoeringswet AVG ingevuld.

Het voorgestelde artikel 11d regelt aan welke eisen een diploma moet voldoen om erkenning te krijgen als bewijsstuk van kennis en inzicht in sociale hygiëne. Een onderwijsinstelling kan deze erkenning aanvragen. Een erkenning geldt voor de duur van vijf jaar. Na afloop van die termijn dient opnieuw een erkenning te worden aangevraagd (zie het voorgestelde derde lid). Dit betekent dat personen die in die periode het diploma hebben gehaald, kunnen worden ingeschreven in het Register. Hun inschrijving blijft geldig ook als de erkenning van het diploma vervalst. Personen die echter een diploma behalen nadat de erkenning ervan is vervallen kunnen niet worden ingeschreven in het Register. Zonder

erkenning leidt een diploma noch tot een Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne, noch tot een inschrijving in het Register sociale hygiëne.

Voorgesteld wordt om een delegatiegrondslag op te nemen zodat bij algemene maatregel van bestuur verder kan worden uitgewerkt wat wordt verstaan onder sociale hygiëne. Op dit moment is dit neergelegd in het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet. De tekst van dit besluit zal, eventueel met enige wijzigingen, worden opgenomen in een nieuwe algemene maatregel van bestuur. In de voorgestelde delegatiegrondslag is ook de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur andere voorwaarden te stellen aan de erkenning van diploma's als bewijsstuk. Voorlopig zal hiervan geen gebruik worden gemaakt.

Het voorgestelde artikel 11e, eerste lid, regelt wanneer een persoon recht heeft op inschrijving in het Register sociale hygiëne. Inschrijving kan plaatsvinden op drie gronden. Ten eerste wordt een persoon ingeschreven die beschikt over een diploma dat door de Lcsh is erkend als bewijsstuk. Ten tweede kan een persoon worden ingeschreven indien hij of zij beschikt over een bewijsstuk uit een ander land van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte als dat bewijsstuk een beroepsniveau waarborgt dat ten minste gelijkwaardig is aan een door de Lcsh als bewijsstuk erkend diploma. Ten derde kan iemand in het Register sociale hygiëne worden ingeschreven indien hij of zij voldoet aan de eisen van artikel 19 van de Richtlijn 2005/36/EG van het Europees parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU 2005, L 255) (hierna: Richtlijn erkenning beroepskwalificaties). In dit artikel gaat het onder andere om leidinggevenden van horecagelegenheden die op eigen naam of voor eigen rekening werken. Indien zij voldoende werkervaring hebben, zoals uitgewerkt in artikel 19 van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties, dan zijn zij op grond van artikel 16 van deze richtlijn gerechtigd hun beroep ook in Nederland uit te oefenen. Het aantonen van deze werkervaring is vormvrij.

Op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 11e wordt een ingeschreven persoon op zijn verzoek uitgeschreven uit het Register Sociale hygiëne. Gelet op het feit dat wordt voorgesteld om het Register voor eenieder raadpleegbaar te maken, is het in het kader van privacy van belang dat een persoon die niet langer wenst ingeschreven te staan, zich weer kan uitschrijven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als iemand niet langer in de horeca of het slijtersbedrijf werkt en daar ook niet op termijn opnieuw wil gaan werken.

In het voorgestelde artikel 11f wordt geregeld dat de Lcsh de gemaakte kosten bij de aanvrager van erkenning of inschrijving in rekening kan brengen. Het doorberekenen van deze kosten is gerechtvaardigd omdat de aanvrager voordeel heeft als het diploma wordt erkend als bewijsstuk van kennis en inzicht in sociale hygiëne of als degene in het register wordt ingeschreven. Door erkenning van het diploma wordt het immers aantrekkelijker voor personen die in een horeca- of slijtlokaliteit willen werken om de opleiding die bij goed gevolg leidt tot dat diploma, te volgen. En door inschrijving in het register voldoet de ingeschreven persoon aan de wettelijke eisen om als leidinggevende van een horeca- of slijterijbedrijf te kunnen werken. De tarieven zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

In verband met de voorgestelde paragraaf 2a zijn ook enkele wijzigingen in artikel 8 noodzakelijk. Voorgesteld wordt om het derde lid van artikel 8 opnieuw te formuleren. Het huidige artikel 8, derde lid, geeft de inhoudelijke verplichting dat leidinggevenden moeten beschikken over voldoende

kennis en inzicht in sociale hygiëne. Deze verplichting wordt aangevuld met de formele eis dat leidinggevend en ingeschreven dienen te staan in het Register sociale hygiëne. In de praktijk verandert er niets omdat leidinggevend en ingeschreven nu ook moeten beschikken over een bewijsstuk waaruit blijkt dat ze beschikken over voldoende kennis en inzicht in sociale hygiëne en ook nu is inschrijving in het register noodzakelijk. Dit is nu echter geregeld in het vijfde lid, wat de grondslag is voor de Regeling bewijsstukken sociale hygiëne Drank- en Horecawet 2015. De regels die zijn opgenomen in dit artikellid en de genoemde regeling zijn ook opgenomen in de voorgestelde artikelen 11c en 11d. Er is één wijziging: in de Regeling bewijsstukken sociale hygiëne Drank- en Horecawet 2015 is nog opgenomen dat ook als bewijsstuk geldt een verklaring van vakbekwaamheid, als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de Drank- en Horecawet, zoals dit artikellid luidde op 31 december 1995. Deze verklaring van vakbekwaamheid is niet langer in de voorgestelde artikelen opgenomen. Echter, op grond van het voorgestelde artikel 48b (zie onderdeel DD) worden personen die op grond van een dergelijke verklaring ingeschreven waren in het register ook ingeschreven in het Register sociale hygiëne. Nieuwe inschrijvingen op grond van de verklaring zullen echter na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer mogelijk zijn, maar zijn ook niet te verwachten nu dergelijke verklaringen al zo'n vijftien jaar niet meer worden afgegeven. Voorgesteld wordt om in het vijfde lid van artikel 8 te laten vervallen en het zesde lid te vernummeren tot het vijfde lid.

Onderdeel D

Het huidige artikel 10 geeft de grondslag voor het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. Voorgesteld wordt om dit besluit te laten vervallen. De eisen in dit besluit zijn verouderd en zijn niet langer noodzakelijk om de volksgezondheid te beschermen. Voorgesteld wordt om slechts de regel dat de neringruimte niet rechtstreeks in verbinding staat met een slijtlokaliteit te behouden. Deze is daarom opgenomen in het voorgestelde artikel 10. De huidige eisen met betrekking tot de afsluiting tussen een slijtlokaliteit en een neringruimte zijn opgenomen in artikel 11 van het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. Nu wordt voorgesteld de hoofdregel dat er geen directe verbinding mag zijn, op te nemen in de wet en de overige eisen op te nemen in een ministeriële regeling. Met het oog op dat laatste is in het voorgestelde artikel 10, tweede lid, een delegatiegrondslag opgenomen. De eisen zullen inhoudelijk niet wijzigen.

Nu van rijkswege geen eisen meer worden gesteld aan de afbakening van een lokaliteit in een inrichting, kunnen gemeenten hierover beleidsregels vaststellen die nadere interpretatie geven aan het begrip «lokaliteit».

Ten slotte wordt in het voorgestelde derde lid van artikel 10 verduidelijkt dat de eisen gegeven bij of krachtens het voorgestelde artikel in aanvulling zijn op hetgeen is geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Hiervoor wordt verwezen naar de delegatiegrondslagen waarop dit besluit is gebaseerd.

Onderdeel F

In dit onderdeel wordt voorgesteld in artikel 14, vierde lid, te verduidelijken dat er in speelcasino's als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, van de Wet op de Kansspelen alcoholhoudende drank mag worden geschonken. Uit de internetconsultatie is gebleken dat hierover onduidelijkheid bestaat. Met de voorgestelde wijziging wordt dit verduidelijkt en de wettekst

aangepast aan de praktijk in de meeste speelcasino's als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, van de Wet op de Kansspelen.

Onderdeel G

Voorgesteld wordt een nieuw artikel 14a in te voegen. Dit artikel regelt dat bij verkoop op afstand van sterke drank, bijvoorbeeld via een website of via de telefoon, niet gelijktijdig ook andere goederen besteld kunnen worden dan die welke op grond van de DHW zijn toegestaan in een fysieke slijterij. Op dit moment is het op sommige websites mogelijk om bij de bestelling van levensmiddelen ook sterke drank te bestellen. Deze bestellingen kunnen dan gezamenlijk worden afgerekend. In een fysieke slijterij is dit niet toegestaan (zie artikel 14, eerste lid). Met deze bepaling wordt de regulering van online verkoop van sterke drank gelijk getrokken met de regulering in de fysieke slijterij.

Onderdeel H

Artikel 19, eerste lid, geeft een verbod op het bieden van de gelegenheid tot het doen van bestellingen voor sterke drank en het afleveren van sterke drank aan huizen van particulieren. Uitzonderingen op dit verbod zijn de verstrekking door het slijtersbedrijf in het kader van verkoop op afstand en door een partijen-cateringbedrijf. Nu in dit wetsvoorstel een definitie wordt opgenomen voor verkoop op afstand en partijen-cateringbedrijf wordt voorgesteld de uitgebreide, beschrijvende tekst in artikel 19, eerste lid, hierop aan te passen.

Ook het tweede lid wordt hierop aangepast. Hierin wordt het verbod geregeld voor het bieden van de gelegenheid tot het doen van bestellingen voor zwak-alcoholhoudende drank en het afleveren daarvan aan huizen van particulieren. Dit mag wel in het kader van de rechtmatige uitoefening van verkoop op afstand of in het kader van de uitoefening van het partijen-cateringbedrijf.

Onderdeel I

Voorgesteld wordt om artikel 19a te laten vervallen en de tekst hiervan op te nemen in het voorgestelde artikel 44. In artikel 19a is de zogenoemde «three-strikes-out» maatregel opgenomen. Deze richt zich op plaatsen waar zwak-alcoholhoudende dranken worden verkocht, zonder dat hiervoor een vergunning vereist is, zoals supermarkten. Indien deze bedrijven in een periode van twaalf maanden driemaal de leeftijdsgrens overtreden, kan de burgemeester deze bedrijven de bevoegdheid ontzeggen om zwak-alcoholhoudende drank te verkopen. Het ligt voor de hand deze bevoegdheid ook aan de NVWA te geven in het kader van verkoop op afstand. Nu artikel 19a hiervoor gewijzigd moet worden, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de three-strikes-out maatregel op te nemen bij de andere artikelen over handhaving. Zie hiervoor de toelichting bij onderdeel V.

Onderdeel J

Voorgesteld wordt om artikel 20, tweede lid, te schrappen. Het verbod om in een slijtlokaliteit de aanwezigheid toe te laten van een bezoeker van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, anders dan onder toezicht van een persoon van 21 jaar of ouder blijkt in de praktijk onnodige, ongewenste gevolgen te hebben. Door het schrappen van het toegangsverbod is het een minderjarige toegestaan om een slijterij te betreden en om alcoholvrije dranken te kopen. Zodra er sprake is van het verstrekken van alcoholhoudende dranken dient de leeftijd gecontroleerd te worden en mag er geen alcohol verstrekt worden aan iemand van wie

niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Het schrappen van artikel 20, tweede lid, leidt tot een vernummering van het derde tot en met zesde lid. Als gevolg hiervan zijn er aanpassingen nodig in artikel 20, tweede lid (nieuw) en in verwijzingen naar artikel 20 in de artikelen 20a, 24, 25b, 44a, 44aa, 42a.

Onderdeel K

Voorgesteld wordt om een nieuw artikel 20a in te voegen waarin een delegatiegrondslag is opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan de verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken. Uit onderzoek is gebleken dat de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand erg slecht is. Het is van belang om specifieke regels te stellen aan de verkoop van alcoholhoudende drank als die niet gelijktijdig is met de aflevering. Dit rechtvaardigt het stellen van aanvullende eisen met betrekking tot het verifiëren van de leeftijd zowel op het moment van aankoop als op het moment van aflevering.

De precieze eisen zullen bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling worden gesteld. Het gaat hierbij om regels met betrekking tot het gebruik van een leeftijdsverificatiesysteem dat op het moment van aankoop de leeftijd van de koper verifieert. Daarnaast zullen er regels worden gesteld aan de werkwijze van de aflevering van alcoholhoudende dranken waarmee wordt geborgd dat de leeftijd wordt gecontroleerd. Deze regels zullen ook inhouden dat alcoholhoudende dranken niet bij burens bezorgd mogen worden. Reden hiervoor is dat van burens niet gevraagd kan worden dat wanneer het pakketje aan de geadresseerde of een huisgenoot van de geadresseerde wordt verstrekt, de leeftijd wordt gecontroleerd. Indien het pakket slechts op het adres van de geadresseerde mag worden afgeleverd dan kan deze (indien hij meerderjarig is) of zijn of haar meerderjarige huisgenoot het pakket in ontvangst nemen. Als er op het adres van de geadresseerde geen personen ouder dan 18 jaar aanwezig zijn, kan het pakket naar een distributiepunt worden gebracht. Wanneer het pakket op het distributiepunt wordt verstrekt, moet ook geverifieerd worden of de persoon die het pakket in ontvangst neemt de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. De leeftijd van de persoon die de alcoholhoudende drank aanneemt, moet worden vastgesteld op dezelfde wijze als die is voorgeschreven bij fysieke verkoop van alcoholhoudende drank. Dit betekent dat de leeftijd moet worden vastgesteld aan de hand van een officieel identificatiebewijs, maar dat deze vaststelling achterwege mag blijven indien het een persoon betreft die onmiskenbaar 18 jaar of ouder is.

Aan de regels met betrekking tot verkoop op afstand zijn twee verbodsbepalingen gekoppeld, welke zijn opgenomen in het voorgestelde tweede en derde lid. In het voorgestelde tweede lid wordt verboden om alcoholhoudende drank te koop aan te bieden of te verstrekken in het kader van verkoop op afstand indien er geen leeftijdsverificatiesysteem aanwezig is of er geen geborgde werkwijze beschikbaar is of niet wordt gebruikt. Hiermee kan de NVWA systeemtoezicht houden. Dit betekent dat als iemand alcoholhoudende drank aanbiedt in het kader van verkoop op afstand, de NVWA de geborgde werkwijze kan opvragen. Ook betekent dit dat als de geborgde werkwijze ergens in de keten niet wordt gevolgd, degene die de alcoholhoudende drank heeft verstrekt hiervoor verantwoordelijk is.

In het voorgestelde derde lid is opgenomen dat geen koopovereenkomst mag worden gesloten met een persoon van wie door middel van het leeftijdsverificatiesysteem is gebleken dat hij of zij de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt. Deze verbodsbepaling is opgenomen om te

voorkomen dat de uitkomst van de leeftijdsverificatie wordt genegeerd en de koopovereenkomst alsnog wordt gesloten.

Onderdeel L

In onderdeel L, onder 1, wordt een verwijzing naar artikel 20 aangepast aan de voorgestelde wijziging van dat artikel.

Onder 2 wordt voorgesteld om een extra lid toe te voegen aan artikel 24. In artikel 24, derde lid, is geregeld dat in een slijtlokaliteit of een horecalokaliteit geen personen van jonger dan zestien jaar dienst mogen doen. In artikel 24, vierde lid, is geregeld dat deze leeftijd bij algemene maatregel van bestuur kan worden verhoogd naar achttien jaar. Op dit moment is deze algemene maatregel van bestuur er niet. Het voorgestelde vijfde lid treft een regeling voor leerlingen in het voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs die de leeftijd van zestien jaar nog niet hebben bereikt, maar die in het kader van een stage of het verzorgen van horeca in school ter voorbereiding op een stage alcohol willen verstrekken. Het betreft hier leerlingen die onderwijs volgen in de theoretische leerweg, basisberoepsgerichte leerweg, kaderberoepsgerichte leerweg, gemengde leerweg en het praktijkonderwijs. Daarnaast betreft het leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs of het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en leerlingen die symbiose onderwijs volgen (combinatie van speciaal onderwijs en regulier onderwijs). Het betreft veelal kwetsbare leerlingen voor wie de mogelijkheid om stage te lopen en daarbij ook daadwerkelijk alle handelingen te kunnen verrichten, van groot belang is.

Onderdeel M

In artikel 25, eerste lid, wordt geregeld in welke voor publiek toegankelijke plaatsen, anders dan een slijtersbedrijf of een horecabedrijf alcoholhoudende drank aanwezig mag zijn. In onderdeel b wordt geregeld in welke voor het publieke niet-toegankelijke delen van die ruimte alcoholhoudende drank aanwezig mag zijn. Voorgesteld wordt om aan dat onderdeel toe te voegen dat alcoholhoudende drank ook aanwezig mag zijn bij een distributiepunt dat wordt gebruikt voor verkoop op afstand.

Onderdeel N

Voorgesteld wordt om aan artikel 25a een derde lid toe te voegen. In artikel 25a wordt onder andere geregeld dat gemeenten bij verordening alcoholhoudende drank in inrichtingen van bepaalde aard kunnen verbieden of aan beperkingen kunnen onderwerpen (zie artikel 25a, eerste lid, juncto tweede lid, onder a). In het voorgestelde derde lid wordt expliciet gemaakt dat onder «inrichtingen van bepaalde aard» ook wordt verstaan dat gemeenten eisen kunnen stellen met betrekking tot de minimale vloeroppervlakte van een slijtlokaliteit of een horecalokaliteit. Minimale vloeroppervlakte is op dit moment nog opgenomen in het Besluit eisen inrichtingen DHW. Naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie is gekozen om op dit punt gemeenten een verordende bevoegdheid te geven. De regels in deze verordening gelden aanvullend aan hetgeen in het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn gesteld. In het voorgestelde derde lid wordt naar de delegatiegrondslagen van dit Besluit verwezen.

Onderdeel O

In dit onderdeel wordt voorgesteld een verwijzing naar artikel 20 aan te passen, nu wordt voorgesteld de leden van dit artikel te vernummeren.

Onderdeel P

Artikel 25d wordt aangepast omdat wordt voorgesteld om de prijsacties voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse centraal te regelen en niet meer over te laten aan de verordende bevoegdheid van de gemeenten. Wat overblijft is dat gemeenten regels mogen stellen over prijsacties voor alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse in een horecalokaliteit of op een terras. Deze bevoegdheid is ongewijzigd opgenomen in het voorgestelde artikel 25d, eerste lid. Het geeft gemeenten de mogelijkheid om op te treden tegen bijvoorbeeld «happy hours» waar tijdens bepaalde tijdspanne kortingen op alcoholhoudende drank wordt gegeven.

Onderdeel Q

Voorgesteld wordt om een nieuw artikel 25e in de DHW te voegen op basis waarvan bij gemeentelijke verordening vrijstelling kan worden verleend ten behoeve van proeverijen in slijterijen. Vrijstelling wordt in de eerste plaats verleend van het in artikel 3, eerste lid, opgenomen verbod om het horecabedrijf uit te oefenen zonder daartoe strekkende vergunning. Omdat bij een proeverij alcoholhoudende drank wordt verstrekt tegen betaling voor gebruik ter plaatse, is hierbij sprake van een horecabedrijf als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de DHW. Vrijstelling van dit verbod is dus nodig om een proeverij te kunnen organiseren. Daarnaast moet vrijstelling worden verleend van het verbod om een slijtlokaliteit gelijktijdig in gebruik te hebben voor het verrichten van andere bedrijfsactiviteiten dan die welke tot het slijtersbedrijf behoren dan wel toe te laten dat daarin zodanige activiteiten worden uitgeoefend (artikel 14, eerste lid, DHW). Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de proeverij. Bijvoorbeeld dat er niet per consumptie betaald mag worden en dat het moet gaan om deelnemers die zich vooraf hebben ingeschreven voor de proeverij.

Onderdeel R

Voorgesteld wordt om een verschrijving in artikel 29 te herstellen.

Onderdeel S

Voorgesteld wordt om de paragraaf 7 Toezicht te hernoemen tot Toezicht en handhaving. Enkele bepalingen in de huidige paragraaf 7 hebben op beide elementen betrekking. Daarnaast wordt voorgesteld andere handhavende bevoegdheden toe te voegen.

Onderdeel T

Het voorgestelde artikel 42a geeft toezichthouders van de NVWA de bevoegdheid om in het kader van het toezicht op de naleving van het voorgestelde artikel 20a, derde lid, een verkoopovereenkomst te sluiten en daarbij onvolledige of onjuiste gegevens te verstrekken met betrekking tot naam, adres en leeftijd. Het voorgestelde artikel 20a, derde lid, verbiedt het sluiten van een verkoopovereenkomst in het kader van verkoop op afstand met iemand waarvan is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt. Om toezicht te houden op de naleving van dit artikel zou de NVWA gebruik kunnen maken van minderjarige testkopers, echter dit is niet wenselijk. Ten eerste kan hun identiteit indien die eenmaal bekend is, niet opnieuw worden gebruikt. Daarnaast is het vanuit ethisch oogpunt wenselijk de identiteit van de minderjarige testkopers te beschermen. Daarom is het van belang dat de NVWA ook gebruik kan maken van fictieve namen, adressen en leeftijd. Door hiervoor een

expliciete bevoegdheid op te nemen wordt voorkomen dat de toezicht-houder zich schuldig maakt aan valsheid in geschrifte. Het criterium van de dringende noodzaak noopt tot een expliciete afweging van de noodzaak van de uitoefening van de bevoegdheid in het licht van de proportionaliteit en subsidiariteit. Hierbij moet rekening worden gehouden met de aard van de normschending, de toepassing van de bevoegdheid in het concrete geval en de beschikbaarheid van andere methoden voor het uitoefenen van toezicht op de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank.

Voor de vormgeving van het artikel is aangesloten bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming ter uitvoering van Verordening (EU) 2017/2394.³⁹ Er zijn een aantal wijzigingen aangebracht ten opzichte van de daarin opgenomen bepalingen ten aanzien van de fictieve identiteit. De voorgestelde bepaling in artikel 42a is specifiek toegeschreven naar de handhaving van het voorgestelde artikel 20a, derde lid. Voor de verwijzing naar de handelaar is dan ook de omschrijving gebruikt die in die bepaling wordt gebruikt.

De voorgestelde bevoegdheid tot gebruik van een fictieve identiteit is dus beperkt tot het toezicht op en de handhaving van het voorgestelde artikel 20a, derde lid. Daarom mogen de onjuiste of onvolledige gegevens alleen worden verstrekt om een verkoopovereenkomst te sluiten in het kader van verkoop op afstand. Daarnaast gaat de bevoegdheid niet verder dan nodig is voor het doorlopen van het aankoopproces. Het gaat dus slechts om het opgeven van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot naam, adres en leeftijd.

In het voorgestelde tweede lid zijn de verslagleggingsverplichtingen opgenomen. Ook deze zijn overgenomen uit het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/2394. Niet is opgenomen dat in het verslag moet worden opgenomen op welke voorschriften wordt toegezien omdat in dit geval slechts sprake is van een bevoegdheid ten aanzien van één voorschrift.

Onderdeel U

Voorgesteld wordt om een nieuw artikel 43b in te voegen waarin Onze Minister de bevoegdheid krijgt tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het verbod op prijsacties (voorgesteld artikel 2a). De NVWA zal deze bevoegdheid voor Onze Minister in mandaat uitvoeren. De last onder dwangsom is een effectieve manier om het verbod op prijsacties te handhaven. De NVWA kan bepalen dat de overtreder een bepaald bedrag verbeurt voor elke dag dat de prijsactie voortduurt. De hoogte van het bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de beoogde werking van de dwangsom (artikel 5:32b van de Algemene wet bestuursrecht). Dit betekent dat de hoogte van het te verbeuren bedrag mag worden afgestemd op het met de overtreding te behalen financiële voordeel.⁴⁰ Gelet op het financieel voordeel dat te behalen is met prijsacties, is de last onder dwangsom een effectieve handhavingsmaatregel om dergelijke prijsacties te doen staken.

³⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 251.

⁴⁰ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2797.

Onderdeel V

Voorgesteld wordt om een nieuw artikel 44 in te voegen. Hierin is onder andere de tekst opgenomen van het huidige artikel 19a. Het gaat hierbij om de zogenoemde three-strikes-outmaatregel. Dit betekent dat bedrijven die driemaal in 12 maanden de regels met betrekking tot de leeftijdsgrens hebben overtreden, de bevoegdheid ontzegt kan worden om alcoholhoudende drank te verkopen.

In het nieuwe artikel 44 krijgen zowel de burgemeester als Onze Minister de three-strikes-outbevoegdheid. De burgemeester krijgt die bevoegdheid ten aanzien van bedrijven als bedoeld in artikel 18, tweede lid, die zwak-alcoholhoudende dranken verkopen zonder DHW-vergunning. Het betreft hier supermarkten, warenhuizen met een afdeling met een gevarieerd assortiment aan levensmiddelen en snackbars waar vanuit zwak-alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse mag worden geleverd. De bevoegdheid van de burgemeester is beperkt tot overtredingen die ter plaatse zijn begaan. De bevoegdheid van de burgemeester geldt niet ten aanzien van de verkoop van sterke drank vanuit slijterijen, omdat de burgemeester in dat geval bevoegd is om de vergunning in te trekken bij herhaalde overtreding (zie artikel 31, tweede lid).

In het voorgestelde tweede lid krijgt Onze Minister de three-strikes-outbevoegdheid ten aanzien van verkoop op afstand door slijtersbedrijven en bedrijven als bedoeld in artikel 19, tweede lid, onder a (zie onderdeel H). Onze Minister krijgt ook de bevoegdheid om de three-strikes-outmaatregel op te leggen aan een slijtersbedrijf omdat de Minister niet de bevoegdheid heeft om de vergunning in te trekken. De three-strikes-outmaatregel zal voor de Minister bestaan in het afsluiten van (delen van) websites of telefonische diensten. In het voorgestelde tweede lid, gaat het om overtreding van het voorgestelde artikel 20a, tweede en derde lid. Voor het begaan van de drie overtredingen binnen een periode van 12 maanden, maakt het niet uit of het tweede of derde lid is overtreden. Het kan ook gaan om een combinatie van overtredingen van de genoemde bepalingen. Dit is gerechtvaardigd omdat alle genoemde bepalingen tot doel hebben te voorkomen dat alcoholhoudende drank wordt verstrekt aan minderjarigen.

Het voorgestelde derde en vierde lid zijn gelijklopend aan het huidige artikel 19a, tweede en derde lid. Hierin wordt bepaald dat de termijn van de ontzegging minimaal één week bedraagt en maximaal 12 weken. Ook krijgen zowel de burgemeester als Onze Minister de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de ontzegging. Op grond van artikel 5:32 van de Awb kunnen de burgemeester en Onze Minister er ook voor kiezen om een last onder dwangsom op te leggen.

Onderdeel W

In dit onderdeel wordt voorgesteld de huidige titel van paragraaf 8 te laten vervallen. Voorgesteld wordt om deze bepalingen op te nemen in de hernoemde paragraaf 7. Daarmee zijn alle bepalingen over toezicht en alle bestuurlijke handhavende bevoegdheden tezamen in één paragraaf opgenomen. Een aparte paragraaf voor bestuurlijke boeten is daarmee overbodig geworden.

Onderdeel X

In dit onderdeel wordt voorgesteld een verwijzing naar artikel 20 aan te passen nu wordt voorgesteld de leden van dit artikel te vernummeren.

Onderdeel Y

In dit onderdeel wordt voorgesteld om artikel 44aa te wijzigen zodat de Minister van VWS bevoegd wordt tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor overtreding van de regels met betrekking tot prijsacties voor de verstrekking van alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse en voor overtreding van de regels met betrekking tot verkoop op afstand van alcoholhoudende drank, inclusief de bepaling dat de verkoop op afstand van sterke drank niet gelijktijdig mag geschieden met bedrijfsactiviteiten die niet tot het slijtersbedrijf behoren. Uit de Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en Horecawet volgt dat de ambtenaren van de NVWA belast zijn met het toezicht op de artikelen genoemd in artikel 44aa. Zij zullen ook in mandaat namens de Minister van VWS de bestuurlijke boeten opleggen in geval van overtreding van de voorgestelde artikelen 2a, 14a en 20a.

Voor artikel 20a is van belang dat alleen de verkoper op afstand beboet zal kunnen worden. Deze verkoper is verantwoordelijk voor het hanteren van een leeftijdsverificatiesysteem en het gebruik van een geborgde werkwijze. Mocht de verkoper een derde partij gebruiken voor de aflevering van de alcoholhoudende drank, en deze levert de drank af aan een persoon jonger dan 18 jaar of waarvan niet is vastgesteld dat hij of zij deze leeftijd heeft bereikt, dan ligt het voor de hand dat de NVWA namens de Minister van VWS de boete oplegt aan de verkoper. De verkoper is verantwoordelijk voor het hanteren en naleven van een geborgde werkwijze waarbij de leeftijd van degene die het pakket aanneemt wordt gecontroleerd. De verkoper wordt dan beboet op grond van het voorgestelde artikel 20a, tweede lid. De verkoper op afstand kan in het contract met de bezorger opnemen dat dergelijke boeten voor rekening van de bezorger komen.

Voorts wordt voorgesteld om in het eerste lid, onderdeel b, een verwijzing naar artikel 20 aan te passen nu wordt voorgesteld de leden van dit artikel te vernummeren.

Onderdeel Z

Nu wordt voorgesteld paragraaf 7 en 8 samen te voegen, kan paragraaf 8a worden hernoemd tot paragraaf 8. Daarnaast wordt in het opschrift een meervoud opgenomen, gelet op het voorgestelde artikel 45a (zie onderdeel BB).

Onderdeel AA

In artikel 45 is de strafbaarstelling opgenomen van jongeren onder de 18 jaar die alcoholhoudende drank op voor publiek toegankelijke plaatsen aanwezig hebben of voor consumptie gereed houden. Van dit verbod zijn uitgezonderd 16- en 17-jarigen die dienst doen in een horeca- of slijtersbedrijf. Voorgesteld wordt om twee uitzonderingen hieraan toe te voegen. Voor de leesbaarheid worden de uitzonderingen in een apart lid opgenomen. De eerste toe te voegen uitzondering betreft de 14- en 15-jarigen die op grond van het voorgestelde artikel 24, vijfde lid, alcoholhoudende drank mogen verstrekken in het kader van het door hen gevolgde onderwijs.

De tweede voorgestelde uitzondering betreft 16- en 17-jarigen die in opdracht van een toezichthouder handelen. Het gaat hier om de zogenoemde minderjarige testkopers. Op dit moment is de inzet van minderjarige testkopers ingewikkeld omdat zij in een horecagelegenheid geen alcoholhoudende drank mogen aanpakken. Indien zij dat wel doen overtreden zij artikel 45. Voorgesteld wordt om aan deze situatie een einde te maken. De uitzondering geldt slechts voor zover de minderjarige testkoper handelt binnen de opdracht van de toezichthouder. Dit betekent dat wanneer een minderjarige testkoper tegen de afspraken met de toezichthouder in, drinkt van alcoholhoudende drank de minderjarige alsnog in overtreding is. De inzet van minderjarige testkopers bevordert de acceptatie van de sanctie voor de overtreder. Nu dit argument geen rol speelt bij de inzet van minderjarige testkopers in het kader van nalevingsonderzoek, is ervoor gekozen de uitzondering te beperken tot de inzet van minderjarige testkopers in opdracht van de toezichthouder.

Ten slotte wordt voorgesteld om in het derde lid (nieuw) de verwijzing naar de boetecategorie te verduidelijken door middel van een verwijzing naar artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Onderdeel BB

Het voorgestelde artikel 45a bevat een strafbaarstelling van wederverstrekking van alcoholhoudende drank door 18-plussers aan personen jonger dan 18 jaar. Het verbod betreft het anders dan bedrijfsmatig verstrekken van alcoholhoudende drank. Hiermee wordt aangegeven dat in het kader van bedrijfsmatige verstrekking artikel 20, eerste lid, leidend is. Overtreding van dit artikel is bestuurlijk beboetbaar (zie artikel 44a). Met het voorgestelde artikel 45a wordt de situatie bedoeld dat een meerderjarige alcoholhoudende drank doorgeeft (wederverstrekt) aan een minderjarige. Het moet in het kader van het voorgestelde artikel 45a gaan om het verstrekken van alcoholhoudende drank op voor publiek toegankelijk plaatsen. Dit betekent dat het verbod niet geldt in de huiselijke kring. Het maakt niet uit of de verstrekking plaats vindt om niet of tegen betaling.

Voorgesteld wordt dat overtreding van het eerste lid een overtreding is en gestraft kan worden met een geldboete uit de eerste categorie (op dit moment € 415). Voor de hoogte van de sanctie is aansluiting gezocht bij artikel 45 waarin de strafbaarstelling van jongeren onder de 18 jaar is opgenomen die alcoholhoudende drank op voor publiek toegankelijke plaatsen aanwezig hebben of voor consumptie gereed houden.

Onderdeel CC

Voorgesteld wordt om artikel 46 te laten vervallen. Dit artikel bevat overgangsrecht met betrekking tot de afmetingseisen die zijn opgenomen in het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. Nu wordt voorgesteld de grondslag voor dit besluit te laten vervallen, kan ook het overgangsrecht dat daarop betrekking heeft vervallen.

In plaats van dit overgangsrecht wordt voorgesteld om een bepaling met betrekking tot de dynamische verwijzing naar de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties in het voorgestelde artikel 11e op te nemen. Door de voorgestelde bepaling gaan wijzigingen van de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties automatisch gelden voor zover daarnaar direct of indirect verwezen wordt in deze wet. In het voorgestelde artikel 11e wordt verwezen naar artikel 19 van de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties. In dat artikel wordt verwezen naar Bijlage IV bij de richtlijn. De bepaling omtrent dynamische verwijzing is extra van belang omdat in artikel 20 van

de richtlijn is opgenomen dat deze bijlage door de Commissie kan worden gewijzigd.

Onderdeel DD

In het nieuw ingevoegde artikel 48b wordt het overgangsrecht geregeld. In het voorgestelde eerste lid wordt zekerheidshalve overgangsrecht opgenomen in verband met de wijziging van de citeertitel. Bepaald wordt dat ontheffingen en vergunningen die zijn afgegeven op grond van de Drank- en Horecawet na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel berusten op het van toepassing zijnde artikel van de Alcoholwet. Nu er geen vernummering van artikelen plaatsvindt in het wetsvoorstel, wordt het niet noodzakelijk geacht de exacte artikelen te benoemen.

Het tweede en het derde lid geven overgangsrecht met betrekking tot werk van de Landelijke commissie sociale hygiëne. In het voorgestelde tweede lid wordt geregeld dat diploma's die nu recht geven op een SVH Diploma Sociale Hygiëne automatisch worden erkend als bewijsstuk in de zin van artikel 11d. Op de website van SVH is een lijst te vinden van specifieke sociale hygiëne opleidingen én mbo-opleidingen die direct recht geven op inschrijving in het Register sociale hygiëne. Deze opleidingen worden automatisch erkend in de zin van artikel 11d. De huidige Landelijke examencommissie heeft afspraken over het opnieuw beoordelen van de diploma's en hun eindtermen. De erkenning geldt tot het moment dat herbeoordeling heeft plaatsgevonden.

Het voorgestelde derde lid regelt dat personen die waren ingeschreven in het register zoals dat wordt genoemd in het huidige artikel 8, vijfde lid, worden automatisch ingeschreven in het Register sociale hygiëne. Voor mensen die nog beschikken over een verklaring van vakbekwaamheid, als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de DHW zoals dat luidde op 31 december 1995 en die daarmee al waren ingeschreven in het register, blijven dus ook ingeschreven. Personen die een dergelijke verklaring hebben, maar zich nog niet hadden ingeschreven, kunnen zich na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel daarmee ook niet meer inschrijven. Zij zullen een diploma moeten behalen wat door de Lcsh als bewijsstuk is erkend. Daarmee kunnen zij zich vervolgens inschrijven in het Register sociale hygiëne.

Onderdeel EE

In dit onderdeel wordt voorgesteld de citeertitel van de wet te wijzigen in Alcoholwet. Hiermee wordt beter tot uitdrukking gebracht dat de kern van de wet is gelegen in regels rondom het schenken en verkopen van alcoholhoudende dranken.

ARTIKEL II

In artikel II wordt voorgesteld de Wet op de economische delicten te wijzigen. Naast dat aanpassing nodig is vanwege de voorgestelde wijziging van de citeertitel, wordt voorgesteld de voorgestelde artikelen 2a en 20a, tweede en derde lid, toe te voegen in aan de strafbare feiten in de Wet economische delicten. Doordat de artikelen 12 tot en met 19 worden genoemd, valt ook het nieuw voorgestelde artikel 14a hieronder.

Daarnaast is verduidelijkt dat het bij artikel 22 slechts gaat om het eerste en tweede lid. Het derde lid betreft een zogenoemde nahangbepaling en is dus geen bepaling die strafbaar moet worden gesteld.

ARTIKEL III

In dit artikel wordt voorgesteld om artikel 252 van het Wetboek van Strafrecht te wijzigen. Hierin is opgenomen dat er sprake is van een strafbaar feit als iemand een kind beneden de leeftijd van zestien jaren dronken maakt. Bij omissies is de leeftijd in dit artikel niet verhoogd naar achttien jaar, toen de leeftijd voor de verstrekking van alcoholhoudende drank in de Drank- en Horecawet werd verhoogd van zestien naar achttien jaar. Met dit voorgestelde artikel wordt deze omissie hersteld.

ARTIKELN IV TOT EN MET IX

In deze artikelen wordt voorgesteld een aantal andere wetten te wijzigen waarin wordt verwezen naar de Drank- en Horecawet. Dit in verband met de voorgestelde wijziging van de citeertitel.

ARTIKEL X

Artikel X regelt de samenloop van onderhavig wetsvoorstel met het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatie (Kamerstukken 35 256). Een samenloopbepaling is nodig omdat beide wetsvoorstellen artikel 44 van de DHW wijzigen of laten vervallen. In dit wetsvoorstel wordt er vanuit gegaan dat het eerder genoemde wetsvoorstel als eerste in werking zal treden. Mocht dit echter niet het geval zijn, bevat artikel X hiervoor een regeling.

ARTIKEL XI

Dit artikel bevat de inwerkingtredebepaling. Inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit worden geregeld. Hierin zal worden aangesloten bij de vaste verandermomenten. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding per 1 januari 2021. Voor het geval de voorbereiding van de instelling van de Landelijke commissie sociale hygiëne vertraging oploopt, is voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis