

Nota van toelichting

ALGEMEEN

1. Inleiding

Alcoholgebruik door jongeren is risicovol en brengt gezondheidsrisico's met zich mee. Er zijn wetenschappelijke aanwijzingen dat alcoholgebruik een negatieve invloed kan hebben op de hersenontwikkeling van jongeren en het risico met zich meebrengt van het ontwikkelen van problematisch alcoholgebruik op latere leeftijd. De Gezondheidsraad vindt het daarom voor jongeren een verstandige keuze om niet te drinken.¹

In de Alcoholwet is geregeld dat verkopers geen alcohol mogen verstrekken aan minderjarigen. Uit onderzoek is gebleken dat de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken, zoals online of telefonische verkoop, onvoldoende is.² Niet alleen ontmoediging van het drinkgedrag van minderjarigen is belangrijk, maar ook aanmoediging van de naleving van de leeftijdsgrens door verkopers op afstand en partijen die voor de verkoper op afstand het aankoopproces uitvoeren (hierna: aanbieders). Daarom heeft het onderhavige besluit onder meer tot doel om de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand te vergroten en om de handhaving ervan te verbeteren. Daartoe worden nadere regels gesteld aan een geborgde werkwijze: een verplichte werkwijze waarmee gewaarborgd wordt dat online of telefonisch bestelde alcoholhoudende drank alleen afgeleverd wordt op het adres van de geadresseerde of bij een distributiepunt en alleen wordt afgegeven aan een meerderjarige. Tegelijkertijd worden eisen gesteld aan een verplicht leeftijdsverificatiesysteem.

Verder bevat deze algemene maatregel van bestuur nadere regels ter uitwerking van regels in de Alcoholwet over proeverijen in slijterijen. Ook regelt deze algemene maatregel van bestuur de hoogte van de bestuurlijke boetes bij overtreding van de (nieuwste) normen uit de Alcoholwet.

Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om alle vigerende algemene maatregelen van bestuur onder de Alcoholwet in te trekken en de inhoud ervan grotendeels te behouden en samen te voegen in dit Alcoholbesluit. Er is nu dus nog maar één op de Alcoholwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Deze modernisering maakt de lagere alcoholregelgeving overzichtelijker.

¹ *Alcohol en hersenontwikkeling bij jongeren*, Den Haag: Gezondheidsraad 2018.

² *Alcohol & tabaksverkoop aan jongeren 2016. Landelijke naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de Drank- en Horecawet en de Tabakswet*, Nijmegen: Nuchter 2016; en *Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcoholverkoop aan minderjarigen in 2018*, Nijmegen: Objectief 2018.

De uitwerking van de regelgeving over de Landelijke commissie sociale hygiëne is niet in dit besluit opgenomen. Dit zal op een later moment worden toegevoegd aan hoofdstuk 4. De verwachting is dat de regels met betrekking tot de Landelijke commissie sociale hygiëne, zowel op het niveau van algemene maatregel van bestuur, als in de Alcoholwet, per 1 januari 2022 in werking zullen treden. De voorbereidingen voor de instelling van dit zelfstandig bestuursorgaan vragen meer tijd.

2. Regels voor verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken

Naar aanleiding van de evaluatie van de Drank- en Horecawet³, nalevingsonderzoeken⁴ en het Nationaal Preventieakkoord⁵ bevat de Alcoholwet een nieuwe bepaling waarmee wordt beoogd de naleving en controle van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand van alcoholhoudende drank in Nederland te verbeteren. Onder verkoop op afstand wordt verstaan het aanbieden en verstrekken van alcoholhoudende dranken via bijvoorbeeld internet of telefoon, met aflevering van de alcoholhoudende drank op het door de koper aangegeven adres of bij een distributiepunt, waarbij zowel de verkoper op afstand van alcoholhoudende drank als de koper beiden in Nederland zijn gevestigd. Onder een distributiepunt vallen alle bedrijfsmatige ophaalpunten waar de koper alcoholhoudende drank ter plekke kan ophalen, zoals alle mogelijke afhaal- en ophaalpunten van de verkoper op afstand en/of van de ketenpartijen die bij de aflevering zijn betrokken. Deze regels over verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken ondersteunen de reeds bestaande norm dat alcoholhoudende drank alleen mag worden verstrekt aan personen van wie is vastgesteld dat zij 18 jaar of ouder zijn.

In het onderhavige besluit worden eisen gesteld omtrent het beschikken over en het hanteren van een leeftijdsverificatiesysteem op het moment van aankoop. Daarnaast moet de verkoper op afstand beschikken over een werkwijze die borgt dat de alcoholhoudende drank slechts wordt afgeleverd op het door de koper aangegeven adres of bij een distributiepunt en dat de leeftijd van de persoon aan wie de alcoholhoudende drank wordt afgeleverd, wordt vastgesteld. Leeftijdsverificatie geschiedt aan de hand van een geldig identificatiebewijs.

Het doel hiervan is om de volksgezondheid te beschermen, in het bijzonder de gezondheid van jongeren. De markt met verkopers op afstand en aanbieders van alcoholhoudende dranken op afstand is de laatste jaren zowel in aantal als in verscheidenheid zichtbaar toegenomen. Met het oog op de steeds verdergaande digitalisering van de samenleving en omdat het steeds lastiger wordt voor jongeren om in supermarkten, winkels en horeca alcoholhoudende drank te kopen, is de verwachting dat het aantal online aankoop pogingen van alcoholhoudende drank door jongeren de komende jaren zal toenemen. Het is daarom van belang te voorkomen dat minderjarigen via verkoop op afstand aan alcoholhoudende drank kunnen komen. Met dit besluit wordt een aantal nadere regels inzake verkoop op afstand vastgesteld om zoveel mogelijk tot een sluitende naleving en controle van de leeftijdsgrens bij thuisbezorgkanalen te komen.

2.1 Leeftijdsverificatiesysteem bij aankoopmoment

Naast de wettelijke plicht om op het moment van aflevering vast te stellen of de ontvanger 18 jaar of ouder is, is er in de Alcoholwet ook een moment van controle van de leeftijdsgrens bij het plaatsen van een bestelling door een leeftijdsverificatiesysteem verplicht gesteld.

³ Kamerstukken II 2016/17, 27 565, nr. 149.

⁴ Zie voetnoot 2.

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

Dit besluit stelt eisen aan het leeftijdsverificatiesysteem dat een verkoper op afstand of aanbieder van alcoholhoudende drank bij verkoop op afstand moet hanteren om op het tijdstip van de aankoop vast te stellen dat de koper de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Dit leeftijdsverificatiesysteem bestaat uit een leeftijdsvraag bij iedere online of telefonische aankoop vóór afronding van het aankoopproces. Voor het beantwoorden van deze leeftijdsvraag wordt van de koper vereist dat hij actief een handeling bij de aankoop verricht. Onder een actieve handeling wordt bijvoorbeeld het aanvinken van zijn leeftijd of het doorgeven van zijn geboortedatum verstaan. Hierdoor wordt de koper bewust gemaakt van het feit dat hij een leeftijdsgebonden product aanschaft en dus meerderjarig moet zijn. Daarnaast wordt met dit besluit vastgesteld dat bij iedere aankoop op afstand wordt gemeld dat, naast op het aankoopmoment, ook bij de aflevering van de alcoholhoudende drank de leeftijd van de ontvanger wordt gecontroleerd. Met deze melding wordt de koper er bewust van gemaakt dat ook bij de aflevering van de alcoholhoudende drank de leeftijd wordt geverifieerd. Hiermee wordt de minderjarige koper ontmoedigd om zich voor te doen als meerderjarige en op die manier alcoholhoudende drank te bestellen.

Op termijn zal voornoemd leeftijdsverificatiesysteem worden vervangen door een leeftijdsverificatiesysteem waarmee de verkoper op afstand of aanbieder op een betrouwbare en eenduidige wijze de leeftijd van de koper kan verifiëren. Als een dergelijk systeem voorhanden is, zal dit met een redelijke overgangstermijn in werking treden.

2.2 Geborgde werkwijze voor de verkoper op afstand van alcoholhoudende drank

Omdat alcoholhoudende drank een risicovol product is, wordt het nodig geacht dat alle betrokkenen in de keten ervan op de hoogte zijn dat er een leeftijdsgebonden product wordt verhandeld en dat bij aflevering de leeftijd van de koper gecontroleerd moet worden. Om die reden eist de Alcoholverwet een geborgde werkwijze (document) van iedere verkoper op afstand van alcoholhoudende drank in het kader van verkoop op afstand.

Dit besluit regelt welke onderdelen tenminste door de verkoper op afstand in de geborgde werkwijze worden vastgelegd. De geborgde werkwijze beschrijft:

- 1) hoe de verkoper op afstand de leeftijdsgrens bewaakt bij iedere overdracht van de alcoholhoudende drank tussen verschillende ketenpartijen van verzending tot en met aflevering;
- 2) op welke manier de verkoper op afstand ervoor zorgt dat de alcoholhoudende drank alleen wordt afgeleverd aan meerderjarigen en op het adres van de geadresseerde of bij een distributiepunt;
- 3) hoe de verkoper op afstand ervoor zorgt dat de actuele geborgde werkwijze bekend en inzichtelijk is voor diegenen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de verkoper op afstand; en
- 4) op welke wijze de verkoper op afstand ten minste eens per jaar een onderzoek uitvoert naar de uitvoering van de geborgde werkwijze en de voor hem geldende verplichtingen en eventueel geconstateerde tekortkomingen corrigeert.

Verder dient de verkoper op afstand ervoor te zorgen dat de geborgde werkwijze op elk moment actueel en opvraagbaar is voor controle.

3. Regels voor cursus of betaalde proeverij in slijterijen

Slijterijen met een tussenruimte, een zogenaamde minimale verbindingslokaliteit, en een tweede voldoende grote extra ruimte kunnen voor die laatstgenoemde ruimte een horecavergunning of ontheffing aanvragen. Bij toekenning daarvan is het geoorloofd om alcoholhoudende drank te schenken tegen betaling voor gebruik ter plaatse, zodat bijvoorbeeld een betaalde proeverij kan worden georganiseerd. Het aanvragen van een horecavergunning of ontheffing is echter niet mogelijk voor slijtlokaliteiten die niet over

een dergelijke tussenruimte en een tweede voldoende grote extra ruimte beschikken. In een overleg van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met de Commissie Bestuur & Veiligheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op 18 april 2019 kwam naar voren dat dit het ondernemerschap voor dergelijke slijterijen onnodig moeilijk maakt, omdat het voor deze slijterijen niet mogelijk is om proeverijen en cursussen te organiseren. Om tegemoet te komen aan de wens om ondernemerschap voor deze slijterijen gemakkelijker te maken - voor zover nauw verwant aan de uitoefening van het slijtersbedrijf - is in artikel 25e van de Alcoholwet geregeld dat bij gemeentelijke verordening betaalde proeverijen in alle slijterijen van een gemeente kunnen worden toegestaan, mits deze plaatsvinden op een moment dat het bij of krachtens de Winkeltijdenwet toegestaan is de slijterij te openen en het moment van de proeverij valt op dagen en tijden waarop de desbetreffende slijterij normaal gesproken gesloten is. De Alcoholwet biedt hiermee gemeenten de ruimte voor lokaal maatwerk op dit terrein. De regering wil gemeenten met deze wijziging dus niet verplichten tot het toestaan van proeverijen, maar wil de organisatie ervan ook niet in de weg staan. De beslissing hiertoe ligt bij de gemeente.

Dit besluit regelt aan welke voorwaarden een betaalde proeverij, waaronder cursussen omtrent alcoholhoudende drank, in een slijtlokaliteit moet voldoen. Deze voorwaarden hebben tot doel te voorkomen dat er een situatie ontstaat waar het verschil tussen enerzijds een proeverij en anderzijds een café vervaagt. Daarom mag er slechts één proeverij per dag georganiseerd worden en maximaal drie proeverijen per week, moeten de kosten voor deelname aan de proeverij voor aanvang van de proeverij bekend zijn bij het slijtersbedrijf en moeten de deelnemers van de proeverij vooraf bekend zijn. Ook moeten de deuren van de slijterij gesloten blijven tijdens de proeverij. Daarnaast hebben de voorwaarden tot doel het verschil tussen enerzijds het slijtersbedrijf en anderzijds de betaalde proeverij of cursus te benadrukken. Hier draagt de eis van het gesloten houden van de deur ook aan bij. Voorts mag de slijterij slechts die alcoholhoudende en alcoholvrije drank verkopen voor thuisgebruik die ook zijn geschonken ten behoeve van de proeverij. De regering benadrukt dat met het toestaan van proeverijen geen verruiming van de winkeltijden is beoogd. Om te voorkomen dat dit in de praktijk zo uitwerkt is een aantal beperkende eisen gesteld, zoals het uitsluitend verkopen van producten die zijn uitgeschonken ten behoeve van de proeverij. Er is gekozen voor het formuleren van praktische eisen die handvatten bieden voor handhaving, waarmee geen vergaande administratieve lasten voor de ondernemer gecreëerd worden.

4. Hoogte boetes bij overtreding nieuwe verboden Alcoholwet

In de bijlage bij dit besluit is de hoogte bepaald van de bestuurlijke boete bij overtreding van de verboden in de Alcoholwet. Hierbij zijn ook de nieuw in de Alcoholwet opgenomen verboden meegenomen. Het nieuwe verbod van artikel 20a, tweede lid, van de Alcoholwet is niet opgenomen, omdat voorlopig niet van de mogelijkheid gebruik wordt gemaakt om bij algemene maatregel van bestuur ook ketenpartijen in het kader van verkoop op afstand beboetbaar te maken voor het handelen in strijd met de geborgde werkwijze.

Het Alcoholbesluit kent - net zoals het ingetrokken Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet - drie categorieën overtredingen met bijbehorende hoogte van sanctioneren:

A. Administratieve tekortkomingen

B. Overige geboden en verboden

C. Speerpunten, zoals illegale exploitatie en overtreding van de leeftijdsgrens.

In de Alcoholwet is geregeld wie de bestuurlijke boete kan opleggen: ofwel de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) namens de Minister, ofwel de burgemeester.

Hieronder worden de nieuwe verboden en de bijbehorende boetebedragen toegelicht:

Bij overtreding van het verbod op prijsacties bij te koop aanbieden of verstrekken van alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse (zie artikel 2a van de Alcoholwet) kan de NVWA een bestuurlijke boete opleggen van categorie C. Dit is € 1360 voor de natuurlijke persoon of rechtspersoon die op de dag waarop de overtreding is begaan minder dan vijftig werknemers telde en € 2720 voor de natuurlijke persoon of rechtspersoon die op de dag waarop de overtreding is begaan vijftig of meer werknemers telde. Er is gekozen voor indeling van deze overtreding in categorie C, omdat het gaat om een speerpunt van het alcoholbeleid. Daarnaast staat het boetebedrag in verhouding met het financieel voordeel dat door de overtreder behaald kan worden met de overtreding.

De regering hecht er aan er ook op te wijzen dat de NVWA ook kan overgaan tot oplegging van een last onder dwangsom bij overtreding van dit verbod. Bij een doorgaande of terugkerende overtreding kan dan een hoger bedrag worden verbeurd per dag dat de overtreding voortduurt of opnieuw wordt begaan. Het bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom (artikel 5:32b, derde lid, Algemene wet bestuursrecht).

2. Bij overtreding van het verbod om bij het aanbieden en verstrekken van sterke drank in het kader van verkoop op afstand in de rechtmatige uitoefening van het slijtersbedrijf, gelijktijdig andere bedrijfsactiviteiten dan die welke tot het slijtersbedrijf behoren uit te oefenen (zie artikel 14a van de Alcoholwet) kan de NVWA een bestuurlijke boete opleggen van categorie B. Dit is € 1020 voor de natuurlijke persoon of rechtspersoon die op de dag waarop de overtreding is begaan minder dan vijftig werknemers telde en € 2040 voor de natuurlijke persoon of rechtspersoon die op de dag waarop de overtreding is begaan vijftig of meer werknemers telde. Er is gekozen voor indeling van deze overtreding in categorie B, omdat het verbod aangemerkt kan worden als “overige geboden en verboden”.

3. Bij overtreding van het verbod op overtreding van de regels ten aanzien verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken (zie artikel 20a, tweede en derde lid, van de Alcoholwet) kan de NVWA een bestuurlijke boete opleggen van categorie C. Het gaat hierbij in eerste instantie om het verbod om alcoholhoudende drank te koop aan te bieden of te verstrekken in het kader van verkoop op afstand, indien er geen leeftijdsverificatiesysteem of geborgde werkwijze aanwezig is of de geborgde werkwijze niet volledig is of niet wordt gehanteerd. Daarnaast gaat het om het verbod om in het kader van verkoop op afstand van alcoholhoudende drank een verkoopovereenkomst te sluiten met een persoon van wie door middel van het leeftijdsverificatiesysteem is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt. Er is gekozen voor indeling van deze overtredingen in categorie C, omdat het gaat om een speerpunt van het alcoholbeleid: het beschermen van jongeren door naleving van de leeftijdsgrens.

5. Samenvoeging algemene maatregelen van bestuur

In het onderhavige besluit zijn alle op de Alcoholwet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur bijeengebracht. Deze samenvoeging maakt de lagere regelgeving overzichtelijker en beter vindbaar. Vier besluiten zijn daardoor overbodig geworden en worden ingetrokken: het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf, het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999, het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet en het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet. Alle regels uit deze algemene maatregelen van bestuur zijn overgenomen in het onderhavige Alcoholbesluit. Noch de evaluatie van de Drank- en Horecawet⁶, noch andere ontwikkelingen gaven aanleiding om deze regels aan te passen.

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 27 565, nr. 149.

Verder wordt ook het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet ingetrokken. De regels uit dit besluit zijn echter niet overgenomen in het Alcoholbesluit. Het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet wordt ingetrokken, omdat dit besluit grotendeels onnodig aanvullend was op het Bouwbesluit en de opvolger daarvan, het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving, dat naar verwachting in 2021 in werking zal treden.⁷ Denk daarbij bijvoorbeeld aan eisen over luchtverversingscapaciteit, voorzieningen voor elektriciteit en drinkwatervoorzieningen. Daarnaast wordt bijvoorbeeld de regel “dat er in de onmiddellijke nabijheid van een horecalokaliteit twee van elkaar gescheiden toiletgelegenheden moeten zijn” niet meer proportioneel geacht om ten behoeve van de volksgezondheid in het onderhavige besluit te regelen. Het vereiste uit het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet over de verplichte verbindingruimte tussen een slijtlokaliteit en een ruimte waarin andere bedrijfsactiviteiten plaatsvinden is overgenomen in de Alcoholwet. Een slijtlokaliteit mag niet rechtstreeks in verbinding 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. Voor deze scheiding van functies bevatten het Bouwbesluit en de opvolger, het Besluit bouwwerken leefomgeving, geen eisen.

Ook bevat de Alcoholwet na intrekking van het Besluit eisen inrichting Drank- en Horecawet de minimale vloeroppervlakte waaraan een horeca- of slijtlokaliteit moet voldoen. Daarnaast is er in de Alcoholwet de gemeentelijke bevoegdheid opgenomen om hogere eisen te stellen aan de minimale vloeroppervlakte van horeca en slijterijen.

6. Regeling in Europese en internationale context

6.1 Richtlijn elektronische handel

Op grond van artikel 20a, tweede lid, van de Alcoholwet is het een platform verboden alcoholhoudende drank te koop aan te bieden indien geen leeftijdsverificatiesysteem wordt gehanteerd op het moment van aankoop. Deze eis zou gezien kunnen worden als het opleggen van een algemene toezichtverplichting aan een dienstverlener die als tussenpersoon optreedt, in de zin van artikel 12 van de Richtlijn inzake elektronische handel.⁸ Op grond van artikel 15 van de Richtlijn inzake elektronische handel mogen lidstaten geen algemene verplichting opleggen aan een dienstverlener die als tussenpersoon optreedt om toe te zien op de informatie die zij doorgeven of opslaan, of om actief te zoeken naar feiten om omstandigheden die op wettige activiteiten duiden. Onder een dienstverlener die als tussenpersoon optreedt, wordt verstaan een dienstverlener wiens dienst van de informatiemaatschappij bestaat in het doorgeven in een communicatienetwerk van door een afnemer van de dienst verstrekte informatie, of in het verschaffen van toegang tot een communicatienetwerk.

Vaste rechtspraak van het HvJEU is dat een dienstverlener van de informatiemaatschappij (zoals platforms als thuisbezorgd.nl) alleen dan onder artikel 15 van de Richtlijn inzake elektronische handel valt, wanneer de activiteit van de aanbieder van diensten van de informatiemaatschappij een louter technisch, automatisch en passief karakter heeft, hetgeen inhoudt dat deze aanbieder noch kennis heeft van, noch controle heeft over de informatie die wordt opgeslagen door de ontvanger van zijn diensten. Op de vraag of artikel 15 van de Richtlijn inzake elektronische handel van toepassing is op een platform zoals bedoeld in artikel 20a, tweede lid, van de Alcoholwet, hangt daarmee af van de rol die een platform vervult en kan niet op voorhand gezegd worden. Mocht een platform

⁷ Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 337, nr. 2.

⁸ Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („Richtlijn inzake elektronische handel”) (PbEU 2000, L 178).

onder de reikwijdte van artikel 15 van de Richtlijn inzake elektronische handel vallen, geldt het volgende.

De in de Alcoholwet en dit besluit gestelde eisen kwalificeren niet als een algemene toezichtverplichting. Uit jurisprudentie van het HvJEU⁹ volgt dat er geen sprake is van een algemene toezichtverplichting wanneer het platform geen autonome beoordeling hoeft te verrichten, zodat hij geautomatiseerde technieken en onderzoeksmethoden kan gebruiken. Op grond van hetgeen gesteld bij of krachtens de Alcoholwet is een platform niet genoodzaakt bij iedere aankoop van alcoholhoudende drank te controleren of daadwerkelijk geen alcoholhoudende drank is verkocht aan een minderjarige, maar is het platform gehouden bij iedere advertentie van alcoholhoudende drank een koppeling te maken met het leeftijdsverificatiesysteem, hetgeen geautomatiseerd kan.

De eisen in dit besluit aan het leeftijdsverificatiesysteem zijn ook niet in strijd met het land-van-oorsprongbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3 van de Richtlijn inzake elektronische handel op grond waarvan dienstverleners zich alleen hoeven te houden aan het recht van de lidstaat van vestiging. De regels ten aanzien van verkoop op afstand gelden namelijk alleen voor binnenlandse verkoop op afstand.

6.2 Vrije verkeer van goederen

De eisen uit dit besluit zouden kunnen worden beschouwd als kwantitatieve invoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van 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, namelijk de geborgde werkwijze en het verplichte leeftijdsverificatiesysteem. 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.¹⁰

Omdat de regels die worden gesteld aan de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank in het licht van het vrij verkeer van goederen uitvoerig zijn besproken in de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Drank- en Horecawet in verband met het Nationaal Preventieakkoord en evaluatie van de wet (Kamerstukken II, 2019/20, 35337, nr. 3, p. 22-23), wordt hier volstaan met de beoordeling of de eisen in dit besluit geschikt zijn om het nagestreefde doel te waarborgen, of de eisen niet verder gaan dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken en of de maatregel kenbaar en voorspelbaar is.

De eisen in dit besluit zijn geschikt om het nagestreefde doel te waarborgen en gaan niet verder dan nodig is om het gestelde doel te bereiken. Allereerst is van belang dat de eisen aan de geborgde werkwijze en het leeftijdsverificatiesysteem slechts betrekking hebben op de borging van de leeftijdsgrens. Daarmee dragen de eisen bij aan het zoveel mogelijk beperken van alcoholgebruik door minderjarigen. Daarnaast worden algemene eisen gesteld aan de geborgde werkwijze, waarbij de precieze invulling overgelaten wordt aan de verkoper op afstand zelf. Zo is het voor grote en kleine bedrijven mogelijk een

⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie 3 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:821.

¹⁰ 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.).

verschillende invulling te geven aan de gestelde eisen, afhankelijk van hun mogelijkheden. Daarnaast is de verwachting dat brancheverenigingen zullen voorzien in een format van een geborgde werkwijze, waardoor het relatief eenvoudig zal zijn voor verkopers op afstand om een geborgde werkwijze op te stellen en te hanteren. De eisen aan het leeftijdsverificatiesysteem zijn betaalbaar en toepasbaar. Diverse verkopers op afstand van alcoholhoudende drank hanteren reeds een vergelijkbaar leeftijdsverificatiesysteem. De voorgestelde maatregelen zijn daarmee proportioneel. Verder zijn de voorgestelde maatregelen kenbaar en voorspelbaar omdat deze in regelgeving worden neergelegd en worden gepubliceerd in het Staatsblad. Ten slotte worden de eisen zonder discriminatie toegepast. De regels gelden ongeacht de herkomst van de alcoholhoudende drank. 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.

Toetsing aan het vrij verkeer van diensten is niet nodig nu de regels slechts gelden voor de verkoop van alcoholhoudende drank binnen Nederland. Zowel de verkoper op afstand als de consument dienen zich op het Nederlandse grondgebied te bevinden. Hiermee kan er geen sprake zijn van een grensoverschrijdende situatie waardoor het vrij verkeer van diensten niet van toepassing is.

Er is dus gekozen voor een tot Nederland beperkte territoriale reikwijdte. Hiermee is aangesloten bij het uitgangspunt, zoals dat bijvoorbeeld is neergelegd in artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht, dat verbodsbepalingen alleen gelden voor handelingen die op Nederlands grondgebied zijn verricht. Binnen dit uitgangspunt zou het mogelijk zijn om regels te stellen aan het afleveren van producten in Nederland. Echter, het zal niet altijd aan de buitenkant zichtbaar zijn of er alcoholhoudende drank in een pakket zit. Uit de artikelen 101, eerste lid, en 114, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering blijkt dat in het strafrecht machtiging van de rechter-commissaris nodig is om een kennis te nemen van de inhoud van een gesloten pakket. Het is in dat licht niet redelijk om de NVWA de bevoegdheid te geven om pakketten te openen terwijl er sprake is van een overtreding die slechts bestuursrechtelijk gehandhaafd wordt.

6.3 Notificatie

Het ontwerp van het Alcoholbesluit is op **pm datum** ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535¹¹ voorgelegd aan de Europese Commissie en de andere lidstaten van de Europese Unie. Deze notificatie is gedaan omdat het besluit mogelijk technische voorschriften bevat in de zin van Richtlijn 2017/1535. Naar aanleiding van deze notificatie **pm**.

7. Gevolgen voor uitvoering, handhaving en fraudegevoeligheid

De NVWA heeft een ontwerp van de onderhavige algemene maatregel van bestuur getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid. De NVWA concludeert dat het ontwerp-Alcoholbesluit handhaafbaar is onder voorwaarde van het overnemen van een aantal adviezen.

De NVWA heeft allereerst gewezen op een verschil tussen online en fysieke slijtersbedrijven in artikel 2 en 3 van het onderhavige besluit omdat daarin gesproken wordt over de bedrijfsuitoefening *in de inrichting*. Op grond van de Alcoholwet is het echter niet mogelijk om enkel online het slijtersbedrijf uit te oefenen. Volgens het bepaalde in artikel 3 van de Alcoholwet is een vergunning vereist voor het uitoefenen van

¹¹ 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 (PbEU 2015, L 241).

het slijtersbedrijf. In artikel 7, tweede lid, van de wet wordt bepaald dat geen vergunning wordt verleend voor het uitoefenen van het slijtersbedrijf, anders dan in een inrichting. Hierdoor is het voor slijtersbedrijven die alleen online-activiteiten uitvoeren en niet beschikken over een inrichting, niet mogelijk rechtmatig het slijtersbedrijf uit te oefenen.

Verder heeft de NVWA geadviseerd de reikwijdte van “distributiepunt” beter te definiëren en daarbij zo breed mogelijk te houden, zodat alle mogelijke afhaal- en ophaalpunten eronder vallen. Naar aanleiding van dit advies is de term “distributiepunt” uit de artikelen 20a van de Alcoholwet en 13 van het onderhavige besluit nader uitgelegd in paragraaf 2 van deze nota van toelichting. Onder een distributiepunt wordt verstaan: een bedrijfsmatig ophaalpunt waar de koper alcoholhoudende drank ter plekke kan ophalen, zoals alle mogelijke afhaal- en ophaalpunten van de verkoper op afstand en/of van de ketenpartijen die bij de aflevering zijn betrokken.

Daarnaast adviseerde de NVWA over de uitleg van de term “ketenpartijen”. Daarmee wordt krachtens de Alcoholwet bedoeld: de partijen die in het kader van verkoop op afstand bedrijfsmatig alcoholhoudende drank onder zich hebben en een bijdrage leveren aan de aflevering van die alcoholhoudende drank. Deze definitie is door amendering¹² in de Alcoholwet zelf opgenomen.

De NVWA heeft geadviseerd hieronder óók partijen te verstaan die voor de verkoper op afstand het aankoopproces uitvoeren, maar de alcoholhoudende drank niet onder zich hebben, opdat die partijen óók zichtbaar zijn in de geborgde werkwijze. In het verlengde hiervan adviseert de NVWA meer regels op te stellen waarin de verkoper op afstand ook verplicht wordt om de afspraken met de partijen die het aankoopproces verzorgen, te beschrijven in de geborgde werkwijze. Aan dit advies is geen gevolg gegeven. In de Alcoholwet is een splitsing gemaakt tussen enerzijds het aankoopproces, waarop het leeftijdsverificatiesysteem betrekking heeft, en anderzijds het bezorgproces, waarop de geborgde werkwijze ziet. De aanbieder, de partij die voor de verkoper op afstand het aankoopproces verzorgt, is niet betrokken bij de aflevering van de alcoholhoudende drank en valt derhalve niet onder de regels ten aanzien van de geborgde werkwijze. Deze splitsing wordt van belang geacht, omdat de verkoper op afstand met de aanbieder primair afspraken zal maken over het leeftijdsverificatiesysteem. Wanneer afspraken omtrent het leeftijdsverificatiesysteem ook onderdeel zijn van de geborgde werkwijze, stelt de regering dubbele eisen. Dit zou betekenen dat een verkoper op afstand die gebruik maakt van de diensten van een aanbieder die geen leeftijdsverificatiesysteem hanteert, mogelijk twee keer in overtreding is en daar twee keer voor beboet zou kunnen worden. Dit is een onwenselijk gevolg. Als een verkoper op afstand zelf de alcoholhoudende drank aflevert, is er overigens geen sprake van ketenpartijen.

De NVWA is van mening dat de eerste fase van het leeftijdsverificatiesysteem met een leeftijdsvraag niet uitvoerbaar en niet fraudebestendig is. De NVWA wijst erop dat - ondanks de in het besluit voorgestelde eisen aan leeftijdsverificatie bij de aankoop van alcoholhoudende drank - het voor minderjarigen in de eerste fase nog steeds mogelijk zal zijn om online alcoholhoudende drank te bestellen. De NVWA adviseert om zo snel mogelijk over te gaan op de tweede fase en een uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig leeftijdsverificatiesysteem te implementeren. De regering beschouwt het systeem van de leeftijdsvraag als een nuttige eerste stap om de koper bewust te maken van het feit dat hij een leeftijdsgebonden product aanschafft en dus meerderjarig moet zijn. Daarnaast acht de regering het ook van belang dat er in de tweede fase zodanige eisen worden gesteld aan de leeftijdsverificatie, dat deze verificatie meer fraudebestendig wordt.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35 337, nr. 38.

Daarnaast vraagt de NVWA zich af of het voldoende duidelijk is wie in overtreding is als er geen leeftijdsverificatiesysteem gehanteerd wordt: de verkoper op afstand of de aanbieder, zoals een online platform? De NVWA pleit ervoor dat de verkoper op afstand de enige normadressaat is en als enige verantwoordelijkheid draagt voor een deugdelijke uitvoering van het leeftijdsverificatiesysteem. Ook als de verkoper op afstand het aankoopproces en daarmee de leeftijdsverificatie uitbesteedt aan een andere partij. Dit advies is niet overgenomen, omdat de regering het van belang acht dat niet alleen verkopers op afstand, maar ook aanbieders verantwoordelijk zijn voor het hanteren van deugdelijke leeftijdsverificatie.

Bovendien vraagt de NVWA zich af of het aanmerken van een online aanbieder als overtreder wel in overeenstemming is met de Richtlijn inzake elektronische handel. Lidstaten mogen op basis van deze richtlijn geen algemene verplichting opleggen aan een dienstverlener die als tussenpersoon optreedt om toe te zien op de informatie die zij doorgeven of opslaan, of om actief te zoeken naar feiten om omstandigheden die op onwettige activiteiten duiden. De in de Alcoholwet en de daarop gebaseerde eisen kwalificeren echter niet als een algemene toezichtsverplichting, omdat er geen verplichting is om bij iedere aankoop van alcoholhoudende drank te controleren of daadwerkelijk geen alcoholhoudende drank is verkocht aan een minderjarige, maar om bij iedere advertentie van alcoholhoudende drank een koppeling te maken met het leeftijdsverificatiesysteem, hetgeen geautomatiseerd kan.

De NVWA heeft aangegeven positief te staan tegenover de indexatie van de boetebedragen uit het onderhavige besluit. De NVWA heeft de suggestie gegeven periodiek te indexeren en daarbij aan te sluiten bij de termijnen voor indexatie die gewoonlijk gehanteerd worden bij de indexatie van (boete)bedragen genoemd in andere wetten, zoals het Wetboek van Strafrecht. Mede naar aanleiding van dit advies is in de Alcoholwet een wettelijke grondslag opgenomen op basis waarvan indexatie van de in dit besluit genoemde boetebedragen periodiek mogelijk is.

Conform het advies van de NVWA zal de regering brancheorganisaties stimuleren om hun leden zoveel als mogelijk te ondersteunen, bijvoorbeeld bij het opstellen van een geborgde werkwijze.

Uit onderhavige besluit kan geen fraude of misbruik met publieke middelen voortvloeien.

8. Gevolgen voor regeldruk

Voor verkopers op afstand, aanbieders en bezorgers van alcoholhoudende drank via verkoop op afstand neemt de regeldruk toe. Het onderhavige besluit verplicht verkopers op afstand te beschikken over een geborgde werkwijze en die werkwijze te hanteren. Hiervoor moeten verkopers op afstand een leeftijdsverificatiesysteem hanteren op het moment van aankoop en een document opstellen, naleven en controleren. Dit document bevat een concrete beschrijving van hoe ervoor gezorgd wordt dat online of telefonisch bestelde alcoholhoudende drank altijd afgeleverd wordt bij een meerderjarige, op het door de geadresseerde aangegeven adres of bij een distributiepunt. Dat document bestaat onder meer uit afspraken met de betrokken bezorgers en aanbieders. Voor hen neemt de regeldruk daardoor, indirect, ook toe als gevolg van dit besluit. Voor verkopers op afstand en aanbieders wordt een leeftijdsverificatiesysteem met een leeftijdsvraag verplicht. Er wordt uitgegaan van zo'n 20.000 ondernemers die alcoholhoudende drank op afstand verkopen. Er wordt uitgegaan van 4.000 (web)shops omdat veel bedrijven gebruik maken van dezelfde webshop, bijvoorbeeld platforms of verschillende locaties van dezelfde keten die gebruik maken van één webshop. Op termijn zal dit leeftijdsverificatiesysteem worden vervangen door een leeftijdsverificatiesysteem waarmee online de leeftijd van de koper op

een betrouwbare en eenduidige wijze kan worden vastgesteld. Er kan op dit moment nog geen inschatting worden gemaakt van de regeldruk die dit systeem op termijn voor ondernemers met zich meebrengt,

De gevolgen voor de regeldruk zijn als volgt:

Regeldruk	P (Tijdbesteding x uurtarief)	Q	Totaal
Kennisnemen regelgeving proeverijen in slijterijen (eenmalig)	5 min x € 47	2500	€ 9.791
Kennisnemen regelgeving leeftijdsverificatiesysteem (eenmalig)	10 min x € 47	20.000	€ 156.666
Aanpassen webshop in verband met verplicht leeftijdsverificatiesysteem en aankondiging bij aankoop van leeftijdscheck bij aflevering (eenmalig)	8 uur x € 54	4.000	€ 1.728.000
Kennisnemen regelgeving geborgde werkwijze (eenmalig)	15 min x € 47	20.000	€ 235.000
Opstellen geborgde werkwijze (eenmalig)	8 uur x € 47	20.000	€ 7.520.000
Hanteren geborgde werkwijze (jaarlijks)	4 uur x € 47	20.000	€ 3.760.000
Zelfonderzoek en zo nodig actualiseren geborgde werkwijze (jaarlijks)	1 uur x € 47	20.000	€ 940.000

Het concept Alcoholbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR had bij dit concept geen opmerkingen of adviespunten. In dit concept waren niet de regels met betrekking tot het leeftijdsverificatiesysteem opgenomen. Deze waren opgenomen in het concept van de Alcoholregeling, welke ook aan het ATR is voorgelegd. Ten aanzien van de regels over het leeftijdsverificatiesysteem die nu zijn opgenomen in dit Alcoholbesluit, adviseert het ATR om inzichtelijk te maken wat het effect is van de regels op de controle van de leeftijdsgrens door de verkoper op afstand of aanbieder. De regels hebben tot gevolg dat elke aanbieder van alcoholhoudende drank voor verkoop op afstand verplicht is de leeftijd van de koper te controleren. De regering is zich ervan bewust dat deze controle op dit moment niet op een waterdichte manier kan gebeuren. Dat betekent niet dat de regels geen effect zullen hebben op de manier en de mate waarin minderjarigen alcoholhoudende drank (kunnen) verkrijgen. Met name de waarschuwing dat ook bij de aflevering de leeftijd zal worden gecontroleerd, zal er naar verwachting toe leiden dat minderjarigen zich laten weerhouden van het plaatsen van een bestelling met alcoholhoudende drank. Daarnaast zal het systeem met de leeftijdsvraag het bewustzijn bij minderjarigen vergroten dat er een leeftijdgebonden product wordt aangeschaft waarvoor de leeftijdsgrens van 18 jaar geldt. Dit zal volgens de regering ook bijdragen aan het ontmoedigen van minderjarigen om alcoholhoudende dranken te kopen.

9. Advisering en consultatie

9.1 MKB-panel en rondetafelgesprek

Bij de voorbereiding van het onderhavige besluit zijn de werkbaarheid, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van de voorgenomen nieuwe regels direct bij individuele ondernemers getoetst in een panelbijeenkomst met deelnemers uit het midden- en kleinbedrijf (hierna: MKB): het zogenaamde MKB-panelgesprek. Met vijf wijnhandelaren, drie slijters en twee supermarktmanagers is besproken in hoeverre de oplossingsrichting werkbaar en uitvoerbaar is en in hoeverre er een alternatief denkbaar is dat net zo effectief zou zijn, maar (nog) minder belastend voor het MKB. In beginsel onderschreven de deelnemers aan het MKB-panelgesprek de eisen uit het onderhavige besluit aan de proeverij in een slijtlokaliteit en aan de regels voor verkoop op afstand.

De deelnemers aan het MKB-panel pleitten voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verkopers op afstand en bezorgers voor het afleveren van alcoholhoudende drank bij meerderjarigen. In de Alcoholwet is de bezorger die alcoholhoudende drank aan een minderjarige aflevert of laat afleveren echter niet beboetbaar gesteld, omdat de bezorger in verband – zonder medewerking van de verkoper op afstand – niet met zekerheid kan weten of hij alcoholhoudende drank bezorgt. Dat neemt niet weg dat – indien de bezorger de alcoholhoudende drank toch aflevert bij een minderjarige – de verkoper op afstand die bezorger kan aanspreken vanwege niet-naleving van hun onderlinge overeenkomst. Door amendement¹³ is in de Alcoholwet de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur bezorgers (ketenpartijen) beboetbaar te maken in het geval zij zich niet aan de geborgde werkwijze houden. De regering kiest ervoor vooralsnog geen gebruik te maken van deze mogelijkheid.

Daarnaast gaf het MKB-panel aan het belangrijk te vinden dat buitenlandse webshops die in Nederland alcoholhoudende dranken (laten) bezorgen aan dezelfde eisen moeten voldoen als de Nederlandse webshops, opdat er – vooral in de grensstreken – een gelijk speelveld gecreëerd wordt. Aangesloten is echter bij het uitgangspunt, zoals dat bijvoorbeeld is neergelegd in artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht, dat verbodsbepalingen alleen gelden voor handelingen die op Nederlands grondgebied zijn verricht. De NVWA heeft immers geen bevoegdheid om dwangmiddelen in te zetten om sancties opgelegd aan buitenlandse aanbieders, uitgevoerd te krijgen. Binnen het bovengenoemde uitgangspunt zou het mogelijk zijn om regels te stellen aan het afleveren van producten in Nederland. Echter, het zal niet altijd aan de buitenkant zichtbaar zijn of er alcoholhoudende drank in een pakket zit. Echter, het Wetboek van Strafvordering staat er aan in de weg dat pakketten steekproefsgewijs worden geopend om te controleren of er alcoholhoudende drank in zit.

De deelnemers aan het MKB-panelgesprek pleitten voor een leeftijdsverificatiesysteem dat meteen waterdicht, betrouwbaar en fraudebestendig is en waren geen voorstander van een tijdelijk systeem wat gemakkelijk te omzeilen is. Aan die wens is niet voldaan. Met het oog op de gezondheid van jongeren en gelet op de tegenvallende naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand¹⁴ van alcoholhoudende drank is dat tijdelijke leeftijdsverificatiesysteem – in afwachting van een betrouwbaar systeem dat de leeftijd op ondubbelzinnige wijze vaststelt – gewenst om meer bewustzijn over de leeftijdsgrens te creëren. Verder vroegen de deelnemers aan het MKB-panelgesprek om een betaalbaar en

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 337, nr. 38.

¹⁴

simpel leeftijdsverificatiesysteem. Aan die wens wordt voldaan. Uitgangspunt voor het leeftijdsverificatiesysteem is dat het betaalbaar en toepasbaar is voor ondernemers.

Verder merkte het MKB-panel op dat proeverijen in slijterijen landelijk toegestaan zouden moeten worden om een gelijk speelveld te creëren voor slijters in heel Nederland. In de Alcoholwet is echter geregeld dat aan de gemeente overgelaten wordt om die proeverijen wel of niet mogelijk te maken. De wetgever is daarmee terughoudender dan het MKB-panel voorstelt, omdat het niet zozeer haar bedoeling is om dit type proeverijen te stimuleren, als wel om dit type proeverijen mogelijk te maken in gemeenten waar daaraan behoefte is. Hiermee wordt ook aangesloten bij de bevoegdheden die gemeenten al hebben op basis van de Winkeltijdenwet.

Zoals in het verslag van de internetconsultatie Drank- en Horecawet is aangekondigd, is er ook een rondetafelgesprek georganiseerd. Tijdens dit gesprek is er met stakeholders gesproken over de eisen aan het leeftijdsverificatiesysteem, de geborgde werkwijze en het organiseren van proeverijen in slijterijen. Waar bij het MKB-panelgesprek individuele ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf aansloten, zijn bij het rondetafelgesprek acht vertegenwoordigers uit de alcoholbranche en vier vertegenwoordigers uit de transport en logistiek- / bezorgingbranche aangesloten.

Wat betreft de 'verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken' vragen de vertegenwoordigers zich af of deze maatregel zijn doel dient. In werkelijkheid is het een klein probleem, maar een omvangrijke maatregel. De deelnemers zijn het niet eens met het verplicht afleveren op het adres van de geadresseerde. Hiermee kan namelijk niet meer afgeleverd worden bij meerderjarige bureaus. De aanwezigen stellen dat dit inefficiënt en milieuonvriendelijk is, omdat veel pakketten retour zullen gaan.

Net als het MKB-panel, zijn de deelnemers van het rondetafelgesprek het erover eens dat de regels voor bezorging van alcoholhoudende dranken ook voor buitenlandse leveranciers moeten gelden. Daarnaast wordt de mening over het leeftijdsverificatiesysteem gedeeld: er wordt gepleit voor een goedwerkend systeem dat waterdicht en fraudebestendig is, geen vinkje dat makkelijk te omzeilen is. Als alternatief wordt tijdens het rondetafelgesprek het gebruik van DigiD of IDN op de website van verkopers op afstand geopperd. Deze suggesties zullen worden meegenomen bij het onderzoek naar leeftijdsverificatiesystemen die op termijn verplicht gesteld kunnen worden.

Voor de geborgde werkwijze zien de vertegenwoordigers problemen ontstaan voor horeca/cafetaria's, omdat zij hiermee gedwongen worden afspraken te maken met ZZP'ers die zij inhuren. Ook het opstellen en actualiseren van de geborgde werkwijze levert extra werkdruk op voor horeca/cafetaria's. Daarnaast vraagt men zich af hoe handhaving door de NVWA er uit gaat zien: controleert men op het jaarlijks bijwerken van de geborgde werkwijze of controleert men of de bezorger juiste instructies heeft gehad? De NVWA kan beide aspecten controleren.

Wat betreft de voorgestelde eisen aan proeverijen in slijterijen zijn de branches verdeeld over de vereiste betaling voor deelname aan een proeverij: aan de ene kant staat het haaks op het doel dat je geen verkapt café wilt worden, aan de andere kant wil je alcoholhoudende drank niet gratis verstrekken. De eis dat alleen die alcoholhoudende drank die ten behoeve van de proeverij geproefd is verkocht mag worden achten de branches niet handhaafbaar. Daarnaast pleiten de branches ervoor dat de mogelijkheid tot het aanbieden van proeverijen in slijterijen landelijk geregeld wordt, in plaats van gemeentelijk, zodat er een ongelijk speelveld kan ontstaan.

9.2 Internetconsultatie

Het concept van het Alcoholbesluit is ter internetconsultatie voorgelegd van 30 maart tot 11 mei 2020. Er zijn 14 reacties binnengekomen via de website. Het gaat om burgers, brancheorganisaties en gezondheidsorganisaties. Daarnaast hebben de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Koninklijke Horeca Nederland via andere wegen op het concept gereageerd.

Veel van de internetconsultatie genoemde punten komen overeen met hetgeen is genoemd door het MKB-panel. Zo waren er kritische reacties op de regels voor verkoop op afstand die niet gelden voor buitenlandse aanbieders, op het feit dat de bezorger niet verantwoordelijk wordt gehouden voor de naleving van de geborgde werkwijze en op de betrouwbaarheid van het leeftijdsverificatiesysteem. Hierboven is al ingegaan op deze bezwaren.

Een aantal indieners stelt dat het briefgeheim alleen op brieven en niet op pakketten betrekking heeft. In het Wetboek van Strafvordering is echter geregeld dat ook voor het openen van pakketten toestemming van de rechter-commissaris nodig is. De regering volgt hierin het Wetboek van Strafvordering en stelt dat de NVWA zonder toestemming geen pakketten mag openen. De toelichting is hierop aangepast.

Daarnaast werd opgemerkt dat bij de regelgeving over verkoop op afstand niet is opgenomen dat alcoholhoudende drank niet mag worden afgeleverd aan mensen die in staat van dronkenschap verkeren of onder invloed zijn van verdovende middelen. Hoewel het niet wenselijk is dat deze mensen alcoholhoudende drank afgeleverd krijgen, is dit niet in de regelgeving opgenomen omdat de bezorger niet altijd welk product hij aflevert en van een bezorger niet kan worden verwacht dat hij herkent of een persoon in kennelijke staat van dronkenschap verkeert of onder invloed is van andere psychotrope stoffen.

Verder zijn er opmerkingen gemaakt over het zelfonderzoek dat in de geborgde werkwijze wordt gevraagd. In de artikelsgewijze toelichting is aangegeven dat het zelfonderzoek bijvoorbeeld kan gaan om een proefaankoop.

De VNG heeft aangegeven zich zorgen te maken over de aflevering in parken en op andere openbare plekken. Bij een park of andere openbare plek is sprake van aflevering op locatie. De wet schrijft voor dat alleen kan worden afgeleverd op het adres van de geadresseerde: afleveren op locatie is daarom niet mogelijk.

Een aantal indieners stelt dat het niet nodig is dat bij vaste klanten die inloggen op de website niet nodig is om steeds de leeftijdsvraag te stellen. De regering gaat daar niet in mee. Het is gemakkelijk om in te stellen dat er automatisch wordt ingelogd, ook op een apparaat dat in gebruik is bij verschillende leden van een gezin.

Een aantal indieners heeft te kennen gegeven dat online slijterijen niet bestaan, want de online verkoop moet vanuit een inrichting (slijterij) plaatsvinden. De regering heeft dit punt overgenomen en spreekt nu over een slijterij met een online verkoopkanaal.

Verschillende partijen uiten de wens dat de criteria die de Landelijke commissie sociale hygiëne (Lcsh) hanteert voor de erkenning van diploma's, zo transparant en helder mogelijk zijn en dat de toegankelijkheid voor het inschrijven in het register zo groot mogelijk wordt gemaakt. Het kabinet onderschrijft deze wens. De regels over de Lcsh zijn uiteindelijk niet in dit Alcoholbesluit opgenomen, maar zullen op een later moment worden toegevoegd. Hiervoor zal een aparte algemene maatregel van bestuur in procedure

worden gebracht. De inwerkingtreding van de regels met betrekking tot de Lcsh, zowel in de Alcoholwet als in het Alcoholbesluit is 1 januari 2022. De voorbereidingen van de instelling van dit zelfstandig bestuursorgaan vraagt meer tijd.

Ook is gevraagd om te verduidelijken aan welke eisen een leidinggevende moet voldoen. In de toelichting is een verwijzing naar artikel 8, derde lid, van de Alcoholwet (nieuw) opgenomen, waarin is bepaald dat een leidinggevende moet beschikken over voldoende kennis en inzicht in sociale hygiëne en ingeschreven dient te zijn in het Register sociale hygiëne.

Over de nieuwe regels voor een cursus of betaalde proeverij in slijterijen wordt in enkele reacties gesuggereerd dat dit zal leiden tot rechtsongelijkheid tussen gemeenten. De regering kiest er echter bewust voor om lokaal maatwerk mogelijk te maken. Ook wordt gesteld dat dit zal leiden tot meer mengformules. Het regeringsbeleid is echter niet gericht op mengformules, maar de regering is van mening dat het in dit geval om een activiteit gaat die nauw gelinkt is aan de primaire bedrijfsactiviteit van het slijtersbedrijf.

Een indiener stelt dat er geen proeverijen in borrelshops georganiseerd zouden moeten worden, omdat hierbij het risico ontstaat dat de proeverij verplaatst wordt naar de supermarkt zelf in verband met beperkte ruimte in borrelshops. Het is echter niet toegestaan om de proeverij in de supermarkt te organiseren, omdat deze niet onder de definitie van slijtlokaliteit valt.

Een aantal reacties gaat in op de eisen die gesteld worden aan de organisatie van een proeverij. Enerzijds wordt aangegeven dat de gestelde eisen te streng zijn anderzijds worden er strengere eisen voorgesteld. Het doel van de gestelde eisen is om te voorkomen dat het verschil tussen proeverij en café vervaagt. Naar aanleiding van de reacties is in het Alcoholbesluit opgenomen dat een proeverij niet meer dan drie keer per week georganiseerd mag worden. Deze eis draagt hieraan bij.

De NVWA gebruikt het register van de Kamer van Koophandel als eerste richtlijn om te bepalen of een bedrijf wel of niet meer dan 50 medewerkers heeft. Het aantal medewerkers is van belang bij het bepalen van de hoogte van de boete. De Kamer van Koophandel heeft aangegeven dat het aantal medewerkers van een bedrijf niet met zekerheid uit haar register kan worden opgevraagd. Als een bedrijf het niet eens is met de manier waarop het door de NVWA is ingedeeld, zal nader onderzoek van het aantal medewerkers plaatsvinden.

Ook zijn er in de internetconsultatie bezwaren geuit over het laten vervallen van de regels over een afscheidingswand. De regering beoogt met dit besluit om onnodige eisen te schrappen, waardoor de regeldruk wordt verkleind. De eisen die op dit moment worden gesteld aan de minimale hoogte van een afscheidingswand zijn weinig streng. Zo is het mogelijk om in een tuincentrum ook horeca te hebben, mits beide activiteiten door een afscheiding van 1,25 meter hoog van elkaar gescheiden zijn. Ook met de nieuwe regelgeving moet er nog steeds sprake zijn van twee verschillende ruimtes. Door amendering is in de Alcoholwet verduidelijkt dat er sprake moet zijn van een ruimte die omsloten is door scheidingsconstructies.¹⁵

In een aantal reacties is de zorg geuit dat het loslaten van de minimumvloeroppervlakte-eis tot meer verkooppunten van alcohol of horeca in winkels kan leiden. Gemeenten kunnen nu al met het bestemmingsplan de locaties van verkooppunten bepalen. Door amendering zijn bepalingen over minimumvloeroppervlakte nu in Alcoholwet

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 337, nr. 10.

opgenomen.¹⁶ Gemeenten kunnen een hoger minimum vaststellen in hun gemeentelijke verordening (artikel 25a van de Alcoholwet), zodat lokaal maatwerk mogelijk is.

Een reactie stelt voor om in het Alcoholbesluit regels over beperking van alcoholreclame op te nemen, met als doel jongeren te beschermen tegen alcoholreclame. De regering vindt het nu te vroeg om nadere regels te stellen. Op dit moment is een aantal acties uit het Nationaal Preventieakkoord in uitvoering. De regering wil deze acties eerst afwachten voordat zij verdere wettelijke maatregelen neemt.

Ook hebben partijen hun zorgen geuit over de invoeringstermijn van deze regelgeving gelet op de voorbereidingen die hiervoor getroffen moeten worden. Door de coronacrisis heeft de parlementaire behandeling van de wijziging van de Drank- en Horecawet vertraging opgelopen. Dit heeft ook gevolgen voor het Alcoholbesluit. Inwerkingtreding van het Alcoholbesluit is nu voorzien voor 1 juli 2021.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1.1

Dit artikel bevat enkele definitiebepalingen.

De verkoper op afstand is degene die de alcoholhoudende drank verstrekt in het kader van verkoop op afstand. In de Alcoholwet wordt de term 'verstrekken' gebruikt en niet de term 'verkopen'. Van 'verstrekken' van alcoholhoudende drank is sprake wanneer de opzet van de verkoper erop is gericht dat een ander alcoholhoudende drank verkrijgt. Verstrekking in de zin van de Alcoholwet betekent dus niet de aflevering of overhandiging, maar de verkoop van de alcoholhoudende drank.¹⁷

Artikelen 2.1 en 2.2

De artikelen 2.1 en 2.2 sommen een verzameling handelingen op die zijn aangewezen als handelingen behorend bij het slijtersbedrijf. Onder voorwaarden zijn deze activiteiten daarmee toegestaan in het slijtersbedrijf. De activiteiten zijn toegestaan omdat zij nauw verweven zijn met het uitoefenen van het slijtersbedrijf.

Artikel 2.1 somt op welke producten een slijterij mag verkopen. Als voorwaarde geldt daarbij dat de verkoop van deze producten geen overwegend bestanddeel van de bedrijfsuitoefening in de inrichting uitmaakt.

Artikel 2.2 maakt het bedrijfsmatig verhuren van biertapinstallaties, glaswerk en party-meubilair door slijtersbedrijven mogelijk. Ook hier geldt als voorwaarde dat die verhuur geen overwegend bestanddeel van de bedrijfsuitoefening in de inrichting mag uitmaken. Deze voorwaarde is gesteld om duidelijk te maken dat verhuurbedrijven van party-meubilair en dergelijken geen aanspraak kunnen maken op een vergunning om het slijtersbedrijf uit te oefenen.

Deze artikelen waren eerder neergelegd in het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf en worden hierbij overgeheveld naar het onderhavige besluit.

Artikel 3.1

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 337, nrs. 40 en 41.

¹⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2252.

Het eerste lid van dit artikel is opgenomen om duidelijk te maken dat de eisen in hoofdstuk 3 van dit besluit extra eisen zijn die, naast de eisen uit artikel 8, eerste lid, van de Alcoholwet, voor leidinggevendens gelden op het punt van het levensgedrag.

Daarnaast bepaalt artikel 3.1, tweede lid, dat een leidinggevende die niet voldoet aan de Nederlandse eisen met betrekking tot het levensgedrag, toch als leidinggevende kan werken indien wordt voldaan aan gelijkwaardige eisen van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een ander land waarmee Nederland een daartoe strekkend verdrag heeft. Deze zinssnede is opgenomen gelet op het principe van wederzijdse erkenning zoals neergelegd in artikel 10, derde lid, van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376) en de mogelijkheid om door middel van administratieve samenwerking zoals neergelegd in hoofdstuk 6 van de richtlijn de antecedenten van de leidinggevende te laten verifiëren. Op deze manier kan voldoende rekening worden gehouden met de antecedenten van een leidinggevende afkomstig uit een andere lidstaat van de Europese Unie of een ander land waarmee Nederland afspraken heeft gemaakt.

De artikelen 3.1 tot en met 3.6 zijn overgeheveld uit het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999.

Artikel 3.2

Ingevolge dit artikel vormt de terbeschikkingstelling met en zonder verpleging een beletsel voor het bijschrijven als leidinggevende op een vergunning. In vergelijking met het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 is het inmiddels vervallen artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht niet meer opgenomen.

Artikel 3.3

Artikel 3.3, eerste lid, bepaalt dat een leidinggevende niet binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk veroordeeld mag zijn tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan zes maanden. In het derde lid wordt het bevel tot de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke vrijheidsstraf gelijkgesteld met een onvoorwaardelijke veroordeling. De termijn van zes maanden is gekozen omdat het kabinet van oordeel is dat geen vergunning moet worden verleend aan personen met een dergelijk aanmerkelijk strafrechtelijk verleden.

In het tweede lid worden aan onherroepelijke veroordelingen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden door een buitenlandse rechter voor vergripen die naar Nederlands recht als ernstig worden aangemerkt, dezelfde gevolgen verbonden als aan veroordelingen als bedoeld in het eerste lid. Dit heeft tot gevolg dat ook veroordelingen uit het buitenland betrokken kunnen worden bij de beoordeling van het zedelijk gedrag.

De in artikel 3.3 en in de artikelen 3.4 en 3.5 genoemde termijn van vijf jaar heeft, als het een bijschrijving van een leidinggevende bij een nieuwe vergunningaanvraag betreft, betrekking op de vijf jaar voorafgaand aan de datum van de beslissing op de aanvraag van die vergunning. Als het een bijschrijving betreft op een bestaande vergunning, heeft de genoemde termijn van vijf jaar betrekking op de vijf jaar voorafgaand aan de beslissing op de aanvraag tot een nieuwe bijschrijving. Bij intrekking betreft het de termijn liggend tussen de datum van onherroepelijke veroordeling en de intrekking van de vergunning. Met andere woorden: een intrekking moet plaatsvinden binnen 5 jaar na de datum van de

veroordeling. Dit is neergelegd in het vierde lid van dit artikel. In de artikelen 3.4 en 3.5 wordt hiernaar verwezen.

Artikel 3.4

In dit artikel wordt als negatief criterium voor de beoordeling van het levensgedrag de eis gesteld dat leidinggevendenden niet binnen de laatste vijf jaar meer dan éénmaal onherroepelijk zijn veroordeeld voor een aantal specifiek benoemde delicten. Dit criterium geldt ook indien daarvoor een minder zware straf is opgelegd dan in artikel 3.3 genoemd. Het gaat nadrukkelijk om twee veroordelingen of meer. Dat kunnen zijn twee geldboetes, twee andere hoofdstraffen en één geldboete en één andere hoofdstraf. Het aantal van twee is in het onderhavige besluit opgenomen, teneinde een waarschuwingselement in te bouwen.

De grens voor een geldboete is een onherroepelijke veroordeling tot een onvoorwaardelijke geldboete van € 500,- of meer. Bij de andere hoofdstraffen (gevangenisstraf, hechtenis of taakstraf) is geen grens opgenomen. Omdat deze andere hoofdstraffen als zwaardere straffen gelden, wordt ten aanzien van deze hoofdstraffen bovendien niet de eis gesteld dat het moet gaan om een onvoorwaardelijke veroordeling. Verder is gekozen voor de formulering «wegens dan wel mede wegens» zodat gevoegde zaken, dus één straf voor meer ten laste gelegde feiten, in aanmerking kunnen worden genomen.

Het tweede en het derde lid stellen een aantal andere strafopleggingen met een onherroepelijke veroordeling gelijk. Het tweede lid betreft schikkingen. De grens voor de schikkingen is gesteld op € 375,- omdat transactiesommen doorgaans lager zijn dan door de rechter opgelegde geldsommen. In het algemeen liggen zij zo'n 25% lager. Het derde lid heeft betrekking op de gelijkstelling van een veroordeling tot een voorwaardelijke geldboete met een veroordeling tot een onvoorwaardelijke geldboete, indien er een bevel is tot tenuitvoerlegging van die veroordeling.

Met dit besluit wordt een nieuw vijfde lid geïntroduceerd. In dit vijfde lid is bepaald dat de boetebedragen uit het eerste, tweede en derde lid van artikel 3.4 elke twee jaar op het niveau van ministeriële regeling geïndexeerd zullen worden. Hierbij wordt aangesloten bij de algemene prijsontwikkeling, de consumentenprijsindex. De reden om over te gaan tot indexatie is om aansluiting te houden bij de boetebedragen, die doorgaans ook geïndexeerd worden. Indien indexatie van deze bedragen achterblijft, wordt het op termijn voor personen die een kleine overtreding hebben begaan en daar een geldboete voor hebben gekregen onmogelijk om als leidinggevende te werken.

Artikel 3.5

Dit artikel bepaalt dat een leidinggevende geen leidinggevende mag zijn geweest van een inrichting waarvan de vergunning in de afgelopen vijf jaar ingetrokken is geweest. Ook mag de inrichting, waar hij leidinggevende was, niet voor de duur van een maand of langer door de burgemeester gesloten zijn geweest. Een intrekking van een vergunning of een sluiting zal aan de bedrijfsleider of beheerder in het kader van het onderhavige besluit slechts kunnen worden tegengeworpen voor zover hem ter zake verwijt treft. Deze bepaling geeft de lokale overheden de bevoegdheid te oordelen over de verwijtbaarheid van een intrekking of sluiting.

Artikel 3.6

Om te voorkomen dat een persoon die bijvoorbeeld zes jaar geleden is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van meer dan vijf jaar direct na het verlaten van de gevangenis tot leidinggevende kan worden benoemd, bepaalt dit artikel dat de periode waarin een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is ondergaan niet meetelt, en als het ware opschortend werkt, voor de berekening van de in de artikelen 3.3, 3.4 en 3.5 van dit besluit genoemde termijn van vijf jaar.

Artikel 4.1

Dit artikel geeft een opsomming van de eisen die aan leidinggevenden worden gesteld met betrekking tot kennis en inzicht in sociale hygiëne. In de onderdelen a tot en met h zijn deze eisen geformuleerd.

In de onderdelen a en b is bepaald dat leidinggevenden van horecabedrijven en slijterijen voldoende kennis en inzicht moeten hebben van de fysieke en mentale gevolgen van (overmatig) alcoholgebruik, al dan niet in combinatie met het gebruik van drugs of bepaalde geneesmiddelen. In de Opiumwet is opgenomen welke middelen als softdrugs of harddrugs worden aangemerkt. De combinatie van alcoholgebruik en druggebruik heeft een specifieke negatieve uitwerking op het menselijk lichaam en de menselijke geest. Van deze effecten dienen leidinggevenden op de hoogte te zijn. Leidinggevenden van horecabedrijven en slijterijen dienen op de hoogte te zijn van al deze effecten om hun verantwoordelijkheid ten opzichte van hun clientèle te kunnen uitoefenen.

De consumptie van alcoholhoudende drank brengt het risico met zich mee dat dit uitmondt in overmatig alcoholgebruik, alcoholmisbruik of alcoholverslaving, hetgeen schade kan toebrengen aan personen, goederen of de samenleving. Leidinggevenden van horecabedrijven en slijterijen moeten de signalen en gedragskenmerken van overmatig alcoholgebruik, alcoholmisbruik en alcoholverslaving kunnen herkennen en zoveel mogelijk voorkomen of beperken. Onderdeel c strekt daartoe.

Op grond van de Wet op de Kansspelen is het onder meer toegestaan om in een horecabedrijf, dat beschikt over een Alcoholwetvergunning, speelautomaten aanwezig te hebben of een speelcasino te vestigen als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, van de Wet op de Kansspelen. Overmatig spelen op gokkasten of in een speelcasino kan leiden tot gokverslaving. Ook ten aanzien van dit onderdeel van de bedrijfsvoering dienen de leidinggevenden op de hoogte te zijn van de negatieve gevolgen. In onderdeel d is dit uitgewerkt.

In de onderdelen e en f worden kennis- en inzichteisen gesteld op het gebied van wettelijke regelgeving en van zelfregulering. Zo wordt geacht dat een leidinggevende kennis heeft van de Reclamecode voor Alcoholhoudende Dranken en van onder meer de Alcoholwet, de Wegenverkeerswet en het Wetboek van Strafrecht.

In de onderdelen g en h worden kennis- en inzichteisen gesteld met betrekking tot de bouwkundige aspecten van de inrichting, de verschillende bedrijfsformules en de gedragskenmerken van de cliëntengroep. De ambiance en de bouwkundige aspecten van de inrichting van een horecabedrijf en slijterij dienen bij te dragen aan het voorkomen en beperken van de negatieve gevolgen van de verstrekking van alcoholhoudende drank. In het belang van de sociale hygiëne is het noodzakelijk dat leidinggevenden van horecabedrijven en slijterijen niet alleen voldoen aan deze minimumeisen, maar tevens beschikken over kennis en inzicht met betrekking tot de verschillende technische of bouwkundige voorzieningen van inrichtingen. Zij dienen op de hoogte te zijn van de

verschillende bedrijfsformules en van het gedrag van de verschillende doelgroepen van horecabedrijven en slijterijen.

Een leidinggevende kan aantonen over deze kennis te beschikken door met een diploma dat erkend is als bewijsstuk van kennis en inzicht in sociale hygiëne, zich te laten inschrijven in het Register sociale hygiëne.

De artikelen 4.1 en 4.2 waren voorheen neergelegd in het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet.

Artikel 4.2

In het belang van de sociale hygiëne dienen leidinggevenden van horecabedrijven en slijterijen de kennis te hebben om hun bedrijfsvoering aan te passen en voorzieningen te treffen gericht op hun specifieke doelgroep. Op deze wijze kunnen leidinggevenden anticiperen op mogelijke negatieve gevolgen van de verstrekking van alcoholhoudende drank en kunnen zij deze voorkomen en beperken. Zo zal een horecagelegenheid waarin house- of dancefeesten worden gegeven een andere inrichting en bedrijfsvoering verlangen dan een grandcafé.

Artikel 5.1

Dit artikel stelt eisen aan het door de verkoper op afstand of de aanbieder te hanteren leeftijdsverificatiesysteem dat op het moment van aankoop in het kader van verkoop op afstand de leeftijd van de koper verifieert.

Artikel 5.1, onderdeel a, stelt twee eisen. Als eerste eis geldt dat het leeftijdsverificatiesysteem vast moet stellen of de koper achttien jaar of ouder is voordat de verkoopovereenkomst gesloten is. Als tweede eis geldt dat het systeem de leeftijd van de koper bij iedere aankoop vast moet stellen. Dit betekent bijvoorbeeld dat het antwoord niet door middel van cookies kan worden opgeslagen.

Op grond van artikel 5.1, onderdeel b, moet het leeftijdsverificatiesysteem een actieve handeling van de koper vergen teneinde zijn of haar leeftijd vast te kunnen stellen. Hierdoor is de koper zich bewust van het feit dat hij of zij een leeftijdsgebonden product aanschaft. Online kan dit bijvoorbeeld door middel van het invullen van de geboortedatum of het aanvinken van een hokje. Een dergelijk hokje mag niet al vooraf zijn ingevuld.

Artikel 5.1, onderdeel c, vereist dat het leeftijdsverificatiesysteem de koper erop attendeert dat de leeftijdscontrole niet alleen op het moment van aankoop plaatsvindt, maar ook op het moment van aflevering aan de koper. De wetenschap dat alcoholhoudende drank, ondanks het feit dat die reeds besteld is, niet geleverd zal worden wanneer niet vastgesteld kan worden dat de ontvanger achttien jaar of ouder is, ontmoedigt de koper die jonger is dan achttien jaar om zich voor te doen als meerderjarige en op die manier alcoholhoudende drank te bestellen.

Artikel 5.2

Artikel 5.2, eerste lid, bevat een concretisering van de eis dat degene die alcoholhoudende drank verstrekt in het kader van verkoop op afstand over een werkwijze moet beschikken waarmee wordt gewaarborgd dat de alcoholhoudende drank slechts wordt afgeleverd op het door de koper aangegeven adres of bij een distributiepunt en dat de leeftijd van de persoon aan wie de alcoholhoudende drank wordt afgeleverd, wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 20, tweede lid, van de Alcoholwet.

Artikel 5.2, eerste lid, onderdeel a, regelt dat de verkoper op afstand vast moet leggen hoe bij iedere overdracht van alcoholhoudende drank van de ene ketenpartij naar de andere ketenpartij de leeftijdsgrens wordt geborgd. De verkoper op afstand kan bijvoorbeeld vastleggen dat voor iedere ketenpartij eenvoudig herkenbaar moet zijn dat het om een leeftijdsgebonden product gaat of kan afspraken maken met de ketenpartijen over naleving van de plichten die voortvloeien uit artikel 20a van de Alcoholwet. Ketenpartijen zijn de partijen die onderdeel zijn van de keten van verzending van alcoholhoudende drank tot aflevering ervan. Hierbij kan gedacht worden aan de bezorger en medewerker van het distributiepunt. De verkoper op afstand dient vanzelfsprekend ook vast te leggen hoe de leeftijdsgrens wordt geborgd bij overdracht van de alcoholhoudende drank aan de koper. De reden hiervoor is dat deze overdrachtsmomenten als risicovol worden beschouwd in het kader van de borging van de leeftijdsgrens, waardoor beleid van de verkoper op afstand op dit punt noodzakelijk wordt geacht.

Artikel 5.2, eerste lid, onderdeel b, bepaalt dat de geborgde werkwijze een concrete beschrijving moet bevatten van de wijze waarop de verkoper op afstand ervoor zorgt dat alcoholhoudende drank alleen op het door de koper aangegeven adres afgeleverd wordt of bij een distributiepunt, en bijvoorbeeld niet bij de burens van de koper. 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 geborgde werkwijze dient op grond van artikel 5.2, eerste lid, onderdeel c, een concrete beschrijving te bevatten van de wijze waarop de verkoper op afstand er zorg voor draagt dat de actuele geborgde werkwijze inzichtelijk is voor de werknemers van de verkoper op afstand.

Op grond van artikel 5.2, eerste lid, onderdeel d, dient de geborgde werkwijze te beschrijven op welke wijze de verkoper op afstand ten minste jaarlijks zelfonderzoek doet naar de uitvoering van de geborgde werkwijze. De verkoper op afstand kan bijvoorbeeld proefaankopen doen om te controleren of de alcoholhoudende drank op het adres van de koper wordt afgeleverd en of daadwerkelijk de leeftijd van de koper vastgesteld wordt op het moment van aflevering van de alcoholhoudende drank. Wanneer blijkt dat ten onrechte alcoholhoudende drank is afgeleverd aan een persoon die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt of de alcoholhoudende drank op een ander adres is afgeleverd, dienen corrigerende acties uitgevoerd te worden.

Teneinde geen alcoholhoudende drank te verstrekken aan personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, is het van belang dat de verkoper op afstand nagaat of de geborgde werkwijze op orde is. Om die reden is in artikel 5.2, tweede lid, bepaald dat de beschrijving van de geborgde werkwijze altijd actueel moet zijn. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een wijziging in de betrokken ketenpartijen dient de verkoper op afstand de geborgde werkwijze bij te stellen.

Artikel 6.1

Artikel 6.1 is een nieuw artikel en geeft uitvoering aan artikel 25e van de Alcoholwet en bepaalt de voorwaarden waaronder gemeenten het voor slijterijen mogelijk kunnen maken om cursussen en betaalde proeverijen te organiseren buiten de normale winkeltijden van de betreffende slijterij. Een slijterij heeft gedurende de cursus of proeverij een vrijstelling nodig van het in de Winkeltijdenwet vervatte verbod om buiten de reguliere winkeltijden open te zijn. Daarnaast dient ook te worden voldaan aan de eisen gesteld bij of krachtens de artikelen 8 en 24 van de Alcoholwet met betrekking tot de aanwezigheid van een

leidinggevende die voldoende kennis en inzicht heeft over sociale hygiëne. Ook tijdens de proeverij is de slijterij voor publiek geopend, al is dat maar een beperkt en vooraf bekend publiek.

De eisen opgenomen in artikel 6.1 hebben tot doel onderscheid te maken tussen een cursus of proeverij en een horecabedrijf. Zodoende wordt geborgd dat alleen aan slijterijen die daadwerkelijk een cursus of proeverij organiseren vrijstelling verleend wordt van het in artikel 13, tweede lid, van de Alcoholwet vervatte verbod. Een ander doel van de gestelde eisen is het benadrukken van het verschil tussen het slijtersbedrijf en de betaalde proeverij of cursus.

Artikel 6.1, tweede lid, bepaalt dat slijterijen, buiten de reguliere openingstijden, alleen alcoholhoudende en alcoholvrije dranken voor thuisgebruik mogen verkopen die tijdens de cursus of proeverij geschonken zijn. Daarnaast bepaalt het tweede lid dat de alcoholhoudende en alcoholvrije drank alleen verkocht mag worden aan de deelnemers van de cursus of proeverij. Het is daarnaast toegestaan om producten, zoals opgenomen in artikel 2.1 van dit besluit, tijdens de proeverij te verkopen. Een verbod op de verkoop van deze producten draagt immers niet bij aan minder problematisch alcoholgebruik in Nederland, en wordt derhalve disproportioneel geacht.

Artikelen 7.1 tot en met 7.3

De artikelen 7.1 tot en met 7.3 bepalen de hoogte van de bestuurlijke boete voor overtreding van het gestelde bij of krachtens de Alcoholwet. Deze bepalingen waren voorheen neergelegd in het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.

Artikel 7.1 maakt duidelijk dat de bijlage bij dit besluit de bijlage is die, bij elke daarin omschreven overtreding het bedrag van de op te leggen bestuurlijke boete bepaalt, als bedoeld in artikel 44b van de Alcoholwet.

Uit artikel 7.2 volgt dat de overtredingen van voorschriften zoals opgenomen in de bijlage beboet worden met de bedragen opgenomen in de kolommen I en II van de bijlage.

In het nieuwe artikel 7.2, tweede lid, wordt bepaald dat de boetebedragen per ministeriële regeling tweejaarlijks zullen worden gewijzigd aan de hand van de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Hierbij is aangesloten bij artikel 23, negende lid, van het Wetboek van Strafrecht.

In artikel 7.3 wordt onderscheid gemaakt tussen kleine en grote bedrijven. Tot de kleine bedrijven worden bedrijven gerekend die op de dag waarop de overtreding is begaan, minder dan 50 werknemers telden. De grens van 50 werknemers, genoemd in artikel 7.3, eerste en tweede lid, is dezelfde als die in het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten en sluit aan op de vrijstelling van de voorschriften over de balans en de toelichting daarop (Burgerlijk Wetboek, Boek 2, Artikel 396, eerste lid, onder c). Om een indicatie te krijgen van het aantal werknemers zal in beginsel gebruik worden gemaakt van de in de registers van de Kamer van Koophandel ingeschreven gegevens van het bedrijf in kwestie. Uitzendkrachten en ingeleend personeel worden hierbij niet meegeteld, uitgeleend personeel wel. De ondernemers en hun meewerkende gezinsleden worden niet meegeteld.

Artikel 7.3, derde en vierde lid, bepaalt verder dat in geval van recidive (herhaling van dezelfde overtreding) een hogere boete wordt opgelegd. Bij een tweede veroordeling binnen twaalf maanden wordt het bedrag met 50% verhoogd. Is er sprake van meer dan één eerdere veroordeling binnen de twaalf maanden daarvoor, dan worden de boetetarieven uit de bijlage verdubbeld.

Het vijfde lid van artikel 3 van het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet is niet overgenomen omdat de inhoud daarvan reeds geregeld is in artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikelen 8.1 tot en met 8.7

Gelet op wijziging van de citeertitel van de Drank- en Horecawet in Alcoholwet is aanpassing nodig van artikelen die verwijzen naar de Drank- en Horecawet. Artikelen 8.1 tot en met 8.7 strekken ertoe de nodige wijzigingen aan te brengen.

Artikelen 8.6 en 8.7

In verband met het intrekken van het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet en het gedeeltelijk overhevelen van de inhoud daarvan naar het Alcoholregeling moet in het nog niet in werking getreden Besluit bouwwerken leefomgeving en in het Bouwbesluit 2012 verwezen worden naar hetgeen is bepaald bij of krachtens de Alcoholwet. Hiermee wordt verwezen naar artikel 10 Alcoholwet, de Alcoholregeling en hetgeen gemeenten kunnen bepalen krachtens artikel 25a, derde lid, van de Alcoholwet.

Artikel 9.1

Dit artikel regelt de intrekking van het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet, het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf, het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999, het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet en het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet. Om de onderwerpen ter uitvoering van de Alcoholwet zoveel mogelijk in één algemene maatregel van bestuur te regelen, is gekozen voor intrekking van deze besluiten en overheveling daarvan in het onderhavige besluit. Omdat de regels uit het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet, met uitzondering van de eisen aan de tussenruimte tussen de slijtlokaliteit en de andere ruimte en de minimumvloeroppervlakte, voor zover noodzakelijk reeds geregeld zijn in het Bouwbesluit en op termijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving, wordt dit besluit niet overgeheveld. De eisen met betrekking tot de tussenruimte (minimale verbindingslokaliteit) van een slijtlokaliteit worden geregeld in de Alcoholregeling.

Artikel 9.2

Het Alcoholbesluit treedt per 1 juli 2021 in werking. Hiermee wordt aangesloten bij het kabinetsstandpunt inzake de vaste verandermomenten.

Artikel 9.3

Dit artikel bevat de citeertitel van het onderhavige besluit: Alcoholbesluit.

Overzicht nieuwe/oude bepalingen

Nieuw	Oud
Artikel 2.1 Alcoholbesluit	Artikel 1 Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf
Artikel 2.2 Alcoholbesluit	Artikel 2 Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf
Artikel 3.1 Alcoholbesluit	Artikel 1 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999
Artikel 3.2 Alcoholbesluit	Artikel 2 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999
Artikel 3.3 Alcoholbesluit	Artikel 3 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999

Artikel 3.4 Alcoholbesluit	Artikel 4 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999
Artikel 3.5 Alcoholbesluit	Artikel 5 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999
Artikel 3.6 Alcoholbesluit	Artikel 6 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999
Artikel 4.1 Alcoholbesluit	Artikel 1 Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet
Artikel 4.2 Alcoholbesluit	Artikel 2 Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet
Artikel 7.1 Alcoholbesluit	Artikel 1 Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet
Artikel 7.2 Alcoholbesluit	Artikel 2 Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet
Artikel 7.3 Alcoholbesluit	Artikel 3 Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet

Bijlage

De bijlage omschrijft de overtredingen van de Alcoholwet, met bij elke overtreding een te betalen geldsom – de bestuurlijke boete – die bij overtreding kan worden opgelegd. Naar voorbeeld van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten is gekozen voor aanduiding van de overtreding door middel van artikelnummers.

Hoewel de overtredingen waarop dit besluit betrekking heeft divers zijn, kan bij nadere beschouwing worden vastgesteld dat het gaat om overtredingen die in drie categorieën zijn onder te verdelen. Zo wordt er een onderscheid gemaakt tussen administratieve tekortkomingen en de overige geboden en verboden. Daarnaast is ervoor gekozen om voor overtreding van bepalingen die speerpunten zijn van het alcoholbeleid een aparte categorie, met bijbehorend hoger boetetarief, vast te stellen.

De bestuurlijk beboetbare overtredingen zijn derhalve ingedeeld in de volgende categorieën:

(A) administratieve tekortkomingen,

(B) overige geboden en verboden en

(C) speerpunten, zoals illegale exploitatie en overtreding leeftijdsgrenzen.

Een voorbeeld van een administratieve tekortkoming (boetecategorie A) is het niet in de inrichting aanwezig hebben van een afschrift van de vergunning (artikel 29, derde lid van de Alcoholwet). Een voorbeeld van illegale exploitatie (boetecategorie C) is het uitoefenen van het horeca- of slijtersbedrijf zonder dat daartoe een vergunning is aangevraagd (artikel 3 van de Alcoholwet). Een voorbeeld van overtreding van de leeftijdsgrens (ook boetecategorie C) is het verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt (artikel 20, eerste lid, van de Alcoholwet). Alle overtredingen die bestuurlijk beboetbaar zijn en niet in categorie A of C vallen, worden beboet volgens het tarief behorend bij categorie B. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verrichten van andere bedrijfsactiviteiten in een slijterij (artikel 14, eerste lid, Alcoholwet).

De boetetarieven zijn onveranderd overgenomen uit het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet. Geoordeeld wordt dat deze bedragen in passende relatie staan tot de ernst van de betrokken overtredingen.

Aan de bijlage zijn vier bepalingen toegevoegd. Het gaat om overtreding van artikel 2a, 14a, 20a, tweede lid, en 20a, derde lid, van de Alcoolwet. Er is voor gekozen om overtreding van artikel 2a en 20a, tweede en derde lid, te beboeten met een boete in categorie C. Deze bepalingen zien namelijk op het voorkomen van overmatig alcoholgebruik en borging van de leeftijdsgrens, waarmee de bepalingen onder de speerpunten van het alcoholbeleid vallen. Daarnaast kan met overtreding van artikel 2a van de Alcoolwet financieel voordeel behaald worden, waardoor een hogere boete eveneens gerechtvaardigd is. Overtreding van artikel 14a is ingedeeld in boetecategorie B, omdat deze bepaling kan worden beschouwd als “overige geboden of verboden”.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Paul Blokhuis