

Vergaderjaar 1997–1998

25 969

## Wijziging van de Drank- en Horecawet

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### A. ALGEMEEN

##### 1. Alcohol: gebruik en problemen

De mensheid gebruikt al van oudsher alcoholhoudende dranken. Ook in ons land wordt al eeuwen lang gedronken. Onmiskenbaar zijn aan het gebruik van alcohol diverse positieve aspecten verbonden. Matig drinken verschaft aan velen genoeg. Traditioneel speelt alcohol ook een belangrijke rol als er iets te vieren valt. Het genot, de ontspanning en het saamhorigheidsgevoel, dat meestal gepaard gaan met matig drinken in gezelschap, behoren voor velen tot de aangenaamheden des levens. Bovendien blijkt uit onderzoek dat mannen boven de 35 jaar en vrouwen ná de overgang die matig drinken, minder risico lopen op een hartinfarct dan zij die in het geheel niet of juist stevig drinken. Daarbij is het overigens niet duidelijk of dat iets lagere risico ontstaat door de alcohol zelf, bepaalde stoffen in de druif, de goede eetgewoonten van die drinkers of hun matige aard in het algemeen. Hier geldt met recht de uitspraak van Paracelsus (1493–1541): «Het is de dosis die de stof giftig maakt.» Ook onze volkswijsheid «Alles met mate.» is hier zonder meer van toepassing. De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog was het alcoholverbruik in ons land laag, deels door de graanrantsoenering. In 1960 dronken we per hoofd van de bevolking nog slechts 208 glazen bier, wijn of gedistilleerd. Tussen 1960 en 1980 steeg het verbruik ineens snel. Er was sprake van een stijging met 235%: van 208 glazen per hoofd per jaar naar 696 glazen. Dat zijn gemiddeld bijna twee glazen per persoon per dag. Begin jaren tachtig is die stijging tot stilstand gekomen. De afnemende koopkracht in die jaren speelde daarbij een belangrijke rol. In de jaren daarna nam ook het opkomende gezondheidsbewustzijn bij steeds meer consumenten toe, mede onder invloed van de campagne «DRANK maakt meer kapot dan je lief is.» Al met al blijkt er de laatste vijftien jaar een beperkte daling van het alcoholverbruik te zijn opgetreden. Toch durf ik nog niet te concluderen dat er sprake is van een structurele trendbreuk. En als we 1994 (646 glazen per hoofd) vergelijken met 1960 (208 glazen), dan zien we dat de alcoholconsumptie meer dan het drievoudige is. De voornaamste oorzaken van de stijging van het gebruik per hoofd van de bevolking sinds 1960 zijn de stijging van de netto-bestedbare

inkomens, de daling van de alcoholprijzen in verhouding tot de algemene prijsontwikkeling, de toegenomen beschikbaarheid van bier en wijn met als gevolg een uitbreiding van het aantal drinksituaties en -momenten, de hoge reclamedruk, het massa-toerisme naar de mediterrane wijnlanden met als gevolg het overnemen van nieuwe drinkgewoonten in aanvulling op de bestaande en de toename van vrije tijd in combinatie met de commercialisering daarvan. Deze consumptieverhogende ontwikkelingen zijn gepaard gegaan met een toenemende maatschappelijke tolerantie tegenover het steeds vaker en méér per keer drinken in allerlei situaties en op allerlei tijdstippen. Die groeiende tolerantie vormde op zich weer een belangrijke factor bij de verdergaande stijging van het verbruik. Er is een direct verband tussen de veranderingen in het gemiddelde alcoholverbruik en de ontwikkelingen in het aantal en de ernst van de alcoholproblemen in een samenleving. Het spreekt ook vanzelf dat er meer problemen ontstaan als een bevolking meer gaat drinken en minder als het gebruik weer daalt. In het verleden hebben diverse wetenschappers, zoals bijvoorbeeld de Fransman Ledermann, gepoogd een formule te ontwikkelen, waarmee precies uitgerekend zou kunnen worden hoeveel alcoholisten er zijn bij verschillende consumptieniveaus. Tegenwoordig wordt niet vaak meer met de Ledermann-formule gewerkt, met name omdat er qua drinkpatronen nogal grote sociaal-culturele verschillen zijn en daarmee wordt in die formule geen rekening gehouden. Maar de grondgedachte staat nog steeds overeind: als er in een bepaalde samenleving meer gedronken wordt, ziet die samenleving zich geconfronteerd met meer alcoholproblemen, en omgekeerd. Daarom ook heeft de Wereldgezondheidsorganisatie als motto voor het Europese Alcohol Actie Plan: «Alcohol: less is better.».

Ook in Nederland zien we dat de veranderingen in het alcoholverbruik hebben geleid tot veranderingen in de omvang van de alcoholproblematiek. Met het stijgende alcoholverbruik in de jaren zestig en zeventig zijn de ernst en omvang van de gezondheids- en maatschappelijke problemen door alcoholgebruik – vergeleken met vroeger – sterk toegenomen en de lichte daling van het alcoholverbruik in de laatste vijftien jaar leidde tot een lichte daling van de alcoholproblematiek. De zorgwekkende ontwikkeling van omvangrijker alcoholmisbruik en meer problematische drinkers in de jaren zestig en zeventig is vooral tot uiting gekomen in een toenemend beroep op de voorzieningen in de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. Ook in de sfeer van de openbare orde en de criminaliteit deden en doen zich beduidend meer problemen voor dan voorheen. Verder is het rijden onder invloed, ook al is dit in het laatste decennium afgenomen, nog steeds een maatschappelijk probleem van de eerste orde. Daarnaast werd en wordt het bedrijfsleven en de sociale verzekeringsgeneeskunde geconfronteerd met ziekten, arbeidsverzuim, bedrijfsongevallen en arbeidsongeschiktheid door overmatig alcoholgebruik. Ook mishandeling, diefstal en openlijke geweldpleging geschiedt vaak nadat men te diep in het glaasje heeft gekeken. Bovendien ligt er bij mishandelingen en seksueel misbruik in de huiselijke kring vaak een duidelijke relatie met alcoholmisbruik. Tenslotte zijn er de alcoholgerelateerde ongevallen in de privésfeer. Overmatig gebruik van alcohol komt nog altijd op een veel grotere schaal voor dan problematisch druggebruik.

Ter illustratie volgt hier een aantal gegevens over de ernst en de omvang van de alcoholproblematiek (cijfers 1994).

- In 1994 zijn bij een meting in Rotterdam onder de algemene bevolking van 16 tot met 69 jaar 9% probleemdrinkers, dat wil zeggen excessieve drinkers met alcoholgerelateerde problematiek gevonden (Van de Goor e.a.). Omdat andere (oudere) onderzoeken soortgelijke percentages laten zien, wordt het aantal probleemdrinkers in Nederland geschat op

- circa 1 miljoen personen (9% van de ruim 11 miljoen Nederlanders van 16 t/m 69 jaar).
- Het aantal alcoholverslaafden onder de probleemdrinkers wordt in het rapport «Volksgezondheid Toekomst Verkenning 1997» geschat op 300 000 (cijfer 1994).
  - In 1994 waren er circa 1100 veroordelingen voor (ordeverstoring tijdens) dronkenschap.
  - In 1994 is 27 749 keer «rijden onder invloed» geconstateerd.
  - Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek waren er in 1994 102 doden door rijden onder invloed. Dit cijfer geeft echter geen betrouwbaar beeld van de problematiek. Want lang niet bij élk ongeluk waarbij slachtoffers vallen is de politie in de gelegenheid op alcoholgebruik te controleren. Bij ernstige verkeersongevallen is er geen tijd te verliezen en bij dodelijke ongevallen waar geen derden bij betrokken zijn, wordt uit piëteit vaak geen bloedproef gedaan. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid heeft dan ook becijferd dat er in 1994 in werkelijkheid zo'n 200 doden door alcohol in het verkeer te betreuren waren. Daarnaast waren er naar schatting 80 à 90 doden door ongevallen in de privé-sfeer.
  - De statistiek van het SIG, Informatiecentrum voor de Gezondheidszorg, laat zien dat er in 1994 3797 opnames in algemene ziekenhuizen waren met alcoholverslaving of een alcoholgerelateerde aandoening als hoofddiagnose en dat er 8663 opnames waren met alcoholverslaving of een alcoholgerelateerde aandoening als nevendiagnose. Daarnaast zijn er in 1994 1116 mensen opgenomen met verwondingen als gevolg van een alcoholverkeersongeval. Ook hier zal het werkelijke aantal gewonden groter zijn dan uit deze – incomplete – registratie blijkt.
  - In 1994 waren er in algemene psychiatrische ziekenhuizen 1811 opnames met als eerste diagnose «alcoholpsychose /verslaving» en in de verslavingsklinieken 3454 (bron: Jaarboek Geestelijke Gezondheidszorg 1995/96).
  - In 1994 werden bij de instellingen voor ambulante verslavingszorg in totaal 20 237 cliënten ingeschreven met alcohol als primaire problematiek (bron: LADIS-registratie). Eind 1994 was het alcoholcliëntenbestand van de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs 11 751.
  - In 1994 waren er volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek 1422 sterfgevallen als gevolg van alcoholverslaving en alcoholziekten (primaire en secundaire doodsoorzaak). Verder overlieden er volgens de Nederlandse Kankerbestrijding jaarlijks zo'n 1000 mensen aan kanker door te hoge alcoholconsumptie.

In 1990 raamde het Nederlands Economisch Instituut in opdracht van het toenmalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur dat de maatschappelijke kosten van alcoholmisbruik in 1987 ten minste f 2 miljard bedroegen. Het ging hierbij om een keiharde minimum-raming (zéér voorzichtige veronderstellingen; exclusief overdrachtsuitgaven, zoals WAO-uitkeringen; alleen de kosten meegerekend als alcoholmisbruik een primaire oorzakelijke factor was). In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer bij het rapport «Maatschappelijke kosten van alcoholmisbruik en tabaksgebruik» heeft mijn voorganger toentertijd dan ook benadrukt dat de werkelijke kosten in de praktijk aanzienlijk hoger zijn. Uit het in 1996 gepubliceerde onderzoek «Maatschappelijke kosten van verslaving» door KPMG blijkt dat de maatschappelijke schade (voor zover te kwantificeren en in geld te waarderen) ten minste f 5 miljard per jaar bedraagt. De helft daarvan zijn kosten door verlies aan arbeidsproductiviteit. Anderhalf miljard gulden bedragen de kosten van uitkeringen aan alcoholisten. De schade door verkeersongelukken bedraagt jaarlijks f 400 miljoen. Verder ontstaan er substantiële kosten in de gezondheidszorg en op politie/justitie-terrein.

Uit het onderzoek «Externaliteiten van alcoholgebruik» door het Nederlands Economisch Instituut in opdracht van de Stichting Verantwoord Alcoholgebruik van de alcoholbranche komt naar voren dat de maatschappelijke kosten van alcoholmisbruik in 1994 ruim f 2,5 miljard bedroegen. Net als in het onderzoek uit 1990 gaat het hierbij om een minimum-raming. Daaruit valt het verschil met de uitkomsten van het KPMG-onderzoek te verklaren.

## **2. Ontwikkelingen in de alcoholwetgeving**

Reeds in de oudheid stelden overheden regels met betrekking tot alcohol. Tot in het begin van de negentiende eeuw ging het vooral om repressieve strafbepalingen, die voornamelijk betrekking hadden op dronkenschap. Pas in de vorige eeuw kwamen er wetten ter voorkoming van het misbruik van alcohol. Momenteel bestaat er vrijwel geen land zonder wetgeving ter zake.

De historie van de alcoholwetgeving in Nederland gaat terug tot 1881. In dat jaar werd de Wet ter regeling van de handel in sterke drank en tot beteugeling van de openbare dronkenschap ingevoerd. Sindsdien is voor het tappen en slijten van sterke drank een vergunning van het gemeentebestuur vereist. Bovendien stelde de wet maxima voor het aantal vergunningen per gemeente op basis van het aantal inwoners.

In 1904 werd die wet uitgebreid en aangescherpt. Er kwamen inrichtings-eisen voor cafés en slijterijen en voor het tappen van bier en wijn werd ook een vergunning vereist. Het slijten van bier en wijn bleef mogelijk zonder vergunning. In 1931 werd de alcoholwetgeving opnieuw herzien en kwam de Drankwet tot stand. Daarbij kwam door de introductie van diverse verbodsbepalingen méér de nadruk te liggen op de gezondheidsbescherming. In de loop van de jaren vijftig ontstond, onder meer door het gebrek aan coördinatie bij de uitvoering van de Drankwet 1931 en de Vestigingswet Bedrijven 1954, de behoefte aan een geheel nieuwe wet. Uiteindelijk trad, na jarenlange voorbereiding en politieke discussie, op 1 november 1967 de huidige Drank- en Horecawet in werking. Op grond daarvan autoriseerde één, door de gemeente af te geven vergunning, de bedrijfsuitoefening, zowel uit volksgezondheids- als uit vestigingswettelijk oogpunt.

Begin jaren tachtig ontstond er een maatschappelijke en politieke discussie over de in de voorgaande twee decennia zo sterk toegenomen alcoholproblematiek. Dit leidde ertoe dat de regering op 17 december 1986 de nota «Alcohol en samenleving» (kamerstukken II 1986/87, 19 243, nrs. 1–14) aan de Tweede Kamer aanbood. Die nota bevatte de grondslag voor het samenhangende alcoholmatigingsbeleid: méér voorlichting en preventie, een doelmatiger hulpverlening en vervanging van de Drank- en Horecawet ter nadere regulering van de distributie en beperking van de reclame. De noodzaak van een alcoholmatigingsbeleid is in de nota «Alcohol en samenleving» aangegeven met een analyse van de oorzaken van het meer dan verdrievoudigde alcoholverbruik en de gevolgen van de daaruit voortvloeiende gezondheidsaandoeningen en maatschappelijke problemen. Deze analyse is nog steeds onverkort geldig en is derhalve samengevat en geactualiseerd in § 1.

In onder meer de «Notitie over de hoofdlijnen van een nieuwe Alcoholwet» (kamerstukken II 1990–1991, 21 800 XVI, nr. 127) is gepreleudeerd op een fundamentele herziening van de Drank- en Horecawet. Daarbij was ook het voornemen om allerlei, deels recent opgekomen en anderzijds al geruime tijd toenemende maatschappelijke problemen (gokverslaving, handel in soft en hard drugs, penetratie van de georganiseerde criminaliteit in de horeca, problematiek van de «droge» horeca), die samenhangen met de kanalisering van de alcohol distributie in ons land, in één keer in preventieve zin alomvattend aan te pakken. Inmiddels is echter het besef ontstaan dat zo'n totaalbenadering niet efficiënt zou

werken, vooral omdat een deel van de problematiek de huidige doelstelling van de Drank- en Horecawet te buiten gaat. Zo'n aanpak zou bovendien veel discussie losmaken met het risico dat oplossingen voor de alcoholproblematiek, die binnen de doelstelling van de Drank- en Horecawet kunnen worden bereikt, nog langer zouden uitblijven. Daarom is gekozen voor het onderhavige Voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet. Dit speelt binnen de doelstellingen van de wet in op de maatschappelijke realiteit.

Het baart het kabinet wel zorgen dat er sprake is van een toenemende penetratie van criminelen in de horecasector, zoals ook bleek uit het rapport «Inzake opsporing» van de parlementaire Enquêtecommissie opsporingsmethoden. Bepaalde horeca-inrichtingen oefenen al van oudsher een speciale aantrekkingskracht uit op het criminele milieu. De Drank- en Horecawet kent daarom sinds 1963 als weigeringsgrond voor een vergunning dat betrokkene «... niet in enig opzicht van slecht levensgedrag ...» mag zijn. Deze bepaling werkt in de praktijk over het algemeen goed.

Bovendien moet worden voldaan aan de normen uit het Besluit eisen zedelijk gedrag, waarin veroordelingen voor daarin opgenomen delicten tot uitsluiting uit de horeca leiden. De achtergrond van deze eisen is dat het verstrekken van alcoholhoudende drank gezien de aard van het product een bijzondere verantwoordelijkheid vereist, die niet verenigbaar is met crimineel gedrag of een crimineel verleden. Dit besluit zal, vooruitlopend op het onderhavige wetsvoorstel, worden aangescherpt en geactualiseerd.

Een «schone» horecabranche is in het belang van de openbare volksgezondheid. Daarnaast zijn er andere positieve maatschappelijke effecten. Ook de alcoholbranche zelf heeft hierbij groot belang. Deze problematiek zal verder worden aangepakt in het komende Voorstel van wet bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur, waarvoor de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie de eerst verantwoordelijken zijn. In dat kader zal onder meer de Drank- en Horecawet beperkt worden gewijzigd (aanvullende facultatieve weigerings- en intrekingsgrond voor vergunningen), zodat voor het lokale bestuur een extra mogelijkheid ontstaat om criminelen uit de horeca te weren.

Naast de hiervoor beschreven criminaliteit in relatie tot de horeca is er natuurlijk ook regelmatig sprake van veel voorkomende criminaliteit in de sfeer van overlast door alcohol misbruikende jongeren. De landelijke aanpak hiervan geschiedt vooral in de sfeer van het integrale veiligheidsbeleid vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In het verlengde daarvan ligt hier bij uitstek een taak voor de burgemeester en het lokale bestuur, die daartoe al over diverse instrumenten beschikken.

Vooruitlopend op het onderhavige wijzigingsvoorstel van de Drank- en Horecawet is sinds 1990 een tweetal belangrijke wijzigingen tot stand gebracht.

De eerste had betrekking op het paracommercialisme. Sinds 1991 zijn gemeenten verplicht aan nieuwe vergunningen voor instellingen van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard voorschriften of beperkingen te verbinden. Doel hiervan is de uit een oogpunt van ordelijk economisch verkeer onwenselijke concurrentie met de reguliere horeca te voorkomen. De verplichting voor gemeenten geldt overigens alleen als er geen zelfreguleringsregeling ter zake is tussen het Bedrijfschap Horeca en de vergunningaanvrager of een organisatie waarbij deze is aangesloten.

De tweede belangrijke wijziging trad met ingang van 1996 in werking. Als onderdeel van een algehele modernisering van de vestigingswetgeving zijn de vestigingseisen voor de horeca en de slijters sterk vereenvoudigd en uit de Drank- en Horecawet verdwenen. In plaats van de oude

vakbekwaamheidseisen geldt voor alle bedrijfsleiders en beheerders in horeca- en slijtersbedrijven sinds 1 januari 1996 het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne. Dit behelst kortweg dat betrokkenen onder meer moeten beschikken over voldoende kennis en inzicht over de invloed van alcohol, al of niet in combinatie met drugs en geneesmiddelen, op lichaam en geest, kansspelautomaten en gokverslaving, alcoholmisbruik en -verslaving, inclusief de sociale gevolgen daarvan, en wet- en regelgeving inzake alcohol, met inbegrip van zelfreguleringscodes. In het kader van dit historische overzicht dient ook vermeld te worden dat de Nederlandse regering zich in 1992, gelijk alle andere Europese lidstaten van de Wereldgezondheidsorganisatie, gebonden heeft aan uitvoering van het Europese Alcohol Actie Plan door tijdens het 42e Regionaal Comité Europa de resolutie ter zake te onderschrijven. Het Europese Alcohol Actie Plan bepleit, in vervolg op doelstelling 17 van het «Health for All» programma (verminderen gezondheidsschade verslavende genotmiddelen via verlaging alcoholconsumptie en preventie van alcoholmisbruik), een intensiever alcoholbeleid, onder meer door middel van stringentere nationale wetgeving en meer internationale samenwerking. Medio december 1995 hebben de Europese lidstaten van de Wereldgezondheidsorganisatie unaniem een «European Charter on Alcohol» aangenomen. Dit is in het voorjaar van 1996 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Nederlandse alcoholmatigingsbeleid spoot grosso modo met de inhoud van dit Handvest. De hier voorgestelde maatregelen vinden daarin steun.

Onlangs heeft de Minister van Justitie het kabinetsplan van aanpak ter voorkoming en bestrijding van geweld op straat aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II, 1997–1998, 25 907, nr. 1). Daaruit moge blijken dat alcoholmisbruik als katalyserende factor een belangrijke rol speelt bij veel redeloos geweld. Daarom is in dat plan van aanpak verwezen naar maatregelen uit dit wetsvoorstel.

### **3. Bedrijfseffecten en gezondheidswinst**

De bedrijven die alcoholhoudende drank verstrekken, kunnen in twee hoofdcategorieën worden onderscheiden. Enerzijds zijn er slijtersbedrijven, waarvan de bedrijfsuitvoering primair is gericht op het bedrijfsmatig verstrekken van alcoholhoudende dranken, vooral gedistilleerd, en zijn er horecabedrijven waarin het verstrekken van alcoholhoudende dranken een onmiskenbaar element van de bedrijfsvoering is. Daarnaast zijn er bedrijven waarbij het verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse slechts een onderdeel van de bedrijfsuitvoering uitmaakt. Het gaat dan in de praktijk om supermarkten, warenhuizen, levensmiddelenzaken et cetera, die zwak-alcoholhoudende dranken in hun assortiment hebben. Nederland telt ongeveer 49 000 horecabedrijven, inclusief sportkantines en dergelijke, en 3200 slijtersbedrijven. Het aantal andere bedrijven (inclusief snackbars, cafetaria's en dergelijke) dat zwak-alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse verstrekt, is ongeveer 18 000. De Nederlandse consumenten geven jaarlijks ruim f 10 miljard uit aan alcoholhoudende dranken. In de slijtersbranche zijn naar schatting 7000 mensen werkzaam, in de horeca 261 000. Het is onvermijdelijk dat matigingsmaatregelen, indien succesvol, bepaalde effecten op het betrokken bedrijfsleven zullen hebben. Deze effecten zijn deels negatief (daling afzetvolume alcohol), deels positief (liberalisering door codificatie van enkele gedoogpraktijken en vereenvoudiging van procedures) en deels divers (partiële substitutie door alcoholvrije dranken en via andere distributiekanaal). Daarbij is het zaak de uiteenlopende en dus concurrerende bedrijfsbelangen in redelijkheid te benaderen zonder schokeffecten in de distributiekanaal teweeg te brengen. Daarnaast ware het commercieel belang van de alcoholbranche

als geheel af te wegen tegen het maatschappelijke belang van vermindering van de alcoholproblematiek in zijn totaliteit ten einde tot een zo verantwoord mogelijke toekomstige alcohol distributie te komen. Daarom is het ontwerp-wetsvoorstel getoetst in het licht van het traject «Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit» door een interdepartementale werkgroep, die een inventarisatie heeft gemaakt van de te verwachte naleving, handhaafbaarheid en bedrijfseffecten. Daarnaast is door het Trimbos-instituut in opdracht van de Netherlands School of Public Health een gezondheidseffectscreening uitgevoerd.

Daarbij zij benadrukt dat evaluaties ex ante altijd met veel onzekerheden zijn omgeven. Het is namelijk niet eenvoudig om de reacties van de consument en van allerlei marktpartijen op nieuwe wettelijke normen en gewijzigde distributieverhoudingen in te schatten. Daarom bevatten beide toetsingen noodzakelijkerwijs nogal veel aannames.

De kwantitatieve uitkomsten van de bedrijfseffectentoets zijn gecorrigeerd met betrekking tot de leeftijdsgrens van ten minste 16 jaar voor alcoholhoudende drank. Daarentegen zijn de bedrijfseffecten van de leeftijdsvaststelling en de toegangseis voor discotheken niet in de volgende cijfers begrepen, omdat er ten tijde van de effectentoets nog geen sprake was van deze beleidsvoornemens. Omdat 100% naleving van de huidige en de nieuwe wet één van de aannames bij de bedrijfseffectentoets was én omdat grotere discotheken nu al dikwijls een toegangsleeftijd hanteren, mag worden verwacht dat de bedrijfseffecten van deze maatregelen beperkt zullen zijn.

Uit de gecorrigeerde bedrijfseffectentoets blijkt dat de maatregelen in dit wetsvoorstel bij volledige naleving zullen leiden tot f 34,7 miljoen lagere consumentenbestedingen aan alcohol, hetgeen neerkomt op 0,3% van de totale alcoholomzet. De bestedingen aan alcoholvrije dranken nemen toe met f 27,9 miljoen per jaar. Het saldo ter grootte van f 6,8 miljoen zal naar verwachting geheel consumptief worden aangewend. Het geschatte effect op de werkgelegenheid is 43 fte's minder in de horeca. Naar verwachting zal de bierproductie voor binnenlands gebruik dalen met f 16,3 miljoen, dat wil zeggen 0,3% van de jaaromzet. De frisdrankproductie stijgt met f 15 miljoen, dat wil zeggen 0,8% van de jaaromzet. Het totale effect op de werkgelegenheid in de gehele drankenindustrie zal derhalve zéér beperkt zijn.

De gezondheidseffectscreening raamde dat het ontwerp-wetsvoorstel zou leiden tot een daling van het aantal excessieve drinkers. Daarnaast verwachtte de gezondheidseffectscreening minder alcoholgebruik, specifiek bij verkeersdeelname, minder bedrijfsongevallen en minder bedrijfsschade als gevolg van fouten. Deze uitkomsten hingen vooral samen met de aanvankelijk voorgestelde uniforme leeftijdsgrens van 18 jaar. De gezondheidseffecten van de leeftijdsvaststelling en de toegangseis zijn niet in kaart gebracht.

Ik verwacht dat de bescheiden daling van de alcoholbestedingen met 0,3% maatschappelijk een meer dan proportioneel positief effect zal hebben, mede omdat de handhaving van de leeftijdsgrenzen zal worden geïntensiveerd.

#### **4. Hoofdelementen van het wetsvoorstel**

Centrale doelstelling van het alcoholmatigingsbeleid is de preventie van gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen die voortvloeien uit het gebruik van alcohol. Overwegingen van volksgezondheid, jeugdbescherming, verkeersveiligheid, criminaliteitspreventie en openbare orde en veiligheid staan hierbij voorop.

Kanaliserings van de alcohol distributie is, naast consumentenvoorlichting, hulpverlening, zelfregulering van de reclame en accijnsheffing, een belangrijk instrument om te komen tot alcoholmatiging en preventie van misbruik. Aanbodbeperkingen van alcoholhoudende dranken vormen dan

ook een logisch onderdeel van het alcoholmatigingsbeleid. Alcohol is immers een riskant product, waarvan de verstrekking een bijzondere verantwoordelijkheid vereist.

Deze wijziging van de Drank- en Horecawet is dan ook één van de beleidsinstrumenten in het kader van het alcoholmatigingsbeleid van de regering. Door het stellen van enkele nieuwe normen en het aanscherpen van sommige bestaande regels, wordt een bijdrage geleverd aan de preventie van individuele en maatschappelijke risico's van drinken. De maatregelen in het wetsvoorstel zijn zowel gericht op matiging van het alcoholgebruik in het algemeen als op het voorkomen van misbruik in specifieke risicosituaties en door bepaalde kwetsbare groepen, zoals bijvoorbeeld jongeren. De belangrijkste elementen zijn als volgt samen te vatten.

- Verplichte vaststelling van de vereiste leeftijden van 16 of 18 jaar aan de hand van een leeftijdsdocument.
- Toegangseis van 16 jaar voor grote dansgelegenheden, zoals discotheken.
- Een verbod op het verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken in benzinestations en de daaraan verbonden winkels.
- Een verbod op het verstrekken van alcohol in personeelskantines en bedrijfsrestaurants.
- Een verbod op het verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken in niet-levensmiddelenzaken.
- Uitbreiding en herformulering van het verbod tot uitoefening van andere nering in een inrichting.
- Een ruimere bevoegdheid voor gemeenten om in aanvulling op de centrale vergunningsvoorwaarden bij gemeentelijke verordening het verstrekken van alcohol zonodig in te perken.
- Introductie van een bestuursreglement omtrent sociale hygiëne in de niet-commerciële horeca.
- Een wettelijke grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarmee de leeftijdsgrens van 16 jaar voor personeel in de horeca en slijterijen zonodig kan worden verhoogd naar 18 jaar.
- Een wettelijke grondslag voor een algemene maatregel van bestuur ter beperking van de reclame voor het geval de zelfregulering naar het oordeel van de regering op enig moment niet meer voldoende functioneert.
- Een wettelijke grondslag voor een algemene maatregel van bestuur inzake een verbod op het verstrekken van alcohol in voetbalstadions en andere aan te wijzen categorieën van sportaccommodaties, alsmede instellingen van gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, sociaal-cultureel werk en onderwijs.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel diverse voorstellen ter vereenvoudiging van de uitvoering van de wet door de gemeenten en in het belang van het bedrijfsleven. Ook bevat het een aantal wijzigingen die geduid kunnen worden als actualisering. De volgende vereenvoudigingsvoorstellen zijn het belangrijkste.

- Een verlaging van de leeftijdsgrens voor leidinggevenden van 25 jaar naar 21 jaar.
- Een nieuwe omschrijving van het begrip inrichting.
- Vereenvoudiging van de vergunningverlening.
- Afschaffing van ontheffingenpraktijk.
- Uitbreiding gronden tot weigering en intrekking van de vergunning.

De belangrijkste actualiseringsvoorstellen zijn de volgende.

- Schrappen van het beroep op gedeputeerde staten.
- Vervanging van de zelfstandige strafbepalingen door strafbaarstelling via de Wet op de economische delicten.



Hierna ga ik nader in op de voornoemde hoofdelementen van dit wetsvoorstel.

#### *Verplichte vaststelling van de vereiste leeftijden*

Tot voor enkele jaren leek het erop dat het percentage drinkende jongeren dalende was. Uit onder meer het in juni 1997 verschenen «Peilstations-onderzoek» onder scholieren van 12 jaar en ouder (Trimbos-instituut, 1997) blijkt echter dat het percentage respondenten dat zegt ooit alcohol gebruikt te hebben weer is gestegen. In 1996 zegt 52% in de laatste vier weken alcohol te hebben gedronken; 30% van de drinkende scholieren dronk bij de laatste gelegenheid meer dan vier glazen. De hoogste alcoholconsumptie in dit onderzoek werd gevonden onder jongens van 16 en 17 jaar. Niet alleen is het percentage drinkers onder hen het hoogst, ook drinken zij – naar eigen zeggen – het vaakst en de meeste glazen per keer.

De verwachting bestaat dat – zonder extra maatregelen – het alcoholgebruik onder jongeren de komende jaren verder zal toenemen. Deskundigen vrezen onder meer een stijging van het gebruik van alcoholhoudende fruitdranken, ook wel «alcopops» genoemd. Deze drankjes, die speciaal op jongeren zijn gericht, zijn recent in ons land geïntroduceerd. In Australië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden zijn «alcopops» binnen korte tijd bijzonder populair geworden.

In het rapport «Volksgezondheid Toekomst Verkenning 1997» wordt gesteld dat de recente stijging van het percentage overmatige drinkers onder de jeugd een ongunstige ontwikkeling is. De cijfers maken, aldus het rapport, duidelijk dat specifieke aandacht voor jongeren nodig is: «De risicofactoren van nu zijn de ziekten van morgen.».

Overigens zij hier benadrukt dat ik niet van mening ben dat jongeren onder de 16 jaar helemaal niet zouden mogen drinken, bijvoorbeeld in de huiselijke kring of op een feestje bij vrienden thuis. Dat gebeurt dan namelijk onder verantwoordelijkheid van de ouders, opvoeders of andere volwassenen. Bij deze wettelijke bepaling gaat het alleen om het effectiever maken van het huidige verbod op de commerciële verstrekking aan personen jonger dan 16 of 18 jaar voor gebruik ter plaatse of elders.

Ik ben wel tot het inzicht gekomen dat het vanuit een oogpunt van jeugdbescherming van groot belang is dat aan de wettelijke leeftijdsnormen van ten minste 16, respectievelijk 18 jaar, voor het verstrekken van alcoholhoudende drank, onderscheidenlijk sterke drank, strikt de hand moet worden gehouden. Anders gesteld: de naleving en handhaving behoeft sterke verbetering. Een optimale naleving en effectieve handhaving van leeftijdsgrenzen is in het algemeen echter geen eenvoudige zaak. Met de naleving van de 16/18 jaar-grenzen blijkt het momenteel in elk geval niet best gesteld te zijn. Ook de handhaving laat nogal wat te wensen over.

Zonder verplichte leeftijdscontrole is een en ander ook problematisch, zo blijkt uit de praktijk. Het college van procureurs-generaal heeft aangegeven dat een deugdelijke controle, vooraf en ter plaatse, door de verstrekker op de leeftijd van de aspirant-koper/consument een conditio sine qua non is voor een optimale naleving en een effectieve handhaving. De regering onderschrijft deze zienswijze ten volle en stelt dan ook een wettelijke regeling voor die inhoudt dat geen alcoholhoudende drank, respectievelijk sterke drank, mag worden verstrekt aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 16, respectievelijk 18 jaar, heeft bereikt. Zo'n benadering werkt remmend op al te jonge kinderen en er gaat ook een duidelijke signaalfunctie van uit. Dat is van niet gering belang. Immers, hoe jonger men (veel) gaat drinken, des te groter is de kans op het (eerder) ontstaan van alcoholproblemen. Ook is een feit dat

alcoholgebruik door jongeren, vaker dan bij ouderen, leidt tot agressief gedrag en vandalisme. Bovendien zijn er positieve neveneffecten in de sfeer van de drugspreventie. Als jongeren namelijk op hogere leeftijd gaan drinken en roken, is de kans dat zij soft drugs gaan gebruiken kleiner. Daarom ook is in de Verenigde Staten vermindering van het gebruik van alcohol en tabak door minderjarigen de allerhoogste prioriteit van de «National Drug Control Strategy».

Ten einde te voorkomen dat een ieder die alcoholhoudende drank wil kopen op leeftijd zou moeten worden gecontroleerd, is bepaald dat de leeftijd niet hoeft te worden vastgesteld als betrokkene duidelijk ouder is dan 16, respectievelijk 18 jaar. Kortom, bij twijfel omtrent de leeftijd van de klant hoort deze te worden vastgesteld; als de vereiste leeftijd onmiskenbaar is bereikt, kan zonder meer worden verstrekt.

Het is duidelijk dat een betere naleving van de normen een grotere handhavingsinspanning vereist, zoals dit ook het geval zal moeten zijn ten aanzien van de leeftijdsgrenzen voor het spelen op gokkasten en de tabaksverkoop. Het is immers onwenselijk wettelijke regels te hebben, die onvoldoende worden nageleefd. Daarom is samen met de Minister van Binnenlandse Zaken, alsmede de Minister en Staatssecretaris van Justitie, een plan opgesteld voor het bevorderen van de naleving en het effectiever maken van de handhaving van de leeftijdsgrenzen. Dit «Handhavingsplan consumentenleeftijdsgrenzen alcohol, tabak en kansspelautomaten» zal ik afzonderlijk aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanbieden. Daarbij zal ik verzoeken dit plan telkenmale te betrekken bij de afzonderlijke behandelingen van de drie wetsvoorstellen waarover het hier gaat. Aldus kan een en ander in samenhang worden gezien.

Het betreft niet alleen de handhaving van de leeftijdsgrenzen uit de Drank- en Horecawet, maar ook die in de Wet op de kansspelen (voor zover het kansspelautomaten betreft), waaromtrent al een wijzigingsvoorstel bij de Tweede Kamer ligt, en die in de Tabakswet, waarin een minimum-consumentenleeftijd van 18 jaar zal worden geïntroduceerd. Het handhavingsplan behelst onder meer preventieve maatregelen, zoals intensivering van de voorlichting, enerzijds gericht op zowel de jongeren zelf als op ouders en opvoeders, en anderzijds ook met en in de richting van de gemeenten en de betrokken branches. Een belangrijk onderdeel van het plan is gericht op de controlepraktijk. De controle zal berusten bij gemeente-ambtenaren en de politie, terwijl vooral ook de inspectie gezondheidsbescherming zich extra zal inspannen en hiertoe met 50 formatieplaatsen zal worden uitgebreid. Met de extra handhavingsinspanningen zal jaarlijks f 10 miljoen aan uitgaven gemoeid zijn. Deze kosten zijn niet uitgesplitst naar de drie wetten, omdat bijvoorbeeld de noodzakelijk geachte voorlichting betrekking zal hebben op zowel alcohol als tabak en kansspelautomaten. Bovendien kan en zal het toezicht op de naleving in de praktijk vaak gecombineerd uitgevoerd worden, omdat de verkooppunten van alcohol, tabak en kansspelautomaten in belangrijke mate samenvallen. Daarom is in de toelichting geen specificatie van de handhavingskosten opgenomen.

Kort samenvattend zal er na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het volgende moeten gebeuren: de betrokken branches zullen zich moeten inspannen om de naleving te verbeteren en de toezichthoudende instanties zullen effectiever gaan handhaven. Alles bij elkaar genomen wordt het controlesysteem zo min of meer vergelijkbaar met dat in onder meer de Verenigde Staten, Australië, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk, waar het redelijk werkt.

### *Toegangseis van 16 jaar voor grote dansgelegenheden, zoals discotheken*

In grote horecalokaliteiten met een dansvloer, vooral in die gelegenheden waar veel jongeren komen, is het op deugdelijke wijze vaststellen van de vereiste leeftijd problematisch wegens de massaliteit van het vertier aldaar. Daarom heb ik gemeend er verstandig aan te doen een toegangseis van 16 jaar voor grotere dansgelegenheden voor te stellen. Immers, voor de portier is het éénmalig vaststellen van de vereiste leeftijd eenvoudiger dan voor de man achter de biertap, die dit bij veel bestellingen door een jong publiek telkens zou moeten doen. Zo behoeft in zulke grote horecalokaliteiten de leeftijd nog slechts bij het verstrekken van sterke drank te worden vastgesteld. Dit zal de taak van de verstrekkers in de praktijk aanmerkelijk verlichten. Hier zij overigens benadrukt dat grotere discotheken nu al vaak uit eigen beweging een leeftijdsgrens bij de deur hanteren. Die is soms hoger dan 16 jaar.

### *Een verbod op het verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken in benzinestations en daaraan verbonden winkels*

De verkoop van bier en wijn door benzinestations en daaraan verbonden winkels is niet te rijmen met het bestrijden van het rijden onder invloed. Zowel de naleving van artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994 als de effectiviteit van voorlichtingsactiviteiten worden zo aangetast. Overigens mag het rijden onder invloed zeker niet alléén aan deze verkooppraktijk worden toegeschreven. Wel is er bij alcoholverkoop op plaatsen waar benzine wordt verkocht sprake van een psychologisch gezien zeer onwenselijke combinatie van enerzijds de alcoholverkoop en anderzijds het tegengaan van het rijden onder invloed door politiecontroles en voorlichting. Deze combinatie doet afbreuk aan het beeld omtrent alcohol en verkeer dat onder meer de overheid ingang tracht te doen vinden. Daarom stel ik voor de verkoop van alcoholhoudende dranken niet toe te staan op plaatsen waar aan particulieren brandstof wordt verkocht en in winkels die aan een benzinestation zijn verbonden.

Voor de winkelverkoop in benzinestations geldt thans een regeling ingevolge de Winkeltijdenwet die bepaalt dat benzinestations die na 22.00 uur en/of op zon- en feestdagen open willen zijn, sinds 1 juni 1996 geen alcohol meer in hun assortiment mogen hebben. De benzinestations die tóch alcohol willen kunnen blijven verkopen, dienen zich te houden aan de normale winkelopeningstijden. De naleving en handhaving van de Winkeltijdenwet is op dit punt echter niet optimaal.

Benzinestations en winkels langs auto- en autosnelwegen die onder het beheer van het rijk vallen (rijkswegen) behoeven onder meer een vergunning krachtens de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Dit is een vergunning voor het plaatsen en houden van werken op rijksweggebied. Aan deze vergunning zijn voorwaarden verbonden. Door de voor benzinestations langs rijkswegen voorgeschreven ruime openingstijden, moeten deze benzinestations van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet gebruik maken. Het is deze benzinestations dan ook nu al verboden alcoholhoudende drank in hun assortiment te hebben.

Het in dit voorstel van wet neergelegde verbod zal goed handhaafbaar zijn. Er is sprake van een duidelijk afgebakende groep waarop het verbod zich richt, zodat selectieve controle en detectie goed mogelijk is. Verwacht mag worden dat het verbod zal leiden tot een bruto-winstdaling van 1% bij de benzinestations, een verlies dat geen onoverkomelijke problemen zal opleveren. Daar staat tegenover dat naar verwachting het omzetverlies bij de benzinestations zal leiden tot een omzetstijging bij supermarkten.

### *Een verbod op het verstrekken van alcohol in personeelskantines en bedrijfsrestaurants*

Het gebruik van alcohol verdraagt zich in het algemeen niet goed met werken. Dit geldt a fortiori als daarbij ingewikkelde handelingen of processen aan de orde zijn. Onze hoog ontwikkelde en technologisch voortschrijdende samenleving vereist in toenemende mate hoogwaardige arbeidsprestaties van vele werknemers. Daarbij is het zaak dat men onder werktijd niet onder invloed verkeert. Steeds meer werkgevers onderkennen het grote belang hiervan en ontwikkelen daarom een preventiebeleid. Diverse sectoren van ons bedrijfsleven, zoals de koopvaardij, de (petro)chemische industrie en de «off shore» kennen al een expliciet verbod, inclusief zware sancties, op het gebruik van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen.

Dit is voor mij reden te komen tot een verbod op het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank in personeelskantines en bedrijfsrestaurants gedurende de gebruikelijke openingsuren daarvan. Dit verbod zal leiden tot enig omzetverlies bij kantines. Veelal zal echter sprake zijn van vervangende consumptie van alcoholvrije dranken.

Voor de goede orde zij benadrukt dat het gratis schenken van alcohol op door de werkgever georganiseerde bedrijfsrecepties en besloten feestelijke gelegenheden mogelijk blijft.

### *Een verbod op het verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken in niet-levensmiddelenzaken*

In het voorstel is een bepaling opgenomen die er toe leidt dat slechts winkels en andere zaken die een gevarieerd pakket levensmiddelen in hun assortiment voeren of in overwegende mate levensmiddelen verkopen, alsmede cafetaria's, snackbars en dergelijke, zwak-alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse mogen verkopen. Aldus wordt enigszins een halt toegeroepen aan de voortschrijdende proliferatie van het aanbod van zwak-alcoholhoudende dranken in onze samenleving. Te denken valt aan de opkomende alcoholverkoop in spijkerbroekenwinkels, CD-zaken, de detailhandel in meubels, et cetera.

### *Uitbreiding en herformulering verbod uitoefening andere nering in een inrichting*

Het verbod op de uitoefening van winkelnering in inrichtingen wordt uitgebreid met enkele vormen van dienstverlening die thans regelmatig voorkomen in inrichtingen en waarvoor – net als voor de kleinhandel – het verleidingsmotief geldt.

Het verbod van kleinhandel is opnieuw geformuleerd om mogelijk te maken dat in een horeca-inrichting kleinhandel plaatsvindt, mits dit niet gebeurt in een horecalokaliteit (de plaats waar alcohol wordt verstrekt), maar in een andere lokaliteit die het publiek alleen kan bereiken zonder dat het een lokaliteit betreedt waarin alcoholhoudende drank aanwezig is. Deze wijziging maakt het verlenen van vele ontheffingen – het gaat om enige honderden per jaar – overbodig. Dit betekent een aanmerkelijke lastenverlichting voor het bedrijfsleven en de overheid. Waar de aparte ruimte slechts toegankelijk is via een plaats waar alcoholhoudende dranken aanwezig zijn, betekent dit dat bouwkundige voorzieningen getroffen zullen moeten worden, ofwel dat deze handel geen doorgang kan vinden.

Tot behoud van het zelfstandige karakter van slijterijen wordt voorgesteld te eisen dat een slijtlokaliteit niet rechtstreeks mag uitkomen op een ruimte waarin iets anders wordt verkocht of aangeboden.

### *Een ruimere bevoegdheid voor gemeenten*

Conform de wens van veel gemeenten zijn de weigerings-, intrekings- en vervalgronden voor vergunningen aangescherpt. Zodoende kan het lokale bestuur adequater optreden.

Tenslotte wordt met hetzelfde oogmerk een wijziging van artikel 18, eerste en tweede lid, voorgesteld die aan de gemeenten iets meer bevoegdheid geeft om in aansluiting op de centrale vergunningsvoorwaarden bij gemeentelijke verordening het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank te reguleren. Een dergelijk verbod kan, net als bij het huidige artikel 18, gelden voor bepaalde inrichtingen, voor bepaalde delen van de gemeente of voor een bepaalde tijd. De gemeentelijke bevoegdheden worden met de voorgestelde wijziging uitgebreid in die zin, dat het ook mogelijk zal zijn de verstrekking van zwak-alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse te verbieden, zij het dat die bevoegdheid slechts geldt voor een nader aan te duiden beperkte tijdsruimte. Verder kunnen ingevolge de verordening aan de vergunning voorschriften worden verbonden, bijvoorbeeld het eisen van voldoende toezicht bij disco's.

De uitbreiding van bevoegdheden is noodzakelijk voor een adequaat lokaal alcoholmatigingsbeleid en voor het treffen van bestuurlijke maatregelen ter voorkoming van met alcoholgebruik samenhangende criminaliteit, zoals vandalisme bij risicovolle voetbalwedstrijden. In de afgelopen jaren zijn steeds meer gemeenten op deze terreinen beleid gaan ontwikkelen. Omdat alcoholmatiging en preventie van veel voorkomende criminaliteit in de komende jaren vooral op lokaal niveau concreet gestalte zullen moeten krijgen en de beschikbaarheid van alcohol hierbij een belangrijke rol speelt, is in het onderhavige wetsvoorstel tegemoet gekomen aan de behoefte aan ruimere gemeentelijke bevoegdheden dienaangaande.

### *Bestuursreglement omtrent sociale hygiëne in de niet-commerciële horeca*

Bij sociale hygiëne gaat het ten algemene om het scheppen van randvoorwaarden in de sfeer van de openbare volksgezondheid, opdat gasten in de horeca – maar ook klanten in een slijterij – op een verantwoorde manier met elkaar kunnen verkeren zonder dat negatieve bijverschijnselen (bijvoorbeeld druggebruik, dronkenschap en agressie) daaraan afbreuk doen. Enerzijds is dit geoperationaliseerd via de besluiten voor de inrichtingseisen (licht, lucht, water et cetera) en kennis en inzicht in sociale hygiëne (zie ook § 2); anderzijds krijgt dit zijn beslag via bepaalde ge- en verbodsbepalingen (bijvoorbeeld niet tappen aan dronken personen).

In de praktijk blijkt de huidige eis dat men dient te beschikken over een bewijsstuk kennis en inzicht sociale hygiëne, problemen op te leveren bij het zoeken naar vrijwilligers voor besturen van niet-commerciële organisaties op het terrein van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve en godsdienstige aard. Daarom wordt voorgesteld bestuursleden van deze rechtspersonen met een kantine in eigen beheer uit te zonderen van onder meer deze eis. Om echter tot uitdrukking te laten komen dat het bestuur ten volle verantwoordelijk blijft voor een verantwoorde alcoholverstrekking, zal het daartoe waarborgen moeten scheppen. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat er een bestuursreglement dient te zijn, alvorens gemeenten vergunning mogen verlenen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld inzake de inhoud van zo'n bestuursreglement.

Dit alternatief voor de niet-commerciële sector vind ik opportuun. Het gaat hier immers om kantines waarin de bedrijfsvoering mede beperkt is door de regelgeving ter voorkoming van onwenselijke concurrentie met de reguliere horeca. Bovendien gaat het om non profit-organisaties, waarbij

de onderlinge band vooral gebaseerd is op bijvoorbeeld sportieve of recreatieve activiteiten en in mindere mate op consumptie.

#### *Wettelijke grondslag voor verhoging leeftijd personeel horeca en slijterijen naar 18 jaar*

In de wet is voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de minimum leeftijdsgrens van het bedienend personeel in de horeca en slijterijen op 18 jaar te stellen als dit nodig mocht blijken voor het realiseren van de beoogde optimale naleving van de consumentenleeftijdsgrenzen, in het bijzonder die van 18 jaar voor sterke drank. Een hogere, of op zijn minst gelijke, leeftijd van het personeel ten opzichte van de jeugdige gasten in de horeca en de jonge klanten in de slijterij voorkomt problemen bij het «nee verkopen». Zo kan het (te) moeilijk blijken voor 16- en 17-jarigen om het verstrekken van sterke drank aan leeftijdgenoten adequaat te weigeren. In het kader van de uitvoering van het handhavingsplan zal praktijkonderzoek naar een en ander worden gedaan. Blijkt er in zijn algemeenheid sprake van een probleem, dan zal gebruik worden gemaakt van de onderhavige grondslag. Daarin is het leerlingwezen uitgezonderd, want het opdoen van praktijkervaring voor een latere échte baan moet mogelijk blijven.

#### *Grondslag voor reclamebeperking*

In de nota «Alcohol en samenleving» is destijds, mede uit een oogpunt van jeugdbescherming, door de regering voorgesteld om de meest indringende en minst informatieve uitingsvormen van reclame voor alcoholhoudende dranken, zoals radio- en televisiereclame, maar bijvoorbeeld ook discotheek-, video-, vakantiepark- en bioscoopreclame, te verbieden. Daarnaast werd gesteld dat voor de alcoholreclame via andere dan deze audiovisuele media in eerste instantie zou moeten worden gestreefd naar een stringente privaatrechtelijke code door het bedrijfsleven zélf. Naar aanleiding van de discussie over dit punt is een motie van het lid Janmaat-Abée c.s. (kamerstukken II 1986/87, 19 243, nr. 9) aangenomen. Het dictum van deze motie luidt: «... van oordeel, dat het bedrijfsleven met de overheid de reclamecode dient aan te scherpen en een gedragscode dient te ontwikkelen; verzoekt de regering, in afwachting daarvan af te zien van een verbod van alcoholreclame op radio en televisie...».

In de jaren nadien heeft de gehele alcoholbranche, van fabrikant en importeur tot detaillist en horeca-ondernemer, gewerkt aan het opstellen van zo'n zelfreguleringscode. Daarbij is óók overlegd met de rijksoverheid. Begin 1989 heeft de Stichting Reclame Code ingestemd met de «Code voor alcoholhoudende dranken» van de Stichting Zelfregulering Alcoholbranche. Deze zelfregulering is per september 1990 in werking getreden. In de Code gaat het overigens niet uitsluitend om reclame, maar ook om het beperken van andere afzetbevorderende activiteiten zoals agressieve verkoopmethoden, stuntaanbiedingen, verkoopuitstallingen op de openbare weg, sportsponsoring, promotieschenken, et cetera. De ratio hiervan is dat het aantal verleidingssituaties voor de consument in de sfeer van de distributie – alcohol is in veel gevallen een impulsartikel – moet worden verminderd.

Naar het oordeel van het kabinet is het nodig om in de wet een grondslag op te nemen voor een algemene maatregel van bestuur die het mogelijk maakt de reclame voor alcoholhoudende drank zonedig te beperken. Het bereiken van voortdurende overeenstemming tussen de overheid en het betrokken bedrijfsleven over de werking van de in onderling overleg door het bedrijfsleven zelf overeengekomen en door hen zelf gesanctioneerde reclamecode blijft overigens de bedoeling.

De voorgestelde regeling functioneert als «stok achter de deur» richting

branche, omdat zij voorziet in de mogelijkheid van overheidswege regels te stellen voor het geval via zelfregulering geen bevredigende regeling meer zou kunnen worden bereikt. Met de Code wordt nu tevens uitvoering gegeven aan richtlijn nr. 89/552/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (PbEG L 298). Een eventuele toekomstige algemene maatregel van bestuur kan beperkende regels bevatten ten aanzien van de inhoud van reclameboodschappen, de doelgroepen waarop reclameboodschappen zich mogen richten, alsmede de tijd, de wijze waarop en de plaats waar reclame wordt gemaakt. In de Code is dit uitgewerkt in de vorm van een verbod van alcoholreclame die zich specifiek op minderjarigen richt en die minderjarigen afbeeldt. Ook gelden reclamebeperkingen voor gelegenheden waar veel jeugdigen komen en voor openbare gebouwen. Met betrekking tot de inhoud van reclameboodschappen bevat de Code een verbod van reclame waarin een verband wordt gelegd tussen alcoholgebruik en verbetering van fysieke prestaties, sociale of seksuele successen of gemotoriseerd rijden. Datzelfde is het geval voor reclame die suggereert dat alcoholhoudende drank therapeutische kwaliteiten bezit dan wel een stimulerend, kalmerend of spanning reducerend effect heeft. Ook reclame waarin onmatig alcoholgebruik wordt aangemoedigd en onthouding of matiging van alcoholgebruik in een negatief daglicht wordt gesteld, is ingevolge de Code verboden, evenals reclame die een hoog alcoholgehalte van alcoholhoudende drank als positieve eigenschap vermeldt. De Code bevat bovendien een verbod van niet-merkgebonden reclame voor alcoholhoudende drank en een verbod op het uit een oogpunt van aanprijzing gratis of tegen een symbolische vergoeding verstrekken van alcoholhoudende drank.

Met deze Code heeft de alcoholbranche sinds najaar 1990 een positieve bijdrage geleverd aan het terugdringen van onwenselijke reclame, in het bijzonder richting minderjarigen. Daarnaast heeft de branche ook andere preventie-inspanningen gepleegd, vooral in relatie tot het verkeer en de werkplek. Het kabinet vindt dit een goede zaak. Zodoende krijgt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de alcoholbranche zijn beslag in de praktijk.

De Stichting Zelfregulering Alcoholbranche heeft de werking van de Code sinds najaar 1990 jaarlijks geëvalueerd. De regering zal binnenkort een standpunt bepalen over de evaluatie van de werking en de effectiviteit van de Code in de afgelopen jaren en dat aan de Tweede Kamer aanbieden. Hierbij zal onder meer worden betrokken dat de beperking van de reclame, promotie en marketing van «alcopops» en andere modieuze dranken een integraal onderdeel moet worden van de Code.

#### *Grondslag voor alcoholverbod in voetbalstadions en enkele andere categorieën van instellingen*

Alcohol hoort mijns inziens niet op scholen, in ziekenhuizen, in bepaalde instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk en in bepaalde sportaccommodaties. Gezien het voetbalvandalisme wordt voorgesteld in de wet een basis op te nemen voor een algemeen, op centraal niveau te stellen, verbod op het verstrekken van alcohol in voetbalstadions tijdens wedstrijden van het betaald voetbal. Ook voor gebouwen van sportorganisaties, van instellingen van gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk en van onderwijsinstellingen kent het wetsvoorstel de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur een dergelijk verbod te introduceren.

Van de bevoegdheid met betrekking tot voetbalstadions zal evenwel slechts gebruik worden gemaakt als zelfregulering door de verantwoorde-

lijke organisaties, in het bijzonder de Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond, onvoldoende resultaat oplevert. De centrale overheid houdt met deze bepaling de vinger aan de pols inzake alcohol en geweld in relatie tot voetbal.

#### *Verlaging van de leeftijdsgrens voor leidinggevenden*

Het wettelijk stellen van een minimum-leeftijd aan leidinggevenden blijft nodig in verband met de speciale verantwoordelijkheid die het verstrekken van het riskante product alcohol vereist. Aan het huidige ontheffingenbeleid en de keuze voor verlaging van de leeftijd tot 21 jaar ligt de gedachte ten grondslag dat mensen vanaf die leeftijd in staat moeten worden geacht die verantwoordelijkheid te dragen, terwijl daarmee bovendien een marge in stand blijft met de consumentenleeftijd van 18 jaar. Overigens betekent een leeftijdsgrens van 21 jaar slechts de jure een fikse versoepeling ten opzichte van de huidige grens van 25 jaar. Op dit moment wordt als regel ontheffing verleend tot 21 jaar. De leeftijdsverlaging gaat gepaard met het schrappen van de mogelijkheid ontheffing te verlenen.

Omdat er voor personen tussen 21 en 25 jaar geen ontheffing meer gevraagd hoeft te worden, zullen de uitvoeringslasten zowel bij de bedrijven als bij de overheid lager worden. Het gaat jaarlijks om zo'n 650 aanvragen. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven – die worden geschat op f 100 per aanvrager – worden derhalve per jaar f 65 000 minder. De handhaving van de leeftijdsgrens wordt door het ontbreken van een ontheffingsmogelijkheid vergemakkelijkt.

#### *Nieuwe omschrijving van het begrip inrichting*

Het huidige inrichtingenbegrip brengt een aantal praktische problemen mee. Het is zodanig ruim dat alleen hele gebouwen inrichting kunnen zijn, met als gevolg bijvoorbeeld dat het hele warenhuis een horeca-inrichting is als daarin een vergunningplichtig horecabedrijf is gevestigd. Dat leidt er weer toe dat ontheffing moet worden verleend van het verbod in een inrichting kleinhandel uit te oefenen. In grootschalige winkelcentra en -passages wordt bij de vergunningverlening noodzakelijkerwijs weer uitgegaan van een andere invulling van het inrichtingenbegrip. Inmiddels zijn tal van mengvormen tussen warenhuizen en winkelcentra ontstaan, waardoor het huidige inrichtingenbegrip niet langer hanteerbaar is. Gekozen is thans voor een formulering waarbij een inrichting onderdeel kan zijn van een andere besloten ruimte (warenhuis, winkelcentrum en alle hybride vormen daar tussen in).

Uit de nieuwe formulering is af te leiden dat bij ieder horecabedrijf een terras mag zijn, voor zover er althans geen conflict is met artikel 8. Om echter het verbod op het combineren van tappen en kleinhandel niet te veel onder druk te zetten wordt in artikel 4, derde lid, bepaald dat terrassen bij een horecalokaliteit in een winkel direct moeten aansluiten op de horecalokaliteit. Zonder deze bepaling zou het mogelijk zijn overal in een warenhuis terrassen in te richten waar alcoholhoudende drank wordt geschonken, hetgeen ik niet wenselijk vind. In alle andere gevallen kan het terras in de onmiddellijke nabijheid van de horecalokaliteit liggen. Voor beursgebouwen betekent het nieuwe inrichtingenbegrip, gecombineerd met de bepaling over de situering van terrassen, dat daar wél de mogelijkheid bestaat om in de onmiddellijke nabijheid van een horecalokaliteit terrassen in te richten. Voor het inrichten van terrassen waar alcoholhoudende drank wordt geschonken tijdens manifestaties en dergelijke op andere plaatsen in het beursgebouw, moet beroep gedaan worden op de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester, ex artikel 38, tweede lid.

Er vanuit gaande dat een kwart van de terrassen in de onmiddellijke



nabijheid van een horecalokaliteit is gesitueerd, en verder aannemende dat in 50% van de gevallen met succes een beroep wordt gedaan op artikel 38, tweede lid, zal door deze bepalingen een omzetzaling van f 1,5 miljoen in beursgebouwen te verwachten zijn. Verder wordt een stijging van de omzet van frisdranken verwacht van f 0,9 miljoen, terwijl met een verplaatsing van de alcoholconsumptie naar andere horeca f 0,3 miljoen gemoeid zal zijn.

#### *Vereenvoudiging van de vergunningverlening*

De wet zal met het derde lid van het voorgestelde nieuwe artikel 18 voorzien in de mogelijkheid dat gemeenten in de gemeentelijke verordening voorschriften opnemen die aan de vergunning kunnen worden verbonden, terwijl in de verordening ook kan worden bepaald dat de vergunning alleen kan dienen tot het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank. De voordelen van een koppeling tussen de centrale en de gemeentelijke vergunningsvoorwaarden zijn voor de lokale bestuurspraktijk van de vergunningverlening van groot belang. Immers, door deze voorgestelde wijziging wordt de vergunningverlening vereenvoudigd, want de toetsingen van de centrale vergunningsvoorwaarden en de vooraf gestelde lokale voorschriften en beperkingen kunnen dan gelijktijdig plaatsvinden. Daarmee wordt voorkomen dat nog langer de situatie kan ontstaan dat een vergunningaanvrager wel een Drank- en Horecawetvergunning krijgt, aangezien wordt voldaan aan de centrale vergunningsvoorwaarden, maar niet met het verstrekken van alcoholhoudende drank mag beginnen, omdat een artikel 18 verordening dit verhindert. Deze praktijk is uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de vergunningaanvrager en doelmatigheid voor de gemeente niet wenselijk. De voorgestelde systematiek komt tegemoet aan de beide hiervoor gesignaleerde knelpunten.

#### *Afschaffing van ontheffingenpraktijk*

Er wordt thans op ruime schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffingen van een aantal vergunningsvoorwaarden en verbodsbepalingen. Momenteel kunnen ontheffingen worden verleend van de eisen ten aanzien van de leeftijd van de bedrijfsleider/beheerder en de inrichting.

Verder kan ontheffing worden verleend van een aantal verbodsbepalingen, zoals het verbod tot gelijktijdig tappen en slijten, het verbod tot het gebruik van automaten en het verbod tot het uitoefenen van de kleinhandel in andere goederen dan drank. Sommige ontheffingen kunnen onder beperkingen worden verleend en aan voorschriften worden gebonden. De bestuurspraktijk brengt veel werk met zich en heeft geleid tot een ondoorzichtige situatie. In het licht van de wenselijke vermindering van bestuurslasten is besloten de ontheffingsmogelijkheden te laten vervallen. Ten behoeve van het tappen op tijdelijke evenementen zoals braderieën, jaarmarkten en dergelijke, is in artikel 38 nog wel voorzien in een lokale ontheffingsmogelijkheid door de burgemeester.

#### *Uitbreiding gronden tot weigering en intrekking van de vergunning*

Uit de lokale bestuurspraktijk komt de wens naar voren om te beschikken over méér weigerings- en intrekkinggronden voor een vergunning, teneinde slagvaardiger op te kunnen treden tegen die inrichtingen waar regelmatig problemen zijn of waar problemen verwacht worden. Daarom wordt de verwachting dat verboden of voorschriften zullen worden overtreden een weigeringsgrond en kan daadwerkelijke overtreding aanleiding zijn tot intrekking van een vergunning.

### *Schrappen van het beroep op gedeputeerde staten*

De Drank- en Horecawet kent nog steeds een eigen rechtsgang via de beroepsmogelijkheid bij gedeputeerde staten. Voorgesteld wordt deze te schrappen, aangezien de Algemene wet bestuursrecht in een geëigende rechtsgang voorziet.

### *Strafbaarstelling via de Wet op de economische delicten*

De zelfstandige strafbepalingen in de huidige wet zijn vervangen door een strafbaarstelling via de Wet op de economische delicten. De in die wet opgenomen bepalingen over de opsporing zijn daarmee ook van toepassing op overtredingen van de Drank- en Horecawet. De Wet op de economische delicten biedt een meer geëigend kader dan het gewone strafrecht, want overtredingen van de Drank- en Horecawet geschieden veelal vanuit economische motieven.

## **5. Consultatie van betrokken organisaties**

Tijdens het voorbereidingstraject van dit wetsvoorstel zijn relevante onderdelen meermalen besproken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de alcoholbranche. Dit overleg bleek zinvol. Ten tijde van de besluitvorming door het kabinet is het wetsvoorstel formeel voor consultatie voorgelegd aan het Overlegplatform Drank- en Horecawet namens de gehele alcoholbranche, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg, sectorale organisaties, zoals NOC\*NSF en Veilig Verkeer Nederland, alsmede betrokken preventie-organisaties, zoals bijvoorbeeld het Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie, de Nederlandse Vereniging van Instellingen voor Verslavingszorg (thans gefuseerd en onderdeel van GGZ Nederland), de Stichting Alcohol Consultancy Nederland en de Stichting Alcohol Preventie. Deze organisaties zijn gehoord en hebben merendeels ook schriftelijk gereageerd. Daaruit kwam het volgende beeld naar voren. De preventie-organisaties steunden het wetsvoorstel volop en pleitten deels voor verdergaande maatregelen. Daarentegen bleken de voorstellen op bezwaren van de alcoholbranche te stuiten, deels van praktische aard en deels fundamenteel, door een ander inzicht over een effectieve aanpak van alcoholmisbruik (geen wijziging Drank- en Horecawet). Overigens zij vermeld dat de zelfstandige slijters het grotendeels eens zijn met de voorgestelde maatregelen. Verder erkent de alcoholbranche dat dit wijzigingsvoorstel leidt tot een duidelijker en eenvoudiger Drank- en Horecawet, waarbij er sprake is van deregulering. De sportsector onderschrijft de voornemens van het kabinet, evenals Veilig Verkeer Nederland. Het veelal door bestuurlijke inzichten ingegeven commentaar van de lagere overheden liep uiteen: positief ten aanzien van diverse maatregelen (bijvoorbeeld uitzondering voor bestuursleden van niet-commerciële horeca van eis te beschikken over kennis en inzicht in sociale hygiëne), kritisch ten opzichte van sommige andere voorstellen (bijvoorbeeld handhaven regeling paracommercialisme) en fundamenteel inzake een enkele kwestie. Zo stelde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bijvoorbeeld voor om de «droge» horeca integraal in dit wetsvoorstel te reguleren. Naar het oordeel van het kabinet zou dit buiten de reikwijdte en doelstelling van dit wetsvoorstel vallen. Het gaat hier immers primair om alcoholpreventie. Desalniettemin is het kabinet in beginsel bereid om te onderzoeken of het opportuun is te komen tot beperkte centrale kaderwetgeving voor de «droge» horeca. In dit verband zij ook verwezen naar de beleidsbrief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie over het project «Bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur», die in het najaar van 1996 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Het pleidooi van de preventie-organisaties voor verdergaande maatregelen is door het kabinet niet gevolgd. De praktische suggesties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de alcoholbranche zijn deels overgenomen. Verder is in overwegende mate tegemoet gekomen aan de reële praktijkbezwaren van de alcoholbranche. Het voornaamste bezwaar van de branche had betrekking op het aanvankelijke voorstel inzake één leeftijdsgrens van 18 jaar. Nu hiervan is afgezien, mag worden aangenomen dat de alcoholbranche niet langer overwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel heeft. Daarentegen heeft het pleidooi van de preventie-organisaties aan betekenis gewonnen.

## **6. Handhaving en bestuurlijke boeten**

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voornemens in dit wetsvoorstel is getoetst in het kader van het in § 3 beschreven traject «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit». Daaruit bleek dat diverse voorgestelde maatregelen (bijvoorbeeld het alcoholverstrekkingsverbod in personeelskantines en benzinstations) naar verwachting goed zullen worden nageleefd en handhaafbaar zijn.

De huidige consumentenleeftijdsgrenzen worden onvoldoende nageleefd. Een optimale naleving en effectieve handhaving is, onder meer uit een oogpunt van gezondheids- en jeugdbescherming, echter wel noodzakelijk. Hiervoor is een extra inspanning vereist. Daartoe dient het in § 4 al besproken handhavingsplan. In de praktijk van de handhaving is er synergie te verwezenlijken. Zowel aan consumentenzijde (gebruikspatronen van verslavende genotmiddelen door minderjarigen) als bij de verkooppunten (bijvoorbeeld gokkasten in cafés, krasloten bij de tabaksdetailhandel, sigarettenautomaten in de snackbar) is er immers een duidelijke samenhang.

Qua sanctionering zijn er verschillende opties, die elkaar goed kunnen aanvullen. Samen met het ministerie van Justitie vindt thans ook een onderzoek plaats naar de vraag of de introductie van het instrument van bestuurlijke boeten de handhaafbaarheid van de Drank- en Horecawet kan verbeteren. De voorlopige conclusie is dat bestuurlijke boeten kunnen bijdragen tot verbetering van de handhaving. Om de voortgang van het onderhavige wetsvoorstel niet te vertragen, is er voor gekozen een eventuele introductie van bestuurlijke boeten niet in dit wetsvoorstel op te nemen. Het instrument bestuurlijke boete lijkt vooral interessant in combinatie met lokale sancties als voorwaardelijke en tijdelijke sluiting van horeca-inrichtingen. Als ultimum remedium ware de Wet op de economische delicten van toepassing te verklaren.

## **7. Internationale ontwikkelingen**

De International Labour Organization heeft een programma ter preventie van alcohol- en druggebruik op het werk ten einde het verlies aan arbeidsproductiviteit door lagere prestaties, bedrijfsongevallen, verzuim, ziekten en arbeidsongeschiktheid te verminderen. Hiertoe behoort óók de preventie van alcoholmisbruik door werknemers buiten de werktijden, want de gevolgen daarvan doen zich mede gelden tot op de werkvloer. Uit onderzoeken in onder meer Australië, Canada, Frankrijk, de Verenigde Staten en Zwitserland is in de afgelopen jaren gebleken dat de schade voor het bedrijfsleven door alcoholmisbruik aanmerkelijk is en noopt tot preventieve maatregelen en behandelprogramma's. Uit het eerder aangehaalde KPMG-onderzoek uit 1996 bleek, dat in ons land de totale kostenpost voor arbeidsorganisaties f 2,5 miljard per jaar bedraagt. Artikel 129 van het Verdrag voor de Europese Unie biedt de grondslag voor een communautair alcoholpreventiebeleid. Momenteel bereidt de Europese Commissie in samenwerking met de lidstaten hiertoe een programma voor. Daarnaast zitten er al beperkte componenten van

alcoholpreventie in de programma's Drugsbestrijding en Gezondheidsbevordering van de Europese Unie.

Overigens is harmonisatie (van de regulering inzake het alcoholaanbod) op volksgezondheidsgronden niet voorzien krachtens voornoemd artikel 129. Harmonisatie in het kader van de voltooiing van de interne markt (handelsbelemmeringen door grensoverschrijdende effecten) blijft zondig en desgewenst wel opportuun.

In dit verband is er trouwens nog geen gemeenschappelijk standpunt over een te harmoniseren alcoholpromillage voor het rijden onder invloed. Een marginale beperking van de inhoud van de alcoholreclame op televisie is wel geharmoniseerd via de richtlijn voor grensoverschrijdende televisie, die in ons land is geïmplementeerd in de Code voor alcoholhoudende dranken van de branche. Verder is een gezamenlijke preventieve EU-aanpak van «alcopops» in voorbereiding.

## **B. ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel 1*

#### A (algemeen)

De aanduiding van de voor de wet verantwoordelijke minister wordt met deze bepaling in samenhang met de definitie van Onze Minister in artikel 1 in de gehele wet in overeenstemming gebracht met de huidige aanduiding.

#### B (artikel 1)

In dit onderdeel is een aantal omschrijvingen gewijzigd of toegevoegd. Het betreft de begrippen minister, horecabedrijf, slijtersbedrijf, lokaliteit, horecalokaliteit, slijtlokaliteit, inrichting en leidinggevende. Voorts zijn enkele technische punten gewijzigd en is de grens waarbij alcohol bevattende drank als alcoholhoudende drank in de zin van de wet wordt beschouwd, aangepast.

In het eerste lid worden omschrijvingen voorgesteld van de begrippen horecabedrijf en slijtersbedrijf. Door de begripsomschrijvingen kunnen de op vele plaatsen in de wet voorkomende verwijzingen naar het huidige artikel 3 eerste lid, achterwege blijven, hetgeen de leesbaarheid van de wet ten goede komt. De omschrijving van horecabedrijf wijkt af van artikel 3, eerste lid, onder a. De daar gebruikte formulering leidt in de praktijk regelmatig tot de discussie of het bedrijfsmatig verstrekken van alcohol wel of niet tot de bedrijfsuitoefening behoort. Thans wordt voorgesteld elke verstrekking van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse die bedrijfsmatig geschiedt, ongeacht of dit wel of niet tegen betaling gebeurt, tot de uitoefening van het horecabedrijf te rekenen. Ditzelfde geldt voor niet bedrijfsmatige verstrekking tegen betaling, waaronder ook valt het vragen van een toegangsprijs, waarna de drankjes gratis zijn. Omdat het verstrekken van alcoholhoudende drank in het algemeen niet de enige activiteit van het horecabedrijf is – veelal is immers ook sprake van het verstrekken van gerechten en het verschaffen van logies –, is de tekst zo geformuleerd dat sprake is van een horecabedrijf als er «in ieder geval» alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse wordt verstrekt. Ook de omschrijving van slijtersbedrijf is zodanig geformuleerd dat ook de niet bedrijfsmatige verstrekking van alcohol tegen betaling onder het begrip slijtersbedrijf valt. Dit betekent dat ook daarvoor een vergunning is vereist.

In het eerste lid zijn verder de begrippen lokaliteit, horecalokaliteit en slijtlokaliteit opgenomen. Een lokaliteit is een besloten ruimte die deel uitmaakt van een inrichting. Een horecalokaliteit en een slijtlokaliteit

hebben een afsluitbare toegang om een duidelijke begrenzing te hebben van deze lokaliteiten. Omdat voor horecalokaliteiten op een aantal punten andere regels gelden dan voor slijtlokaliteiten, wordt tussen deze lokaliteiten onderscheid gemaakt. Terrassen maken geen deel uit van de horecalokaliteit. Zij maken deel uit van de inrichting en moeten in de vergunning staan vermeld. Voor meer toelichting wordt verwezen naar onderdeel K (gewijzigd artikel 9).

Het begrip inrichting is in verschillende opzichten gewijzigd. Allereerst in die zin dat de inrichting een onderdeel kan vormen van een andere besloten ruimte. Daarmee wordt een oplossing geboden voor horecagelegenheden in besloten winkelcentra en in warenhuizen. Voor al deze situaties is het huidige begrip namelijk te ruim, omdat het begrip inrichting thans het gehele besloten winkelcentrum of het gehele warenhuis omvat. Daar de inrichtingeisen voor de hele inrichting gelden, worden als gevolg van deze te ruime formulering thans in deze gevallen ontheffingen verleend. Met het nieuwe begrip is dat niet meer nodig. Wat betreft de thans in het inrichtingenbegrip opgenomen elementen «open aanhorigheden en de in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting gelegen delen van de openbare weg», is een moderne formulering gekozen. Het wetsvoorstel spreekt van terrassen. Dat terrassen op de openbare weg gelegen kunnen zijn, wordt hier niet met zoveel woorden vermeld, evenmin dat zij in de onmiddellijke nabijheid van de horecalokaliteit moeten liggen. Het eerste blijkt voldoende uit artikel 8; het tweede wordt geregeld in artikel 4, derde lid.

Een volgende wijziging van artikel 1, eerste lid, betreft het begrip leidinggevende. De begrippen bedrijfsleider en beheerder in de huidige wet worden vervangen door het algemene begrip leidinggevende, terwijl het begrip nu duidelijk ook de ondernemer omvat. De ondernemer is beschreven onder 1°, de bedrijfsleider is te vinden onder 2° en de beheerder onder 3°. Met het opnemen van de ondernemer wordt het nog wel eens optredende misverstand ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de ondernemer weggenomen. Thans wordt geëxpliciteerd dat ook de ondernemer leidinggevende is. Als gevolg van de modernisering van de vestigingswetgeving is het thans niet meer van belang om het onderscheid tussen bedrijfsleiders en beheerders te handhaven. Voor beiden en voor de ondernemer of de bestuurders van een onderneming gelden de eisen van artikel 5. Zo moeten zij bijvoorbeeld voldoen aan de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag en aan de eis te moeten beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne. Derhalve kan worden volstaan met het algemene begrip leidinggevende. Wij wijzen er op dat bij een besloten vennootschap alle bestuurders aan de eisen moeten voldoen, aangezien bij hen de algemene leiding van de onderneming berust. Voor de goede orde zij opgemerkt dat, in geval de besloten vennootschap een onderdeel is van een holding-structuur, de gestelde eisen gelden op het niveau van de werkmaatschappij, dus niet voor de bestuurders van de «holding». Bij een vennootschap onder firma gelden de eisen voor alle vennoten. Bestuurders van niet-commerciële horeca-inrichtingen vallen niet onder het begrip leidinggevend. Zij worden in het wetsvoorstel met name uitgezonderd. Voor hen gelden dan ook niet de eisen bij of krachtens artikel 5.

Tenslotte is in dit onderdeel een tweetal technische wijzigingen opgenomen. Ten eerste is de temperatuur, waarbij het alcoholpercentage wordt gemeten, verhoogd van vijftien naar twintig graden. Hiermee wordt aangesloten bij de sinds jaar en dag gehanteerde methode voor het meten van alcohol. De tweede wijziging tenslotte betreft de verlaging van het alcoholpercentage in het begrip alcoholhoudende drank van 1,5 naar 0,5. De grens is gelegd bij 0,5 procent, omdat dit ook de laagste grens is waarbij over een alcoholhoudende drank (bier) accijns verschuldigd is. Bij een dergelijk alcoholpercentage is sprake van een zo substantiële

hoeveelheid alcohol, dat kanalisering vanuit een oogpunt van alcoholmatiging geboden is. Met deze grens valt alcoholvrij bier, dat een alcoholpercentage heeft van ten hoogste 0,1 volumeprocent, geheel buiten de werkingssfeer van de wet. Voor een deel van het alcoholarme bier, dat een alcoholpercentage tussen 0,1 en 1,2 volumeprocent kan hebben, is dat eveneens het geval. Door de harmonisatie met het laagste percentage van de accijnswetgeving is de omstandigheid dat slechts een gedeelte van het alcoholarme bier onder de wet valt geen probleem. De regeling is duidelijk en goed te handhaven.

Het nieuwe tweede lid bevat een aangepaste formulering van hetgeen bepaald is in het huidige tweede lid.

Het huidige derde lid van artikel 1 wordt vervangen, omdat deze bepaling overbodig is geworden, nu de in artikel 3, eerste lid, onder c, bedoelde werkzaamheid niet meer als aparte categorie naast het horeca- of slijtersbedrijf wordt vermeld.

Het voorgestelde derde lid bevat een regeling van het onderwerp dat thans in artikel 9 is geregeld. Middelen van vervoer tijdens hun gebruik als zodanig en legerplaatsen zijn thans geheel van de wet uitgezonderd. Ten aanzien van middelen van vervoer wordt met zoveel woorden bepaald dat het gaat om vervoer van personen zoals veerboten en treinen. De uitzondering geldt slechts tijdens hun gebruik als vervoermiddel, dat wil zeggen als zij deelnemen aan het verkeer, dus als zij varen of rijden. Als de vervoermiddelen stil staan, mogen zij geen alcoholhoudende drank verstrekken aan personen die zij niet vervoeren. Voorgesteld wordt dat bij verstrekking van alcoholhoudende dranken in middelen van vervoer en in legerplaatsen wél de artikelen 16, eerste, tweede, derde, vijfde, zevende en achtste lid, 17 en 21, tweede lid, van toepassing zullen zijn. Dit betekent onder meer dat niet verstrekt mag worden aan personen die in kennelijke staat zijn of van wie niet is vastgesteld dat zij de vereiste leeftijd hebben bereikt, dan wel als er gevaar is voor ordeverstoring en dergelijke. Vervoermiddelen die hun oorspronkelijke bestemming hebben verloren kunnen wel een inrichting zijn. Zij moeten dan wel aan de inrichtingseisen voldoen. Te denken valt aan permanent aangemeerde schepen, die met bouwkundige aanpassingen ook nu al als zodanig worden gebruikt.

#### C (artikel 2)

Artikel 2 (oud), waarin is vastgelegd dat het op bestelling afleveren van alcoholhoudende drank in gesloten verpakking aan huizen wordt beschouwd als het bedrijfsmatig verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse, komt te vervallen. Het daar geregelde is ondergebracht in artikel 15a.

Het nieuwe artikel 2, eerste lid, voorziet in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur beperkende regels te stellen ten aanzien van reclame voor alcoholhoudende dranken. Zoals in het algemene deel van deze toelichting is uiteengezet, wordt evenwel vooralsnog uitgegaan van zelfregulering. Als zou blijken dat door de zelfregulering geen betekenisvolle bijdrage wordt geleverd aan het alcoholmatigingsbeleid, zal van overheidswege regulerend worden opgetreden. Zo'n algemene maatregel van bestuur zal in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken tot stand komen. Voor dit niveau van regelgeving is gekozen, omdat een snelle en adequate reactie moet kunnen volgen, indien zelfregulering onvoldoende inhoud zou hebben of krijgen. Indien in zulke situaties telkens formele wetgeving nodig zou zijn, zou een adequate reactie minder goed mogelijk zijn. Anderzijds rechtvaardigt de ingrijpendheid van de mogelijk te stellen regels dat de totstandkoming daarvan met een aantal waarborgen is omkleed. De bevoegdheid tot regelgeving is geclausuleerd door te bepalen dat de regels «in het belang van de volksgezondheid» moeten worden gesteld. De beperkende regels kunnen de vorm krijgen van eisen waaraan reclame moet voldoen, dan wel een

verbod van bepaalde reclame-uitingen inhouden. Overigens zal tussen beide vormen niet steeds een heldere grens te trekken zijn, aangezien het stellen van bepaalde eisen heel wel ertoe zou kunnen leiden dat bepaalde reclame-uitingen de facto niet meer zijn toegestaan.

In de algemene maatregel van bestuur zal, ingevolge de tweede volzin van het eerste lid, moeten worden voorzien in een overgangsregeling voor reclame-uitingen die reeds waren geopenbaard op het tijdstip van inwerkingtreding van de maatregel. Ten aanzien van reclame-uitingen die weliswaar zijn vervaardigd vóór de inwerkingtreding van de maatregel, maar die nog niet ter kennis zijn gekomen van het publiek zal de algemene maatregel van bestuur onverkort gelden.

Het derde lid heeft tot doel te voorkomen dat ook allerlei advertenties en folders waarin met betrekking tot alcoholhoudende drank slechts merken, soorten, prijzen en plaats van verstrekking worden genoemd, onder het eventueel in te stellen reclameverbod zullen vallen.

#### D (artikel 3)

Dit artikel is opnieuw geredigeerd in verband met de introductie van de begrippen horecabedrijf en slijtersbedrijf.

Het huidige tweede lid kan in verband hiermee worden gemist.

Het huidige onderdeel c van het eerste lid, is niet meer opgenomen. Dit onderdeel heeft betrekking op sociëteiten, personeelskantines en dergelijke, die thans zonder meer onder de omschrijving van horecabedrijf vallen. De woorden «daartoe strekkende» geven aan dat de vergunning specifiek wordt verleend ofwel voor de uitoefening van een horecabedrijf, ofwel voor een slijtersbedrijf. Ingevolge het voorgestelde artikel 29, wordt in de vergunning vermeld tot welke bedrijfsuitvoering zij strekt.

#### F (artikel 4)

Het huidige derde lid van artikel 4, maakt het mogelijk dat een vergunning overgaat op rechtverkrijgenden onder algemene titel. Nu de ontheffingen van de artikelen 37, 39, 40, 43 en 44 zijn afgeschaft is een rechtsverkrijging onder algemene titel niet meer op zijn plaats. Het artikellid kan derhalve vervallen.

Thans is als derde lid de regeling omtrent de situering van terrassen opgenomen. Voor alle bestaande terrassen blijft de eis dat zij in de onmiddellijke nabijheid van de horecalokaliteit zijn gelegen. Het nieuwe inrichtingenbegrip maakt ook terrassen met alcoholverstrekking mogelijk in winkels. Voor zover hiervan sprake is, zal het voornamelijk gaan om warenhuizen. Voor dit soort terrassen is bepaald dat zij onmiddellijk moeten aansluiten op de horecalokaliteit. Dit om het verbod op het combineren van winkelnering en alcoholverstrekking voor gebruik ter plaatse zo goed mogelijk overeind te houden.

#### G (artikel 5)

Leidinggevenden moeten volgens het voorstel de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. Dat is in overeenstemming met wat naar de huidige inzichten aan personen van 21 jaar kan worden overgelaten. Hiermee wordt bovendien aangesloten bij de huidige ontheffingenpraktijk. Voor personen beneden de leeftijd van 21 jaar kan geen ontheffing meer worden verleend. Dat kwam in de praktijk ook al nagenoeg niet voor. Voor de goede orde merken wij nog op dat de leeftijd van 21 jaar niets van doen heeft met de vroegere meerderjarigheidsgrens, doch gezien moet worden als een leeftijd waarop in het huidige tijdsgewricht het overwicht, dat in de betrokken functie nodig is, verwacht mag worden.

#### H (artikel 5a)

Dit artikel bevat de aanvullende voorwaarde voor de vergunningverlening aan alle rechtspersonen, zoals in artikel 3a omschreven. De bepaling verplicht het bestuur van niet-commerciële rechtspersonen met een kantine in eigen beheer om vooraf een reglement betreffende de verstrekking van alcoholhoudende drank op te stellen. Het reglement moet waarborgen dat de verstrekking op sociaal-hygiënische wijze geschiedt. Als onderwerpen voor een bestuursreglement valt te denken aan: regels omtrent omgaan met agressie en normafwijkend gedrag, tegengaan van druggebruik en seksuele intimidatie, beperkingen aan het assortiment alcoholhoudende dranken, beleid ter promotie van alcoholvrije dranken en voorschriften over de prijsverhouding tussen alcoholhoudende en alcoholvrije dranken.

#### I (artikel 6)

Op grond van dit artikel blijft het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur in het belang van de sociale hygiëne eisen aan inrichtingen te stellen. In het licht van de huidige stand van zaken zijn de bepalingen, opgenomen in het huidige derde en vierde lid van dit artikel, achterhaald. Uit een oogpunt van vereenvoudiging en rechtszekerheid stellen wij voor uitsluitend nog normen op landelijk niveau te formuleren. Alle eisen zullen derhalve in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Daarom vervalt met het voorstel het derde en vierde lid, alsmede de daarmee direct verband houdende leden zes en zeven. Het huidige eerste en tweede lid zijn samengevoegd.

#### J (artikel 8)

Dit artikel bepaalt nog slechts dat met een vergunning alleen op de openbare weg alcoholhoudende drank mag worden verstrekt waar dit door burgemeester en wethouders nadrukkelijk is toegestaan. Het gaat hier om terrassen die niet op het eigen terrein van de horecabedrijf gesitueerd zijn. Het artikel kan overigens slechts betrekking hebben op een vergunning voor de uitoefening van het horecabedrijf, aangezien op grond van artikel 9, tweede lid, terrassen bij slijterijen verboden zijn, omdat het slijtersbedrijf alleen in een slijtlokaliteit mag worden uitgeoefend.

Het huidige onderdeel a is ingebouwd in het nieuwe artikel 9, waarin in het eerste lid wordt verboden in een horecabedrijf alcoholhoudende drank (voor gebruik ter plaatse) te verstrekken elders dan in lokaliteiten of op terrassen die in de vergunning staan vermeld.

#### K (artikel 9)

Het huidige artikel 9 kan vervallen, omdat het hierin bepaalde in artikel 1 is opgenomen. In het eerste lid van het nieuwe artikel 9 wordt bepaald dat het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse (dat wil zeggen in een horecabedrijf) uitsluitend mag geschieden in een horecalokaliteit en op een terras. Zoals in de toelichting op artikel 8 al is vermeld, is deze verstrekking alleen toegestaan in lokaliteiten en op terrassen die in de vergunning zijn vermeld.

Een uitzondering op dit verbod wordt gemaakt voor de room-service en de aanwezigheid van mini-bars op hotelkamers, mits dit gebeurt vanuit een horecalokaliteit. Het gaat dus altijd om alcoholverstrekking binnen een inrichting die beschikt over een horecavergeving. Door deze wijziging wordt het huidige ontheffingenbeleid overbodig.



#### L (artikel 10)

De voorgestelde nieuwe tekst is een gevolg van de introductie van de begrippen horecalokaliteit en slijtlokaliteit.

#### M (artikel 11)

Voorgesteld wordt artikel 11 opnieuw te formuleren. In de eerste plaats is de redactie aangepast in verband met de nieuwe begrippen.

Voorts wordt een onderscheid aangebracht tussen horecabedrijven en slijtersbedrijven. Voor slijters geldt een verbod om andere producten te verkopen binnen de slijtlokaliteit, behoudens de uitzonderingen opgenomen in de in de begripsomschrijving van artikel 1 bedoelde algemene maatregel van bestuur. Met deze bepaling wordt beoogd te voorkomen dat het publiek door het aanbieden van niet tot het slijtersbedrijf behorende activiteiten als speeltoestellen voor kinderen of een inzamelpunt voor lege emballage verleid wordt tot het kopen van alcoholhoudende drank en in het bijzonder van sterke drank.

Het verbod van kleinhandel in een horecalokaliteit is thans neergelegd in het tweede lid. Onder dat verbod valt uiteraard ook de verkoop van drugs, hetgeen overigens al op grond van de Opiumwet verboden is. Aangezien ook overtreding van het verbod van kleinhandel ingevolge het wetsvoorstel een grond wordt voor intrekking van de vergunning ontstaat een aanvullende mogelijkheid vanwege deze verboden kleinhandel de vergunning in te trekken.

Voor de horecabranche valt het verstrekken van etenswaren die direct kunnen worden geconsumeerd onder de uitoefening van het horecabedrijf, en niet onder het begrip kleinhandel. Om het verstrekken van afhaalmaaltijden – dat zijn maaltijden die geen nadere bereiding, zoals opwarming elders, behoeven – mogelijk te maken, zijn deze van het verbod van kleinhandel uitgezonderd. Het voorgestelde derde lid breidt de beperkingen van het huidige artikel 11 uit. Het verstrekken van alcoholhoudende drank in combinatie met openbare ver- of opkopen, videoverhuur, postagentschappen en andere diensten is daarmee eveneens verboden. Het slechts aan bezoekers beschikbaar stellen van faciliteiten, zoals telefoon, fax en biljarttafel is geen dienstverlening en derhalve toegestaan. Voor de aanwezigheid van een kansspelautomaat geldt in ieder geval dat dit slechts kan als dit krachtens de Wet op de kansspelen is toegestaan.

#### N (artikel 11a)

Van het huidige artikel 11 wordt naar schatting ongeveer 400 maal per jaar ontheffing verleend in verband met het te ruime begrip inrichting in de huidige bepaling. Als voorbeeld noemen wij tapijtverkoop in een aparte zaal van een groot horecabedrijf. Door de vervanging van het begrip inrichting in lokaliteit is dat wel mogelijk. Deze vervanging levert derhalve een aanzienlijke besparing van bestuurslasten op. Dit noodzaakt echter wel tot introductie van het eerste lid van het onderhavige artikel, waarin is bepaald dat de publieksingang van een ruimte – waaronder zaalruimte van een horecabedrijf – waarin goederen worden verkocht, niet mag worden bereikt via een lokaliteit of andere ruimte waar alcoholhoudende drank aanwezig is. Met dit verbod wordt beoogd te voorkomen dat het winkelend publiek in verleiding wordt gebracht tot het nuttigen van alcoholhoudende drank. In een warenhuis en besloten winkelcentrum moet een café of restaurant voorzien zijn van een afsluitbare toegang. In het eerste lid van artikel 11a wordt een uitzondering gemaakt voor de verkoop van condooms en damesverband. Artikel 11 bevat thans een uitzondering op het verbod van kleinhandel in een inrichting voor het door middel van automaten verkopen van middelen ter voorkoming van

zwangerschap. Deze bepaling – uitgebreid met damesverband – wordt opgenomen in het voorgestelde artikel 11a, omdat deze producten niet worden verkocht in de horecalokaliteit zelf, maar in een andere lokaliteit binnen de inrichting, namelijk op het toilet. Damesverband is toegevoegd, omdat de verkoop daarvan in horecagelegenheden een normale zaak wordt geacht en in het belang is van de volksgezondheid.

Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat slijtlokaliteiten niet rechtstreeks in verbinding mogen staan met ruimten waarin daarvermelde bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden. Er zal altijd een verkoopvrije ruimte als sluis tussen moeten zitten. Ook dit is een uitwerking van de gedachte, dat het publiek niet verleid mag worden tot de aankoop van alcoholhoudende drank. Op deze wijze wordt voorkomen dat alcoholhoudende drank in de verkoopstrategie van winkels in andere goederen een rol kan spelen («trafficking»). Dit is een aan de huidige omstandigheden aangepaste uitwerking van de aloude opvatting dat de toegang van een slijterij aan de openbare weg dient te liggen.

#### O (artikel 12)

Dit artikel kan vervallen aangezien het hierin bepaalde opgenomen is in artikel 15a.

#### P (artikel 13)

Het voorgestelde artikel 13 heeft tot doel de ontheffingenpraktijk ingevolge het huidige artikel 44 overbodig te maken. Daartoe is het nodig dat in de enkele gevallen waarin thans nog ontheffing moet worden gevraagd, het verbod niet langer geldt. Die gevallen betreffen de hotelkamersituatie. Het verbod geldt thans ook voor hotelkamers, zodat het verboden is op hotelkamers via automaten alcoholhoudende drank beschikbaar te stellen. In verband hiermee is artikel 13 opnieuw geformuleerd in die zin dat het verbod op drankautomaten niet geldt indien deze zich bevinden in hotelkamers, behorend tot een inrichting waarin het horecabedrijf rechtmatig wordt uitgeoefend. Drankautomaten op de gang blijven verboden, omdat ook ander publiek dan hotelgasten daar zonder toezicht de drank zou kunnen betrekken.

#### Q (artikel 14)

Het huidige artikel 14 bevat twee elementen: verpakkingseisen en vermelding van het alcoholpercentage. Aan dit laatste is geen behoefte meer, nu dat op grond van de Warenwet is geregeld. Voorgesteld wordt de verpakkingnorm, die thans in een ministeriële regeling is opgenomen, rechtstreeks in de wet op te nemen. Aan verdergaande regulering is namelijk geen behoefte. De verpakkingnorm geldt bij het verstrekken en het afleveren van alcoholhoudende dranken.

#### R (artikel 15)

Het huidige artikel 15 maakt het mogelijk zwak-alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse te verstrekken in de uitoefening van elk ander bedrijf dan het slijtersbedrijf, mits dit niet incidenteel gebeurt. De voorgestelde wijziging beperkt die mogelijkheid tot een drietal typen bedrijven.

1. Winkels waarin in overwegende mate levensmiddelen worden verkocht of uitsluitend zwak-alcoholhoudende dranken en alcoholvrije dranken.  
Onder deze omschrijving vallen de supermarkten, de poeliers, de delicatessenzaken, de slaggers, de viswinkels en melk- en groentezaken.

Verder behoren tot deze categorie de speciaalzaken in bier of wijn, al dan niet in combinatie met alcoholvrije drank.

2. Winkels waarin een gevarieerd assortiment aan levensmiddelen te koop is.

Deze categorie behelst de warenhuizen met een afdeling waarin een gevarieerd assortiment levensmiddelen wordt verkocht. Warenhuizen met een beperkt en eenzijdig aantal levensmiddelen in het assortiment vallen hier dus niet onder.

3. Cafetaria's, snackbars en dergelijke.

Het betreft hier nooit horecabedrijven (ook niet als het gaat om een cafetaria of snackbar met vergunning), omdat horecabedrijven geen alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse mogen verstrekken.

In het tweede lid is vermeld dat het in het eerste lid vervatte verbod niet geldt ten aanzien van het verstrekken in winkels of in cafetaria's, snackbars en dergelijke.

Loketverkoop is en blijft verboden. Bij loketverkoop is er immers geen sprake van verkoop in een winkel of in een cafetaria.

Dit artikel beoogt te voorkomen dat de verkoop van alcohol zich uitbreidt tot allerlei bedrijven, waarin alcohol nu nog een branchevreemd artikel is.

Het derde lid strekt ertoe in de winkelruimte een duidelijk fysiek onderscheid te bewerkstelligen tussen alcoholvrije en alcoholhoudende dranken. Zo is tevens gewaarborgd dat «alcopops» en andere modieuze drankjes, die door hun verschijningsvorm soms nogal lijken op flesjes limonade, blikjes fris of energiedrank, in het schap bij het bier en de wijn worden geplaatst. Aldus kunnen kinderen, jongeren en hun ouders niet worden misleid.

#### S (artikel 15a)

Dit artikel regelt het opnemen van bestellingen en het afleveren van bestelde alcoholhoudende dranken. In het eerste lid wordt dit voor wat betreft sterke drank verboden, behalve voor slijterijen en partijen-cateringbedrijven. In de tweede volzin van het eerste lid wordt een definitie gegeven van partijen-catering. Het dient te gaan om bedrijfsmatige dienstverlening op een besloten feest van een particulier. Het gaat derhalve niet om openbare evenementen. Verder wordt de locatie waar verstrekt wordt door de opdrachtgever bepaald. Die locatie moet normaal voor andere activiteiten gebruikt worden. Het element dienstverlening is opgenomen om aan te geven dat de cateraar niet alleen aflevert, maar ook bij de opdrachtgever diensten verricht, waarbij gedacht kan worden aan het bereiden van gerechten en het serveren van drank en eetwaren. De pizzakoerier en vergelijkbare besteldiensten vallen derhalve niet onder het begrip.

Het tweede lid verbiedt het opnemen van bestellingen en het afleveren van zwak-alcoholhoudende drank, behalve, zoals de wet het noemt, vanuit «een niet voor publiek toegankelijke besloten ruimte waarin overeenkomstige bestellingen plegen te worden aanvaard» (daarbij valt te denken aan magazijnen van besteldiensten en partijen-cateringbedrijven) en vanuit levensmiddelenwinkels, warenhuizen met levensmiddelen, cafetaria's en dergelijke en slijterijen.

In dit artikel wordt ook gesproken van «doen afleveren» om aan te geven dat ook bij gebruik van tussenpersonen alle wettelijke bepalingen gelden.

#### T (artikel 16)

Zoals in het algemene deel van de toelichting al is vermeld, is het verbod op het verstrekken van alcoholhoudende drank, respectievelijk sterke drank, niet direct gekoppeld aan het nog niet bereikt hebben van de

leeftijd van 16, respectievelijk 18 jaar, maar geldt het verbod ten aanzien van een ieder van wie niet is vastgesteld dat hij of zij ten minste 16, respectievelijk 18 jaar, is, tenzij betrokkene die leeftijden overduidelijk gepasseerd is.

Niet alleen de rechtstreekse verkoop aan jongeren beneden 16, respectievelijk 18 jaar, is verboden, maar ook de indirecte, aangezien is bepaald dat onder het verstrekken aan een niet gekwalificeerde ook valt het verstrekken van alcoholhoudende drank aan iemand van wie is vastgesteld dat deze de vereiste leeftijd heeft bereikt, terwijl de drank kennelijk bedoeld is voor jongeren aan wie niet mag worden verstrekt. Dit maakt de effectiviteit van de regeling groter, aangezien daarmee onder het verbod ook valt het verstrekken aan jongeren vanaf 16, respectievelijk 18 jaar, die de drank duidelijk bestellen voor andere jongeren aan wie die drank niet mag worden verstrekt. Het zal dus bijvoorbeeld niet zo kunnen zijn dat «16-plussers» met dienbladen vol bier heen en weer lopen naar tafeltjes met kinderen en jongeren van wie niet is vastgesteld dat zij ten minste 16 jaar zijn.

In grootschalige dansgelegenheden, waar zich honderden drinkende jongeren bevinden, zou het voor de verstrekker te moeilijk en ook te veel gevraagd zijn om telkens snel en goed de leeftijd van alle jonge klanten adequaat vast te stellen. Hierdoor zou ook de taak van de handhavers onevenredig zwaar worden. Daarom wordt in het derde lid een toegangseis van 16 jaar voor de grotere dansgelegenheden, zoals discotheken, voorgesteld. De leeftijdscontrole voor de consumenten van zwak-alcoholhoudende dranken kan zo éénmalig door de portier geschieden. In dit verband is de caesuur gelegd bij 300 m<sup>2</sup>, omdat er blijkens de huidige maatstaven dan sprake is van een grotere dansgelegenheid en in de praktijk blijkt dat er zich vanaf grofweg die omvang problemen voordoen. Het verbod geldt alleen voor dansgelegenheden waar alcoholhoudende drank aanwezig is en gedurende de tijd dat de horecalokaliteit voor het publiek geopend is. Het laatste brengt mee dat tijdens besloten feesten wel alcohol en kinderen jonger dan 16 jaar in de lokaliteit aanwezig mogen zijn. Besloten (familie)feesten vallen derhalve niet onder het onderhavige verbod.

Het spreekt voor zich dat de vaststelling van de vereiste leeftijd dikwijls achterwege kan blijven, namelijk in al die gevallen waar op het eerste gezicht duidelijk is dat het gaat om een volwassen klant in de supermarkt, de slijterij of het café. Kortom, aan personen die zonder twijfel de vereiste leeftijd hebben bereikt, kan zonder meer worden verstrekt. Deze uitzondering is neergelegd in het vijfde lid.

Verstrekkers van alcohol verplichten tot het zonodig vaststellen van de vereiste leeftijd brengt met zich dat jongeren die drank willen kopen in een winkel of bestellen in de horeca een betrouwbaar document bij zich zullen moeten hebben, waaruit hun leeftijd is af te leiden en dat is voorzien van een pasfoto. De documenten genoemd in het eerste lid van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht kunnen hiertoe ingevolge het voorgestelde vijfde lid in elk geval dienen. Daarnaast zullen op grond van dit lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur andere documenten, die aan beide genoemde voorwaarden voldoen en betrouwbaar zijn, kunnen worden aangewezen. Daarbij valt onder meer te denken aan het bromfietscertificaat, een rijbewijs, de Europese identiteitskaart, de collegekaart en de jaarkaart voor het openbaar vervoer. Als aanvullende optie is denkbaar dat er een speciale leeftijdskaart tot stand komt, die specifiek is bedoeld voor het adequaat vaststellen van de vereiste leeftijden bij de verstrekking van alcoholhoudende dranken, de verkoop van tabaksproducten, het deelnemen aan kansspelen en de toegang tot coffee shops.

De gemeentelijke bevoegdheid van het huidige vierde lid, onder a, komt te vervallen voor zover deze betrekking heeft op het verstrekken van alcoholhoudende drank aan jeugdigen. Deze bepaling biedt gemeenten

thans de mogelijkheid binnen zekere marges (een hogere leeftijd dan 16, respectievelijk 18, maar niet boven de 21 jaar) de leeftijdsgrenzen voor personen aan wie alcoholhoudende drank wordt verstrekt, op te trekken. Van deze mogelijkheid wordt nauwelijks gebruik gemaakt. De gemeentelijke bevoegdheid van het vierde lid, onder b, die inhoudt dat de aanwezigheid van personen jonger dan 21 jaar in bepaalde horecagelegenheden kan worden verboden, blijft in het voorgestelde zesde lid gehandhaafd. Gebleken is, dat in horecalokaliteiten evenementen plaatsvinden met het oog waarop gemeenten behoefte hebben leeftijds-grenzen te stellen. Gedacht kan worden aan een minimum-leeftijd voor de toegang tot houseparty's of grootschalige evenementen. Als echter houseparty's plaatsvinden in andere gelegenheden dan inrichtingen of in inrichtingen van een niet in de gemeentelijke verordening vermelde aard, kan de gemeente op grond van deze wet geen leeftijdsgrens vaststellen. Het huidige vijfde lid is niet meer opgenomen uit een oogpunt van deregulering. In de praktijk is van dit lid nauwelijks gebruik gemaakt. Toegevoegd is een zevende lid, dat bepaalt dat op alle verstrekkingspunten van alcoholhoudende drank borden met goed leesbare tekst moeten zijn opgehangen, vermeldend welke leeftijdsgrens of -grenzen daar gelden. Zo zal in een supermarkt uitsluitend gemeld hoeven worden dat geen alcoholhoudende drank mag worden verstrekt aan beneden 16-jarigen, omdat daar geen sterke drank mag worden verstrekt. In slijterijen en in de horeca, waar zowel zwak-alcoholhoudende als sterke drank mag worden verstrekt, moeten de leeftijdsgrenzen van 16 en 18 jaar worden vermeld. Bij slijtlokaliteiten en grotere dansgelegenheden moeten bij de toegang borden worden aangebracht die vermelden welke leeftijdseis voor de toegang geldt.

#### V (artikel 17a)

Voor een toelichting op dit artikel verwijzen wij allereerst naar het algemene deel van de toelichting, alwaar de nieuwe instrumenten van het alcoholmatigingsbeleid zijn besproken.

Hoewel de voorgestelde wijziging van artikel 15 de verkoop van zwak-alcoholhoudende drank zich beperkt tot levensmiddelenzaken en speciaalzaken voor alcoholvrije en zwak-alcoholhoudende dranken, waartoe op dit moment benzinestations niet gerekend kunnen worden, is in onderdeel a van het eerste lid voor alle duidelijkheid toch expliciet een verbod opgenomen om alcohol te verkopen op plaatsen waar benzine aan particulieren wordt verstrekt en in winkels die aan een benzinestation zijn verbonden. Dit om te voorkomen dat door assortimentsuitbreiding bij benzinestations of de vestiging van winkels daarbij, de alcoholverkoop toch mogelijk zou zijn. Een en ander betekent dat het in winkels waar normaliter ingevolge artikel 15 wel zwak-alcoholhoudende drank mag worden verkocht, verboden is alcohol te verkopen als zij aan een benzinestation zijn verbonden.

De soms voorkomende situatie dat een supermarkt een aan die supermarkt verbonden benzinepomp exploiteert, valt niet onder het verbod. In zo'n situatie gaat het namelijk niet, zoals de omschrijving in onderdeel a luidt, om een winkel die aan een benzinestation is verbonden. Onderdeel b van het eerste lid verbiedt het verstrekken van alcoholhoudende drank in winkels in wegrestaurants langs autowegen en autosnelwegen.

Het verbod opgenomen in het eerste lid, onder c, strekt ertoe het gebruik van alcohol tijdens werktijd op de werkplek te voorkomen (zie toelichting algemeen deel). Het tweede lid bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur het verstrekken van alcoholhoudende dranken kan worden verboden in stadions in gebruik bij organisaties van betaald voetbal tijdens wedstrijden, in sportaccommodaties van bij die maatregel aan te wijzen takken van sport, in gebouwen van bij die maatregel aan te wijzen

categorieën van instellingen op het terrein van maatschappelijke dienstverlening, van sociaal cultureel werk, van gezondheidszorg en van onderwijs, of in bij die maatregel aangewezen delen van die gebouwen. Het ligt niet in de bedoeling instellingen die een woonfunctie hebben, zoals verzorgingstehuizen, aan te wijzen. Dit zou de bewoners te zeer in hun persoonlijke vrijheid belemmeren.

Het derde lid bepaalt dat bij de maatregel waarbij stadions of andere categorieën van inrichtingen worden aangewezen, kan worden bepaald dat het verbod zich ook uitstrekt over de daarbij behorende open aanhorigheden.

De algemene maatregel van bestuur die op grond van dit artikel kan worden vastgesteld zal in overleg met de daarbij betrokken ministers worden voorbereid.

#### W (artikel 18)

Artikel 18, eerste lid, heeft betrekking op de mogelijkheden op basis van een gemeentelijke verordening de plaatsen waar alcohol mag worden verstrekt geheel of gedeeltelijk aan banden te leggen. In dat lid wordt aan gemeenten een instrument geboden om te verbieden dat alcoholhoudende drank wordt verkocht of getapt. Het betreft hier zowel een verbod voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse als elders dan ter plaatse en zowel het verstrekken in horeca- en slijters-bedrijven als in bedrijven waarin op grond van artikel 15 slechts zwak-alcoholhoudende dranken mogen worden verstrekt. Voor deze laatste categorie bedrijven kan het verbod alleen betrekking hebben op een beperkte periode. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeente kan bepalen dat verkoop van alcoholhoudende drank door slijterijen, cafés en supermarkten is verboden bij wedstrijden van betaald voetbal die naar verwachting verstoring van de openbare orde tot gevolg kunnen hebben. De gemeente kan bovendien in het belang van jeugdbescherming verkoop in een inrichting in de buurt van scholen of andere gelegenheden waar veel jeugdigen komen verbieden.

De mogelijkheid de winkelverkoop van zwak-alcoholhoudende drank tijdelijk stil te leggen is een uitbreiding van de bevoegdheden die gemeenten thans bezitten, aangezien het op grond van het huidige artikel 18 (oud onderdeel c) slechts mogelijk is het slijten van sterke drank te verbieden (naast het verbod voor tappen van alcoholhoudende drank). Uit oogpunt van openbare orde is er behoefte aan een uitbreiding van de mogelijkheden in de voorgestelde zin; verstoring gedrag vindt immers ook vaak zijn oorzaak in overmatig gebruik van zwak-alcoholhoudende drank.

Indien het verbod wordt beperkt tot bepaalde inrichtingen of tot een gedeelte van de gemeente of tot een verbod van beperkte duur dient ook daarin ingevolge het tweede lid, vanwege de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid in de gemeentelijke verordening te worden voorzien.

Het voorgestelde derde lid, biedt de mogelijkheid bij gemeentelijke verordening vooraf – dat wil zeggen bij de afgifte van de vergunning – voorschriften en beperkingen aan de vergunning te verbinden. Ook de mogelijkheid daartoe, de omstandigheden waaronder en de aard van de voorschriften moeten in de verordening worden opgenomen. Het artikellid maakt het tenslotte mogelijk dat de gemeente in de verordening opneemt in welke gevallen de vergunning beperkt kan worden tot het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank.

De gemeente moet de inspecteur horen voordat de verordening wordt vastgesteld. Thans komt de inspecteur pas aan bod bij de beoordeling van de verordening door de provincie (artikel 46). Artikel 46 wordt echter geschrapt. De betrokkenheid van de inspecteur bij de eerste fase kan de kwaliteit van de verordeningen evenwel vergroten.

Naast het algemene toezicht op de gemeenten, blijven de provincies bij de

uitvoering van deze wet betrokken als vergunningverlenende instantie voor die gevallen waarin de gemeente een horecabedrijf (of eventueel een slijtersbedrijf) uitoefent.

Door de verplichting dat de inspecteur met betrekking tot zijn oordeel over de ontwerp-verordening een afschrift aan gedeputeerde staten zendt en dat uiteraard ook een afschrift van de vastgestelde verordening aan dit college dient te worden gezonden is afdoende gewaarborgd dat de provinciale rol naar behoren kan worden vervuld.

X (artikelen 19 en 20)

Het verbod om in horecabedrijven loonbetalingen te doen (artikel 19) stamt uit het pre-girale tijdperk en kan derhalve vervallen.

Artikel 20 dient te vervallen, aangezien de daarin opgenomen bevoegdheid tot het instellen van een verbod vrouwelijke personen in een horecabedrijf dienst te laten doen zonder toestemming van de burgemeester discriminerend is.

Y (artikel 21)

Het nieuwe eerste lid bevat het verbod een horecalokaliteit geopend te houden als er geen leidinggevende in de inrichting aanwezig is. Deze eis is opgenomen omdat van verantwoorde bedrijfsuitoefening geen sprake kan zijn als niet ten minste één van de leidinggevenden aanwezig is, die de verantwoordelijkheid daarvoor draagt. Dit sluit aan op vaste jurisprudentie. De leidinggevenden staan vermeld op de vergunning voor de desbetreffende inrichting. Bij filiaalbedrijven kan het nodig zijn dat een leidinggevende tijdelijk in een ander filiaal werkzaam is. Een dergelijke vervanging is ingevolge het eerste lid toegestaan door de formulering dat een leidinggevende aanwezig moet zijn die op enige vergunning van dezelfde ondernemer staat vermeld. In combinatie met de eis van artikel 31 dat leidinggevenden op de vergunning van de inrichting waaraan zij leiding geven moeten staan, kan het uitsluitend gaan om incidentele vervanging. Indien er nieuwe leidinggevenden in een filiaal komen te werken, moet de oude vergunning worden ingetrokken.

Het huidige tweede lid behelst de gemeentelijke bevoegdheid een hogere minimum-leeftijd voor personeel in de horeca of slijterij dan de vigerende van 16 jaar te vereisen. Daaraan bestaat geen behoefte meer nu de mogelijkheid van verhoging tot 18 jaar van die minimum-leeftijd op deze verkooppunten in algemene zin geregeld is. Bovendien gebruiken gemeenten deze bevoegdheid in de praktijk nauwelijks. Het huidige tweede, derde en vierde lid van artikel 21 kunnen om die redenen vervallen. Het voorgestelde nieuwe tweede lid bepaalt dat de minimum-leeftijd voor dienstdoend personeel in de horeca en slijterijen 16 jaar blijft. Het nieuwe derde lid bepaalt dat de minimum-leeftijd voor het bedienende personeel in de horeca en slijterijen bij algemene maatregel van bestuur op 18 jaar kan worden gesteld. Dit kan echter alléén als dat voor de naleving van de consumentenleeftijdsgrenzen of de toegangseis voor slijterijen noodzakelijk is. Daarbij geldt dan een uitzondering voor jongeren die een in die maatregel aan te geven officiële beroepsopleiding volgen. Het betreft op dit moment de opleiding bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsopleiding en in de Wet op het Cursorisch Beroepsopleiding.

Z (artikel 23)

Artikel 23 is opnieuw geredigeerd. De structuur van het huidige artikel achten wij dermate ondoorzichtig, dat een geheel nieuwe redactie wordt voorgesteld. Het huidige artikel is zodanig opgebouwd dat eerst sprake is van een aantal totale verboden, waarbij de overige leden de gronden

bevatten waarop men zich van de overtreding van deze verboden kan disculperen. Op deze disculpatiegronden wordt in het huidige zevende lid vervolgens weer een uitzondering gemaakt. Het artikel is thans zo opgezet dat degene die rechtmatig een horecabedrijf of een slijtersbedrijf uitoefent – dat wil zeggen met een vergunning – niet meer door de verboden van artikel 23 wordt getroffen. De overige disculpatiegronden zijn nu onmiddellijk bij het desbetreffende verbod geplaatst, zodat sneller duidelijk wordt wat verboden is en tot wie het verbod zich richt. Het artikel bevat in het derde lid een inhoudelijke wijziging. Voor zover artikel 23 betrekking heeft op het aanwezig hebben van alcoholhoudende drank in of op een vervoermiddel, wordt voorgesteld ook het aanwezig hebben van die drank aan het vervoermiddel onder het verbod te brengen; dat vergemakkelijkt de controle en sluit aan bij de praktijk. Het voorgestelde derde lid laat wel toe dat degene die een bedrijf heeft, bestaande uit het rondtrekkend uitoefenen van de ambulante handel in een gevarieerd assortiment levensmiddelen en huishoudelijke artikelen (de SRV-man), daarnaast binnen het vervoermiddel zwak-alcoholhoudende drank aan de man mag brengen. De wet eist derhalve dat de verkoop alleen mag geschieden aan klanten die het vervoermiddel betreden. Het betreft de legalisatie van een sedert vele jaren bestaand gedoogbeleid. Er is dus sprake van een beperkte gelijkstelling van de ambulante en sedentaire handel. Deze gaat echter niet zover dat al degenen die in een winkel zwak-alcoholhoudende drank mogen verkopen dit ook ambulant mogen doen. Dit zou namelijk een uitbreiding van de mogelijkheden betekenen die met dit wetsvoorstel, dat gericht is op alcoholmatiging, niet wordt beoogd. In de praktijk van de controle is gebleken dat de opsporing van strafbare feiten wordt bemoeilijkt door de omstandigheid dat de uitoefening van een bedrijf waar mede zwak-alcoholhoudende drank wordt verkocht, als disculpatiegrond geldt, zonder dat hieraan de voorwaarde is verbonden dat de bedrijfsuitoefening rechtmatig moet zijn. Aan dit bezwaar wordt tegemoet gekomen door telkens de eis op te nemen dat de bedrijfsuitoefening rechtmatig moet zijn.

#### AA (artikel 25)

Als gevolg van de modernisering van de vestigingswetgeving, waarbij alle vestigingswettelijke eisen uit de huidige Drank- en Horecawet naar de vestigingswetgeving zijn overgeheveld, behoort de bevoegdheid om nadere gegevens te verlangen, die deel moeten uitmaken van de vergunningaanvraag, uitsluitend aan mij toe. Het voorgestelde tweede lid (onderdeel 2) is een noodzakelijke aanvulling op de in artikel 18, derde lid, opgenomen bevoegdheid bij gemeentelijke verordening extra voorschriften en beperkingen vast te stellen, die aan de vergunning kunnen worden verbonden.

#### BB (artikel 26)

In het eerste onderdeel wordt ook het niet hebben van een reglement omtrent het sociaal-hygiënisch beleid door de niet-commerciële horeca (artikel 5a) als grond genoemd voor het weigeren van een vergunning. In het tweede onderdeel wordt voorgesteld een onderdeel d aan de weigeringsgronden toe te voegen, hetwelk de gemeenten een handvat biedt over te gaan tot weigering van de vergunning, indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat bij of krachtens de wet gestelde verboden zullen worden overtreden, of dat in strijd zal worden gehandeld met aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften. De mogelijkheden voor gemeenten om een adequaat plaatselijk alcoholmatigings- en reguleringsbeleid te voeren worden daarmee vergroot, hetgeen tevens



past in het streven te komen tot een meer omvattende en doeltreffende decentralisatie.

Het huidige tweede lid kan vervallen, omdat deze weigeringsgrond, die is gekoppeld aan eisen te stellen aan de echtgenoot en de kinderen, derhalve aan personen die niet per se aan het bedrijf verbonden zijn, niet meer past in de huidige tijd.

In het derde onderdeel wordt een nieuw tweede lid voorgesteld dat gemeenten de mogelijkheid biedt een vergunning te weigeren voor een inrichting waarvoor de vergunning is ingetrokken omdat er zich feiten hebben voorgedaan, die de vrees wettigden dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid. Dit kan alleen als de burgemeester en wethouders bij de intrekking hebben bepaald dat zulks mogelijk zal zijn en daarbij een termijn hebben vastgesteld gedurende welke dat kan. Deze termijn kan maximaal vijf jaar bedragen. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten in bepaalde situaties tot vergunningverlening zouden moeten overgaan, waarin dit (nog) niet verantwoord is. Het stelsel van imperatieve vergunningverlening – indien geen van de weigeringsgronden aanwezig is – blijft immers onverkort van kracht (zie artikel 28, eerste lid).

#### CC (artikel 28)

Voor een goed en derhalve geactualiseerd bestand van geldige vergunningen is het noodzakelijk dat ook de inspectie beschikt over de wijzigingen en intrekkingen ervan. Een dergelijk bestand is onontbeerlijk in verband met toezicht en opsporing. Derhalve wordt voorgesteld de bestaande lacune in dit bestand aan te vullen. In artikel 38 wordt eenzelfde wijziging aangebracht ten aanzien van besluiten met betrekking tot de nog resterende ontheffing.

Als gevolg van het schrappen van het administratieve beroep op gedeputeerde staten komt de tweede volzin van het tweede lid te vervallen. De inspecteur kan een bezwaarschrift indienen bij burgemeester en wethouders en zonodig schorsing bij de rechtbank vragen.

#### DD (artikel 29)

In dit artikel wordt een opsomming gegeven van de gegevens die in de vergunning moeten worden vermeld. Het betreft de natuurlijke of rechtspersoon aan wie de vergunning is verleend, tot welke bedrijfsuitoefening – dat wil zeggen tot de uitoefening van een horecabedrijf of een slijtersbedrijf – de vergunning strekt, de plaats van de inrichting en de situering van de lokaliteiten en terrassen. Verder moeten de leidinggevenden – dit zijn zowel de ondernemers, als de bedrijfsleiders en de beheerders – en de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden in de vergunning worden vermeld. Hiermee wordt getracht het toezicht op en de naleving van de vergunningsvoorwaarden te verbeteren. Tot ditzelfde doel wordt ook de toevoeging van het tweede lid voorgesteld. Dit komt in de plaats van artikel 9 van het Algemeen uitvoeringsbesluit Drank- en Horecawet.

Het huidige derde lid is niet meer opgenomen als gevolg van het voorstel tot schrapping van artikel 37. Het nieuwe derde lid biedt de grondslag voor het voorschrijven van formulieren.

#### EE (artikel 30)

In het voorgestelde artikel 30 is de verplichting voor de vergunninghouder opgenomen wijzigingen van de inrichting binnen een maand ter kennis te brengen van burgemeester en wethouders. Deze verplichting is administratiefrechtelijk gesanctioneerd in artikel 31, eerste lid, onder e. Als de inrichting na de wijziging nog aan de eisen voldoet rust op

burgemeester en wethouders de plicht een aan de nieuwe situatie aangepast exemplaar van de vergunning te verstrekken aan zowel de vergunninghouder als aan de inspecteur. Voldoet de inrichting niet meer, dan zal de vergunning moeten worden ingetrokken.

#### FF (artikel 31)

Dit onderdeel bevat allereerst aanpassingen in verband met andere voorgestelde wijzigingen.

Het voorgestelde nieuwe onderdeel b van het tweede lid is reeds toegelicht bij onderdeel BB (artikel 26). Bij dit nieuwe onderdeel dient overigens te worden bedacht dat niet elke overtreding meteen tot intrekking van de vergunning kan leiden. Het proportionaliteitsbeginsel eist immers dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de schending van de norm en de reactie op die schending. Aan het vijfde en zesde lid bestaat geen behoefte meer, omdat de algemene regels van de Algemene wet bestuursrecht ook voor deze situatie voldoende waarborgen bieden, zoals de mogelijkheid schorsing en voorlopige voorziening te vragen.

#### GG (artikel 33)

Onderdeel c van artikel 33 dient te vervallen, omdat de artikelen 39 en 40, waarnaar wordt verwezen, vervallen.

#### HH (artikelen 34 en 35)

Aangezien artikel 37 vervalt, dient ook artikel 34 te vervallen. Met het schrappen van het verlenen van ontheffingen is aan artikel 35 geen behoefte meer.

#### II (artikel 36)

Dit artikel is aangepast in verband met de verlettering van de onderdelen c en d van artikel 33 en het vervallen van artikel 34.

#### JJ (wijziging opschrift § 6)

In het algemene deel van de toelichting is gemotiveerd waarom de huidige mogelijkheden tot vrijstellingen, ontheffingen en verklaringen kunnen vervallen. In het onderhavige voorstel is uitsluitend nog de mogelijkheid opgenomen tot het verlenen van een tijdelijke ontheffing voor bijzondere gelegenheden. Te denken valt aan kermissen, braderieën, sportfeesten en andere manifestaties. Het opschrift van § 6 is aan de nieuwe situatie aangepast.

#### KK (artikel 37)

Voor de toelichting op dit artikel wordt in de eerste plaats verwezen naar het algemene gedeelte van de toelichting. Nu wordt voorgesteld via een wijziging van artikel 23 de verkoop van zwak-alcoholhoudende drank in de besloten ruimte van een vervoermiddel dat wordt gebruikt voor het rondtrekkend uitoefenen van het kruideniersbedrijf, te legaliseren, is de ontheffingsmogelijkheid overbodig geworden. De mogelijkheid tot het buiten toepassing verklaren van artikel 2, tweede lid, vervalt, omdat het huidige artikel twee vervalt. Ten aanzien van mobiele slijterijen, waarvoor de mogelijkheid gold, is nauwelijks ontheffing verleend. Aan de mogelijkheid bestaat thans geen behoefte meer.

#### LL (artikel 38)

De in artikel 38, eerste lid, opgenomen vrijstellingsmogelijkheid dient naar onze mening uit een oogpunt van deregulering te vervallen; er wordt ook weinig gebruik van gemaakt. De thans in het tweede lid opgenomen ontheffingsmogelijkheid is zodanig geformuleerd dat zij voldoende wordt geacht als mogelijkheid om bij bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard gelegenheid te bieden zonder vergunning zwak-alcoholhoudende drank te verstrekken. Voorgesteld wordt dat dat kan voor een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen. Het huidige tweede lid (wordt eerste lid) is nu derhalve geconcretiseerd. De mogelijkheid tot het verkrijgen van een ontheffing wordt niet meer beperkt tot horeca-ondernemers; wel wordt de eis gesteld dat de verstrekking onder onmiddellijke leiding geschiedt van een persoon van 21 jaar of ouder, die in het bezit is van een verklaring sociale hygiëne.

Het huidige derde lid (wordt tweede lid) is in verband met het vorenstaande aangepast.

Aangezien het eerste lid is komen te vervallen, vervalt ook het vierde lid. In het vijfde onderdeel komt de overeenkomstige toepassing van artikel 25, eerste lid, en artikel 37, vijfde lid, van deze wet te vervallen. Met betrekking tot de thans resterende mogelijkheid tot het verlenen van een tijdelijke ontheffing van bijzondere festiviteiten, is het – mede uit een oogpunt van deregulering – niet meer noodzakelijk dat er nadere regels worden gesteld waaraan een aanvraag voor een ontheffing moet voldoen. Met het onderhavige voorstel zal artikel 37 vervallen en dient derhalve ook de verwijzing naar dat artikel te vervallen.

Ook van besluiten tot verlening, wijziging of intrekking van een ontheffing moet, met het oog op de handhaving, een afschrift aan de inspecteur worden gezonden (nieuw vierde lid).

#### MM (artikelen 39, 40, 43, 44, 45, 46, 49, 50, 51 en 52)

Het vervallen van artikel 39 is een gevolg van de wijziging van artikel 5. Alle leidinggevenden zullen, met uitzondering van de bestuursleden van niet-commerciële instellingen, aan de leeftijdsgrens van 21 jaar moeten voldoen. Ditzelfde geldt voor de eis dat zij moeten beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne en de andere eisen van artikel 5.

De mogelijkheid op grond van artikel 40 ontheffing te verlenen van de inrichtingseisen vervalt. De voorgestelde wijziging van het begrip inrichting en de voorgestelde artikelen 9, 11a en 13 maken de ontheffingsmogelijkheid grotendeels overbodig. Verder zal het Besluit inrichtingseisen zodanig worden vereenvoudigd, dat ontheffingverlening van de daar nog in opgenomen eisen niet meer aan de orde is.

Ook de in artikel 43 opgenomen mogelijkheid ontheffing te verlenen van het verbod gelijktijdig te tappen en te slijten (artikel 10) komt in dit wetsvoorstel te vervallen. Het betreft een inmiddels achterhaalde praktijk. De bestaande gevallen worden door het overgangsrecht ontzien. In een overgangsbepaling is namelijk een uitgebreid «uitstersysteem» opgenomen. Dat bepaalt dat alle inrichtingen waarvoor ontheffingen zijn verleend, zowel op grond van dit artikel als op grond van artikel 77 (een overgangsbepaling van de huidige wet), hun activiteiten mogen bestendigen. Deze ontheffingen betreffen doorgaans de zogenaamde plattelandscafés. Aldus is voorzien in een voldoende groot aanbod van slijtgelegenheden ter plaatse.

Het vervallen van artikel 44 hangt samen met de introductie van het begrip lokaliteit. Aan een ontheffingsmogelijkheid van het bepaalde in artikel 11 is daardoor weinig behoefte meer. De mogelijkheid ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 13 kan vervallen nu in dat artikel hotelkamers ingericht voor nachtverblijf van het automatenverbod zijn

uitgezonderd. Alles overziende hebben wij in het licht van de vermindering van bestuurslasten besloten de ontheffingsmogelijkheden, met uitzondering van die van artikel 38, in het voorstel te laten vervallen. De artikelen 45 en 46 kunnen vervallen omdat in de praktijk de goedkeuring nauwelijks nog meerwaarde heeft, aangezien gedeputeerde staten de verordeningen slechts marginaal toetsen, omdat men de gemeentelijke autonomie voorop stelt. Daarnaast is in de praktijk gebleken dat gemeenten voldoende oog hebben voor de lokale bedrijfsbelangen. Verder verhoogt de betrokkenheid van de inspecteur de kwaliteit van de verordeningen ex artikel 18, hetgeen de goedkeurende rol van gedeputeerde staten gemarginaliseerd heeft. Bovendien hebben de model-verordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een duidelijk uniformerende en kwaliteitsbevorderende werking gehad. Uiteraard blijft vernietiging door de Kroon van apert gebrekkige lokale verordeningen altijd mogelijk.

De beleidslasten door de goedkeuring wegen derhalve niet op tegen de geringe baten van de goedkeuringsprocedure. Overigens zijn veel gemeenten ertoe overgegaan om op grond van de Gemeentewet een exploitatieverordening voor publieke inrichtingen vast te stellen. Deze verordeningen behoeven evenmin de goedkeuring van gedeputeerde staten.

Ook aan de speciale regeling van beroep op gedeputeerde staten in de artikelen 49 tot en met 52 bestaat geen behoefte meer. De bezwaar- en beroepsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht kan ook bij deze beschikkingen dienen. Hiermee vervalt tevens het verplichte advies van de inspecteur. Tegen een ten onrechte verleende vergunning kan de inspecteur als belanghebbende bezwaar maken bij de gemeenten en voorts houdt hij zijn bevoegdheid (artikel 32) om burgemeester en wethouders een voorstel te doen een vergunning in te trekken.

#### PP (artikel 60)

Als gevolg van de modernisering van de vestigingswetgeving die heeft geleid tot het uit de Drank- en Horecawet halen van de vestigingseisen voor horecagelegenheden en slijterijen, is het niet meer opportuun dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tezamen met de Minister van Economische Zaken ambtenaren aanwijst. Het huidige tweede lid kan dan ook vervallen.

#### QQ (artikel 61) en TT (voor zover betrekking hebbend op artikel 68)

Artikel 61 kan vervallen nu wordt voorgesteld de Wet op de economische delicten van toepassing te verklaren. Ditzelfde geldt voor artikel 68.

#### RR (artikel 62)

De bevoegdheid van dit artikel behoeft gezien het van toepassing verklaren van de Wet op de economische delicten niet meer te gelden voor opsporingsambtenaren. In het artikel is net als op andere plaatsen in de wet het element van bedrijfsmatige verstrekking toegevoegd.

#### TT (voor zover betrekking hebbend op artikel 69)

Artikel 69 kan vervallen, omdat de daarin opgenomen begrippen worden geïncorporeerd in de tekst van artikel 70, wat de enige bepaling is waarin zij worden gebruikt.

#### UU (artikel 70)

Zoals in de toelichting op onderdeel TT reeds is vermeld, is de tekst van artikel 69 met enige tekstuele aanpassingen in dit artikel opgenomen.

#### VV (artikelen 71, 72 en 73)

Ter zake van de strafbaarstelling is gekozen voor volledige aansluiting bij de Wet economische delicten, aangezien gedragingen in strijd met de in deze wet vervatte verboden en voorschriften zullen worden gepleegd in het kader van ondernemersactiviteiten en zij in de regel zullen worden bepaald door economische motieven. Het gehele arsenaal van procedures, straffen, maatregelen en bevoegdheden, in de Wet op de economische delicten opgenomen, wordt daarmee op het niet nakomen van de voorschriften van deze wet en op het overtreden van de verboden toepasselijk. Artikel 71 komt daarmee te vervallen.

Het huidige artikel 72 vervalt omdat dit reeds is uitgewerkt.

Met de tijd die is verstreken sedert de inwerkingtreding van de huidige Drank- en Horecawet op 1 november 1967 is artikel 73, dat betrekking had op het overgangsrecht van deze wet, eveneens uitgewerkt. Het artikel heeft geen praktische betekenis meer. Er zijn geen personen of inrichtingen bekend voor wie of welke dit artikel thans nog van toepassing is. Voorgesteld wordt derhalve dit overgangsartikel te laten vervallen.

#### ZZ (artikelen 81 tot en met 84, 85a en 87)

Net als artikel 73 hebben de artikelen 81, 82, 83, 84, 85a en 87, die bij dit onderdeel vervallen, geen praktische betekenis meer. Ook hier geldt dat geen personen of inrichtingen bekend zijn voor wie of welke deze artikelen thans nog van toepassing zijn. Voorgesteld wordt derhalve deze overgangsartikelen te laten vervallen.

#### *Artikel II*

Dit artikel strekt ertoe de overtredingen van de wet onder de Wet op de economische delicten te brengen. Men zie ook het algemeen deel van de toelichting en de toelichting op onderdeel VV.

#### *Artikel III*

Dit artikel bevat enkele technische aanpassingen van de Wet op de kansspelen aan de gewijzigde Drank- en Horecawet.

#### *Artikel IV*

De voorgestelde overgangsbepaling (het eerste lid) strekt ertoe te bereiken dat in bestaande inrichtingen ten aanzien waarvan ontheffing is verleend, de bedrijfsvoering ongewijzigd mag worden voortgezet. Met de tweede volzin van dit onderdeel wordt bepaald dat bij overgang van de inrichting op een andere (rechts)persoon, de ontheffing overgaat op de nieuwe exploitant. Op deze wijze is de ontheffing gekoppeld aan de inrichting mits de inrichting niet langer dan een jaar als zodanig buiten gebruik is geweest en niet van bestemming verandert. Hiermee is ook een overgangsregeling getroffen ten aanzien van de ontheffingen die zijn verleend in verband met de aanwezigheid van wijntapinstallaties (wijnfustverkoop) in verkooplokaliteiten. Door deze overgangsbepaling kunnen slijters en vinotheken, aan welke het op grond van een verleende ontheffing is toegestaan wijntapinstallaties in de verkoopruimte aanwezig te hebben, deze wijntapinstallaties daar handhaven. Overigens dient te worden opgemerkt dat op grond van het huidige artikel 23 van de wet

reeds voor slijters was toegestaan wijntapinstallaties in de voorraadruimte aanwezig te hebben.

Het tweede lid bevat een overgangsbepaling met betrekking tot de aan niet-commerciële instellingen gestelde eis dat een beleid met betrekking tot de alcoholverstreking moet worden geformuleerd in een reglement. Deze eis wordt geleidelijk aan geïntroduceerd bij instellingen die nu al over een vergunning beschikken door de bepaling dat artikel 5a pas gaat gelden als een nieuwe vergunning aan de orde is.

Voor de nieuwe eisen over de inhoud van de vergunning is in het derde lid hetzelfde geregeld.

Het vierde lid strekt ertoe de reeds aangevangen rechtsgedingen af te doen handelen volgens het oude recht.

#### *Artikel V*

Artikel V strekt ertoe dat de artikelen van de wet met inbegrip van de verwijzingen zodanig worden vernummerd, dat een doorlopende nummering ontstaat. Zo ontstaat een wet met een logische doorlopende nummering. Het spreekt voor zich dat integrale plaatsing in het Staatsblad dan noodzakelijk is.

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