

## Memorie van toelichting

### I Algemeen deel

#### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de Alcoholwet op een aantal onderdelen. De voorstellen betreffen een wijziging van:

- de artikelen 1 en 30a waarin technische wijzigingen worden gedaan om foutieve verwijzingen te herstellen.
- artikel 14, zodat het organiseren van kleine kansspelen als bedoeld in artikel 7c, eerste lid, van de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok), in horecalokaliteiten wordt toegestaan;
- artikel 15, waarin 'damesverband', een uitzondering op het kleinhandelsverbod, wordt gewijzigd naar 'menstruatieproducten';
- artikel 20, om te verduidelijken dat het verbod op het verstrekken van alcoholhoudende drank aan personen van wie niet is vastgesteld dat zij de leeftijd van 18 jaar bereikt hebben ook geldt voor het afleveren van alcoholhoudende drank en de daarbij horende wijziging van artikel 44aa in verband met de bestuurlijke boete;
- artikel 44aa, eerste lid, in verband met de bevoegdheid voor de NWWA om een bestuurlijke boete op te leggen voor het verbod op het online verkopen van sterke drank zonder vergunning; en
- artikel 44a, derde lid, waarbij het boetemaximum wordt aangepast, om zo aan te sluiten bij de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht en waarbij in artikel 44a, vierde lid, onderdeel b wordt geschrapt.

De verschillende onderdelen worden hieronder nader toegelicht.

#### 2. Hoofdpijnen van het voorstel

##### **2.1 Uitzondering verbod kansspelen**

Het aanbieden van kansspelen in een horecalokaliteit is niet toegestaan op grond van artikel 14, vierde lid, van de Alcoholwet. Het begrip kansspelen is in de Alcoholwet niet uitgewerkt. Dit leidt tot onbedoelde situaties, waarin bijvoorbeeld kleinschalige bingomiddagen in een ontmoetingscentrum voor senioren niet plaats kunnen vinden. Dit is onwenselijk, omdat bij dergelijke bingomiddagen het samenkomen meer centraal staat dan het gokken. Door het verbod kunnen dergelijke bingomiddagen niet plaatsvinden in een horecalokaliteit. Het kabinet heeft aangegeven een uitzondering op te willen nemen in de Alcoholwet voor het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten.<sup>1</sup>

Alcoholgebruik en deelname aan risicovolle kansspelen kunnen de risico's op schade en verslaving over een weer versterken. De risico's op schade en verslaving bij de verschillende soorten kansspelen zijn echter niet gelijk. Zo worden deze risico's bij kleine kansspelen, zoals bingo, beduidend lager ingeschat dan bij risicovolle kansspelen, zoals online casinospelen. Dit komt onder meer door de beperkte prijzenpot en het incidentele en niet-commerciële karakter van kleine kansspelen. Daarom gelden voor het organiseren van kleine kansspelen minder strenge regels dan voor andere kansspelen. De eisen en voorwaarden die de Wok stelt aan het organiseren van kansspelen zijn erop gericht voornoemde risico's tegen te gaan.

In dit wetsvoorstel is een uitzondering opgenomen voor het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten, mits zij voldoen aan de voorwaarden die gesteld worden in artikel 7c, eerste lid, van de Wok. Zo moet de organisator een Nederlandse vereniging zijn die minstens drie jaar bestaat en moet in de statuten van de vereniging een duidelijk doel omschreven staan en dat mag niet zijn het organiseren van kansspelen. Het kleine kansspel mag dus niet georganiseerd worden voor persoonlijk gewin. Daarnaast moet het doel van tevoren bekend gemaakt worden en is er een maximale hoogte van de prijzen en premies in geld of goederen die spelers kunnen winnen van momenteel €400 per serie of set en de gezamenlijke waarde daarvan niet meer bedraagt dan €1550 per bijeenkomst. Onder de voorwaarden die de Wok stelt, worden kleine kansspelen uitgezonderd van het verbod op het organiseren van kansspelen en daardoor toegestaan in horecalokaliteiten als bedoeld in de Alcoholwet.

---

<sup>1</sup> Aangangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 1983.

## **2.2 Uitzondering kleinhandelsverbod**

Op grond van artikel 14, tweede lid, van de Alcoholwet is het uitoefenen van kleinhandel niet toegestaan op een terras of in een horecalokaleiteit. Daarnaast is het op grond van artikel 15, eerste lid, van de Alcoholwet verboden om kleinhandel aan te bieden in een ruimte die consumenten alleen kunnen betreden via de horecalokaleiteit. In de huidige regelgeving is kleinhandel binnen de horeca dus in beginsel wel toegestaan, maar dan op zo'n manier dat consumenten niet daardoor verplicht de ruimte in de horecalokaleiteit moeten betreden waar alcoholhoudende drank aanwezig is. Hierdoor worden consumenten niet verleid om alcoholhoudende drank te drinken, wordt alcohol zoveel mogelijk geïsoleerd aangeboden en worden consumenten beschermd tegen aankopen onder invloed. Er zijn een aantal uitzonderingen op dit kleinhandelsverbod voor producten waarvan de verkoop als normale zaak wordt geacht en in het belang van de volksgezondheid is.

Het betreft op dit moment een uitzondering voor condooms en damesverband die al sinds 1998 in de Drank- en Horecawet staat. Met de Verzamelwet VWS 2023 zijn daar gehoorbeschermingsmiddelen aan toegevoegd. Damesverband is destijds als uitzondering opgenomen, omdat de verkoop daarvan in een horecagelegenheid een normale zaak wordt geacht. Ook is de verkoop van damesverband in het belang van de volksgezondheid. Onder damesverband worden naast maandverband, ook andere menstruatieproducten verstaan. Het gebruik van de term damesverband is echter gedateerd en niet allesomvattend. Daarom wordt de term damesverband gewijzigd naar een meeromvattende en meer toekomstbestendige term, te weten 'menstruatieproducten'. Hieronder wordt onder andere maandverband, inlegkruisjes, menstruatiecup en tampons verstaan.

## **2.3 Leeftijdscontrolle bij afleveren alcoholhoudende drank**

Het kabinet wil het aantal jongeren onder de 18 jaar dat alcohol drinkt, terugdringen. Alcoholgebruik is schadelijk voor jongeren en zorgt voor gezondheidsschade. Minderjarigen kunnen namelijk makkelijker dan volwassenen bewusteloos raken door alcohol. Tevens kan het drinken van alcohol de ontwikkeling van de hersenen van jongeren verstoren. Ook kan alcoholgebruik leiden tot alcoholproblemen op latere leeftijd. De Gezondheidsraad vindt het daarom voor jongeren een verstandige keuze om geen alcohol te drinken.<sup>2</sup> Ook zorgt alcoholgebruik voor maatschappelijke kosten. De maatschappelijke kosten verbonden aan alcoholgebruik door jongeren bestaan onder meer uit hogere zorgkosten (bijvoorbeeld alcoholvergiftigingen) en onderwijskosten (bijvoorbeeld studievertraging).<sup>3</sup> Voor de langere termijn geldt dat jongeren die op vroege leeftijd drinken op latere leeftijd een hoger risico lopen op het ontwikkelen van alcoholproblemen. Daarom is het belangrijk dat bij zowel het verstrekken als bij het afleveren van alcoholhoudende drank de wettelijke leeftijdsgrens van 18 jaar wordt nageleefd. Dit wetsvoorstel bevat maatregelen om bij de verkoop van alcohol op afstand de naleving van de leeftijdsgrens te verbeteren.

De noodzaak om de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcohol op afstand te verbeteren, blijkt uit de resultaten van de onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd naar de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcohol op afstand. De nalevingscijfers van de thuisbezorgkanalen zijn structureel laag. Uit het nalevingsonderzoek naar de leeftijdsgrens dat in 2024 werd uitgevoerd bleek dat thuisbezorgkanalen een nalevingscijfer van 20,2% hebben.<sup>4</sup> In 2022 was dit 10% (13% exclusief flitsbezorgers<sup>5</sup>), in 2020 12,4% en in 2018 9,5%. Binnen de thuisbezorgkanalen varieerde het nalevingspercentage van 3% (maaltijdbezorgdiensten) tot 46,3% (thuisbezorgende landelijke ketens).<sup>6</sup> In bijna 80% van de gevallen slaagden de 16- of 17-jarige testkopers er in online alcohol te kopen en te ontvangen. Daarnaast blijkt uit onderzoek<sup>7</sup> naar de regels voor de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank (2023) van Ecorys en Dialogic dat 8,5% van de ondervraagde jongeren van 14 tot

---

<sup>2</sup> Gezondheidsraad, Alcohol en hersenontwikkeling bij jongeren, 2018.

<sup>3</sup> Valkenberg, H. & Nijman, S. (2022). *Alcoholvergiftigingen en ongevallen met alcohol. SEH-behandelingen 2021*. VeiligheidNL: Amsterdam. De Wit, G. A., Van Gils, P. F., Over, E. A. B., Suijkerbuijk, A. W. M., Lokkerbol, J., Smit, F., ... & de Kinderen, R. J. A. (2018). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen*. Bilthoven: RIVM.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 27565, nr. 192.

<sup>5</sup> Om bij thuisbezorgkanalen een eerlijke vergelijking met 2022 mogelijk te maken is het nalevingscijfer van 2022 (10.0%) herberekend exclusief flitsbezorgers (13.0%) en gebruikt in de vergelijking met 2020.

<sup>6</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 27565 nr. 191.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, 27565, nr. 191.

en met 17 jaar aangeeft online alcohol te hebben gekocht en blijkt dat van slechts 16% van de jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar de leeftijd bij aflevering van alcoholhoudende drank is gecontroleerd. Ook uit de inspectieresultaten van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) van juli 2023 tot en met juni 2024 bleek dat er veel afwijkingen geconstateerd zijn bij de inspecties in het kader van de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand (53%).<sup>8</sup> Hierdoor kunnen minderjarige jongeren nog steeds aan alcoholhoudende drank komen. Ook heeft de NVWA van februari 2024 tot en met mei 2024 een pilot uitgevoerd waarmee een nieuwe inspectiemethodiek is getest voor het controleren van de naleving van de leeftijdscontrole. Hieruit bleek dat de meerderheid van de geïnspecteerde online verkopers van alcoholhoudende drank de leeftijdsgrens niet in acht neemt. De verkopers hebben geen correcte geborgde werkwijze of deze wordt niet correct toegepast, waardoor alcoholhoudende drank wordt afgeleverd aan minderjarigen.<sup>9</sup>

In het aangenomen amendement van de leden Van den Berge en Renkema<sup>10</sup> is de mogelijkheid opgenomen om de verantwoordelijkheid voor de geborgde werkwijze uit te breiden naar ketenpartijen als de afspraken tussen de verkoper en andere ketenpartijen onvoldoende effectief blijken te zijn. Omdat alcoholhoudende drank een risicovol product is, wordt het nodig geacht dat alle betrokkenen in de keten op de hoogte zijn dat er een leeftijdsgebonden product wordt verhandeld en dat bij het afleveren de leeftijd van de koper gecontroleerd moet worden. Om die reden eist artikel 20a, eerste lid, onderdeel b, van de Alcoholverwet een geborgde werkwijze van iedere verkoper op afstand van alcoholhoudende drank. Dit betreft een document dat wordt opgesteld door de verkoper op afstand. De geborgde werkwijze beschrijft hoe de verkoper op afstand:

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

Verder dient de verkoper op afstand ervoor te zorgen dat de geborgde werkwijze op elk moment actueel en opvraagbaar is voor controle. De hiervoor genoemde nalevingscijfers laten zien dat deze afspraken niet effectief zijn. Thuisbezorgkanalen maken vaak gebruik van andere ketenpartijen en hebben structureel een laag nalevingscijfer.

Het amendement maakt het mogelijk ketenpartijen te verbieden om in strijd te handelen met (het doel van) de geborgde werkwijze; namelijk dat ketenpartijen de leeftijd controleren bij de aflevering van alcoholhoudende drank. De geborgde werkwijze betreft een document dat wordt opgesteld door de verkoper op afstand zelf. In dit document kunnen dus naast de afspraak dat leeftijdscontrole bij aflevering wordt uitgevoerd, ook andere afspraken staan. Aangezien in de geborgde werkwijze afspraken zijn opgenomen tussen private partijen, is het niet wenselijk om in de Alcoholverwet op te nemen dat het verboden is te handelen in strijd met deze afspraken. Daarom is ervoor gekozen om met de voorgestelde wijziging van artikel 20 expliciet het uitvoeren van de leeftijdscontrole bij het afleveren van alcoholhoudende drank te verplichten, om daarmee te bewerkstelligen dat aan het doel van de geborgde werkwijze wordt voldaan.

Artikel 20, eerste lid, van de Alcoholverwet verbiedt het verstrekken van alcoholhoudende drank aan personen van wie niet is vastgesteld dat zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Onder verstrekken als bedoeld in de Alcoholverwet valt echter niet het afleveren van de alcoholhoudende drank. Daarom wordt aan artikel 20, eerste lid, van de Alcoholverwet toegevoegd dat het tevens verboden is om alcoholhoudende drank *af te leveren* aan personen van wie niet is vastgesteld dat zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, tenzij het personen betreft die onmiskenbaar ouder dan 18 jaar zijn (artikel 20, eerste lid, onder b, Alcoholverwet). Met afleveren wordt ook overhandigen bedoeld.

---

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 27565, nr. 192.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, 36410-XVI, nr. 160.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 35 337, nr. 38.

De verplichting voor de verkoper op afstand om te beschikken over en hanteren van een werkwijze waarmee wordt gewaarborgd dat de alcoholhoudende drank slechts wordt afgeleverd op het adres van de geadresseerde of bij een distributiepunt en dat de leeftijd van de persoon aan wie de alcoholhoudende drank wordt afgeleverd wordt vastgesteld, blijft onverminderd geldig. Bij een overtreding van het verbod op het afleveren van alcoholhoudende drank aan personen van wie niet is vastgesteld dat zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, zal de partij die bezorgt verwijtbaar zijn. De verkoper op afstand is verwijtbaar indien hij geen geborgde werkwijze heeft en hanteert.

Op dit moment hebben gemeenten de bevoegdheid om te handhaven naar aanleiding van een overtreding van artikel 20, eerste of tweede lid, van de Alcoholwet. Met dit wetsvoorstel krijgt ook de NVWA deze bevoegdheid met dien verstande dat zij zich in verband met de onderlinge taakverdeling alleen zullen focussen op handhaving in het kader van de verkoop op afstand. In artikel 44aa wordt de handhavingsbevoegdheid geregeld, zodat de NVWA namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een bestuurlijke boete kan opleggen bij een overtreding van artikel 20, eerste of tweede lid. De NVWA verkrijgt hiermee de bevoegdheid om toezicht te houden en te handhaven op het verbod op het afleveren van alcoholhoudende drank aan personen van wie niet is vastgesteld dat zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.

#### **2.4 Wijzigen boetemaximum**

In artikel 44a, derde lid, is het boetemaximum van de Alcoholwet opgenomen. Gelet op artikel 44aa, tweede lid, geldt dit boetemaximum zowel voor boeten opgelegd door de burgemeester als door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het boetemaximum bedraagt €100.000. Dit maximum is vastgesteld in 2004 in de voorganger van de Alcoholwet, de Drank- en Horecawet. Met de inwerkingtreding van de Alcoholwet in 2021 is dit boetemaximum overgenomen.

Op 13 juli 2015 heeft de Raad van State een ongevraagd advies uitgebracht waarin zij vraagt om meer aandacht voor rechtsbescherming van burgers bij bestuurlijke boeten. In dit advies roept de Raad van State op tot betere afstemming tussen bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving, waarbij zij opmerkt dat er soms onverklaarbare verschillen bestaan tussen de boetemaxima van het bestuursrecht en het strafrecht.<sup>11</sup> In de kabinetsreactie wordt aangesloten bij het standpunt van de Raad van State. Hierbij draagt het kabinet als belangrijkste maatregel aan dat er gekomen moet worden tot betere afstemming tussen de boetehoogten en maxima in het bestuursrecht en het strafrecht.<sup>12</sup> Dit heeft geleid tot het uitgangspunt dat voor het vaststellen van een boetemaximum wordt aangesloten bij de categorieën van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Met dit voorstel wordt aangesloten bij het bovenstaande uitgangspunt en wordt het boetemaximum van de Alcoholwet gewijzigd naar de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Sinds januari 2024 bedraagt de vijfde categorie €103.000. Aansluiten bij de vijfde categorie is evenredig gelet op het gebrek aan indexatie van het boetemaximum sinds het vaststellen in 2004 in de Drank- en Horecawet. De stijging ten opzichte van het huidige boetemaximum bedraagt €3.000. In de memorie van toelichting uit 2004<sup>13</sup> wordt ten aanzien van het maximumbedrag overwogen dat dit alleen in beeld kan komen als het gaat om een recidivist van ernstige overtredingen. Daarbij moet deze overtreder ook nog een grote ondernemer zijn met een aanzienlijk aantal werknemers (meer dan 50). Het maximum van €100.000 werd toen als redelijk beoordeeld, omdat het gaat om overtredingen van bepalingen die dienen ter preventie van alcoholproblemen.<sup>14</sup> Deze overwegingen zijn ook nu nog van toepassing op de huidige verhoging (van €3.000) naar de vijfde categorie, ook dit boetemaximum is evenredig gelet op de ernst van de overtredingen.

#### **2.5 Vervallen onderdeel b van artikel 44a, vierde lid**

Het boetestelsel van de Alcoholwet is een stelsel waarin handhaven zowel op grond van het bestuursrecht als het strafrecht mogelijk is. Bij het opnemen van het bestuurlijke boetestelsel in 2004 in de Drank- en

---

<sup>11</sup> Stcrt. 2015, nr. 30280, p. 8.

<sup>12</sup> Stcrt. 2015, nr. 30280, p. 18.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29299 nr. 3.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29299 nr. 3, p. 7.

Horecawet, is gekozen voor dit duale stelsel.<sup>15</sup> Artikel 44a, vierde lid, regelt drie gevallen waarin bestuurlijke handhaving is uitgesloten en alleen strafrechtelijke handhaving mogelijk is.

Op dit moment bevat artikel 44a, vierde lid, onderdeel b, de bepaling dat niet bestuursrechtelijk mag worden opgetreden indien het economisch voordeel dat met de overtreding behaald wordt, de voorziene boete aanmerkelijk overstijgt. Voorgesteld wordt deze bepaling te schrappen.

Het afschaffen van deze bepaling zal de handhaving vereenvoudigen. Voor het opleggen van een bestuurlijke boete hoeft dan namelijk niet gecontroleerd te worden of van deze uitzondering sprake is. Dit is wenselijk omdat het in de praktijk lastig blijkt om aan deze bepaling te toetsen. Het vaststellen van het economisch voordeel kan namelijk complex zijn. Bovendien blijft strafrechtelijk handhaven in deze gevallen wel een mogelijkheid, het is alleen niet langer verplicht. Bij een vermoeden van het bewust overtreden van een bepaling, omdat berekenend te werk wordt gegaan, heeft strafrechtelijk handhaven nog wel de voorkeur. Het vervallen van deze verplichting stelt de toezichthouder in staat om haar expertise te gebruiken in de afweging welke vorm van handhaving meer geschikt is. Op basis van de inmiddels jaren aan ervaring is de toezichthouder in staat om een weloverwogen keuze te maken tussen dan wel strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk handhaven, afhankelijk van wat in het specifieke geval tot het meest effectieve toezicht leidt. Strafrechtelijk handhaven blijft dus expliciet wel mogelijk, maar is niet langer verplicht.

### **2.6 Toezichtsbevoegdheid NVWA voor het verbod op het online verkopen van sterke drank zonder vergunning**

Artikel 19 verbiedt het om, anders dan in de rechtmatige uitoefening van de verkoop op afstand door een slijtersbedrijf of in de uitoefening van het partijen-cateringbedrijf, gelegenheid te bieden tot het doen van bestellingen voor sterke drank en sterke drank op bestelling af te leveren of te doen afleveren aan huizen van particulieren.

De NVWA houdt toezicht op de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank. Daarmee houdt de NVWA ook toezicht op online slijterijen en het verbod om andere producten dan toegestaan te verkopen (artikel 14a Alcoholwet). De NVWA heeft echter onder de huidige regelgeving geen bevoegdheid om te handhaven op artikel 19 van de Alcoholwet. Dit artikel verbiedt het om sterke drank te verkopen zonder slijterijvergunning. In de huidige praktijk loopt de NVWA ertegenaan dat bij constatering dat een bedrijf naast sterke drank ook andere producten verkoopt, niet handhavend op kan treden tegen overtreding van artikel 19 van de Alcoholwet. Met de voorgestelde wijziging krijgt de NVWA die bevoegdheid wel.

## **3. Verhouding Europees recht**

De regels die in dit wetsvoorstel gesteld worden aan verkoop op afstand zouden kunnen worden beschouwd als kwantitatieve invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Op grond van artikel 36 van het VWEU is het lidstaten toegestaan een kwantitatieve invoerbepaling of maatregel van gelijke werking in te voeren indien aan een aantal voorwaarden is voldaan die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) verder zijn uitgewerkt:

- de maatregel moet beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang;
- de maatregel moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefte doel te waarborgen;
- de maatregel mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel;
- de maatregel moet kenbaar en voorspelbaar zijn;
- de maatregel moet zonder discriminatie worden toegepast.<sup>16</sup>

Naar het oordeel van de regering zijn de hier opgenomen maatregelen, als die al handelsbelemmerend zouden zijn, gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. Artikel 36 VWEU noemt de bescherming van de gezondheid expliciet als rechtvaardigingsgrond. Uit de jurisprudentie van

<sup>15</sup> Stb. 2004, 429; Kamerstukken II 2003/2004, 29 299, nr. 3.

<sup>16</sup> 8 HvJ EG 30 november 1995, nr. C-55/94 (Gebhard); HvJ EG 4 juli 2000, nr. C-424/97 (Haim); HvJ EG 1 februari 2001, nr. C-108/96 (Mac Quen e.a.).

het HvJEU blijkt dat lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.<sup>17</sup>

Verkoop op afstand is in de Alcoholverwet zodanig gedefinieerd dat de regels daarover slechts van toepassing zijn indien degene die bedrijfsmatig of anderszins dan om niet alcoholhoudende drank verkoopt en de particulier die de alcoholhoudende drank koopt beiden in Nederland gevestigd zijn. De regelgeving is dus niet van toepassing op grensoverschrijdende situaties. Gelet hierop kan worden gesteld dat deze maatregelen geen maatregel van gelijke werking zijn noch een kwantitatieve invoerbepijking. Mocht dat toch het geval zijn, dan geldt de volgende rechtvaardiging.

Inname van alcohol door jongeren is schadelijk; dit blijkt uit vele wetenschappelijke onderzoeken.<sup>18</sup> Daarom geldt sinds 2015 dat alcohol niet verstrekt mag worden aan personen jonger dan 18 jaar. Zoals reeds in paragraaf 2.3 aangegeven, is uit nalevingsonderzoek gebleken dat bij verkoop op afstand, waarbij de alcohol wordt verstrekt aan de deur of wordt opgehaald bij een distributiepunt van de bezorgdienst, de naleving van de leeftijdsverificatie erg slecht is. Daarom kiest de regering ervoor om extra regels te stellen die de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand moeten verbeteren. Deze regels hebben tot doel dat minder jongeren onder de 18 jaar de beschikking krijgen over alcoholhoudende drank. De regels worden daarom gerechtvaardigd in het belang van de volksgezondheid. De eisen zullen zonder discriminatie worden toegepast. Aan de eisen van kenbaarheid en voorspelbaarheid wordt voldaan doordat de eisen in regelgeving worden neergelegd en deze regelgeving wordt bekend gemaakt in het Staatsblad.

#### **4. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving**

##### **4.1 Regeldruk**

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

##### **4.2 Toezicht en handhaving**

###### *Kleinhandelsverbod en kleine kansspelen*

Het toezicht op het verbod op het aanbieden van kansspelen en het kleinhandelsverbod in horecalokaliteiten wordt uitgevoerd door gemeenten. Een aantal gemeenten hebben verzocht de kleine kansspelen uit te zonderen van het verbod op het aanbieden van kansspelen in een horecalokaleiteit. Gemeenten hebben aangegeven geen negatieve gevolgen voor het toezicht te verwachten naar aanleiding van dit wetsvoorstel met betrekking tot het kleinhandelsverbod en het verbod op het aanbieden van kansspelen.

###### *Afleveren alcoholhoudende drank*

Het toezicht en de handhaving op de regels voor de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank wordt door de NVWA uitgevoerd. Met deze wetwijziging kan de NVWA in plaats van enkel de verkoper, ook de ketenpartij beboeten indien deze de leeftijdscontrole niet heeft uitgevoerd bij het afleveren van alcoholhoudende drank.

De wijziging van de Alcoholverwet is voor de NVWA handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig, mits de wet tegelijk in gaat met de inwerkingtreding van de wijziging van het Alcoholbesluit waarmee de verkoper op afstand wordt verplicht om een fysiek kenmerk aan te brengen aan de buitenkant van de verpakking. Er zal gestreefd worden naar gelijktijdige inwerkingtreding van de wijziging van artikel 20, eerste lid, Alcoholverwet en de invoering van het fysieke kenmerk met de wijziging van het Alcoholbesluit.

De NVWA adviseert om in de wet of in de memorie van toelichting op te nemen dat de NVWA de mogelijkheid heeft om een terugkoppeling te geven aan de verkoper van de alcoholhoudende drank over de controle waarbij de betreffende ketenpartij de leeftijd niet of niet juist heeft gecontroleerd en daarom een boete heeft ontvangen. In de memorie van toelichting wordt niet opgenomen dat de NVWA de mogelijkheid heeft om een terugkoppeling te geven aan de verkoper over een controle waarbij de leeftijd

<sup>17</sup> HvJEU 13 juli 2004, C-262/02 (Commissie t. Frankrijk), overweging 33.

<sup>18</sup> Gezondheidsraad, Alcohol en hersenontwikkeling bij jongeren, 17 december 2018.

niet is gecontroleerd. Indien de NVWA een overtreding van het verbod op het afleveren van alcoholhoudende drank aan een minderjarige constateert kan de NVWA in het kader van het toezicht op artikel 20a van de Alcoolwet nagaan of de verkoper op afstand zich aan de wet- en regelgeving heeft gehouden.

Voorts benadrukt de NVWA dat de wijziging wordt gezien als een uitbreiding van de Alcoolwet. De verantwoordelijkheid van de verkoper van de alcoholhoudende drank komt met deze wijziging niet te vervallen. Het belang van het hebben en hanteren van een geborgde werkwijze en daarmee de verantwoordelijkheid van de verkoper blijft met deze wijziging overeind. Dit is in de memorie van toelichting benadrukt.

De NVWA geeft aan dat naar schatting structureel 1 FTE nodig is voor implementatie en met name de uitvoering van het toezicht op de ketenpartners. Bij de nu lopende prioriteringsrondes zal de benodigde capaciteit voor de NVWA worden meegenomen.

## **5. Consultatie**

De internetconsultatie heeft opengestaan van 11 oktober 2024 tot en met 8 november 2024 en heeft geleid tot dertien reacties. De respondenten bestaan uit onder andere verkopers van alcoholhoudende drank, ketenpartijen, belangenorganisaties en gezondheidspartijen. Veel partijen onderschrijven het belang om te voorkomen dat minderjarigen alcoholhoudende drank kunnen kopen. Het beboetbaar maken van ketenpartijen draagt daar volgens veel partijen aan bij.

Er werd opgemerkt dat de Alcoolwet niet geldt op de BES-eilanden, terwijl dat volgens het comply or explain principe wel zou moeten. Op dit moment wordt door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verkend in hoeverre de Alcoolwet van toepassing kan zijn op de BES-eilanden.

Een aantal partijen geeft aan dat steeds meer verkopers uit andere landen op de Nederlandse markt komen en zich niet aan de Nederlandse regelgeving houden. Een partij benoemt dat Nederland onderdeel uitmaakt van de EU, maar wel extra regels stelt.

In de Europese Unie geldt het vrije verkeer van goederen. Op basis van artikel 36 VWEU is een uitzondering op het vrij verkeer van goederen mogelijk indien dit in het belang is van de volksgezondheid. In Nederland zijn de regels voor de verkoop van alcohol vastgelegd in de Alcoolwet. Deze regels zijn in het belang van de volksgezondheid en daarmee te rechtvaardigen.

Daarnaast is voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Alcoolwet in 2021<sup>19</sup> waarin extra regels voor online verkopers werden opgenomen, een nulmeting gedaan in het kader van de online verkoop. In 2023 is een tweede meting uitgevoerd, om te onderzoeken of de invoering van de extra regels voor online verkopers invloed heeft op de concurrentiepositie van Nederlandse verkopers ten opzichte van buitenlandse verkopers. Uit dit onderzoek bleken geen duidelijke aanwijzingen dat mensen door de extra regels sneller in het buitenland alcoholhoudende drank kochten.<sup>20</sup>

Met dit wetsvoorstel wordt artikel 20, eerste lid, van de Alcoolwet, gewijzigd, waardoor ook ketenpartijen verantwoordelijk zijn voor de leeftijdscontrole bij de aflevering van alcoholhoudende drank. Ten opzichte van de huidige Alcoolwet betreft dit geen extra regel, omdat er al geen alcohol verstrekt mag worden aan personen van wie niet is vastgesteld dat zij 18 jaar of ouder zijn, maar een verschuiving in de ketenverantwoordelijkheid. Met deze wijziging wordt ook de partij die de alcoholhoudende drank aflevert beboetbaar.

Ook worden opmerkingen gemaakt dat jongeren online geen alcohol zouden kopen.

Uit het onderzoek dat Ecorys in 2023<sup>21</sup> heeft uitgevoerd naar de online verkoop van alcoholhoudende drank gaf 8,5% van de ondervraagde jongeren van 14 tot en met 17 jaar aan online alcohol te hebben gekocht.

---

<sup>19</sup> Stb-2021-268

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 27565, nr. 191

<sup>21</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 27565, nr. 191

Veel partijen geven aan dat het van belang is om een betrouwbaar leeftijdsverificatiesysteem te verplichten, waarbij de leeftijd van de koper al voor het bestelmoment op een betrouwbare wijze wordt vastgesteld.

Het kabinet is al enige tijd bezig met het uitwerken van de eisen waar een betrouwbaarder leeftijdsverificatiesysteem bij de online verkoop van alcohol aan moet voldoen en bereidt momenteel een wijziging van het Alcoholbesluit en de Alcoholregeling voor ten behoeve van het invoeren van een betrouwbaarder leeftijdsverificatiesysteem bij de online verkoop.

Een aantal partijen geeft aan dat verduidelijkt moet worden wie verwijtbaar is in geval de leeftijd niet wordt gecontroleerd bij het afleveren van alcoholhoudende drank; wanneer is de verkoper verantwoordelijk en wanneer de ketenpartij. Verschillende partijen uiten zorgen over de duiding van de verwijtbaarheid. Zo geeft PostNL aan dat het van belang is dat de verkoper op afstand de ketenpartij wel moet informeren dat er alcoholhoudende drank in het pakket zit. Vereniging Drankenhandel Nederland (VDN) geeft aan dat als de verkoper op afstand zich aan alle regels houdt met betrekking tot de geborgde werkwijze, de verkoper niet verwijtbaar handelt. Daarnaast geeft een aantal partijen aan dat het wenselijk is een fysiek kenmerk waaruit blijkt dat een bezorging alcoholhoudende drank bevat op de buitenste verpakking te verplichten, omdat dit een extra herinnering is voor de bezorger om de leeftijd te controleren bij de aflevering van het pakket.

In de toelichting wordt verduidelijkt dat de ketenpartij verwijtbaar is indien hij alcoholhoudende drank aflevert aan personen onder de 18 jaar. Daarnaast wordt verduidelijkt dat de verplichting voor de verkoper op afstand voor het hebben en hanteren van een geborgde werkwijze onverminderd geldig blijft. Het verplichte fysieke kenmerk waarmee de ketenpartij wordt geïnformeerd dat er alcoholhoudende drank in een levering zit wordt geregeld in de lagere regelgeving. Er wordt gestreefd naar een gelijktijdige inwerkingtreding van de wijziging van artikel 20 van de Alcoholwet en de invoering van het verplichte fysieke kenmerk.

Thuiswinkel uit zorgen over een mogelijke verhoging van de kosten van ketenpartijen voor bezorging van alcoholhoudende drank, omdat ketenpartijen het tarief dat zij rekenen voor de leeftijdscheck zullen verhogen. Thuiswinkel uit zorgen dat partijen die nu niet deze dienst afnemen, dit na invoering van deze wijziging ook niet doen.

Verkopers op afstand dienen zich aan de wet- en regelgeving te houden. Indien de verkoper op afstand de ketenpartij niet informeert dat er alcoholhoudende drank in het pakket zit, is de verkoper op afstand beboetbaar, omdat hij dan niet over een geborgde werkwijze beschikt of deze niet hanteert om te waarborgen dat de leeftijd wordt gecontroleerd bij het afleveren van alcoholhoudende drank.

Daarnaast vraagt PostNL of de eisen zoals opgenomen in de Alcoholwet voor online verkopers ook gelden voor de 'verassingsbranche', zoals het verzenden van kerstpakketten.

Voor elke vorm van verkoop op stand gelden dezelfde eisen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt. Het is immers ook onwenselijk dat een minderjarige een 'verassingspakket' aanneemt dat alcoholhoudende drank bevat.

#### Kleine kansspelen

De Stichting Verantwoorde Alcoholconsumptie (STIVA) geeft aan positief tegenover het mogelijk maken van het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten, zoals een buurthuis, te staan, omdat dit in de huidige praktijk al gebeurt. Het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP) en Verslavingskunde Nederland (VKN) uiten zorgen over de voorgestelde wijziging, omdat deze de combinatie van alcohol en kansspelen toestaat. Aangegeven wordt dat deze combinatie riskant is voor mensen met gok- en of alcoholproblematiek. STAP vindt het onwenselijk om toe te staan dat een ondernemer in één ruimte twee (of meer) verschillende verslavende producten aanbiedt. Daarnaast wordt in een andere reactie gevraagd wat de toegestane maximale hoogte zal zijn van de prijzen per serie tijdens een bingoavond.

De combinatie alcohol en kansspelen is onwenselijk, wanneer deze combinatie onaanvaardbare risico's oplevert op het gebied van alcoholproblematiek en schade door kansspelen, zoals kansspelverslaving. Alcoholgebruik en deelname aan risicovolle kansspelen kunnen de risico's op schade en verslaving over een weer versterken. De risico's op schade en verslaving bij de verschillende soorten kansspelen zijn echter niet gelijk. Zo worden deze risico's bij kleine kansspelen, zoals bingo, beduidend lager ingeschat dan bij risicovolle kansspelen zoals online casinospellen.



Met deze wijziging wordt beoogd onbedoelde situaties, zoals het niet mogen organiseren van een kleinschalige bingomiddag in een ontmoetingscentrum voor senioren, te voorkomen. Op dit moment mogen dergelijke kleine kansspelen, nooit worden aangeboden in horecalokaliteiten<sup>22</sup>, ongeacht of er op het moment dat het kansspel plaatsvindt alcohol wordt geschonken. Om het organiseren van kleinschalige bingomiddagen mogelijk te maken in horecalokaliteiten zoals bedoeld in de Alcoolwet, wordt met deze wijziging in de Alcoolwet enkel een uitzondering opgenomen voor kleine kansspelen met beduidend lagere risico's ten aanzien van schade en verslaving. Het blijft van belang dat wordt voldaan aan de voorwaarden die de Wok, artikel 7c, eerste lid, stelt aan het organiseren van kleine kansspelen. De eisen en voorwaarden die de Wok stelt aan het organiseren van kansspelen zijn erop gericht voornoemde risico's tegen te gaan. Dit geldt ook voor risico's ten aanzien van kansspelgerelateerde criminaliteit. Zo dient een bingo met een duidelijk omschreven doel en ten behoeve van een goed doel te worden georganiseerd. Gelijk aan artikel 7c, eerste lid, van de Wok, mogen prijzen bij het kleine kansspel geen hogere waarde hebben dan €400,- per serie en €1550,- per bijeenkomst. Onder die voorwaarden zijn de risico's van kansspelen als het gaat om schade door kansspelen, zoals kansspelverslaving, en kansspelgerelateerde criminaliteit gering. Dit komt mede doordat onder deze voorwaarden het organiseren van bingo een incidenteel karakter behoudt en het nastreven van winstmaximalisatie wordt tegengegaan. Commerciële bingo's zijn – ook onder diezelfde voorwaarden – niet toegestaan omdat zij vanwege het winst- of omzetoogmerk met welke die bingo's zouden worden georganiseerd onaanvaardbare risico's opleveren voor spelers op het gebied van verslaving. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

#### Wijziging hoogte boetes

De Koninklijke Slijtersunie (KSU) benoemt dat de hoogte van de boete niet in verhouding staat met het inkomen van slijters, zoals blijkt uit de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek en pleit voor aanvulling van artikel 44a met een zevende lid- ontleend aan artikel 24, van het Wetboek van Strafrecht - als volgt: Bij de vaststelling van de bestuurlijke boete wordt rekening gehouden met de draagkracht van de overtreder in de mate waarin dat nodig is met het oog op een passende bestraffing van de overtreder zonder dat deze in zijn inkomen en vermogen onevenredig wordt getroffen. Deze wijziging ziet alleen op het vaststellen van het boetemaximum. De hoogte voor de boete bij een overtreding is vastgesteld in het Alcoolbesluit. Gelet op artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht heeft het bestuursorgaan dat de boete oplegt de mogelijkheid om de boete wegens bijzondere omstandigheden te matigen. Een specifiek voorschrift in artikel 44a wordt daarom niet nodig geacht.

#### Overig

Daarnaast doet STAP de suggestie om enkele fouten in de Alcoolwet te herstellen:

1. Artikel 1, onderdeel wijn: de genoemde verordening bestaat al jaren niet meer. Het moet nu zijn: deel II van Bijlage VII van Verordening (EU) 1308/2013.
2. Artikel 30a, vijfde lid, onderdeel a: de woorden 'eerste tot en met vijfde lid' vervangen door 'eerste tot en met vierde lid'.
3. Artikel 30a, zesde lid: de komma niet ná 'Integriteitsbeoordelingen', maar na 'openbaar bestuur'.

De eerste en tweede suggestie worden overgenomen en opgenomen in dit wetsvoorstel.

## **II Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel I, onderdeel A*

Onderdeel A zorgt ervoor dat in de definitie van 'wijn' wordt verwezen naar de geldende Europese verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten.

### *Artikel I, onderdeel B*

---

<sup>22</sup> Een horecalokaliteit is een van een afsluitbare toegang voorziene lokaliteit, onderdeel uitmakend van een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.

Onderdeel B wijzigt artikel 14, vierde lid, zodat kleine kansspelen mogen worden georganiseerd in een horecalokaliteit indien wordt voldaan aan de voorwaarden bedoeld in artikel 7c, eerste lid, van de Wok. Wat kleine kansspelen zijn, is bepaald in artikel 7d, van de Wok. Hieronder valt onder andere de bingo.

#### *Artikel I, onderdeel C*

Onderdeel C wijzigt artikel 15 in verband met de modernisering van het begrip damesverband, dat vervangen wordt door 'menstruatieproducten'. Onder menstruatieproducten worden onder andere maandverband, inlegkruisjes, menstruatiecups en tampons verstaan.

#### *Artikel I, onderdeel D*

Onderdeel D wijzigt artikel 20, eerste lid, zodat er geen alcoholhoudende drank mag worden afgeleverd aan personen bij wie de leeftijd van achttien jaar niet is vastgesteld. Met afleveren wordt bedoeld het bezorgen of overhandigen van de alcoholhoudende drank op de afgesproken plaats, bijvoorbeeld een pakketpunt of een huisadres. Bij het afleveren van de alcoholhoudende drank dient de vaststelling van de leeftijd dus ook plaats te vinden volgens artikel 20, tweede lid, van de Alcoholwet.

#### *Artikel I, onderdeel E*

Onderdeel E herstelt een foutieve verwijzing in artikel 30a, vijfde lid, onderdeel a.

#### *Artikel I, onderdeel F*

Onderdeel F wijzigt artikel 44a, derde en vierde lid. Voor wat betreft de maximale hoogte van de bestuurlijke boete wordt aangesloten bij het bedrag dat is vastgesteld in de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Dit is conform aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving waarin wordt gesteld dat bij het vaststellen van een maximale bestuurlijke boetehoogte wordt verwezen naar een van de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht, tenzij het noodzakelijk is aan te sluiten bij afwijkende bedragen in een bestaand stelsel. Deze noodzakelijkheid is er niet nu niet aangesloten hoeft te worden bij Europese wetgeving of een ander boetemaximum dat noodzakelijk is voor voordeelsontneming.

Daarnaast vervalt in het vierde lid onderdeel b. Dit betekent dat de bepaling vervalt waarin stond dat geen bestuurlijke boete mag worden opgelegd indien de bestuurlijke boete aanmerkelijk wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economische voordeel. Dit houdt in dat strafrechtelijk handhaven niet langer verplicht is. Het gevolg is dat een afweging kan worden gemaakt tussen bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhaven.

#### *Artikel I, onderdeel G*

Onderdeel G wijzigt artikel 44aa, eerste lid, zodat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een bestuurlijke boete kan opleggen vanwege een overtreding van het gestelde bij of krachtens de artikelen 19, eerste lid, en 20, eerste en tweede lid, van de Alcoholwet. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan de NVWA. De NVWA heeft dus namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen als zij constateert dat een bedrijf online sterke drank verkoopt zonder slijterijvergunning. Tevens krijgt de NVWA met deze wijziging de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen indien alcoholhoudende drank wordt verstrekt of afgeleverd aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Tenslotte heeft NVWA de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen indien de leeftijd niet wordt vastgesteld op de wijze bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Alcoholwet.

#### *Artikel II*

Ingevolge artikel II treedt de wet in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Hierbij wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,

J.Z.C.M. Tielen