



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Alcoholwet in verband met de naleving van de leeftijdsgrens bij online verkoop, het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten en enkele andere wijzigingen

Nader Rapport

13 januari 2026
4132803-1081164-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Alcoholwet in verband met de naleving van de leeftijdsgrens bij online verkoop, het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten en enkele andere wijzigingen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 april 2025, no. 2025000799, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 mei 2025, no. W13.25.00074/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 11 april 2025, no.2025000799, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Alcoholwet in verband met de naleving van de leeftijdsgrens bij online verkoop, het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten en enkele andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele en technische wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J.Z.C.M. Tielen.*



Advies Raad van State

No. W13.25.00074/III

's-Gravenhage, 14 mei 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 11 april 2025, no.2025000799, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Alcoholwet in verband met de naleving van de leeftijdsgrens bij online verkoop, het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten en enkele andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Alcoholwet in verband met de naleving van de leeftijdsgrens bij online verkoop, het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten en enkele andere wijzigingen [KetenID WGK026972]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Alcoholwet op enkele punten te wijzigen om de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar bij de verkoop op afstand van alcohol te verbeteren, kleine kansspelen in horecalokaliteiten toe te staan en het boetestelsel te actualiseren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Alcoholwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de definitie van wijn 'Bijlage IV van Verordening (EG) 479/2008' vervangen door 'deel II van bijlage VII van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PbEU 2013, L 347)'.

B

In artikel 14, vierde lid, wordt na 'artikel 27g, tweede lid, van de Wet op de kansspelen' ingevoegd 'het organiseren van kleine kansspelen als bedoeld in artikel 7c, eerste lid, van de Wet op de kansspelen'.

C

In artikel 15 wordt 'damesverband' vervangen door 'menstruatieproducten'.

D

Artikel 20, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste volzin wordt na 'verstrekken' ingevoegd 'of af te leveren'.
2. In de tweede volzin wordt na 'verstrekken' telkens ingevoegd 'of afleveren'.

E

In artikel 30a, vijfde lid, onderdeel a, wordt 'artikel 8, eerste tot en met vijfde lid' vervangen door 'artikel 8, eerste tot en met vierde lid'.

F

Artikel 44a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:
 3. De op te leggen bestuurlijke boete per afzonderlijke overtreding bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
2. Het vierde lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In onderdeel a, wordt 'tot gevolg heeft;' vervangen door 'tot gevolg heeft; of'



b. Onderdeel b vervalt, onder verlettering van onderdeel c tot onderdeel b.

G

In artikel 44aa, eerste lid, onderdeel a, wordt na '14a,' ingevoegd '20, eerste en tweede lid,'.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



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 44a in verband met de bestuurlijke boete; 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 horecalokaleiteit 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 bingo's in een ontmoetingscentrum voor senioren niet plaats kunnen vinden. Dit is onwenselijk, omdat bij dergelijke bingo's het samenkomen meer centraal staat dan het gokken. Door het verbod kunnen dergelijke bingo's niet plaatsvinden in een horecalokaleiteit. Het kabinet heeft aangegeven een uitzondering op te willen nemen in de Alcoholwet voor het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten.¹

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 euro 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.

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, 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

¹ Aanhangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 1983

beginsel wel toegestaan, maar dan op zo'n manier dat consumenten niet daardoor verplicht de ruimte in de horecalokaliteit 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 in de Drank- en Horecawet staat sinds 1998. Met de Verzamelwet VWS 2023 zijn daar gehoorbeschermingsmiddelen aan toegevoegd. Damesverband is destijds als uitzonderingen 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 toekomstbestendigere term, te weten 'menstruatieproducten'. Hieronder wordt onder andere maandverband, inlegkruisjes, menstruatiecups 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.² 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).³ 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 nalevingcijfers van de thuisbezorgkanalen zijn structureel laag. Uit het nalevingsonderzoek naar de leeftijdsgrens dat in 2024 werd uitgevoerd bleek dat thuisbezorgkanalen een nalevingcijfer van 20,2% hebben.⁴ In 2022 was dit 10%, 13% exclusief flitsbezorgers⁵, in 2020 12,4% en in 2018 9,5%. Binnen de thuisbezorgkanalen varieerde het nalevingspercentage van 3% (maaltijdbezorgdiensten) tot 46,3% (thuisbezorgende landelijke ketens).⁶ 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 onderzoek⁷ 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 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%).⁸ 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 leeftijdscontrolle. 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.⁹

² Gezondheidsraad, Alcohol en hersenontwikkeling bij jongeren, 2018.

³ 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.

⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 27 565, nr. 192.

⁵ Om bij thuisbezorgkanalen een eerlijke vergelijking met 2022 mogelijk te maken is het nalevingcijfer van 2022 (10,0%) herberekend exclusief flitsbezorgers (13,0%) en gebruikt in de vergelijking met 2020.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 27 565 nr. 191.

⁷ Kamerstukken II, 2023–2024, 27 565, nr. 191.

⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 27 565, nr. 192.

⁹ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410-XVI, nr. 160.

In het aangenomen amendement van de leden Van den Berge en Renkema¹⁰ 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 Alcoholwet 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 Alcoholwet op te nemen dat het verboden is te handelen in strijd met deze afspraken. Daarom wordt op de volgende manier uitvoering gegeven aan het amendement, zodat ketenpartijen waaronder bezorgers, op grond van de Alcoholwet verplicht worden om de leeftijdscontrole uit te voeren bij het afleveren van alcoholhoudende drank.

Artikel 20, eerste lid, van de Alcoholwet 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 Alcoholwet valt echter niet het afleveren van de alcoholhoudende drank. Daarom wordt aan artikel 20, eerste lid, van de Alcoholwet 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, Alcoholwet). Met afleveren wordt ook overhandigen bedoeld.

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

¹⁰ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 337, nr. 38.

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.¹¹ 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 boetehogten en maxima in het bestuursrecht en het strafrecht.¹² 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 2004¹³ 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.¹⁴ 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 Horecawet, is gekozen voor deze mengvorm.¹⁵ 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.

3. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving

3.1 Regeldruk

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

¹¹ Stcrt. 2015, nr. 30280, p. 8.

¹² Stcrt. 2015, nr. 30280, p. 18.

¹³ Kamerstukken II 2003/04, 29 299 nr. 3.

¹⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 299 nr. 3, p. 7.

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

3.2 Toezicht en handhaving

Kleinhandelsverbod en kleine kansspelen

Het toezicht op het verbod op het aanbieden van kansspelen en het kleinhandelsverbod in horecalokaleiten 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 Alcoholwet 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, Alcoholwet 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 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 Alcoholwet 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 Alcoholwet. 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.

4. 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 Alcoholwet 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 Alcoholwet 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 Alcoholwet. Deze regels zijn in het belang van de volksgezondheid en daarmee te rechtvaardigen.



Daarnaast is voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Alcoholwet in 2021¹⁶ 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.¹⁷

Met dit wetsvoorstel wordt artikel 20, eerste lid, van de Alcoholwet, gewijzigd, waardoor ook ketenpartijen verantwoordelijk zijn voor de leeftijdscontrole bij de aflevering van alcoholhoudende drank. Ten opzichte van de huidige Alcoholwet 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 2023¹⁸ 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.

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.

¹⁶ Stb-2021-268

¹⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 27 565, nr. 191

¹⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 27 565, nr. 191

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. 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. , 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 Alcoholwet, wordt met deze wijziging in de Alcoholwet 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 bestrafing 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 Alcoholbesluit. 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 Alcoholwet 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

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, menstratiecups 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 FD 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 artikel 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 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. Tevens 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,