

Vergaderjaar 2024–2025

27 565

Alcoholbeleid

32 011

Tabaksbeleid

Nr. 194

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2024

Hierbij informeer ik uw Kamer over onderstaande onderwerpen in het kader van de naleving op het gebied van alcohol- en tabaksontmoediging.

1. Onderzoek naleving leeftijdsgrens alcohol- en tabaksverkoop 2024
2. Onderzoek naleving toelaten en doorschenken bij dronkenschap
3. Inspectieresultaten NVWA online alcoholverkoop
4. Inspectieresultaten NVWA leeftijdsgrens tabak en e-sigaretten
5. Inspectieresultaten NVWA smaakjesverbod e-sigaretten

1. Onderzoek naleving leeftijdsgrens alcohol- en tabaksverkoop

Bij deze brief ontvangt u de resultaten van het landelijk nalevingsonderzoek leeftijdsgrens alcohol- en tabaksverkoop 2024. Dit onderzoek wordt tweejaarlijks uitgevoerd en geeft inzicht in welke mate jongeren onder de 18 jaar alcohol en tabak kunnen kopen. Het landelijk onderzoek maakt gebruik van 16- en 17-jarige testkopers die onder begeleiding een aankoop poging doen. Dit wordt mysteryshoponderzoek genoemd. De aankoop pogingen zijn gedaan bij een representatieve steekproef van de verschillende verkoopkanalen voor alcohol, tabak en e-sigaretten. Na de aankoop poging wordt gerapporteerd of de aankoop gelukt is, of er naar een identiteitsbewijs en/of leeftijd is gevraagd en of er bij de leeftijdsverificatie gebruik is gemaakt van een hulpmiddel. De verkoper wordt niet op de hoogte gebracht dat er een testkoop heeft plaatsgevonden. In 2026 zal het onderzoek worden herhaald.

Alcoholverkoop

Het gewogen totale nalevingscijfer voor alcoholverkoop in 2024 is 32,7%¹. Dat is significant lager dan in 2022 (39,4%). Twee derde van de jongeren onder de 18 jaar kan dus alcohol kopen, terwijl dit verboden is. Slijterijen (62,3%) en supermarkten (58,9%) hebben het minst lage nalevingscijfer, maar deze is in 2024 significant lager dan in 2022. Binnen deze verkoopkanalen hebben ketenslijterijen (85,6%), borrelshops (73%) en ketensupermarkten (68,4%) het hoogste nalevingscijfer. Daarna volgen avondwinkels (31,6%), horecagelegenheden (25,5%), cafetaria's (23%), sportkantines (22,4%), warenhuizen (21,7%) en thuisbezorgkanalen (20,2%). Bij thuisbezorgkanalen is de naleving in 2024 iets hoger (20,2%) dan in 2022 (10%), maar deze blijft nog steeds extreem laag.

Verkoopkanaal alcohol	Naleving 2022	Naleving 2024
Avondwinkels	46,9%	31,6%
Cafetaria's	24,8%	23,0%
Horecagelegenheden	23,7%	25,5%
Slijterijen	71,0%	62,3%
– Borrelshops	77,0%	73,0%
– Ketenslijterijen	84,0%	85,6%
– Zelfstandige slijterijen	36,4%	28,7%
Sportkantines	28,8%	22,4%
Supermarkten	62,6%	58,9%
– Ketensupermarkten	63,4%	68,4%
– Zelfstandige supermarkten	33,6%	20,2%
Thuisbezorgkanalen	10,0%	20,2%
– Maaltijdbezorgdiensten	4,0%	3,0%
– Thuisbezorgende landelijke ketens	25,0%	46,3%
– Webshops	10,0%	25,4%
– Flitsbezorgers	1,1%	6,3%
Warenhuizen	–	21,7%
Gewogen totale nalevingscijfer	34,2%	32,9%

Ik vind het zeer zorgelijk dat de naleving van de leeftijdsgrens tien jaar na invoering bij verschillende verkoopkanalen nog steeds zwaar ondermaats is. Ik blijf daarom hameren op blijvende aandacht voor – en stevige inzet op toezicht door de toezichthoudende partijen; zowel de gemeente als de NVWA. Ik wil de pakkans voor het overtreden van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcohol verhogen. Ik ga hierover met gemeenten en de NVWA in gesprek om te kijken wat hiervoor nodig is. Ook wil ik de boetebedragen voor het overtreden van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcohol verhogen. Ik ga verkennen of dit mogelijk is in lijn met de verhoging van de boetebedragen voor het overtreden van de Tabaks- en rookwarenwet.

Ik ga ook opnieuw in gesprek met de verstrekkers over hoe zij kunnen zorgen voor betere naleving en hen vragen welke mogelijke aanvullende maatregelen er bij de fysieke en online verkoop van alcoholhoudende drank genomen kunnen worden om jongeren beter te beschermen. Ik neem dit mee in de uitwerking van mijn brede preventiestrategie.

Er worden al twee extra maatregelen genomen die het moeilijker maken voor jongeren onder de 18 jaar om online alcohol te bestellen. Zoals mijn voorganger heeft aangekondigd² wordt het amendement van de leden Van den Berge en Renkema uitgevoerd zodat ketenpartijen, waaronder bezorgers, op grond van de Alcoholwet verplicht worden om leeftijdscon-

¹ Het verkoopkanaal thuisbezorgkanalen is niet meegenomen in het gewogen totale nalevingscijfer voor alcoholverkoop, omdat er geen realistische schatting van het totale aanbod van thuisbezorgkanalen gemaakt kan worden.

² Kamerstuk 27 565, nr. 183

trole uit te voeren bij het afleveren van alcoholhoudende drank. Ook een betrouwbaar leeftijdsverificatiesysteem moet eraan bijdragen dat jongeren onder de 18 geen alcohol kunnen bestellen. Daartoe ga ik verder met de uitwerking van de eisen waaraan een dergelijk systeem moet voldoen. Ik zal uw Kamer medio 2025 informeren over de voortgang van beide maatregelen.

Tabaksverkoop

Het gewogen totale nalevingscijfer voor tabaksverkoop in 2024 is 49,6%. Dat is lager dan in 2022 (52,3%). Bij tabaksspeciaalzaken is de naleving significant lager dan in 2022, van 58,2% naleving in 2022 naar 43,9% in 2024. Tankstations laten een lichte verbetering zien van 49,8% (2022) naar 51,9% (2024).

De e-sigarettenspeciaalzaken en gemakszaken zijn dit jaar voor het eerst als apart verkoopkanaal onderzocht en scoren respectievelijk 50,0% en 50,5% naleving van de leeftijdsgrens en in vind deze nalevingsniveaus eveneens uiterst teleurstellend.

Verkoopkanaal tabak	Naleving 2022	Naleving 2024
Tabaksspeciaalzaken	58,2%	43,9%
Tankstations	49,8%	51,9%
Gemakszaken	–	50,5%
E-sigarettenspeciaalzaken	–	50,0%
Gewogen totale nalevingscijfer	52,3%	49,6%

Ik vind het ook zorgelijk dat de naleving van de leeftijdsgrens bij verschillende verkoopkanalen van tabak en e-sigaretten nog steeds erg laag is. In ongeveer de helft van de gevallen krijgt een minderjarige mysteryshopper gewoon tabak en e-sigaretten mee. Er blijkt ook geen verkoopkanaal te zijn die het aanmerkelijk beter doet dan de andere kanalen. Hieruit blijkt mij dat het belang van handhaving bij al deze kanalen onverminderd hoog blijft. De NVWA zal de handhaving verder opschroeven zodat de pakkans aanzienlijk wordt verhoogd. Dit zal gebeuren met de capaciteit die vrijkomt door de inwerkingtreding van het verkoopverbod voor tabak en e-sigaretten in supermarkten per 1 juli jl.

Daarnaast ga ik de boetebedragen voor het overtreden van de leeftijdsgrens verhogen. Het basisboetebedrag zal dan met 50% worden verhoogd en de boetes op opvolgende overtredingen neem ik daarin mee. Ik verwacht uw Kamer hierover halverwege 2025 te kunnen informeren.

2. Onderzoek naleving toelating en doorschenking dronkenschap

Dit jaar is voor het eerst onderzoek gedaan naar de naleving op het verbod op toegang van dronken personen tot een horecalokaleiteit en het verbod op het doorschenken aan dronken personen. In de Alcoholwet is een verbod opgenomen voor het aanwezig zijn van dronken personen die in een slijt- of horecalokaleiteit of op een terras.³ Daarnaast volgt uit het wetboek van Strafrecht dat er geen alcoholische drank mag worden geschonken aan personen in kennelijke staat van dronkenschap.

Uit dit onderzoek blijkt dat in slechts 16,8% van de gevallen alcoholverstrekkers de toegang voor dronken personen tot hun horeca- of slijtlokaliteit weigeren of (als zij toch zijn toegelaten) weigeren alcohol te

³ Artikel 20, vierde lid, Alcoholwet

verkopen. In slechts 3,2% van de gevallen werd de toegang geweigerd en in slechts 14,2% van de gevallen werd doorschenken geweigerd.

Ik vind de lage nalevingscijfers van dit eerste landelijke onderzoek naar de naleving van het verbod op het toelaten van en het doorschenken aan dronken personen zwaar verontrustend. Ik zal dit eveneens aankaarten bij de verstrekkers van alcohol en verkennen welke maatregelen bijdragen aan het verbeteren van de naleving van dit verbod. Daarnaast wil ik ook de boetebedragen op het verbod op het toelaten van dronken personen verhogen. Ik ga verkennen of dit mogelijk is en zal over de mogelijkheid om de boetebedragen op het doorschenken aan personen in kennelijke staat van dronkenschap met het Ministerie van Justitie en Veiligheid in gesprek gaan.

Daarnaast ben ik bezig met het ontwikkelen van een e-learning en webinars voor gemeenten, gericht op de naleving en handhaving van de Alcoholwet. Hiermee wil ik gemeenten praktische handvatten bieden voor het opstellen van een effectief preventie- en handavingsplan en het toezicht versterken op de fysieke verkoop van alcohol. Hierin zullen de regels rondom dronkenschap extra aandacht krijgen. Naleving van de Alcoholwet is ook van belang voor de verkeersveiligheid.

Alcoholverstrekkers (horeca, studentenverenigingen, slijterijen en sportverenigingen) hebben tot slot al de beschikking over een e-learning met als doel hen te ondersteunen bij het verantwoord verkopen van alcohol (www.verantwoordalcoholverkop.nl).

3. Inspectieresultaten NVWA online alcoholverkoop

De NVWA houdt toezicht op de naleving van het verbod op prijsacties van meer dan 25% en de regels met betrekking tot de online verkoop van alcohol, waaronder de leeftijdsgrens. Bijgevoegde factsheet beschrijft de wijze waarop de NVWA toezicht houdt op de naleving van de regels uit de Alcoholwet en de resultaten van het toezicht in de periode van juli 2023 tot en met juni 2024.

Bij 19% van de inspecties in het kader van het verbod op prijsacties zijn te hoge kortingen aangetroffen en bij 13% van de gecontroleerde verkooppunten in het kader van de beperkingen voor online slijterijen is een officiële waarschuwing gegeven voor de verkoop van andere producten dan toegestaan.

Er zijn veel afwijkingen geconstateerd bij de inspecties in het kader van de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop op afstand (53%). Hierdoor kunnen minderjarige jongeren nog steeds aan alcoholhoudende dranken komen. Zoals ik hierboven heb toegelicht ben ik bezig met het uitwerken van twee maatregelen om de naleving bij de online verkoop te verbeteren en ga ik na wat er nodig is om de nalevingspercentages van de leeftijdsgrens voor alle verkoopkanalen de goede kant op te krijgen. Daarnaast laten de inspectieresultaten zien dat toezicht en handhaving van de NVWA bij de online verkoop van alcohol van groot belang is.

4. Inspectieresultaten NVWA leeftijdsgrens tabak en e-sigaretten

Met deze brief deel ik ook de inspectieresultaten van de NVWA van het toezicht op de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop van tabak en e-sigaretten. De NVWA voert controles uit door middel van minderjarige testkopers, die proberen tabaksproducten of e-sigaretten te kopen. Bedrijven worden voor het risicogericht uitvoeren van inspecties geselecteerd op basis van eerdere inspectieresultaten, meldingen van

burgers en tips uit gesprekken met jongeren tijdens locatieobservaties. Als er een overtreding wordt geconstateerd wordt er een boete opgelegd waarvan de hoogte afhangt van de inspectiehistorie en de grootte van het bedrijf. Wanneer een bedrijf binnen een periode van 12 maanden driemaal de leeftijdsgrens heeft overtreden wordt de 3-strikes-out-maatregel opgelegd. Dit betekent dat de verkoop van tabaksproducten en e-sigaretten tijdelijk wordt stilgelegd. De duur van deze stillegging varieert van 1 tot 12 weken, afhankelijk van het type bedrijf en eventuele eerdere stilleggingen.

In de periode juli 2023 tot en met juni 2024 heeft de NVWA 2.305 test-koopinspecties gedaan. Daarbij is in 26% van de gevallen een overtreding geconstateerd en is een maatregel opgelegd. De 3-strikes-out-maatregel is in deze periode 37 keer opgelegd. Opvallend daarbij is dat het in 20 gevallen ging om de categorie kleine supermarkten. Dit betreft een categorie bedrijven waar vanaf 1 juli 2024 het verkoopverbod is gaan gelden.

Ik zie dat de NVWA grondig en zorgvuldig te werk gaat om toezicht te houden op de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van tabak en e-sigaretten. De inspectieresultaten laten zien dat het belangrijk is hiermee door te gaan.

5. Inspectieresultaten NVWA smaakjesverbod e-sigaretten

Sinds 1 januari 2024 geldt er een verbod op de verkoop van e-sigaretten met een smaakje anders dan tabakssmaak. De NVWA houdt toezicht op dit verbod. Bij deze brief treft u een rapportage aan met inspectieresultaten in de periode van januari tot en met juni 2024. De NVWA heeft gekeken of er e-sigaretten (ook wel vapes genoemd) of navulvloeistoffen voor e-sigaretten verkocht werden met smaken anders dan een tabakssmaak (verder aangeduid als e-sigaretten met een smaakje). Allereerst heeft de NVWA bij de bron gecontroleerd of e-sigaretten met smaakjes de handelsketen binnenkwamen. Daarvoor werden inspecties bij importeurs, distributeurs en producenten uitgevoerd. Zo kon gericht voorkomen worden dat er nog e-sigaretten met een smaakje via deze bedrijven in de winkels terechtkwamen. Daarna zijn winkeliers gecontroleerd op deze producten. Daarbij zijn ook aankoopopgelingen gedaan om te controleren of er stiekem e-sigaretten met smaakjes verkocht werden. Boetes variëren van 450 tot 2.250 euro per inspectie. Bij herhaling kan dit oplopen tot 4.500 tot 22.500 euro per inspectie. Verder zijn er online controles uitgevoerd.

Bij 5 van de 31 inspecties bij producenten, importeurs en distributeurs werden e-sigaretten met smaakjes aangetroffen. Er werden voorraden van ongeveer 3,5 miljoen e-sigaretten met smaakjes aangetroffen en de NVWA heeft voorkomen dat die producten op de Nederlandse markt kwamen. Daarnaast heeft de NVWA bijna 800.000 producten laten terugroepen. Bij winkeliers zijn 513 inspecties uitgevoerd waarbij in 21% een overtreding werd vastgesteld. In 16 gevallen is een aankoopopgeling gedaan en in 6 gevallen (38%) werd een e-sigaret met een smaakje verkocht. Verder heeft de NVWA in de eerste helft van dit jaar 1.059 berichten van verkoopplatforms en sociale media laten verwijderen vanwege het onrechtmatige aanbod van deze producten. De NVWA heeft tot slot op basis van meldingen van de Politie en de Douane drie maal een boete kunnen opleggen voor de verkoop van e-sigaretten met een smaakje.

Samenvattend constateerde de NVWA dat ongeveer 1 op de 5 winkeliers zich niet aan het smaakjesverbod houdt. Door de aanhoudende vraag onder jongeren worden e-sigaretten met smaakjes vaker via niet-reguliere kanalen of van onder de toonbank verkocht. De NVWA zal daarom risicogericht blijven inspecteren om de naleving van het verbod te verbeteren. Extra aandacht zal uitgaan naar toezicht op niet-reguliere kanalen, zoals straatverkoop, online verkoop en winkeliers die onder de toonbank verkopen. Omdat handhaving bij deze kanalen complex is ben ik in nauw overleg met de NVWA over hoe de handhaving effectiever gemaakt kan worden. Zo is al wetgeving in voorbereiding om de NVWA meer bevoegdheden te geven om beter toezicht te houden op e-sigaretten en andere rookwaren en ik verhoog de boetes om de naleving te verbeteren.

Handhaving alleen is echter niet voldoende. Het gebruik van e-sigaretten onder jongeren is een maatschappelijk probleem en daarom werk ik aan een actieplan om jongeren te beschermen tegen deze verslavende en schadelijke producten. Het kabinet maakt in het kader van het actieplan tegen vpen structureel € 3 miljoen extra vrij voor de NVWA. Dit gaat in 2026 in. Hiermee kan de handhaving capaciteit van de NVWA op vapes versterkt worden zodat onder meer illegale vapes beter aangepakt kunnen worden.⁴

Tot slot

Zoals ik al benoemde vind ik de resultaten van de nalevingsonderzoeken en de inspectieresultaten van de NVWA op het gebied van alcohol en tabak zorgelijk. De cijfers laten zien dat jongeren nog steeds gemakkelijk aan alcohol en tabak kunnen komen. In de uitwerking van mijn brede preventiestrategie zal ik de resultaten van deze onderzoeken meenemen en kijken welke maatregelen effectief zouden kunnen zijn in het verbeteren van de naleving. Ik verwacht uw Kamer hierover in het eerste kwartaal van 2025 te informeren.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
V.P.G. Karremans

⁴ Kamerstuk 36 600 XVI, nr. 32.