



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Bericht 201

Mededeling van de Commissie - TRIS/(2026) 1938

Richtlijn (EU) 2015/1535

Kennisgeving: 2026/0161/BE

Doorzending van de reactie van de kennisgevende lidstaat (Belgium) op van France.

MSG: 20261938.NL

1. MSG 201 IND 2026 0161 BE NL 01-10-2026 14-07-2026 BE ANSWER 01-10-2026

2. Belgium

3A. SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie

Direction générale Qualité et Sécurité - Service Bureau de Liaison - BELNotif

NG III - 2ème étage

Boulevard du Roi Albert II, 16

B - 1000 Bruxelles

Tel: 02/277.53.36

be.belnotif@economie.fgov.be

3B. Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement

Direction Générale Animaux, Végétaux et Alimentation

Service inspection produits de consommation

Avenue Galilée 5/2, 1210 Bruxelles, Belgique

4. 2026/0161/BE - C51A - Dranken

5.

6. België neemt nota van de uitvoerig gemotiveerde mening over het ontwerp van Koninklijk Besluit inzake reclame voor alcoholhoudende dranken, waarvan kennis is gegeven op grond van Richtlijn (EU) 2015/1535.

België is het respectvol oneens met de geuite bezwaren en is van mening dat het ontwerpbesluit volledig in overeenstemming is met het recht van de Europese Unie. In de onderstaande opmerkingen wordt ingegaan op de belangrijkste punten die in de uitvoerig gemotiveerde mening aan de orde zijn gesteld.

Argumentatie

1. Het ontwerpbesluit regelt bepaalde aspecten van de reclame voor alcoholhoudende dranken, zoals:

- Een verbod op reclame voor alcoholhoudende dranken in media die gericht zijn op minderjarigen;
- Het verbieden van de gratis verstrekking van alcoholhoudende dranken, behalve bij de aankoop van een alcoholhoudende drank en tijdens proeverijen
- De verplichting om in reclame voor alcoholhoudende dranken een gezondheidswaarschuwing op te nemen;
- Vaststelling van technische voorschriften voor de presentatie van de gezondheidswaarschuwing.

2. De in het ontwerpbesluit vastgestelde regels vloeien voort uit het Verdrag inzake reclame en marketing voor alcoholhoudende dranken (een zelfregulerende gedragscode). Deze code voorziet reeds in een verbod op reclame gericht op minderjarigen en in de vermelding van een gezondheidswaarschuwing bij alcoholreclame. Deze regels zijn al van kracht en zouden daarom al bekend moeten zijn bij de betrokken partijen en door hen moeten worden nageleefd. Het



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

ontwerpbesluit biedt slechts een wettelijke grondslag voor deze reeds bestaande regels.

3. Zoals uiteengezet in de toelichting bij de artikelen 34 tot en met 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0323\(03\)#ntr80-C_2021100EN.01003801-E0080](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0323(03)#ntr80-C_2021100EN.01003801-E0080)) maakt het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) een onderscheid tussen nationale regels inzake productkenmerken (eisen waaraan goederen moeten voldoen: regels die verpakkingseisen, ingrediënten of dergelijke vaststellen) en verkoopafspraken (verkoopafspraken als nationale regels die betrekking hebben op de 'afspraken waaronder producten mogen worden verkocht': hoe, wanneer en waar een categorie producten mag worden verkocht). Hoewel productkenmerken worden geacht binnen het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU te vallen, vallen verkoopafspraken buiten het toepassingsgebied ervan en hoeven ze niet te worden gerechtvaardigd, tenzij ze op discriminerende wijze worden toegepast of de markttoegang voor ingevoerde goederen beperken.

Primair argument: Verkoopargumenten die buiten het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU vallen.

5. De bepalingen van het ontwerpbesluit hebben betrekking op de voorwaarden voor reclame en hebben geen betrekking op de kenmerken van de producten zelf. Met andere woorden, deze regels hebben geen betrekking op de intrinsieke kenmerken van de producten, maar uitsluitend op de commerciële communicatie (reclame) rondom de producten. Daarom worden de regels in het ontwerpbesluit beschouwd als verkoopafspraken.

a. Verkoopafspraken.

6. Verkoopafspraken vallen buiten het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU en hoeven niet te worden gerechtvaardigd, tenzij zij op discriminerende wijze worden toegepast of de markttoegang voor ingevoerde goederen beperken. Dit werd onderstreept door het arrest Keck & Mithouard (Arrest van het Hof van 24 november 1993 – Strafzaak tegen Bernard Keck en Daniel Mithouard – Verzoeken om een prejudiciële beslissing: Tribunal de grande instance de Strasbourg – Frankrijk – Gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91 – ECLI:EU:C:1993:905.). Volgens dit arrest, het arrest Gourmet International Products AB (Arrest van het Hof (Zesde Kamer) van 8 maart 2001 – Konsumentombudsmannen (KO) tegen Gourmet International Products AB (GIP) – Referentie voor een prejudiciële beslissing: Rechtbank van Stockholm – Zweden – Zaak C-405/98 – ECLI:EU:C:2001:135) en het arrest Leclerc Siplec (Arrest van het Hof (Zesde Kamer) van 9 februari 1995 – Société d'Importation Edouard Leclerc-Siplec tegen TF1 Publicité SA en M6 Publicité SA – Verzoek om een prejudiciële beslissing: Tribunal de commerce de Paris – Frankrijk – Zaak C-412/93, ECLI:EU:C:1995:26) kan de toepassing van regels die bepaalde verkooppraktijken beperken of verbieden – zoals in het onderhavige geval regels inzake reclame voor alcoholhoudende producten – op producten uit andere lidstaten, niet worden beschouwd als een maatregel die de handel tussen lidstaten direct of indirect, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, zolang deze regels

1. algemeen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers, zonder onderscheid naar oorsprong, d.w.z. op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied actief zijn, en
2. zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten als op die van producten uit andere lidstaten.

7. Volgens het arrest Gourmet International Products AB (Arrest van het Hof (Zesde Kamer) van 8 maart 2001 – Konsumentombudsmannen (KO) tegen Gourmet International Products AB (GIP) – Verzoek om een prejudiciële beslissing: Rechtbank van Stockholm – Zweden – Zaak C-405/98 – ECLI:EU:C:2001:135) en het arrest Keck & Mithouard (Arrest van het Hof van 24 november 1993 – Strafzaak tegen Bernard Keck en Daniel Mithouard – Verzoeken om een prejudiciële beslissing: Tribunal de grande instance de Strasbourg – Frankrijk – gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91 – ECLI:EU:C:1993:905) moet erop worden gewezen dat nationale bepalingen die bepaalde verkoopafspraken aan banden leggen of verbieden, om niet onder artikel 34 van het Verdrag te vallen, niet van dien aard mogen zijn dat zij de toegang tot de markt voor producten uit een andere lidstaat verhinderen of meer belemmeren dan voor nationale producten het geval is. Dit geldt niet voor de bepalingen van het ontwerpbesluit. Voor geïmporteerde alcoholische producten geldt, net als voor de Belgische producten, dat er nog steeds reclame voor mag worden gemaakt (tenzij deze gericht is op



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

minderjarigen) en dat ze nog steeds vrij op de Belgische markt mogen worden gebracht.

b. Reclamevoorschriften/-beperkingen als verkoopargumenten.

8. Reclamebeperkingen worden door het HvJ-EU doorgaans beschouwd als een verkoopafspraken, wat betekent dat ze buiten het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU vallen, tenzij ze de markttoegang voor ingevoerde goederen beperken.

9. Volgens de toelichting bij de artikelen 34 tot en met 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie omvatten verkoopafspraken maatregelen met betrekking tot de voorwaarden en wijzen van verhandeling, het tijdstip van de verkoop van goederen, de plaats van de verkoop van goederen of met betrekking tot beperkingen inzake door wie goederen mogen worden verkocht, alsmede in sommige gevallen maatregelen die betrekking hebben op de prijsstelling van producten. Verkoopafspraken zijn maatregelen die verband houden met de verhandeling van het product en niet met de kenmerken ervan, en die buiten het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU vallen indien ze voldoen aan de twee cumulatieve voorwaarden die in het arrest zijn vastgesteld, zoals toegelicht in lid 6 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0323\(03\)#ntr80-C_2021100EN.01003801-E0080](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0323(03)#ntr80-C_2021100EN.01003801-E0080)). Sinds het arrest Keck & Mithouard hanteert het HvJ-EU dan ook een nieuwe benadering ten aanzien van reclamebeperkingen. De gebruikelijke benadering die het HvJ-EU tegenwoordig hanteert, is dat beperkingen op reclame en verkoopbevordering moeten worden beschouwd als verkoopafspraken en, indien deze niet-discriminerend zijn, buiten het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU vallen.

10. In dit verband bestaat er reeds jurisprudentie over de kwalificatie van reclame als “verkoopafspraken”. In het arrest Herbert Karner (Arrest van het Hof (Vijfde Kamer) van 25 maart 2004 – Herbert Karner Industrie-Auktionen GmbH tegen Troostwijk GmbH – Verzoek om een prejudiciële beslissing: Oberster Gerichtshof — Oostenrijk — Zaak C-71/02 - ECLI:EU:C:2004:181) werd erop gewezen dat bepalingen betreffende onder meer de plaats en het tijdstip van de verkoop van bepaalde producten en de reclame voor deze producten, alsmede bepaalde verkoopmethoden, bepalingen zijn die de verkoopafspraken regelen. Dit werd bevestigd in het arrest A-Punkt Schmuckhandels (Arrest van het Hof (Derde Kamer) van 23 februari 2006 – A-Punkt Schmuckhandels GmbH tegen Claudia Schmidt – Referentie voor een prejudiciële beslissing: Landesgericht Klagenfurt – Oostenrijk - Zaak C-441/04 - ECLI:EU:C:2006:141) en het arrest Burmanjer (Arrest van het Hof (Eerste Kamer) van 26 mei 2005 – Strafzaak tegen Marcel Burmanjer, René Alexander Van Der Linden en Anthony De Jong – Verzoek om een prejudiciële beslissing: Rechtbank van eerste aanleg te Brugge – België - Zaak C-20/03 – ECLI-identificatiecode: ECLI:EU:C:2005:307), waarin werd verklaard dat bepalingen betreffende bepaalde verkoopmethoden bepalingen betreffende verkoopafspraken in de zin van het arrest Keck en Mithouard waren.

11. Alleen al het feit dat in andere lidstaten gevestigde marktdeelnemers hogere nalevingskosten kunnen maken doordat zij zich moeten aanpassen aan uiteenlopende nationale regelgevingskaders, vormt op zich geen beperking van het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 34 VWEU. Onder de voorwaarden zoals uiteengezet in de in lid 6 genoemde arresten worden eventuele extra kosten die buitenlandse handelaren moeten dragen – zoals de noodzaak om reclame- of marketingstrategieën af te stemmen op de verschillende lidstaten – beschouwd als een inherent gevolg van de huidige versnippering van de regelgeving binnen de interne markt, en niet als een aanwijzing voor ongelijke behandeling. Deze benadering is bevestigd in latere jurisprudentie inzake reclamebeperkingen, waarin het Hof heeft erkend dat de noodzaak om handelspraktijken aan te passen aan nationale regels weliswaar extra kosten met zich mee kan brengen, maar niet volstaat om een maatregel onder het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU te laten vallen, mits er geen sprake is van discriminatie of een onevenredige impact op ingevoerde goederen. Bijgevolg vallen alleen maatregelen die ingevoerde producten specifiek benadelen of die de toegang tot de markt belemmeren in een mate die verder gaat dan wat nationale producten treft, onder het verbod van artikel 34 VWEU.

12. Het voornaamste argument is dan ook dat de bepalingen van het ontwerpbesluit worden beschouwd als verkoopafspraken die buiten het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU vallen. Subsidiair, zelfs indien de bepalingen van het ontwerpbesluit werden geacht binnen het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU te vallen, zouden de maatregelen kunnen worden gerechtvaardigd op grond van dwingende redenen van algemeen belang, met name de bescherming van de volksgezondheid en de consumentenbescherming.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Secundair argument: rechtvaardiging door artikel 36 VWEU en consumentenbescherming.

13. Mocht blijken dat de bepalingen van het ontwerpbesluit, in tegenstelling tot wat in vaste rechtspraak is vastgesteld, onder het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU vallen, dan kunnen deze bepalingen zeker worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 VWEU (redenen van volksgezondheid) en op grond van consumentenbescherming. Het ontwerpbesluit heeft een legitiem doel, is geschikt om dat doel te bereiken, is noodzakelijk en evenredig en is niet-discriminerend.

- Legitiem doel: De maatregel kan worden gerechtvaardigd op grond van volksgezondheid (expliciete afwijking krachtens artikel 36 VWEU) en consumentenbescherming (door het HvJ-EU erkende afwijking op basis van jurisprudentie). Beide rechtvaardigingsgronden vormen legitieme belangen die een afwijking van artikel 34 VWEU mogelijk maken.

o Volksgezondheid: Artikel 36 VWEU: "De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten; de bescherming van nationale schatten die artistieke, historische of archeologische waarde bezitten; of de bescherming van industrieel en commercieel eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen."

Het ontwerpbesluit heeft uitdrukkelijk tot doel de volksgezondheid te beschermen, met name door (schadelijk) alcoholgebruik terug te dringen, minderjarigen te beschermen en het bewustzijn te vergroten over de risico's die aan alcoholgebruik verbonden zijn.

Het doel van de bescherming van de volksgezondheid kan wetgeving inzake reclame rechtvaardigen, zoals een verbod op reclame gericht op minderjarigen en het vermelden van een gezondheidswaarschuwing, mits de beoogde maatregelen in verhouding staan tot het doel en geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van het handelsverkeer tussen lidstaten vormen (Arrest van het Hof (Zesde Kamer) van 8 maart 2001 – Konsumentombudsmannen (KO) tegen Gourmet International Products AB (GIP) – Verzoek om een prejudiciële beslissing: Rechtbank van Stockholm – Zweden – Zaak C-405/98 – ECLI:EU:C:2001:135).

Volksgezondheid wordt erkend als een dwingende reden van algemeen belang en als een uitdrukkelijke rechtvaardigingsgrond in de zin van artikel 36 VWEU, en is een gebied waarop de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken. In dit verband kan worden verwezen naar een uittreksel uit het arrest in de zaak Gourmet International Products AB (Arrest van het Hof (Zesde Kamer) van 8 maart 2001 – Konsumentombudsmannen (KO) tegen Gourmet International Products AB (GIP) – Verzoek om een prejudiciële beslissing: Rechtbank van Stockholm – Zweden – Zaak C-405/98 – ECLI:EU:C:2001:135): "Het is aanvaard dat de regels ter beperking van reclame voor alcoholhoudende dranken met het oog op de bestrijding van alcoholmisbruik een weerspiegeling zijn van de bezorgdheid in het kader van de volksgezondheid (zaak 152/78, Commissie tegen Frankrijk, Jurispr. 1980, blz. 2299, lid 17, en gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivia, Jurispr. 1991, blz. I-4151, lid 15)".

o Consumentenbescherming: Om weloverwogen beslissingen te kunnen nemen over hun alcoholgebruik, moeten consumenten naar behoren worden geïnformeerd over de gezondheidsrisico's die verbonden zijn aan de alcoholhoudende producten die zij gaan kopen en/of consumeren. Deze informatie geeft hen de vrijheid om te beslissen welk risiconiveau ze bereid zijn te aanvaarden.

Bovendien blijkt uit vaste rechtspraak (arrest De Agostini (Arrest van het Hof van 9 juli 1997 – Konsumentombudsmannen (KO) tegen De Agostini (Svenska) Förlag AB en TV-Shop i Sverige AB – Verzoek om een prejudiciële beslissing: Marknadsdomstolen – Zweden – Gevoegde zaken C-34/95, C-35/95 en C-36/95 – ECLI:EU:C:1997:344) en het arrest in de zaak Cassis de Dijon (Arrest van het Hof van 20 februari 1979. – Rewe-Zentral AG tegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. – Verzoek om een prejudiciële beslissing: Hessisches Finanzgericht – Duitsland – Zaak 120/78 – ECLI:EU:C:1979:42)), zijn eerlijke handelspraktijken en de bescherming van de consument in het algemeen dwingende redenen van algemeen belang die belemmeringen van het vrije verkeer van goederen kunnen rechtvaardigen.

In dit verband kan ook worden verwezen naar artikel 169 VWEU: "Om de belangen van de consumenten te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, draagt de Unie bij tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten alsmede tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming, en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen."



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

- Geschiktheid: De maatregelen zijn geschikt om de beoogde doelstellingen op het gebied van volksgezondheid en consumentenbescherming te bereiken:

- De verplichte waarschuwing 'Alcohol is schadelijk voor de gezondheid' vestigt de aandacht op de risico's van alcoholgebruik.
- De technische specificaties (waaronder de grootte van de tekst, de contrasterende kleur en de permanente weergave ervan) zorgen ervoor dat de tekst goed zichtbaar is en vergroten zo de doeltreffendheid ervan.
- Beperkingen op reclame gericht op minderjarigen zorgen ervoor dat deze kwetsbare doelgroep minder vaak aan dergelijke reclame wordt blootgesteld, wat kan leiden tot een daling van de consumptie.

Gezondheidswaarschuwingen zijn bedoeld om consumenten te informeren en te waarschuwen voor potentiële risico's of gevaren die verbonden zijn aan alcoholgebruik. Vanuit het perspectief van consumentenbescherming kan de beschikbaarheid van informatie op het productetiket (op het moment van aankoop en consumptie) ertoe leiden dat consumenten beter geïnformeerd zijn en daardoor weloverwogen beslissingen kunnen nemen. Vanuit het oogpunt van de volksgezondheid kunnen gezondheidswaarschuwingen het bewustzijn vergroten over de aan alcohol toe te schrijven risico's en bijdragen aan een algehele vermindering van de aan alcohol toe te schrijven schade via een groot aantal functies die verder gaan dan individuele gedragsverandering, zoals het vergroten van de steun voor alcoholbeleid en het verminderen van de aantrekkingskracht van alcoholproducten (Alcohol health warning labels: a public health perspective for Europe - <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289061681>). Wat betreft gezondheidswaarschuwingen op etiketten hebben verschillende onderzoeken aangetoond dat het aanbrengen van waarschuwingen op de etiketten van alcoholische dranken van invloed kan zijn op de gerapporteerde intenties om het alcoholgebruik te verminderen en op het consumentengedrag (Hobin E, Schoueri-Mychasiw N, Weerasinghe A, Vallance K, Hammond D, Greenfield TK et al. Effects of strengthening alcohol labels on attention, message processing, and perceived effectiveness: A quasi-experimental study in Yukon, Canada. *Int J Drug Policy* 2020;77:102666 + Davies EL, Foxcroft DR, Puljevic C, Ferris JA, Winstock AR. Global comparisons of responses to alcohol health information labels: a cross-sectional study of people who drink alcohol from 29 countries. *Addict Behav* 2022;131:107330). Andere onderzoeken hebben nog meer gedragingen aan het licht gebracht, zoals het zoeken naar meer informatie, het bezoeken van websites en het praten met anderen over alcoholgerelateerde risico's. Uit onderzoek is gebleken dat waarschuwingen worden opgemerkt en herkend door zware drinkers die er regelmatig aan worden blootgesteld en dat het grote publiek er ook van op de hoogte is. Ook is gebleken dat waarschuwingen mensen aanmoedigen om te praten over rijden onder invloed en alcoholgebruik tijdens de zwangerschap, en dat ze de waargenomen risico's van alcoholgebruik vergroten (The effectiveness of current French health warnings displayed on alcohol advertisements and alcoholic beverages, G. Dossou, K. Gallopel-Morvan, J.-F. Diouf, *European Journal of Public Health*, jaargang 27, nummer 4, augustus 2017, pagina's 699-704, gepubliceerd: 16 februari 2017). De inzichten in de effecten van etikettering zijn ook waardevol voor gezondheidswaarschuwingen in advertenties.

Volgens vaste rechtspraak, zoals het arrest Scotch Whisky (arrest van het Hof (Tweede Kamer) van 23 december 2015 - Scotch Whisky Association e.a. tegen The Lord Advocate en The Advocate General for Scotland - Verzoek om een prejudiciële beslissing van de Court of Session (Schotland) - Zaak C-333/14 - ECLI:EU:C:2015:845), het arrest Nordic Info (Arrest van het Hof (Grote Kamer) van 5 december 2023 - Nordic Info BV tegen de Belgische Staat - Verzoek om een prejudiciële beslissing van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel - Zaak C-128/22 - ECLI:EU:C:2023:951) en het arrest Cilevičs (Arrest van het Hof (Grote Kamer) van 7 september 2022 - Procedure ingesteld door Boriss Cilevičs e.a. - Verzoek om een prejudiciële beslissing van de Satversmes tiesa - Zaak C-391/20 - ECLI:EU:C:2022:638) kan een beperkende maatregel slechts als een geschikt middel worden beschouwd om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen, indien deze daadwerkelijk blijkt geeft van de zorg om die doelstelling op een consistente en systematische wijze te verwezenlijken. In het arrest Scotch Whiskey maakte de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving deel uit van een algemenere politieke strategie die tot doel had de verwoestende gevolgen van alcohol te bestrijden, en vormde de invoering van een minimumprijs per eenheid (MUP), waarin de betrokken wetgeving voorzag, een van de veertig maatregelen die tot doel hebben de alcoholconsumptie van de Schotse bevolking als geheel op een consistente en systematische wijze terug te dringen, ongeacht waar die consumptie plaatsvindt of wat de aard ervan is. Net als in het arrest Scotch Whiskey voert België deze reclamewetgeving in als slechts één van de vele andere maatregelen. Deze wetgeving met de reclamebeperkingen voor minderjarigen en de verplichting om de gezondheidswaarschuwing te vermelden, maakt deel uit van een breder beleid, namelijk de



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Belgische Interfederale Strategie inzake schadelijk alcoholgebruik

(<https://organesdeconcertation.sante.belgique.be/fr/documents/strategie-interfederale-en-matiere-dusage-nocif-dalcohol-2023-2028>). Het doel van deze strategie is het verminderen van schadelijk alcoholgebruik in België en de directe of indirecte gevolgen daarvan. Een specifiek doel van deze strategie is ook minderjarigen te beschermen tegen de schadelijke effecten van alcohol. In dit verband is de strategie erop gericht het eerste alcoholgebruik te voorkomen of, op zijn minst, de leeftijd waarop dit eerste gebruik plaatsvindt, uit te stellen. Minderjarigen moeten opgroeien in een gezonde omgeving en moeten daarom worden beschermd tegen de gevaren die voortvloeien uit de schadelijke consumptie van alcohol. Het beleid zoals dat via het ontwerpbesluit ten uitvoer wordt gelegd, getuigt dan ook van een oprechte zorg voor de bescherming van de volksgezondheid en wordt op een consequente en systematische wijze gevoerd.

In de Wereldwijde alcoholstrategie en het Wereldwijde actieplan inzake alcohol van de WHO, die door alle lidstaten van de WHO (waaronder België) zijn goedgekeurd, wordt voorgesteld dat de lidstaten, waar dat in de nationale context passend is, effectieve strategieën en maatregelen invoeren, ondersteund door wettelijke maatregelen, die gericht zijn op de reclame en marketing van alcoholische dranken, door middel van uitgebreide en strenge beperkingen of verboden in diverse soorten media, waaronder digitale media. Binnen Europa hanteren tien landen verplichte waarschuwingen met uitsluitend tekstuele inhoud (waaronder Duitsland, Estland en Zweden) (The effectiveness of current French health warnings displayed on alcohol advertisements and alcoholic beverages, G. Dossou, K. Gallopel-Morvan, J.-F. Diouf, European Journal of Public Health, jaargang 27, nummer 4, augustus 2017, pagina's 699-704, gepubliceerd: 16 februari 2017). Bovendien behoren beperkingen op alcoholreclame tot de Best Buys zoals gedefinieerd door de WHO (de Best Buys zijn de meest kosteneffectieve maatregelen ter bestrijding van niet-overdraagbare ziekten; uit een WHO Choice-analyse bleek dat de gemiddelde kosteneffectiviteitsverhouding in landen met een laag of lager middeninkomen $\leq 1\$$ 100 per vermeden DALY bedroeg). De Best Buys worden gedefinieerd in bijlage 3 van het Wereldwijde actieplan voor de preventie en bestrijding van niet-overdraagbare ziekten 2013-2030. Wat alcohol betreft, is een van de Best Buys: 'Verboden of uitgebreide beperkingen op de blootstelling aan alcoholreclame (in meerdere soorten media) vaststellen en handhaven'.

- Noodzakelijkheid: De maatregel is noodzakelijk om die doelstellingen te verwezenlijken, aangezien er geen minder ingrijpende maatregelen beschikbaar zijn. Dit geldt in feite ook voor de bepaling in het ontwerpbesluit:

- Vrijwillige of niet-gestandaardiseerde waarschuwingen bieden onvoldoende garantie voor zichtbaarheid en uniformiteit;
- Minder strenge formele eisen zouden de doeltreffendheid ervan aanzienlijk ondermijnen.
- De huidige slogan die de alcoholindustrie via het zelfreguleringsverdrag gebruikt, namelijk 'Alcoholmisbruik is schadelijk voor de gezondheid', doet geen recht aan de wetenschappelijke bevindingen dat niet alleen alcoholmisbruik, maar elke vorm van alcoholconsumptie een risico vormt (zie ook deel 3) (Advies nr. 9781 – maart 2024 – Hoge Gezondheidsraad).

Deze maatregelen in het ontwerpbesluit vormen de minst beperkende maatregelen. Zo had bijvoorbeeld een algeheel reclameverbod kunnen worden opgelegd of hadden er strengere technische eisen met betrekking tot de gezondheidswaarschuwing kunnen worden vastgesteld (bijv. een oppervlakte van meer dan 5 %). Hoe dan ook, het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het arrest Scotch Whiskey (Arrest van het Hof (Tweede Kamer) van 23 december 2015 – Scotch Whisky Association e.a. tegen The Lord Advocate en The Advocate General for Scotland – Verzoek om een prejudiciële beslissing van de Court of Session (Schotland) – Zaak C-333/14 – ECLI:EU:C:2015:845) verklaard dat "de bewijslast niet zo ver mag reiken dat zij de eis inhoudt dat, wanneer de bevoegde nationale autoriteiten nationale wetgeving vaststellen waarbij een maatregel zoals de MPU wordt opgelegd, zij op positieve wijze moeten aantonen dat geen enkele andere denkbare maatregel het mogelijk zou maken het nagestreefde legitieme doel onder dezelfde voorwaarden te verwezenlijken."

- Proportionaliteit: De verplichtingen hebben uitsluitend betrekking op de wijze van communicatie, en niet op de verkoop of de invoer zelf. Producten mogen vrij worden ingevoerd en verkocht; alleen de reclamevoorwaarden worden geregeld omdat de opname van de gezondheidsboodschap op basis van de wetenschappelijke inzichten over de schadelijke effecten van alcohol (zie leden 15 en verder) is vereist. Reclamebeperkingen zijn alleen problematisch wanneer ze de toegang tot de markt vrijwel onmogelijk maken (zie het arrest in de zaak Gourmet). Daarvan is hier geen sprake.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Reclame voor alcohol blijft immers toegestaan (er geldt geen algeheel verbod op alcoholreclame).

- Discriminatie: Het ontwerpbesluit is formeel niet-discriminerend (de regels zijn zonder onderscheid van toepassing op alle alcoholproducenten en adverteerders, ongeacht hun oorsprong, d.w.z. op zowel Belgische als buitenlandse ondernemingen). Het ontwerpbesluit maakt geen onderscheid op grond van herkomst, biedt geen bescherming aan de binnenlandse productie en is inhoudelijk neutraal ten aanzien van merken of producten.

Bovendien vormt het enkele feit dat buitenlandse ondernemingen mogelijk hogere nalevingskosten moeten maken (bijv. voor pan-Europese campagnes) op zich geen bewijs van discriminatie, maar vloeit dit voort uit de diversiteit van de nationale regelgeving. Een eventuele grotere impact op buitenlandse ondernemingen vloeit voort uit hun commerciële strategieën (bijv. het gebruik van gestandaardiseerde campagnes) en niet uit de aard van de maatregel zelf.

Bij het afwegen van de nagestreefde doelstellingen (volksgezondheid, consumentenbescherming) en de mogelijke gevolgen (kosten voor marktdeelnemers) oordeelt het HvJ-EU consequent dat de balans doorslaat in het voordeel van de eerstgenoemde. Overeenkomstig vaste rechtspraak (zoals het arrest *Swedish Match* (Arrest van het Hof (Eerste Kamer) van 22 november 2018 – *Swedish Match AB tegen Secretary of State for Health* – Verzoek om een prejudiciële beslissing van de High Court of Justice (Engeland en Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) – Zaak C-151/17 – ECLI:EU:C:2018:938), het arrest *Artegodan* (Arrest van het Hof (Derde kamer) van 19 april 2012 – *Artegodan GmbH tegen Europese Commissie* – Beroep – Zaak C-221/10 P – ECLI:EU:C:2012:216) en het arrest *Affish* (Arrest van het Hof van 17 juli 1997 – *Affish BV tegen Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees* – Verzoek om een prejudiciële beslissing: College van Beroep voor het Bedrijfsleven – Nederland – Zaak C-183/95 – ECLI:EU:C:1997:373)) “heeft het doel van de bescherming van de gezondheid voorrang boven economische overwegingen, waarbij het belang van dat doel zodanig is dat het zelfs aanzienlijke negatieve economische gevolgen rechtvaardigt”. Hetzelfde geldt voor het doel van consumentenbescherming. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ-EU (het arrest *Nelson* (Arrest van het Hof (Grote Kamer) van 23 oktober 2012 – *Emeka Nelson e.a. tegen Deutsche Lufthansa AG en TUI Travel plc e.a. tegen Civil Aviation Authority* – Verzoeken om een prejudiciële beslissing van het Amtsgericht Köln (Duitsland) en de High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division (Administrative Court) – Gevoegde zaken C-581/10 en C-629/10 – ECLI:EU:C:2012:657) en het arrest *Vodafone* (Arrest van het Hof (Grote Kamer) van 8 juni 2010 – *The Queen, op verzoek van Vodafone Ltd e.a. tegen Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* – Verzoek om een prejudiciële beslissing: High Court of Justice (Engeland en Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) – Verenigd Koninkrijk – Zaak C-58/08 – ECLI:EU:C:2010:321), kan het belang van de doelstelling van consumentenbescherming, waaronder de bescherming van vliegtuigpassagiers valt, zelfs aanzienlijke negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigen.

15. Het beleid inzake alcoholreclame sluit aan bij bestaande en algemeen aanvaarde nationale en internationale wetenschappelijke bevindingen en aanbevelingen. Er bestaat wetenschappelijke literatuur waaruit blijkt dat er een verband bestaat tussen alcoholgebruik en aan alcohol gerelateerde gezondheidsproblemen en sterfgevallen enerzijds en allerlei sociale problemen anderzijds. De bepalingen van het Koninklijk Besluit worden dus gemotiveerd door een doelstelling op het gebied van de volksgezondheid, namelijk de bescherming van de Belgische bevolking.

De formulering van de gezondheidswaarschuwing weerspiegelt de huidige wetenschappelijke bevindingen dat er geen veilig niveau van alcoholgebruik bestaat. Zelfs een lichte of matige consumptie verhoogt het risico op ernstige aandoeningen. Elk alcoholgebruik is schadelijk. Het maakt niet uit hoeveel je drinkt – het risico voor de gezondheid van de drinker begint al bij de eerste druppel van welke alcoholische drank dan ook. Hoe meer je drinkt, hoe schadelijker het is – of, met andere woorden, hoe minder je drinkt, hoe veiliger het is (<https://www.who.int/europe/news/item/04-01-2023-no-level-of-alcohol-consumption-is-safe-for-our-health>). Door alcohol veroorzaakte schade begint al bij zogenaamd alcoholgebruik met een laag risico ([https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(26\)00138-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(26)00138-8/fulltext)).

16. Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat alcohol de schadelijkste is van de 20 onderzochte legale en illegale drugs. Deze conclusie was gebaseerd op een analyse van 20 stoffen, waarbij 16 criteria werden beoordeeld, waaronder zowel de schade voor de gebruiker als de schade voor anderen. Ook op het gebied van schade voor de samenleving



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

scoorde alcohol het hoogst (Nutt, David J. et al. Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis, The Lancet. 2010, volume 376, uitgave 9752, 1558-1565. DOI:10.1016/S0140 - 6736(10)61462 -6).

De aan alcoholgebruik verbonden gezondheidsrisico's zijn duidelijk:

- Alcoholgebruik blijft een van de belangrijkste oorzaken van vroegtijdige sterfte en ziektelast in de Europese regio van de WHO; het is verantwoordelijk voor één op de tien sterfgevallen in het algemeen, en het aandeel ligt onder jongeren zelfs nog hoger (World Health Organization. Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders. Genève 2024). Alcoholgebruik is verantwoordelijk voor één op de vier sterfgevallen onder 19- tot 24-jarigen in de Europese regio van de WHO (<https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use>). 66,4 % van de bevolking in de Europese regio drinkt alcohol, en alcohol blijft de belangrijkste oorzaak van dodelijke levercirrose en leverkanker in de Europese regio van de WHO ([https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(26\)00138-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(26)00138-8/fulltext)).
- Alcoholgebruik vormt een risico voor meer dan 200 niet-overdraagbare ziekten.
- Er zijn minstens 30 aandoeningen die zonder alcoholgebruik niet zouden bestaan, zoals alcoholische leverziekte, foetale alcohol spectrumstoornissen, alcoholische pancreatitis of alcoholvergiftiging (<https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use>).
- Alcoholgebruik heeft een directe invloed op de ontwikkeling van de hersenen, met name op de hersengebieden die betrokken zijn bij het vermogen om beslissingen te nemen, het beheersen van impulsen en zelfbeheersing. De menselijke hersenen ontwikkelen zich tot rond de leeftijd van 25 jaar en zijn in deze periode bijzonder kwetsbaar voor de effecten van alcohol. Zo hangt het vroeg beginnen met alcoholgebruik bijvoorbeeld sterk samen met een verhoogd risico op alcoholgebruiksstoornissen op latere leeftijd (<https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use>).

Alcohol wordt in verband gebracht met ten minste zeven soorten kanker (Secretan B, Straif K, Baan R, et al. - A review of human carcinogens —part E: tobacco, areca nut, alcohol, coal smoke, and salted fish. Lancet Oncol. 2009; 10: 1033 -1034). Uit cijfers van het Internationaal Agentschap voor Onderzoek naar Kanker (IARC) blijkt dat in 2020 wereldwijd meer dan vier op de 100 gevallen van kanker — in totaal meer dan 741 000 gevallen — werd veroorzaakt door alcoholgebruik (IARC (2025). Alcohol: a major preventable cause of cancer (IARC Evidence Summary Brief No. 6), https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2025/10/IARC_Evidence_Summary_Brief_6.pdf). Wanneer alcohol in het menselijk lichaam wordt afgebroken, ontstaat er acetaldehyde, een stof die het DNA op verschillende manieren beschadigt en daardoor het risico op kanker verhoogt. Alcohol veroorzaakt oxidatieve stress, wat leidt tot schade aan DNA, eiwitten en cellen en tot verergering van ontstekingen; dit zijn allemaal mechanismen die het risico op kanker verhogen. Alcohol beïnvloedt de concentraties van verschillende hormonen, waaronder oestrogeen, wat bijdraagt aan een verhoogd risico op borstkanker (S. Carr, A.L. Espinosa Dice, G.E. Gmel Sr., A.S. Hassan, K.D. Shield, J. Rehm - A review of the relationship between dimensions of alcohol consumption and the burden of disease: 2026 update including Mendelian randomisation studies, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.70435>). Alcohol zorgt ervoor dat andere kankerverwekkende stoffen, zoals die uit sigarettenrook, beter door het lichaam worden opgenomen. In België is 11,5 % van de gevallen van darmkanker en 7 % van de gevallen van borstkanker toe te schrijven aan alcoholgebruik (Sciensano. Ziektelast : Ziektelast door risicofactoren — Ziektelast door alcoholgebruik, Health Status Report, 30 januari 2025, Brussel, België, <https://www.gezondbelgie.be/nl/gezondheidstoestand/ziektelast/ziektelast-door-risicofactoren/ziektelast-door-alcoholgebruik>). Alcohol is door het Internationaal Agentschap voor Kankeronderzoek ingedeeld als kankerverwekkende stof van groep 1, wat betekent dat bekend is dat het bij mensen kanker veroorzaakt. Het risico is cumulatief, dus hoe meer alcohol iemand in de loop van de tijd drinkt, hoe groter de kans dat hij of zij alcoholgerelateerde vormen van kanker krijgt, zoals borstkanker, leverkanker, mondkanker, keelkanker, slokdarmkanker en dikke-darmkanker. Zelfs het drinken van kleine hoeveelheden alcohol verhoogt het risico op kanker, en hoe meer alcohol je drinkt, hoe groter het risico. Elke alcoholische drank kan kanker veroorzaken, omdat de ethanol in alcoholische dranken en het acetaldehyde dat hierdoor in het lichaam wordt gevormd, kankerverwekkend zijn (<https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use>). In een andere studie zijn de verbanden tussen verschillende niveaus van alcoholgebruik en het risico op verschillende soorten kanker onderzocht. Het risico op kanker beperkt zich niet alleen tot overmatig alcoholgebruik, maar geldt ook voor matig alcoholgebruik. Deze bevindingen wijzen erop dat er geen veilig niveau van alcoholgebruik bestaat in verband met het risico op kanker. Licht alcoholgebruik werd in aanzienlijke mate in verband gebracht met hogere risico's op oesofageale, colorectale en borstkanker. Licht tot matig alcoholgebruik ging gepaard met een verhoogd risico op slokdarm-, darm-, strottenhoofd- en



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

borstkanker. Er werd ook vastgesteld dat overmatig alcoholgebruik bijdraagt aan het risico op maag-, lever-, alvleesklier- en prostaatkanker, waardoor het risico op vrijwel alle soorten kanker toeneemt (Seunghye J., Hyunjin P., Ui-Jeong K., Eun Jeong C., Hye Ah L., Bomi P., Soon Young L., Sun Ha J., Hyesook P. - Cancer risk based on alcohol consumption levels: a comprehensive systematic review and meta-analysis, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37905315/>). In de EU werd licht tot matig alcoholgebruik in 2017 geassocieerd met bijna 23.000 nieuwe gevallen van kanker, goed voor 13,3 % van alle aan alcohol toerekenbare kankers en 2,3 % van alle gevallen van de zeven aan alcohol gerelateerde vormen van kanker. Bijna de helft van deze gevallen van kanker (ongeveer 11.000 gevallen) betrof borstkanker bij vrouwen. Bovendien hield meer dan een derde van de kankergevallen die werden toegeschreven aan licht tot matig alcoholgebruik (ongeveer 8500 gevallen) verband met een licht alcoholgebruik (<10 g per dag) (Rovira, P • Rehm, J - Estimation of cancers caused by light to moderate alcohol consumption in the European Union - Eur J Public Health. 2021; 31:591-596).

- Alcoholgebruik kan van invloed zijn op de geestelijke gezondheid doordat het risico op aandoeningen zoals depressie en angststoornissen vergroot en bestaande aandoeningen verergert. Het kan leiden tot stemmingswisselingen en impulsief gedrag, en het risico op zelfbeschadiging en zelfmoord vergroten. Bovendien kan alcohol het slaappatroon verstoren en het functioneren in sociale en werksituaties beïnvloeden, wat psychische problemen kan verergeren en een neerwaartse spiraal kan veroorzaken (<https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use>).

Alcohol is schadelijk voor individuen, gezinnen en gemeenschappen, met inbegrip van mensen die te lijden hebben onder alcoholgebruik van anderen. Alcoholgebruik kan leiden tot sociale, juridische, medische, gezins-, school-, werk- en financiële problemen, of deze verergeren (<https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use>).

17. Toch is het grote publiek zich grotendeels niet bewust van deze risico's. Zo is het negatieve effect van alcohol op de geestelijke gezondheid het meest bekend (71,9%), terwijl slechts 57,1 % zich bewust is van het verband tussen alcohol en het risico op kanker. Om weloverwogen beslissingen te kunnen nemen over hun alcoholgebruik, moeten consumenten naar behoren worden geïnformeerd over de gezondheidsrisico's die verbonden zijn aan de alcoholhoudende producten die zij gaan kopen en/of consumeren. Deze informatie geeft hen de vrijheid om te beslissen welk risiconiveau ze bereid zijn te aanvaarden.

Deze consumenten worden in hoge mate blootgesteld aan alcoholreclame, zowel bewust als – en vooral – onbewust. Er is aanzienlijk bewijs dat alcoholmarketing in verband wordt gebracht met drinkintenties, consumptie en schadelijk drinkgedrag, en deze associatie is bijzonder sterk onder jongeren (Giesbrecht N, Reisdorfer E, Shield K, et al. The impacts of alcohol marketing and advertising, and the alcohol industry's views on marketing regulations: Systematic reviews of systematic reviews. Drug Alcohol Rev 2024; 43:1402–25). Naarmate jongeren de adolescentie doormaken en de vroege volwassenheid bereiken, neemt hun alcoholgebruik doorgaans toe in een periode waarin ze bijzonder vatbaar zijn voor externe invloeden, zoals sociale netwerken en alcoholreclame (Jernigan D, Noel J, Landon J, et al. Alcohol marketing and youth alcohol consumption: a systematic review of longitudinal studies published since 2008. Addiction 2017; 112 Suppl 1:7–20). Meta-analyses en longitudinale studies tonen consequent aan dat blootstelling aan alcoholmarketing de kans op vroeg alcoholgebruik en comazuipen bij jongeren vergroot (Jernigan D, Noel J, Landon J, et al. Alcohol marketing and youth alcohol consumption: a systematic review of longitudinal studies published since 2008. Addiction 2017; 112 Suppl 1:7–20 + Stautz K, Brown KG, King SE, e.a. Immediate effects of alcohol marketing communications and media portrayals on consumption and cognition: a systematic review and meta-analysis of experimental studies. BMC Public Health 2016; 16) en recente overzichtsartikelen komen tot de conclusie dat er waarschijnlijk sprake is van een causaal verband (Sargent JD, Babor TF. The Relationship Between Exposure to Alcohol Marketing and Underage Drinking Is Causal. J Stud Alcohol Drugs Suppl 2020).

Het is daarom des te belangrijker om te voorkomen dat minderjarigen worden blootgesteld aan alcoholreclame en om mensen die wel aan alcoholreclame worden blootgesteld, ervan bewust te maken dat alcohol schadelijk kan zijn voor de gezondheid. Daarom wordt voorgesteld om de gezondheidsboodschap "Alcohol is schadelijk voor de gezondheid" in alcoholreclame op te nemen.

Algemene conclusie

In het licht van het voorgaande wordt geconcludeerd dat het ontwerp van Koninklijk Besluit inzake reclame voor alcoholhoudende dranken in overeenstemming is met het recht van de Europese Unie. De bepalingen hebben betrekking op verkoopafspraken die buiten het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU vallen of, indien zij niettemin binnen het



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

toepassingsgebied ervan zouden vallen, voldoende worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, met name de bescherming van de volksgezondheid (op basis van wetenschappelijke inzichten over de schadelijke effecten van alcohol) en de bescherming van consumenten. De maatregel is passend, noodzakelijk, proportioneel en niet-discriminerend.

Bijgevolg zal het ontwerpbesluit worden gehandhaafd.

Europese Commissie

Contactpunt Richtlijn (EU) 2015/1535

email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu