

Vergaderjaar 2019–2020

34 961

Voorstel van wet van het lid Ziengs tot wijziging van de Drank- en Horecawet en enkele andere wetten in verband met verruiming van de mogelijkheid tot het inzetten van mengformules (Wet regulering mengformules)

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNUMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 augustus 2018 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 12 juni 2020, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 juni 2018 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Ziengs tot wijziging van de Drank- en Horecawet en enkele andere wetten in verband met verruiming van de mogelijkheid tot het inzetten van mengformules (Wet regulering mengformules), met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt in de eerste plaats de mogelijkheid van een vermenging van functies tussen detailhandel en dienstverlening, horeca en slijterijen: mengformules of mengvormen. Eén van de gevolgen van deze mengvormen is dat de verkoop van alcohol op meer plaatsen mogelijk wordt dan nu is toegestaan in de Drank- en Horecawet (DHW). De initiatiefnemer wil daarmee winkelstraten en binnensteden aantrekkelijker maken voor consumenten.

De Afdeling onderschrijft de gedachte dat ondernemers in staat moeten worden gesteld om in te spelen op de veranderende behoefte van consumenten en dat een kritische blik op wet- en regelgeving daarbij wenselijk is. Zij wijst er echter op dat het voorstel haaks staat op het (wettelijke) alcoholbeleid tot nu toe. De ratio van de drankwetgeving is immers: het terugdringen en voorkomen van drankmisbruik door onder meer beperking van verkooppunten en het aanscherpen van de verantwoordelijkheden van ondernemers daarin. In de toelichting bij het voorstel ontbreekt bovendien een afweging van het economische belang dat het voorstel wil dienen, tegen de mogelijke nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. Uit de toelichting bij het voorstel en de onderliggende stukken blijkt niet overtuigend dat met de voorgestelde wijziging van de

DHW het beoogde doel kan worden bereikt. Tegen die achtergrond ontbreekt een toereikende toelichting op de noodzaak van het voorstel en de te verwachten effecten van de voorgestelde mengvormen. Het voorstel wil bovendien de verkoop van alcohol door tankstations en daarbij horende winkels mogelijk maken. Een dergelijk voorstel vereist in het licht van de verkeersveiligheid en de volksgezondheid een dragende motivering.

De initiatiefnemer gaat hieronder in op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). De initiatiefnemer is de Afdeling erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen, die deels aanleiding hebben gegeven tot het aanpassen van het wetsvoorstel alsmede de memorie van toelichting. Daarbij merkt de initiatiefnemer op dat de Afdeling een aantal voorgestelde wijzigingen als afzonderlijke maatregelen heeft behandeld. De initiatiefnemer benadrukt dat het wetsvoorstel moet worden gezien tegen de achtergrond van het leven-diger maken van winkelstraten en binnensteden, en dit wetsvoorstel niet tot doel heeft het verruimen van het aantal verkooppunten van alcoholhoudende dranken. Sterker nog: zorgvuldige regulering kan leiden tot een betere bescherming van het gezondheidsbelang. Denk hierbij aan de opleidingseisen waaraan ook de verstrekkers die een mengformule hanteren zullen moeten voldoen. Daarnaast ontstaat de mogelijkheid tot regulering van een in de praktijk reeds bestaande maar ongecontroleerde situatie, waarmee ook een betere bescherming van de gezondheid ontstaat dan thans het geval is. De initiatiefnemer is verder van mening dat het toestaan van mengformules tot gevolg kan hebben dat het fenomeen waarbij winkels verdwijnen en horeca vestigingen verschijnen, gepareerd kan worden. Dat dit fenomeen zich voordoet, blijkt uit cijfers van Locatus: de afgelopen jaren deed dit fenomeen zich voor bij gemiddeld 700 leegstaande winkelpanden per jaar.¹ Overigens is het vanuit het beschermen van openbare orde en veiligheid vanzelfsprekend dat gemeenten de voorkeur geven aan horecavestigingen boven leegstaande winkelpanden. Dit verklaart ook waarom gemeenten steeds vaker een kiezen voor dubbel bestemmen in hun ruimtelijke plannen. Een aantal wijzigingen wordt in het advies van de Afdeling naar het oordeel van de initiatiefnemer onvoldoende binnen deze context beoordeeld. In de reactie licht de initiatiefnemer dit nader toe. Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te vullen.

1. Functievermenging horeca, slijterij en detailhandel

a. Wettelijke context: Drank- en Horecawet

De DHW beperkt de mogelijkheid van verkoop van alcoholhoudende drank tot horecabedrijven en slijterijbedrijven.² Voor het uitoefenen van beide soorten bedrijven is een vergunning van de gemeente nodig. Bij wijziging van de DHW in 2000 is een functiescheiding ingevoerd tussen horeca, slijters en winkels die niet-levensmiddelen verkopen.³ Het uitgangspunt van de DHW is dat winkels in kleding, meubels en dergelijke en ook dienstverleners zoals kappers of schoonheidssalons geen alcohol mogen verstrekken; niet tegen betaling en niet gratis. In de DHW is ook vastgelegd dat horecagelegenheden geen detailhandel- of dienstverle-

¹ <https://locatus.com/blog/na-jaren-van-herstel-neemt-de-leegstand-weer-fliink-toe/>

² Zie artikelen 1, 12, 13 en 25 van de Drank- en Horecawet.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 969 nr. 3, p. 1–12.

ningsfunctie mogen hebben.⁴ De wetgever beoogt met dit beleid de toegankelijkheid van alcohol te beperken ter bescherming van de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid. Het bij gelegenheid gratis aanbieden van een glas alcohol om ter plaatse te gebruiken is in de DHW voorbehouden aan horeca en slijters.⁵ De evaluatie van de DHW in 2016 gaf destijds geen aanleiding het alcoholbeleid op dit punt te versoepelen.⁶ Het motief van levendige en leefbare (binnen)steden, zoals het doel van het voorliggende wetsvoorstel, is niet meegenomen in deze evaluatie.

De initiatiefnemer stelt voor een nieuwe categorie bedrijven in de DHW te introduceren die tegen betaling alcoholhoudende dranken mogen verstrekken.⁷ Het voorstel wil daartoe naast de reeds bestaande vergunningen voor respectievelijk het horecabedrijf en het slijterijbedrijf, een derde vergunning invoeren voor bedrijven die detailhandel en dienstverlening willen combineren met de verkoop van zwak- alcoholhoudende dranken. Het voorstel noemt deze categorie het «gemengd kleinhandelsbedrijf».⁸ In die toelichting wordt ook gesproken van «mengformules» of «mengvormen».

Een gevolg van deze mengvormen is dat de verkoop van alcohol op (veel) meer plaatsen mogelijk wordt dan nu toegestaan is op grond van de DHW. De Afdeling wijst erop dat de ratio van de drankwetgeving tot en met de meest recente wijzigingen van de DHW steeds is geweest: het terugdringen en voorkomen van drankmisbruik door onder meer beperking van verkooppunten en het aanscherpen van de verantwoordelijkheden van ondernemers daarin.⁹ Het voorstel van de initiatiefnemer houdt een verruiming in van de DHW en staat in die zin haaks op het (wettelijke) alcoholbeleid tot nu toe. Aan de verhouding van het voorstel tot de doelen van de DHW wordt in de toelichting geen aandacht besteed.

De initiatiefnemer erkent de doelstelling van het terugdringen en voorkomen van drankmisbruik ter bescherming van de volksgezondheid en in het belang van de openbare orde en veiligheid. Met het voorstel krijgen lokale overheden een aantal mogelijkheden in handen om ondanks

⁴ Artikel 14, eerste lid Drank- en Horecawet verbiedt het in gebruik hebben van een slijtlokaliteit voor het verrichten van andere bedrijfsactiviteiten dan welke tot een slijtersbedrijf behoren. Op grond van het tweede lid van artikel 14 is het verboden een horecalokaliteit tevens in gebruik te hebben voor onder meer kleinhandel en het bedrijfsmatig aanbieden van diensten.

⁵ Artikel 25 Drank- en Horecawet, tweede lid bepaalt: «Het is degene die, anders dan in de rechtmatige uitoefening van het horecabedrijf, een ruimte voor publiek geopend houdt, verboden toe te laten dat in die ruimte alcoholhoudende drank wordt genuttigd. Dit verbod geldt niet indien er sprake is van de uitzondering bedoeld in artikel 13, tweede lid.»

Artikel 13, tweede lid staat aan uitsluitend slijterijen toe om, enkel op verzoek van de klant, een klant alcoholhoudende drank te laten proeven die in het slijtersbedrijf verkrijgbaar is.

⁶ Brief van 16 december 2016 van de Staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/12/16/kamerbrief-over-evaluatie-dranken-horecawet>. De strekking van deze brief is dat het toenmalige kabinet een restrictief alcoholbeleid wenselijk bleef vinden, zowel wat betreft verkooppunten als leeftijdsgrenzen. Versoepeling van het alcoholpreventiebeleid maakt geen deel uit van het regeerakkoord van kabinet Rutte III «Vertrouwen in de toekomst».

⁷ Artikel I, onderdeel A en B van het voorstel.

⁸ Deze categorie bedrijven wordt in gedefinieerd als «de activiteit, in hoofdzaak bestaande uit, al dan niet gepaard gaande met dienstverlening, uitoefenen van kleinhandel in een voor het publiektoegankelijke besloten ruimte, gepaard gaande met het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank. Zie onderdeel A van het voorstel.

⁹ Tekst en commentaar Drank- en Horecawet in T&C Openbare orde en veiligheid, vijfde druk, Deventer 2017, p. 123 en verder. Zie ook de brief van 16 december 2016 van de Staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/12/16/kamerbrief-over-evaluatie-drank-en-horecawet>. Zie voor een overzicht van de ontwikkelingen in de alcoholwetgeving sinds de Wet ter regeling van de handel in sterke drank en tot beteugeling van de openbare dronkenschap uit 1881: Kamerstukken II 1961/62, 6811, nr. 3, p. 12–16, Kamerstukken II 1997/98, 25 969 nr. 3, p. 11–12.

de mogelijke uitbreiding van het aantal verkooppunten de volksgezondheid en openbare orde te beschermen.

In het voorstel is neergelegd dat bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden zullen worden gesteld waaronder een vergunning tevens wordt verleend voor het verrichten van nevenactiviteiten, waaronder het verkopen van alcoholhoudende dranken voor gebruik ter plaatse of elders. Aanvullend hierop kent de huidige DHW bepalingen, waarmee gemeenten zelf verschillende mogelijkheden hebben om hun eigen beleid te bepalen. Zo is in het huidige artikel 25a van de DHW bepaald dat het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank in inrichtingen bij gemeentelijke verordening kan worden verboden of aan beperkingen kan worden onderwerpen.

Het wetsvoorstel introduceert nog een dergelijke bepaling; in het voorgestelde artikel 25a0 is bepaald dat bij gemeentelijke verordening ter bescherming van de volksgezondheid, of in het belang van de openbare orde, regels kunnen worden gesteld over de verlening van vergunningen voor het toepassen van mengformules aan horecabedrijven, slijtersbedrijven en gemengd kleinhandelsbedrijven. Een verantwoorde verstrekking van alcoholhoudende dranken kan daarmee worden gerealiseerd. Gemeenten kunnen desgewenst gebruik maken van de mogelijkheid het aantal vergunningen te maximeren, hetgeen kan betekenen dat het aantal verstrekkingpunten gelijk blijft, in aanmerking genomen dat veel mengformules niet legaal maar in de praktijk wel bestaan. Zelfs is hierbij niet uit te sluiten dat het aantal verstrekkingpunten afneemt. Het medio 2019 in opdracht van het Ministerie van VWS door Berenschot uitgevoerde onderzoek naar de mogelijke gevolgen van het reguleren van mengformules in de Drank- en Horecawet geeft met het oog daarop ook expliciet aan dat niet kan worden aangetoond dat regulering zal leiden tot de komst van meer alcoholverstrekkingspunten. Reden die Berenschot hierbij aanvoert is dat niet duidelijk is hoeveel mengformules in de praktijk reeds bestaan. Uitgaan van het aantal formeel verstrekte vergunningen zou in elk geval een vertekend beeld opleveren.

Reeds eerder werd aangehaald dat het toestaan van mengformules een wapen kan zijn tegen verdringing van de detailhandel door nog meer horeca. Deze trend van toename van het aantal alcohol verstrekkingspunten is overigens niet in strijd met de normen van de Drank- en Horecawet maar de vraag is gerechtvaardigd of in het kader van het beschermen van de gezondheid niet de voorkeur moet worden gegeven aan gereguleerde mengformules boven nog meer horecavestigingen. Overigens blijkt uit de pilot «Mengvormen DHW»¹⁰ welke tussen 2016 en 2017 heeft gelopen en gefaciliteerd werd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat wat betreft het verstrekken van alcohol sprake was van zeer geringe hoeveelheden. Daarnaast kozen deelnemende ondernemers er meestal voor om slechts op een beperkt aantal momenten gebruik te maken van de mogelijkheid om alcohol te verstrekken. Vaak betrof dit de koopavond en de zaterdagmiddag. Tenslotte bleek dat de uitbreiding van het aantal verkooppunten niet direct leidde tot veiligheidsvraagstukken en problematiek in het kader van de openbare orde. Gemeenten hebben gedurende de pilot niet de noodzaak gehad om handhavend op te treden. Kortom, gemeenten en ondernemers

¹⁰ Eindrapport «Pilot mengvormen Drank- en Horecawet», Berenschot, 9 augustus 2017. In 34 gemeenten zijn activiteiten ontplooid in het kader van de pilot. 448 ondernemers gaven zich op, van wie 243 de eindevaluatie van de pilot ingevuld hebben. 60% van de deelnemende ondernemers bestond uit detailhandel en dienstverleners, de overige deelnemende ondernemingen waren horeca (28%) en slijterijen (12%), te raadplegen via <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/drank-en-horecawet/nieuws/mengvormen-in-winkels-en-horeca-hebben-positief-effect>

hebben geen negatieve effecten geobserveerd/ondervonden tijdens de pilot op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid.

b. Noodzaak en effectiviteit

Er bestaan nu al mengvormen van winkels en horeca. Binnen de wettelijke kaders kan daar echter geen alcohol geschonken worden.¹¹ De DHW verbiedt functievermenging waarbij, kort gezegd, sprake is van tegen betaling verstrekken van alcohol. Daar wil het voorstel verandering in brengen om zo een stimulans te kunnen geven aan winkelgebieden. De initiatiefnemer wijst op de wens van ondernemers om in winkels waar detailhandel wordt uitgeoefend, alcoholhoudende drank te verkopen voor gebruik ter plaatse of elders.¹² Hij verwijst daarvoor naar de pilot met mengvormen die tussen maart 2016 en juli 2017 in een aantal gemeenten is uitgevoerd.¹³ In deze pilot is gekeken naar het effect van het toestaan van functievermenging (zowel met als zonder het verstrekken van alcohol) op de ontwikkeling van winkelgebieden, op de bedrijfsvoering van ondernemers en op volksgezondheid en openbare orde. Uit het verslag van de pilot trekt de initiatiefnemer de conclusie dat de voorgestelde mengvormen een oplossing zijn voor de in de toelichting beschreven problemen voor winkelgebieden.

De Afdeling heeft vragen bij deze conclusie. Uit de pilot blijkt bijvoorbeeld dat er weliswaar in ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten een toename van het aantal bezoekers en van levendigheid in winkelgebieden is geconstateerd, maar dat er weinig effect is geweest op leegstand van (winkel)panden.¹⁴

De pilot wees ook uit dat het verkopen van alcohol om ter plaatse te gebruiken in bijvoorbeeld schoonheidssalons, boekwinkels of delicatessenzaken, slechts door een minderheid van de deelnemende gemeenten wordt ondersteund. Dat roept vragen op over het draagvlak voor één van de hoofdelementen van het voorstel: de introductie van het gemengd kleinhandelsbedrijf.

De toelichting ondersteunt evenmin de stelling dat de voorgestelde mengvormen daadwerkelijk tot minder leegstand zullen leiden en een wezenlijke bijdrage zullen leveren aan de beoogde vitalisering van winkelstraten. In dat verband is van belang dat duidelijk wordt welke meerwaarde de voorgestelde mengvormen hebben ten opzichte van de reeds bestaande mengvormen tussen winkels en niet-alcoholschenkende horeca. Indien kan worden aangetoond dat het voorstel een geschikt middel is om de door de initiatiefnemer beoogde doelen te bereiken, dient de voorgestelde maatregel te worden afgewogen tegen het alcoholpreventiebeleid in het belang van de volksgezondheid. Tevens dient te worden gemotiveerd waarom die afweging uitvalt in het voordeel van de

¹¹ Functievermenging tussen onder meer horeca, detailhandel en dienstverlening is omgevingsrechtelijk gezien al mogelijk en gebruikelijk. Op grond van het Activiteitenbesluit is voor de meeste horeca- en detailhandelinrichtingen geen omgevingsvergunning milieu nodig. Dat betekent echter niet dat elk gebruik van de betreffende winkel, horecagelegenheid of kapsalon is toegestaan. Zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/branches-0/horeca/samenvatting-horeca/>. Op grond van de Drank- en Horecawet is voor het schenken van alcohol altijd een vergunning nodig.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, laatste alinea.

¹³ Eindrapport «Pilot mengvormen Drank- en Horecawet», Berenschot, 9 augustus 2017. In 34 gemeenten zijn activiteiten ontplooid in het kader van de pilot. 448 ondernemers gaven zich op, van wie 243 de eendevallatie van de pilot ingevuld hebben. 60% van de deelnemende ondernemers bestond uit detailhandel en dienstverleners, de overige deelnemende ondernemingen waren horeca (28%) en slijterijen (12%). https://vng.nl/files/vng/53536_berenschoteindrapport_pilot_dhw.pdf

¹⁴ Idem, paragraaf 6.3, p. 45, paragraaf 6.6, p. 49.

voorgestelde verruiming van categorie bedrijven die alcohol mogen verstrekken.

Het uitgangspunt van de huidige DHW is dat alcohol en winkelen niet samengaan. Door de komst van het internet en daarmee online verkoop is dit inmiddels achterhaald. Immers, thuis kan wel gewinkeld worden met een glas wijn in de hand. De fysieke winkel moet steeds vaker en meer concurreren met de online verkoop. Daarom is het steeds belangrijker om winkelen aantrekkelijk te maken, de verblijfsduur te verlengen en de service verder te optimaliseren.

Uit onderzoek uitgevoerd in opdracht van ABN AMRO blijkt dat voor de consument beleving steeds belangrijker wordt¹⁵. Het kunnen testen en passen van producten, de bejegening door het personeel en oriëntatie op nieuwe producten zijn belangrijke redenen om te kiezen voor een fysieke winkel. Om die beleving te kunnen bieden, is bij ondernemers meer behoefte aan de combinatie van bijvoorbeeld horecagelegenheid en detailhandel. Uitgaande van de bepalingen in de huidige DHW omtrent inrichtingseisen zullen investeringen voor kleine ondernemers om een combinatie te kunnen maken dusdanig hoog zijn dat zij niet tot de investering zullen overgaan.

Speciaalzaken hebben het zwaar, met name in kleine kernen. Door binnen een nieuw wettelijk kader, met waarborgen rondom het beschermen van de volksgezondheid en belang van openbare orde, voor hen de mogelijkheid te creëren dat zij verschillende aspecten kunnen combineren, kunnen deze ondernemers levendigheid creëren. In de pilot «Mengvormen DHW» wordt geconcludeerd dat het grootste deel van de gemeenten en ondernemers effect ziet op de ontwikkeling van winkelgebieden door meer ruimte te geven aan ondernemers om ondernemerschap te tonen, waardoor ondernemers meer beleving aan winkelende klanten of bezoekers van horeca/slijters kunnen bieden. De pilot heeft tevens geleid tot meer en betere samenwerking tussen ondernemers en (daardoor) meer levendigheid in de betreffende winkelgebieden. Meer levendigheid in een winkelgebied kan er vervolgens toe leiden dat nieuwe ondernemers besluiten hun onderneming in dat winkelgebied te vestigen. De pilot heeft een te korte looptijd gehad om dat te kunnen concluderen. Daar zal nader onderzoek naar gedaan moeten worden.

De resultaten van de pilot wezen geen groot effect uit op de leegstand van (winkel)panden. Dat de pilot hier weinig effect op heeft gemeten, is geen verrassing. Ondernemers hebben laten weten geen investeringen te willen doen voor de periode van één jaar. Immers, reeds op voorhand was duidelijk dat na het pilotjaar de gewone regels van de DHW weer zouden gaan gelden. Daarmee hebben deelnemende ondernemers overigens bewust een risico genomen: door hun deelname zijn zij uit de schaduw getreden en dat kon na afloop van de pilot nadelig voor hen uitpakken. Dit is voor sommige ondernemers reden geweest niet te willen deelnemen.

c. Definitie kleinhandelsbedrijf: reikwijdte van het voorstel

Uit de publiciteit rond en uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat met het voorstel bedoeld is om onder meer mogelijk te maken dat een kapper tijdens de knipbeurt een glas wijn serveert.¹⁶

De Afdeling merkt op dat uit de definitie van «kleinhandelsbedrijf» in combinatie met de (artikelsgewijze) toelichting niet zonder meer duidelijk is dat kapsalons of andere vergelijkbare dienstverleners, onder die

¹⁵ <https://www.emerce.nl/nieuws/drie-consumenten-zegt-minder-fysieke-winkels-bezoeken>

¹⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.2, artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A, onderdelen B en C, laatste alinea en onderdeel H.

definitie zullen vallen.¹⁷ De voorgestelde definitie vereist dat een kleinhandelsbedrijf zich «in hoofdzaak» bezighoudt met kleinhandel (detailhandel), al dan niet gepaard gaand met dienstverlening.¹⁸ Door de gekozen formulering is het denkbaar dat bepaalde categorieën dienstverleners, waaronder juist de kapper, niet onder deze definitie vallen omdat deze zich niet in hoofdzaak met de activiteit «kleinhandel» bezighouden, zoals de definitie vereist. De toelichting neemt deze onduidelijkheid niet weg.

Om tegemoet te komen aan het advies van de Afdeling heeft de initiatiefnemer besloten een definitie toe te voegen aan het wetsvoorstel. De definitie van gemengd kleinhandelsbedrijf blijft bestaan, waarna nog een definitie wordt toegevoegd, namelijk die van het gemengd ambachtsbedrijf. De definitie luidt: de activiteit, in hoofdzaak bestaande uit het vervaardigen of bewerken van zaken en het verkopen daarvan, het herstellen en onderhouden van zaken of het verlenen van diensten in een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, gepaard gaande met het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank.

Op deze manier komt het voorstel van de initiatiefnemer beter tot uiting, aangezien het de bedoeling is om niet enkel detailhandel de mogelijkheid tot mengvormen te geven, maar ook dienstverleners.

d. Besluit eisen inrichtingseisen Drank- en Horecawet

Voorgesteld wordt om artikel 10 DHW te laten vervallen.¹⁹ Dit artikel is de wettelijke grondslag voor het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet, waarin eisen worden gesteld aan inrichtingen waar een horeca- of slijterijbedrijf uitgeoefend wordt, zoals aan de oppervlakte en hoogte van de inrichting, aan de ventilatie en aanwezigheid van drinkwater en toiletten. Dit besluit komt als gevolg van het voorstel in zijn geheel te vervallen. De toelichting geeft hierbij als uitleg dat een groot deel van de bepalingen uit het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet tevens is opgenomen in het Bouwbesluit 2012 of is verouderd.²⁰

De Afdeling mist een uitleg waarom het noodzakelijk is het hele Besluit inrichtingen Drank- en Horecawet te laten vervallen en niet slechts onderdelen. De toelichting maakt niet duidelijk welke onderdelen van dat besluit door de initiatiefnemer als verouderd worden gezien en welke samenvallen met regels uit het Bouwbesluit 2012. Zij adviseert deze uitleg alsnog op te nemen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de uitkomsten van de evaluatie van de inrichtingseisen die gelden op grond van de DHW. Deze evaluatie werd in 2016 uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VWS en resulteerde in enkele aanbevelingen over het schrappen dan wel behouden van bepalingen van dat besluit. De onderzoekers bevelen aan om eisen over minimale oppervlakte en de

¹⁷ De definitie van kleinhandelsbedrijf in artikel I, onderdeel A van het voorstel luidt: «de activiteit, in hoofdzaak bestaande uit het, al dan niet gepaard gaande met dienstverlening, uitoefenen van kleinhandel in een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, gepaard gaande met het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van zwak- alcoholische drank.»

¹⁸ Kleinhandel of detailhandel is het leveren van goederen aan consumenten voor persoonlijk gebruik. In spreektaal: winkels.

¹⁹ Onderdeel E van het voorstel. Artikel 10 Drank- en Horecawet luidt: «De inrichting dient te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur in het belang van de sociale hygiëne te stellen eisen.»

²⁰ Paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting. Daar staat ook: «Dat geldt tevens voor het besluit waarin de nader toegestane handelingen van een slijtersbedrijf zijn neergelegd.» Die opmerking gaat over het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf. Uit het voorstel en de toelichting wordt niet duidelijk of beoogd is ook dit besluit te laten vervallen.

aanwezigheid van drinkwater bij horeca-inrichtingen en het verbod op een rechtstreekse verbinding met neringruimte bij slijterij-inrichtingen te behouden, indien deze een bijdrage leveren aan de bevordering van de sociale hygiëne.²¹

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast overeenkomstig het advies van de Afdeling.

e. Dienstenrichtlijn

De voorgestelde aanvulling op het vergunningstelsel van de DHW valt onder de Dienstenrichtlijn. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde in een recent arrest dat de activiteit bestaande uit detailhandel in goederen een dienst is waarop de bepalingen van de richtlijn van toepassing zijn. In hetzelfde arrest verduidelijkte het Hof dat de bepalingen in de Dienstenrichtlijn over de vrijheid van vestiging van dienstenverrichters ook van toepassing zijn op situaties waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen. De Dienstenrichtlijn vereist dat een wijziging in een vergunningsstelsel, zoals hier wordt voorgesteld, objectief en non-discriminatoire is, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig is met aan het beoogde doel. De Afdeling wijst erop dat op grond van de richtlijn de Commissie over de wijziging geïnformeerd dient te worden. De memorie van toelichting besteedt geen aandacht aan deze EU-rechtelijke aspecten.

In de memorie van toelichting hebben wij een passage toegevoegd over de Dienstenrichtlijn, waaruit blijkt dat het wetsvoorstel in lijn is met de EU-regelgeving.

e. Conclusie

De Afdeling stelt vast dat de voorgestelde verruiming van de DHW niet strookt met de doelstelling van de DHW, te weten het matigen van alcoholgebruik en verantwoorde verstrekking van alcoholische dranken. Zij adviseert daarop in de toelichting in te gaan. Tevens constateert de Afdeling dat uit de toelichting bij het voorstel en de onderliggende stukken niet overtuigend blijkt dat met de voorgestelde wijziging van de DHW het beoogde doel kan worden bereikt. De noodzaak van de voorgestelde mengvormen is onvoldoende toegelicht en de effectiviteit ervan roept vragen op, mede gelet op het onduidelijke draagvlak. Daarbij ontbreekt een afweging van het voorstel tegen het belang van alcoholpreventiebeleid ter bescherming van de volksgezondheid. De Afdeling adviseert de economische noodzaak van het voorstel en de relatie van het voorstel tot het publieke belang van de volksgezondheid nader toe te lichten. Daarnaast maakt zij enkele opmerkingen over de reikwijdte en vormgeving van het voorstel. De Afdeling adviseert daarom de definitie van gemengd kleinhandelsbedrijf te verhelderen. Ook het voorstel om artikel 10 DHW te laten vervallen verdient, gelet op de conclusies van de evaluatie van het Besluit eisen inrichtingen Drank- en horecawet, nadere toelichting. Tot slot adviseert de Afdeling de toelichting ook ten aanzien van de relevante EU-rechtelijke aspecten aan te vullen.

De initiatiefnemer erkent de doelstelling van het terugdringen en voorkomen van drankmisbruik ter bescherming van de volksgezondheid en in het belang van de openbare orde en veiligheid. In het wetsvoorstel zijn daartoe verschillende waarborgen opgenomen, waaronder het

²¹ Evaluatie inrichtingseisen Drank- en Horecawet, pro facto, Den Haag, juli 2016. Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/01/evaluatie-inrichtingseisen-drank-en-horecawet>.

neerleggen van aanvullende voorwaarden in een algemene maatregel van bestuur en de mogelijkheid voor lokale overheden om aanvullende regelgeving te stellen in de gemeentelijke verordening. Op die manier is geborgd dat zelfs op wijkniveau kan worden bepaald in hoeverre mengformules en het al dan niet verstrekken van alcoholhoudende dranken voor gebruik ter plaatse of elders zijn toegestaan.

Op basis van het advies van de Afdeling heeft initiatiefnemer de definitie van het gemengd kleinhandelsbedrijf en de toelichting daarbij aangepast en een nieuwe definitie van gemengd ambachtsbedrijf toegevoegd. Ook is in de toelichting opgenomen dat initiatiefnemer onderdelen van het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet en het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf in tegenstelling tot het oorspronkelijke initiatief zal behouden. Dit neemt niet weg dat indien onderhavig wetsvoorstel wordt aangenomen de regering een deel van de bepalingen welke zijn neergelegd in het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet en het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf moet aanpassen. Deze bepalingen zijn verouderd of zijn inmiddels opgenomen in het Bouwbesluit 2012.

2. Alcoholverkoop door tankstations

Het voorstel maakt het mogelijk dat tankstations alcohol verkopen. De initiatiefnemer wil daarmee de verschillen wegnemen en tussen deze ondernemers en bijvoorbeeld wegrestaurants die wél alcohol mogen verkopen.

De Afdeling merkt op dat de DHW sinds 2000 de verkoop verbiedt van alcoholhoudende drank door tankstations en winkels die aan tankstations of wegrestaurants verbonden zijn. Het argument van de wetgever daarvoor is dat het verkopen van alcohol door tankstations niet te rijmen is met het bestrijden van rijden onder invloed. Dit verbod stond bij de meest recente evaluatie van de DHW niet ter discussie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State achtte de door de wetgever met het verbod gemaakte differentiatie tussen verschillende soorten ondernemers acceptabel, juist omdat deze maatregel ingegeven was door de wens de verkeersveiligheid, de volksgezondheid en de openbare orde en veiligheid te bevorderen.

De keuze die de initiatiefnemer nu maakt om de verkoop van alcohol door tankstations toe te staan, dient in dat licht te worden gemotiveerd, aan de hand van een afweging tussen de (economische) voordelen en de effecten op de verkeersveiligheid en volksgezondheid. Die afweging ontbreekt in de toelichting.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom de argumenten om alcoholverkoop door tankstations te verbieden, nu niet meer opgaan dan wel dat er dwingende redenen van algemeen belang bestaan die ertoe noodzaken deze vorm van verkoop toe te staan. Als deze motivering niet kan worden gegeven, adviseert zij van dit onderdeel van het voorstel af te zien.

De initiatiefnemer ziet af van het wijzigen van artikel 22 van de DHW.

*De Vice-President van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

De initiatiefnemer,
Ziengs