

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. 6

VOORSTEL VAN WET ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

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

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de mogelijkheid tot het inzetten van mengformules te verruimen;

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

ARTIKEL I

De Drank- en Horecawet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de definitie van “horecabedrijf” wordt voor de puntkomma aan het slot ingevoegd “, niet zijnde het uitoefenen van een slijtersbedrijf, een gemengd kleinhandelsbedrijf of een gemengd ambachtsbedrijf”.

2. In de definitie van “slijtersbedrijf” wordt “de activiteit bestaande uit” vervangen door “de activiteit in ieder geval bestaande uit”, en wordt “al dan niet gepaard gaande met” vervangen door “waaronder in voorkomend geval mede wordt begrepen”.

3. Na de definitie van “slijtersbedrijf” worden twee definities ingevoegd, luidende:

- gemengd kleinhandelsbedrijf: de activiteit, in hoofdzaak bestaande uit het uitoefenen van kleinhandel in een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, gepaard gaande met het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank;

- gemengd ambachtsbedrijf: 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.

4. In de definitie van “slijtlokaliteit” vervalt “voor gebruik elders dan ter plaatse”.

5. Na de definitie van “inrichting” worden twee definities ingevoegd, luidende:

- kleinhandelsruimte: een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waar een gemengd kleinhandelsbedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen, voor zover die terrassen in de onmiddellijke nabijheid van die ruimte zijn gelegen;

- ambachtsruimte: een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waar een gemengd ambachtsbedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen, voor zover die terrassen in de onmiddellijke nabijheid van die ruimte zijn gelegen.

6. De definitie van “leidinggevende” wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel 1° wordt “het horecabedrijf of het slijtersbedrijf” vervangen door “het horecabedrijf, het slijtersbedrijf, het gemengd kleinhandelsbedrijf of het gemengd ambachtsbedrijf”.

b. In onderdeel 2° wordt na “die algemene leiding geeft aan” ingevoegd “een gemengd kleinhandelsbedrijf, gemengd ambachtsbedrijf of aan”.

c. In onderdeel 3° wordt na “in een inrichting” ingevoegd “of kleinhandelsruimte”.

7. In de definitie van “vergunninghouder” wordt na “bedoeld in artikel 3” ingevoegd “, 3a of 3b”.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt “of slijtersbedrijf”.

2. Onder vernummering van het tweede lid tot het vijfde lid, worden na het eerste lid drie leden ingevoegd, luidende:

2. De vergunning kan tevens worden verleend voor het verrichten van andere activiteiten.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de voorwaarden waaronder de activiteiten bedoeld in het tweede lid worden verricht, die in ieder geval betrekking hebben op de maximale vloeroppervlakte waarop de activiteiten worden verricht of de maximale omzet die met de activiteiten wordt gegenereerd.

4. De voordracht voor een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

C

Na artikel 3 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 3a

1. Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van de burgemeester het slijtersbedrijf uit te oefenen.
2. De vergunning kan tevens worden verleend voor het verrichten van andere activiteiten.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de voorwaarden waaronder de activiteiten bedoeld in het tweede lid worden verricht, die in ieder geval betrekking hebben op de maximale vloeroppervlakte waarop de activiteiten worden verricht of de maximale omzet die met de activiteiten wordt gegenereerd.
4. De voordacht voor een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan de beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
5. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag van een vergunning als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 3b

1. Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van de burgemeester het gemengd kleinhandelsbedrijf of het gemengd ambachtsbedrijf uit te oefenen.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de voorwaarden waaronder in een gemengd kleinhandelsbedrijf of het gemengd ambachtsbedrijf bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank wordt verstrekt, die in ieder geval betrekking hebben op de maximale vloeroppervlakte waarop de activiteiten worden verricht of de maximale omzet die met de activiteiten wordt gegenereerd.
3. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag van een vergunning als bedoeld in het eerste lid.

D

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt “van het horecabedrijf en het slijtersbedrijf”.
2. In het vierde lid wordt “het horecabedrijf of het slijtersbedrijf” telkens vervangen door “het horecabedrijf, het slijtersbedrijf, het gemengd kleinhandelsbedrijf of het gemengd ambachtsbedrijf”.
3. In het vijfde lid, onderdeel a, wordt na “artikel 3” ingevoegd “, 3a of 3b”.

E

Artikel 12 komt te luiden:

Artikel 12

Het is verboden alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse anders dan:

- a. in een in de vergunning vermelde horecalokaliteit;
- b. in een in de vergunning vermelde slijtlokaliteit, indien de vergunning, bedoeld in artikel 3a, hierop ziet;

c. in een kleinhandelsruimte of ambachtsruimte, indien de vergunning, bedoeld in artikel 3b, hierop ziet; of

d. op een in de vergunning, bedoeld in artikel 7, vermeld terras, tenzij het betreft het vanuit zodanige lokaliteit afleveren van alcoholhoudende drank op bestelling in hotelkamers ingericht voor nachtverblijf of het verstrekken van alcoholhoudende drank door het in dergelijke hotelkamers beschikbaar te stellen.

F

Artikel 13 komt te luiden:

Artikel 13

1. Het is verboden sterke drank te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse anders dan in een in de vergunning vermelde slijtlokaliteit.

2. Het is verboden zwak-alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse anders dan in een:

a. in de vergunning vermelde slijtlokaliteit;

b. in de vergunning vermelde horecalokaliteit, indien de vergunning, bedoeld in artikel 3, hierop ziet;

c. kleinhandelsruimte of ambachtsruimte, indien de vergunning, bedoeld in artikel 3b, hierop ziet.

G

Artikel 14 komt te luiden:

Artikel 14

1. Het is verboden een horecalokaliteit, slijtlokaliteit, kleinhandelsruimte, ambachtsruimte of terras dat onderdeel is van een inrichting of kleinhandelsruimte tevens in gebruik te hebben voor het uitoefenen van:

a. het bedrijfsmatig aan particulieren verkopen van goederen in het kader van een openbare verkoping, als bedoeld in artikel 1 van de Wet ambtelijk toezicht bij openbare verkopen;

b. het bedrijfsmatig aanbieden van diensten, uitgezonderd:

1°. diensten van recreatieve en culturele aard;

2°. indien het een kleinhandelsruimte betreft: persoonlijke dienstverlening;

c. het bedrijfsmatig verhuren van goederen;

d. het in het openbaar bedrijfsmatig opkopen van goederen;

dan wel toe te laten dat daarin zodanige handel wordt of zodanige activiteiten worden uitgeoefend.

2. Onder diensten van recreatieve aard als bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt niet verstaan het aanbieden van kansspelen, met uitzondering van het aanwezig hebben van speelautomaten als bedoeld in Titel Va van de Wet op de kansspelen.

H

Artikel 15 vervalt.

I

In artikel 18, eerste lid, wordt “het slijtersbedrijf” vervangen door “het horecabedrijf, het slijtersbedrijf, het gemengd kleinhandelsbedrijf of het gemengd ambachtsbedrijf”.

J

Artikel 20 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt na “een slijtlokaliteit,” ingevoegd “een kleinhandelsruimte of een ambachtsruimte,”.

2. In het vijfde lid wordt “een slijtlokaliteit of horecalokaliteit” vervangen door “een slijtlokaliteit, horecalokaliteit, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.

3. In het zesde lid wordt “een slijtlokaliteit of horecalokaliteit” vervangen door “een slijtlokaliteit, horecalokaliteit, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.

K

Artikel 24 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “een horecalokaliteit of een slijtlokaliteit” vervangen door “een horecalokaliteit, slijtlokaliteit, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.

2. In het derde lid wordt “een slijtlokaliteit of een horecalokaliteit” vervangen door “een horecalokaliteit, slijtlokaliteit, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.

L

Artikel 25 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt “slijtersbedrijf of horecabedrijf” vervangen door “slijtersbedrijf, horecabedrijf, gemengd kleinhandelsbedrijf of gemengd ambachtsbedrijf”.

2. In het eerste lid, onderdeel b, onder 1^o, wordt “dan het slijtersbedrijf” vervangen door “dan het horecabedrijf, slijtersbedrijf, het gemengd kleinhandelsbedrijf of het gemengd ambachtsbedrijf”.

3. In het tweede lid wordt na “horecabedrijf,” ingevoegd “slijtersbedrijf, gemengd kleinhandelsbedrijf of gemengd ambachtsbedrijf,” en vervalt de laatste zin.

M

Voor artikel 25a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 25a0

Bij gemeentelijke verordening kunnen, ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde, regels worden gesteld over de verlening van vergunningen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, 3a, tweede lid of 3b, eerste lid.

N

Artikel 25a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na “in inrichtingen” ingevoegd “, kleinhandelsruimtes of ambachtsruimtes”.
2. In het tweede lid, onderdeel a, wordt na “inrichtingen” ingevoegd “, kleinhandelsruimtes of ambachtsruimtes”.
3. In het tweede lid, onderdeel b, wordt na “artikel 3” ingevoegd “, 3a of 3b”.

O

In artikel 25d, eerste lid, onderdeel a, wordt na “de betreffende horecalokaliteit” ingevoegd “, slijtlokaliteit, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.

P

In artikel 26, eerste lid, wordt na “artikel 3” ingevoegd “, 3a of 3b”.

Q

In artikel 27, tweede lid, wordt na “een inrichting” ingevoegd “, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.

R

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt na “de inrichting” ingevoegd “, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.
2. In onderdeel d wordt “de horeca-of slijtlokaliteiten en terrassen” vervangen door “de horecalokaliteit, slijtlokaliteit, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.

S

In artikel 30 wordt “Indien een inrichting” vervangen door “Indien een inrichting, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte” en wordt “ten aanzien van de inrichting” vervangen door “ten aanzien van de inrichting, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.

T

In artikel 30a, eerste lid, onderdeel b, wordt “horecabedrijf of slijtersbedrijf” vervangen door “horecabedrijf, slijtersbedrijf, gemengd kleinhandelsbedrijf of gemengd ambachtsbedrijf”.

U

In artikel 31, eerste lid, onderdeel c, wordt na “betrokken inrichting” ingevoegd “, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.

V

In artikel 32, tweede lid, wordt na “artikel 3” ingevoegd “, 3a of 3b”.

W

In artikel 44a, eerste lid, wordt na “de artikelen 3,” ingevoegd “3a, 3b,” en wordt “22, eerste en tweede lid” vervangen door “22, eerste lid”.

X

In artikel 45, eerste lid, wordt “in een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend” vervangen door “in een inrichting, kleinhandelsruimte of ambachtsruimte”.

Y

Artikel 47 vervalt.

ARTIKEL II

In artikel 1, eerste lid, onderdeel c, onder 2°, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, wordt na “artikelen 3” ingevoegd “, 3a, 3b”.

ARTIKEL III

In de Wet op de economische delicten wordt in artikel 1, onder 4°, bij de Drank- en horecawet na “3,” ingevoegd “3a, 3b,”.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL V

Deze wet wordt aangehaald als: Wet regulering mengformules.

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

Gegeven

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

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. 7

**MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD
NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE
AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE**

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

1.1 Inspelen op een veranderende consumentenvraag

Winkels zijn samen met horecagelegenheden een belangrijke factor voor de aantrekkelijkheid, leefbaarheid en vitaliteit van steden en dorpen in Nederland. In de centra van deze steden en dorpen vinden op dit moment grote veranderingen plaats. Die veranderingen worden hoofdzakelijk veroorzaakt door veranderingen in de demografie, economische en technologische ontwikkelingen en daarmee de wens van de consument. Consumenten winkelen steeds vaker online en gaan beter geïnformeerd en gericht op zoek naar producten. Daarbij houden zij minder dan vroeger vast aan bepaalde winkelformules. De keuze voor een winkel, horecagelegenheid of slijterij wordt in toenemende mate bepaald door het specifieke assortiment, aanbiedingen, prijs, sfeer en beleving. Daardoor verandert het gemiddelde bestedingspatroon. Winkelen, al dan niet gecombineerd met een bezoek aan een horecagelegenheid, wordt voor veel mensen steeds meer een beleving.

De laatste jaren hebben veel bedrijven hun deuren helaas moeten sluiten als gevolg van deze veranderingen. Sommige ondernemers waren onvoldoende in staat mee te bewegen met de economische en technologische ontwikkelingen en de veranderingen in het consumentengedrag. In steeds meer winkelstraten staan panden voor een langere tijd leeg. Dit heeft direct invloed op de aantrekkelijkheid van de winkelstraat dan wel de binnenstad als geheel en daarmee de economische vitaliteit van een stad of dorp.¹

De initiatiefnemer is van mening dat ondernemers de ruimte moet worden geboden om in te spelen op de veranderende consumentenvraag door het inrichten van een mengformule, zoals horeca en detailhandel, te vergemakkelijken. Ondernemers kunnen daardoor beter inspelen op de klantbeleving en de verblijfsduur van de consument verlengen. Op die manier wordt winkelstraten nieuw leven ingeblazen, zodat de vitaliteit van steden en dorpen in Nederland behouden blijft. De veranderingen in het gedrag van consumenten en daarmee de huidige winkelstraten leiden tot een grotere behoefte aan flexibiliteit van winkelruimten. Om tegemoet te komen aan de beleving van consumenten, moeten ondernemers hun klanten een totaalproduct kunnen aanbieden. Dat betekent dat de grenzen tussen branches en sectoren steeds meer zullen vervagen. Deze trend is op dit moment al zichtbaar in de winkelstraten. Er bestaan bijvoorbeeld al ondernemingen waar maaltijden vers worden bereid om mee naar huis of het werk te nemen, óf ter plaatse te nuttigen. Een ander voorbeeld is een bakkerswinkel

¹Kamerstukken II 2014/2015, 27 838, nr. 13

waarin een bakkerij – en daarmee het verkopen van broden voor consumptie elders dan ter plaatse – en een lunchroom – voor het ter plaatse nuttigen van broodjes en gebak – samenkomen. Ook zijn er boekwinkels waarin een gedeelte van de vloeroppervlakte is ingericht voor horeca.

De komende jaren zal deze ontwikkeling zich blijven doorzetten. Nieuwe concepten zullen vaker combinaties bieden van horeca, showroom, ontmoetingsplek en winkel. Ondernemers willen vaker gebruik maken van dergelijke mengformules, zodat zij kunnen inspelen op de vraag van de consument en hen daarmee een passend (totaal)product kunnen bieden. De initiatiefnemer is van mening, dat door deze diversiteit en innovatie de ruimte te bieden, een aantrekkelijke binnenstad ontstaat en economische ontwikkeling wordt gestimuleerd.

1.2 Gelijk speelveld creëren voor ondernemers

Hoewel er tal van mogelijkheden zijn om mengformules toe te passen, knelt de huidige wet- en regelgeving met name daar waar het gaat om het aanbieden dan wel verkopen van alcoholhoudende dranken voor gebruik ter plaatse of gebruik elders. De huidige Drank- en Horecawet is voornamelijk langs de scheiding van traditionele sectoren georganiseerd. Een gevolg hiervan is dat het restaurateurs op dit moment bijvoorbeeld verboden is koffiebonen of schilderijen te verkopen aan hun gasten in dezelfde ruimte als het horecagedeelte, het voor slijterijen verboden is voedingsmiddelen te verkopen en (luke) kapperszaken geen glas prosecco mogen schenken tijdens de knipbeurt. Zaken die door veel mensen in de Nederlandse samenleving als normaal worden gezien, en ook met regelmaat zijn te signaleren, zijn op dit moment volgens de huidige wet- en regelgeving verboden.

Volgens de initiatiefnemer is de strikte functiescheiding tussen levensmiddelenwinkels, slijterijen, horecagelegenheden, niet-levensmiddelenwinkels en dienstverleners niet meer functioneel. Bovendien levert het een ongelijk speelveld op voor ondernemers. Winkels mogen immers wel producten verkopen die traditioneel thuishoren in de horeca, waaronder belegde broodjes en koffie, maar horecazaken mogen geen andere producten verkopen in dezelfde ruimte naast reguliere horecaproducten voor gebruik ter plaatse, met uitzondering van kleinhandel in condooms en damesverband.

2. Het wetsvoorstel op hoofdlijnen

2.1 Strekking wetsvoorstel en huidige situatie

Ondernemers de ruimte geven om in te spelen op trends, zich te specialiseren in producten en te kiezen voor een branche-overstijgende visie is hetgeen dit wetsvoorstel tracht te bereiken door de huidige knelpunten voor horeca- en slijtersbedrijven in de Drank- en Horecawet weg te nemen. Daarnaast wordt het ook voor winkels en dienstverleners mogelijk gemaakt onder voorwaarden tegen betaling of anders dan om niet zwak-alcoholhoudende drank te verstrekken. De initiatiefnemer is van mening dat ondernemers meer ruimte en flexibiliteit moet worden geboden. Hiermee kunnen zij beter inspelen op het veranderende consumentengedrag. Dat heeft niet alleen een meerwaarde voor de specifieke ondernemer, maar ook voor de aantrekkelijkheid en vitaliteit van een specifieke winkelstraat of de binnenstad als geheel.

Horecabedrijf

Op dit moment is het verboden in een horecagelegenheid detailhandel uit te oefenen. Een uitzondering is gemaakt voor condooms en maandverband. Wel is het toegestaan om goederen te verkopen in een lokaal van een horeca-inrichting, mits die ruimte voor het publiek toegankelijk is zonder de lokaliteit te betreden waarin alcoholhoudende drank

aanwezig is. Het betreft dan meestal een zaaltje in het horecabedrijf met een eigen toegang naar buiten.

Voor horecabedrijven is het bijvoorbeeld niet mogelijk om de wijnen die zij per glas schenken, in gesloten flessen te verkopen aan hun klanten voor gebruik elders dan ter plaatse. Daarnaast is het verboden om combinaties van producten, bijvoorbeeld de receptuur met bijbehorende ingrediënten van één van de gerechten op de kaart, te verkopen aan klanten. Zo mag een restaurant bijvoorbeeld niet zijn eigen olijfolie verkopen aan klanten voor gebruik in eigen keuken. Dit wetsvoorstel brengt hierin verandering.

Slijtersbedrijf

In een slijtersbedrijf is het naast de verkoop van alcoholvrije of alcoholhoudende drank alleen toegestaan bepaalde goederen te verkopen. Deze goederen zijn uitputtend opgesomd in het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf. Het betreft goederen in het verlengde van de drankverkoop zoals glazen, kurkentrekkers, koelboxen, biertapinstallaties, voorlichtingsboeken en dergelijke, voor zover die verkoop geen overwegend deel gaat uitmaken van de bedrijfsvoering. Ook is het toegestaan biertapinstallaties, glaswerk en partymeubilair te verhuren.

Op dit moment is het voor slijtersbedrijven niet mogelijk om losse eenheden alcoholhoudende drank te verstrekken aan klanten, tenzij deze hier zelf en met het oog op de mogelijke aanschaf specifiek om hebben gevraagd. Tevens is het voor slijtersbedrijven niet mogelijk om bijvoorbeeld hapjes te serveren om een wijn-spijscombinatie onder de aandacht te brengen bij klanten, of nootjes en kaas te verkopen. Dit wetsvoorstel brengt hierin verandering. Daarmee wordt een ongelijkheid die thans bestaat opgeheven: kaasspecialzaken mogen nu immers wel wijn verkopen. Indien dit initiatiefwetsvoorstel in beide Kamers der Staten-Generaal wordt aangenomen en inwerking treedt, zal tevens het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf moeten worden aangepast. Immers zal voor die slijtersbedrijven die ervoor kiezen nevenactiviteiten te ontplooiën de in het Besluit opgenomen limitatieve lijst niet langer gelden.

Gemengd kleinhandelsbedrijf en gemengd ambachtsbedrijf

Onder gemengd kleinhandelsbedrijf wordt verstaan de activiteit, in hoofdzaak bestaande uit het uitoefenen van kleinhandel in een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, gepaard gaande met het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank. Een gemengd ambachtsbedrijf wordt beschreven als 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.

Momenteel is het voor deze inrichtingen waar detailhandel of een ambacht wordt uitgeoefend, niet mogelijk om alcoholhoudende drank te verkopen voor gebruik ter plaatse of elders. De wens bij ondernemers om dit te kunnen doen is er echter wel. Dat blijkt onder andere uit het aantal gemeenten dat in 2016 en 2017 heeft deelgenomen aan de VNG pilot ‘Reguleren van mengvormen winkel/horeca’² en daarbinnen het grote aantal ondernemers dat zich heeft aangemeld voor deze pilot. Dit wetsvoorstel brengt ook in deze onmogelijkheid verandering.

² Eindrapport Pilot mengvormen Drank- en Horecawet (Berenschot 16 augustus 2017), online raadpleegbaar via: <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/drank-en-horecawet/publicaties/eindrapport-pilot-mengvormen-drank-en-horecawet>.

Uit de pilot is daarnaast gebleken dat de ontwikkeling positief is voor de economie. In termen van openbare orde, veiligheid en gezondheidsbescherming zijn geen nadelen geconstateerd. Deze zouden vooral kunnen plaatsvinden als het mengvormen met alcoholverstrekkende dranken zou betreffen. De pilot heeft aangetoond dat alcoholverstrekking bij mengvormen alleen op bepaalde dagen plaatsvindt en dat het dan om zeer kleine hoeveelheden gaat.

2.2 Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel richt zich op het mogelijk maken van (gereguleerde) mengformules in vier sectoren, zijnde horecabedrijven, slijtersbedrijven en gemengde kleinhandels- of ambachtsbedrijven. Horeca- en slijtersbedrijven vallen op dit moment onder de Drank- en Horecawet; gemengde kleinhandels- en ambachtsbedrijven kennen hier nog geen wettelijke basis.

Op dit moment hebben horeca- en slijtersbedrijven een vergunning nodig op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet. De Drank- en Horecawet kent ook veel verbodsbepalingen, die het deze bedrijven momenteel onmogelijk maken om ‘mengvormen’ uit te oefenen. Het wetsvoorstel laat de huidige vergunningssystematiek voor horeca- en slijtersbedrijven intact, maar creëert daarnaast een extra optie. De horeca- en slijtersbedrijven die dit willen, kunnen namelijk verzoeken dat de vergunning die zij nodig hebben voor het horeca- of slijtersbedrijf, tevens wordt verleend voor het verrichten van ‘nevenactiviteiten’. De vergunning wordt dus in principe alleen verleend voor het uitoefenen van een horeca- of slijtersbedrijf, maar kan ook worden verleend voor het verrichten van nevenactiviteiten. Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over de voorwaarden waaronder de vergunning wordt verleend voor het verrichten van nevenactiviteiten. Een horeca- of slijtersbedrijf mag onder die voorwaarden nevenactiviteiten verrichten, maar er mag geen twijfel over bestaan dat de functie van horeca- of slijtersbedrijf in ieder geval behouden blijft.

In het geval van horecabedrijven zullen de nevenactiviteiten bijvoorbeeld bestaan uit het uitoefenen van detailhandel in de ruimte waar ook horeca wordt uitgeoefend. Restauranteigenaren zullen bijvoorbeeld in staat worden gesteld om de schilderijen die in het restaurant hangen, recepten, olijfolie, wijnen die zij per glas schenken of zelfgemaakte sauzen te verkopen in hun restaurant.

Voor een slijtersbedrijf zal het verrichten van nevenactiviteiten bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het aanbieden van proeverijen tegen betaling. Ook kunnen bijvoorbeeld lichte spijzen worden verkocht, die veelal samen met de alcoholhoudende drank elders dan ter plaatse genuttigd kunnen worden. In de algemene maatregel van bestuur zullen de randvoorwaarden voor deze verkoop worden opgenomen. Indien alcoholhoudende drank wordt verstrekt voor gebruik elders dan ter plaatse, zal dat, op grond van de bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden, met het oog op de openbare orde en veiligheid, altijd als totaalproduct en in een gesloten verpakking moeten plaatsvinden. De regels in de algemene maatregel van bestuur zullen in ieder geval betrekking hebben op het percentage van de totale omzet (of winst) dat gegenereerd mag worden met de nieuwe activiteiten ten opzichte van de reeds bestaande activiteiten, of op het gedeelte van het vloeroppervlak waarop de nevenactiviteit mag worden verricht. Hiermee wordt de ondergeschiktheid van de extra activiteit gewaarborgd.

Het gemengde kleinhandels- en ambachtsbedrijf worden met het voorliggende wetsvoorstel geïntroduceerd in de Drank- en Horecawet. In een gemengd kleinhandelsbedrijf wordt in hoofdzaak detailhandel (in de DHW: kleinhandel) uitgeoefend in een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte (oftewel een winkel), waarbij tevens (als nevenactiviteit,

ondergeschikt aan de hoofdzaak) bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank kan worden verstrekt. Om een gemengd kleinhandelsbedrijf uit te oefenen, is een vergunning nodig. Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over de voorwaarden waaronder in een gemengd kleinhandelsbedrijf anders dan om niet alcoholhoudende drank kan worden verstrekt. In een gemengd ambachtsbedrijf wordt in hoofdzaak een ambacht uitgeoefend in een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarbij tevens (als nevenactiviteit, ondergeschikt aan de hoofdzaak) bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank kan worden verstrekt. Om een gemengd ambachtsbedrijf uit te oefenen, is een vergunning nodig. Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over de voorwaarden waaronder in een gemengd ambachtsbedrijf anders dan om niet alcoholhoudende drank kan worden verstrekt. Hier geldt dat deze regels zullen waarborgen dat de hoofdactiviteit van een gemengd kleinhandels- of ambachtsbedrijf zal blijven bestaan uit het zijn van 'winkel', en dat de 'nevenactiviteiten' (in de vorm van het verstrekken van alcoholhoudende drank tegen betaling) aan regels zijn gebonden, die bijvoorbeeld verband houden met de maximale omzet (of winst) die daarmee mag worden behaald ten opzichte van de omzet (of winst) die wordt behaald met het uitoefenen van kleinhandel of het ambacht. Als er alcoholische dranken worden verstrekt door een gemengd kleinhandels- of ambachtsbedrijf, dan mogen dit uitsluitend zwak-alcoholhoudende dranken zijn en geen sterke drank.

Bestaande winkels die niet de wens hebben alcoholhoudende drank te verstrekken, hoeven uiteraard geen vergunning op grond van artikel 3b van de Drank- en Horecawet aan te vragen. Hiermee is deze mogelijkheid volledig facultatief en alleen bedoeld voor winkels die hieraan behoefte hebben. Zij hebben zich bij het uitoefenen van gemengde kleinhandel of gemeente ambacht uiteraard te houden aan alle voor hen relevante artikelen van de Drank- en Horecawet, waaronder de aanwezigheid van een leidinggevende, voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne en het toepassen van leeftijdsgrenzen bij het verstrekken van alcoholhoudende dranken. Daardoor wordt een zo gelijk mogelijk speelveld gecreëerd voor alle ondernemers.

In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat bij algemene maatregelen van bestuur regels kunnen worden gesteld over de voorwaarden waaronder de activiteiten bedoeld in artikel 3b, tweede lid worden verricht die in ieder geval betrekking hebben op de maximale vloeroppervlakte waarop de activiteiten worden verricht of de maximale omzet die met de activiteiten wordt gegenereerd. De initiatiefnemer denkt hierbij aan 30% van de maximale vloeroppervlakte of 30% van de maximale omzet. Het is aan de vergunningverlener te bepalen voor welke methodiek hier wordt gekozen.

2.3 Regelgevende bevoegdheid

Hierboven is de systematiek van de algemene maatregel van bestuur toegelicht. Aanvullend hierop kent de huidige Drank- en Horecawet bepalingen, waarmee gemeenten zelf verschillende mogelijkheden hebben om hun eigen beleid te bepalen. Zo is in het huidige artikel 25a van de Drank- en Horecawet 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 onderworpen. Het wetsvoorstel kent nog een dergelijke bepaling toe aan het wetsvoorstel; in het voorgestelde artikel 25a0 wordt 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 gemengde kleinhandels- of ambachtsbedrijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels met betrekking tot de inrichting van het bedrijf, waaronder het al dan niet toestaan van een terras,

partijen en het ten gehore brengen van versterkt geluid, en de mogelijkheid om andere openingstijden te hanteren dan voor de hoofdfunctie.

De noodzaak tot deze nadere regels zal per gemeente en mogelijk per winkelgebied verschillen. De initiatiefnemer wil de verantwoordelijkheid tot het stellen van nadere regels neerleggen bij de gemeenteraad, zodat kan worden ingespeeld op de lokale situatie en maatwerk kan worden geboden aan de ondernemingen die actief zijn in de gemeente.

2.4 Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet

Artikel 10 van de huidige Drank- en Horecawet biedt de grondslag voor het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. In dit besluit zijn nadere regels neergelegd over sociaal-hygiënische eisen aan de inrichting waarin het horecabedrijf of het slijtersbedrijf wordt uitgeoefend. De initiatiefnemer is van mening dat een groot deel van de eisen uit het besluit inmiddels verouderd is. Bovendien geldt voor sommige onderwerpen dat deze terugkomen in zowel het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet alsmede het Bouwbesluit 2012³, maar dat hieraan een verschillende invulling wordt gegeven. Dit leidt tot onduidelijkheid bij ondernemers en gemeenten. Dit beeld wordt bevestigd door de in 2016 uitgevoerde evaluatie van de Drank- en Horecawet.⁴

De initiatiefnemer stelt daarom voor om de volgende onderdelen uit het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet te schrappen, omdat deze tevens zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012 en de eisen daarin zorgvuldiger of gedetailleerder zijn geformuleerd: de minimale hoogte bij zowel horeca- als slijterijinrichtingen, de aanwezigheid van elektriciteitsvoorzieningen bij horeca-inrichtingen, kwaliteitseisen aan drinkwatervoorziening bij horeca-inrichtingen, niet-rechtstreekse toegankelijkheid van toiletten, en de aanwezigheid van tenminste twee toiletten.

Het op de DHW gebaseerde Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet stelt een aantal extra eisen specifiek voor inrichtingen waar een DHW-vergunning voor wordt aangevraagd. Deze eisen zijn aanvullend op de algemene eisen uit het Bouwbesluit. Het gaat hier om eisen als een minimale vloeroppervlakte, luchtverversingscapaciteit, voorzieningen voor elektriciteit, twee afgescheiden wc's en drinkwatervoorzieningen. De initiatiefnemer stelt voor om de volgende eisen te schrappen, omdat deze onvoldoende relatie hebben met sociale hygiëne: minimale vloeroppervlakte bij slijterij-inrichtingen en volledige scheiding van toiletgelegenheden bij horeca-inrichtingen. Ook stelt de initiatiefnemer voor om de eisen rond de aanwezige ventilatiecapaciteiten en waterspoeling te schrappen, omdat deze eisen overbodig en verouderd zijn en bovendien in de weg staan aan het toepassen van duurzame en milieuvriendelijke voorzieningen. Ook vanuit het bedrijfsleven komt vaak het geluid dat de eisen in het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet niet meer van deze tijd zijn; ze zijn reeds geregeld in het Bouwbesluit en verhogen de regeldruk. Ook vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) is aangegeven dat de eisen onnodig aanvullend zijn op het Bouwbesluit. Deze geluiden hebben ertoe geleid dat de regering voorstelt om de grondslag voor het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet te schrappen waarmee het Besluit komt te vervallen. Door het laten vervallen van dit besluit kan discussie ontstaan over de definitie van een inrichting. De regering is van mening dat een inrichting beschikt over een afgesloten ruimte die is voorzien van een dak.

Ook stelt de initiatiefnemer voor om de eisen rond de aanwezige ventilatiecapaciteiten en waterspoeling te schrappen, omdat deze eisen overbodig en verouderd zijn en bovendien in de weg staan aan het toepassen van duurzame en milieuvriendelijke voorzieningen.

³ Het Bouwbesluit 2012 zal te zijner tijd worden vervangen door het Besluit bouwwerken leefomgeving.

⁴ Pro Facto 'Evaluatie inrichtingseisen Drank- en Horecawet', Kamerstuknummer 27565-147

De initiatiefnemer stelt tot slot voor om de te behouden eisen voor het horecabedrijf en het slijtersbedrijf samen te voegen in één nieuw Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. Dit nieuwe Besluit zal tevens gaan gelden voor gemengd kleinhandelsbedrijven en gemengd ambachtsbedrijven die alcoholische dranken verstrekken.

2.5 Overige aanpassingen

Naast de Drank- en Horecawet zal op lokaal niveau per gemeente nog een aantal aanpassingen gedaan moeten worden om ondernemers ook daadwerkelijk de ruimte te bieden hun sectoroverstijgende bedrijfsmodel te laten exploiteren. Het is gelet op de lokale verschillen niet opportuun om deze aanpassingen via de huidige Drank- en Horecawet te regelen; dit zal moeten gebeuren in plaatselijke regelgeving.

In eerste instantie zal het in sommige gevallen nodig zijn om bestaande bestemmingsplannen aan te passen, dan wel ontheffingen te verlenen voor de voorschriften uit het bestemmingsplan door het college van burgemeester en wethouders. Het toevoegen van horeca-activiteiten aan een ruimte met de bestemming ‘detailhandel’ is immers niet toegestaan, tenzij de horeca kan worden gekwalificeerd als incidenteel, voortvloeiend uit, en ondergeschikt aan de oorspronkelijke bedrijfsactiviteiten. Hoewel de horeca-activiteiten ondergeschikt zijn aan de oorspronkelijke bedrijfsactiviteiten, zal in sommige gevallen geen sprake zijn van incidentele activiteiten. Daarom zal de bestemming in sommige gevallen moeten worden gewijzigd. Het is eventueel ook mogelijk om met een omgevingsvergunning een ontheffing van de voorschriften uit het bestemmingsplan aan te vragen.

Ten tweede is ook de contractuele bestemming die is opgenomen in de huurovereenkomst van belang. Uit de rechtspraak⁵ blijkt dat een zekere branchevervaging, doordat ook andere producten worden verkocht dan oorspronkelijk overeengekomen, niet meteen tot een contractuele bestemmingswijziging zal leiden daar dit niet direct in strijd hoeft te zijn met de huurovereenkomst. Dit is bijvoorbeeld te zien bij bouwmarkten die naast bouw materiaal ook speelgoed verkopen. De huurder zal in geval van twijfel schriftelijk toestemming moeten vragen aan de verhuurder.

2.6 Bescherming jongeren onder 18 jaar

De initiatiefnemer is zich ervan bewust dat een groot deel van de huidige bepalingen in de Drank- en Horecawet zijn opgenomen om jongeren onder de 18 jaar te beschermen tegen alcoholgebruik en alcoholmisbruik in de samenleving te voorkomen. Met het voorliggende wetsvoorstel worden de bepalingen rond de strafbaarheid van jongeren onder de 18 jaar als zij alcohol in hun bezit hebben in het openbaar en de verkoop van alcohol aan jongeren onder de 18 jaar niet gewijzigd. De vergunningsvoorwaarden voor de verkoop van alcohol zullen in de nieuwe situatie ook gelden voor iedere onderneming – waaronder horeca- en slijterijbedrijven, gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven – die alcoholhoudende dranken wil schenken aan haar klanten. Gemeenten moeten toezicht blijven houden op de naleving van de geldende leeftijdsgrenzen en de vergunningsvoorwaarden voor de verkoop van alcohol. Een voordeel van regulering en daarmee het formeel mogelijk maken van mengformules, is juist dat de aanbieders van alcoholhoudende drank verplicht kunnen worden tot het volgen van een opleiding. Het niet beschikken over de vereiste papieren is een overtreding waar een sanctie op staat.

3. Toezicht en handhaving

⁵ Rb. Rotterdam (ktr.) 17 juli 2009, ECLI:NL:RBROT:2009:BJ5803, r.o. 4.3, WR 2009, 114.

Sinds 1 januari 2013 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van vrijwel alle bepalingen van de Drank- en Horecawet. De burgemeester is het bevoegd gezag en wijst nieuwe gemeentelijke toezichthouders aan. Gemeenteraden zijn verantwoordelijk om periodiek een preventie- en handhavingsplan alcohol vast te stellen, waarin onder andere wordt opgenomen op welke wijze de gemeente invulling geeft aan de handhavingstaken en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen. In de huidige wet is opgenomen dat het plan tussentijds gewijzigd kan worden. Hoewel de initiatiefnemer het niet wenselijk vindt om gemeenten te belasten met extra administratieve lasten, stelt de initiatiefnemer dat het de verantwoordelijkheid van gemeenteraden is om te bepalen op welke wijze zij invulling zullen geven aan het handhavingsbeleid in de nieuwe situatie waarin naar verwachting op meer plekken alcoholhoudende dranken zullen worden verstrekt. De initiatiefnemer is van mening dat het in de beleidsvrijheid van gemeenten ligt op welke wijze zij dit willen vormgeven en op welke manier zij dit opnemen in het geldende preventie- en handhavingsplan. Overigens blijkt uit de eindevaluatie⁶ van de VNG-pilot 'Reguleren van mengvormen winkel/horeca', uitgevoerd door Berenschot, dat in de deelnemende gemeenten geen sprake is van (negatieve) effecten op de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Er zijn gedurende de pilot enkele overtredingen geconstateerd, maar dit heeft niet geleid tot (noodzaak tot) handhavend optreden door de gemeente. Ook zijn er geen klachten of signalen bij gemeenten binnengekomen die duiden op een nadelig effect voor de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Overigens blijkt uit dezelfde eindevaluatie dat gemeenten en ondernemers een positief effect zien op de ontwikkeling van winkelgebieden door meer ruimte te geven aan ondernemers om ondernemerschap te tonen. Het geeft ondernemers de mogelijkheid meer beleving aan winkelende klanten of bezoekers van horeca- of slijtersbedrijven te bieden. Ook heeft de pilot geleid tot meer en betere samenwerking tussen ondernemers en (daardoor) meer levendigheid in de betreffende winkelgebieden.

4. Gevolgen voor regeldruk en overige bedrijfseffecten

4.1 Verruiming mogelijkheden detailhandel in horecagelegenheden

De voorgenomen wijziging betekent dat het voor horecagelegenheden straks mogelijk wordt om detailhandelsactiviteiten te verrichten in dezelfde ruimte als waar alcoholhoudende drank aanwezig is. Dit betekent een verruiming van de mogelijkheden voor horecabedrijven die nu geen ruimte kunnen creëren die niet te bereiken is via een horecalokaliteit, noch beschikken over een aparte ruimte waar de detailhandelsactiviteiten kunnen worden aangeboden.

4.2 Toestaan proeverijen in slijterijen

De voorgenomen wijziging waarmee het voor slijterijen mogelijk wordt om direct verkrijgbare drank kosteloos aan te bieden om te proeven, neemt een door slijters als knellend ervaren wettelijke beperking weg. Tevens wordt het voor slijterijen mogelijk om wijn-spijscombinaties aan te bieden nu zij ook hapjes mogen serveren bij de verkrijgbare alcoholhoudende drank. Het voorstel vermindert derhalve de ervaren regeldruk.

4.3 Gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven

⁶ Eindrapport Pilot mengvormen Drank- en Horecawet (Berenschot 16 augustus 2017), zie ook <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/drank-en-horecawet/nieuws/mengvormen-in-winkels-en-horeca-hebben-positief-effect>.

Met dit initiatiefwetsvoorstel wordt het voor detailhandel en ambachtsbedrijven mogelijk om alcoholhoudende dranken te verstrekken voor gebruik ter plaatse dan wel voor gebruik elders. Kleding- en boekenwinkels, warenhuizen, delicatessen- en levensmiddelenwinkels, dienstverlenende bedrijven et cetera kunnen de keuze maken om alcoholhoudende dranken te gaan verstrekken om op die wijze in te spelen op de veranderende vraag en behoeften van consumenten. De ondernemingen zullen hiertoe een vergunning moeten aanvragen. Tevens moeten zij voldoen aan de reeds bestaande wet- en regelgeving waar bij het onder meer gaat om eisen die worden gesteld aan sociale hygiëne, de aanwezigheid van een leidinggevende en het niet verstrekken van alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 18 jaar. Voor deze gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven zal, indien zij een vergunning aanvragen, de regeldruk toenemen, maar dit zal resulteren in veel meer flexibiliteit bij het uitvoeren van de bedrijfsactiviteiten.

5. Verhouding tot bestaande regelgeving

Dit voorstel kent geen constitutionele aspecten en is niet in strijd met de Europese Dienstenrichtlijn. Het gaat slechts om een inhoudelijke verruiming voor ondernemers. Voor deze verruiming gelden al wet- en regelgeving. Dat houdt in dat indien ondernemers een mengvorm starten, zij zich gewoon moeten houden aan de geldende Drank- en Horecawet. Op grond van deze richtlijn dient de Europese Commissie over de wijziging geïnformeerd te worden.

6. Financiële gevolgen voor de rijksbegroting

Er zijn geen gevolgen voor de rijksbegroting.

7. Consultatie

Een conceptversie van het wetsvoorstel is ter consultatie aangeboden aan onder meer VNO-NCW, MKB Nederland en andere vertegenwoordigers van de detailhandel, horecabedrijven, gemeenten, tankstations en individuele gemeenten die hebben deelgenomen aan de VNG-pilot. Met name VNO-NCW, MKB Nederland, (individuele) gemeenten, de detailhandel en tankstations hebben positief gereageerd op het voorliggende wetsvoorstel. Naar aanleiding van de ontvangen adviezen zijn het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting op enkele punten aangepast en verbeterd.

Zo is de definitie van het gemengd kleinhandelsbedrijf in artikel 1 aangescherpt, zodat duidelijker is dat de nevenactiviteit te allen tijde ondergeschikt dient te zijn aan de hoofdactiviteit van het gemengd kleinhandelsbedrijf.

Ook is verduidelijkt dat de gemeenteraad in het kader van de openbare orde en veiligheid in een verordening nadere regels kan stellen over bijvoorbeeld het toestaan van terrassen en partijen en het gebruik van versterkt geluid.

Daarnaast is verduidelijkt dat de eisen die gesteld worden aan leidinggevendenden van het horeca- en slijtersbedrijf ook gelden voor leidinggevendenden van het gemengd kleinhandelsbedrijf en gemengd ambachtsbedrijf.

8. Inwerkingtreding

Artikel IV van het wetsvoorstel voorziet in de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Bepaald is dat inwerkingtreding plaatsvindt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De

initiatiefnemer beoogt het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, met inachtneming van de vaste verandermomenten.⁷ Het is belangrijk om op te merken dat ten aanzien van horeca- en slijtersbedrijven die reeds een vergunning bezitten, geen dwingende veranderingen plaatsvinden. Zij kunnen gebruik blijven maken van de vergunning die zij vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hebben verkregen op grond van het huidige artikel 3 van de Drank- en Horecawet. Aan de *basis* van de vergunningverlening verandert immers niets; voor bedrijven die dat willen, wordt alleen – optioneel – de mogelijkheid gecreëerd om, onder voorwaarden, nevenactiviteiten te verrichten. Dit betekent dat horeca- en slijtersbedrijven geen nieuwe vergunningen hoeven aan te vragen, *tenzij* zij gebruik willen maken van de verruimde mogelijkheden die onder het nieuwe vergunningensysteem bestaan. In dat geval kunnen zij een gewijzigde vergunning aanvragen op grond van het voorgestelde artikel 3 (horecabedrijven) of 3a (slijtersbedrijven). Indien zij geen gebruik willen maken van de verruimde mogelijkheden, blijft voor hen de situatie die vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel bestond, intact. Horeca- en slijtersbedrijven worden dus niet geconfronteerd met administratieve lasten vanwege de verplichte aanvraag van nieuwe vergunningen, tenzij zij hun activiteiten willen uitbreiden.

Omdat gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven pas vanaf de inwerkingtreding van dit voorstel bestaansrecht hebben, is het logisch dat ieder op te richten gemengd kleinhandelsbedrijf en gemengd ambachtsbedrijf een vergunning zal moeten aanvragen (op grond van het voorgestelde artikel 3b).

⁷ Op grond van Aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving treden nieuwe wetten in beginsel op vaste momenten in werking (namelijk 1 januari of 1 juli), zodat degenen tot wie wetgeving zich richt, niet op te veel verschillende momenten worden geconfronteerd met wijzigingen en tijd krijgen zich erop voor te bereiden.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 1 van de Drank- en Horecawet wordt in de definitiebepaling een aantal wijzigingen aangebracht.

Van een horecabedrijf is sprake indien in ieder geval (bedrijfsmatig of anders dan om niet) alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse wordt verstrekt. Omdat die activiteit als gevolg van dit voorstel onder voorwaarden ook door slijtersbedrijven, gemengde kleinhandelsbedrijven of gemengde ambachtsbedrijven kan worden verricht, is noodzakelijk om de definitie van horecabedrijf aan te vullen met de zinsnede ‘niet zijnde het uitoefenen van een slijtersbedrijf of, gemengd kleinhandelsbedrijf of gemengd ambachtsbedrijf’. Zie in dit verband tevens de toelichting bij onderdeel B.

Voorgesteld wordt om de definitie van slijtersbedrijf zodanig aan te passen dat het (bedrijfsmatig of anders dan om niet) verstrekken van sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt aangemerkt als de activiteit die in ieder geval wordt uitgeoefend. Indien in het slijtersbedrijf tevens zwak-alcoholhoudende drank of alcoholvrije drank wordt verstrekt voor gebruik elders dan ter plaatse, wordt dat tevens geschaard onder de activiteit die in ieder geval wordt verricht. Het vervangen van ‘al dan niet gepaard gaande met’ door ‘waaronder in voorkomend geval mede wordt begrepen’ is nodig omdat conform dit voorstel tevens een vergunning kan worden verleend voor activiteiten die verband houden met de activiteit die ‘in ieder geval’ door het slijtersbedrijf worden verricht (zie onderdeel C).

Naast de definities van horecabedrijf en slijtersbedrijf wordt een definitie van ‘gemengd kleinhandelsbedrijf’ en ‘gemengd ambachtsbedrijf’ geïntroduceerd. Het gemengd kleinhandelsbedrijf wordt gedefinieerd als ‘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-alcoholhoudende drank’. In een gemengd kleinhandelsbedrijf wordt dus in hoofdzaak de activiteit van detailhandel (wettelijke term: kleinhandel) uitgeoefend. Indien de detailhandel gepaard gaat met dienstverlening, wordt die dienstverlening conform de voorgestelde definitie ook aangemerkt als activiteit die in hoofdzaak wordt verricht. Detailhandel ziet op het leveren van fysieke goederen aan consumenten, in dit geval in een winkel (een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte). Detailhandel kan, zoals gezegd, plaatsvinden in combinatie met de verlening van diensten; hiervan is bijvoorbeeld sprake bij een kapperszaak waarin ook shampoo wordt verkocht. In een gemengd kleinhandelsbedrijf kan de hoofdactiviteit (het uitoefenen van detailhandel, al dan niet gecombineerd met dienstverlening) worden gecombineerd met een nevenactiviteit, zijnde het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank. Een gemengd kleinhandelsbedrijf kan bijvoorbeeld een boekenwinkel zijn waar ook een glas wijn kan worden geschonken. Ook voor het uitoefenen van een gemengd kleinhandelsbedrijf is een vergunning nodig.

Een ambachtsbedrijf is een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waar een gemengd ambachtsbedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen, voor zover die terrassen in de onmiddellijke nabijheid van die ruimte zijn gelegen.

Een horecabedrijf, slijtersbedrijf, gemengd kleinhandelsbedrijf en gemengd ambachtsbedrijf verschillen zeer van elkaar omdat zij in beginsel elk een andere activiteit uitvoeren. Voor de uitvoering van hoofd- en nevenactiviteiten zijn zij steeds gehouden aan de daarvoor geldende voorwaarden.

Naast ‘horecabedrijf’ en ‘slijtersbedrijf’ bepaalt het huidige artikel 1 van de Drank- en Horecawet ook de definities van ‘horecalokaliteit’ en ‘slijtlokaliteit’. Tevens wordt het begrip ‘inrichting’ gedefinieerd. Steeds wordt bedoeld op de locatie waar het horecabedrijf of het slijtersbedrijf wordt uitgeoefend. Met het wetsvoorstel wordt ook de ruimte waar een gemengd kleinhandelsbedrijf of gemengd ambachtsbedrijf wordt uitgeoefend, toegevoegd aan de definitiebepaling. Gekozen is voor het begrip ‘kleinhandelsruimte’, waaronder wordt verstaan: een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waar een gemengd kleinhandelsbedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen, voor zover die terrassen in de onmiddellijke nabijheid van die ruimte zijn gelegen.⁸ Indien een vergunning wordt verleend voor het uitoefenen van een gemengd kleinhandelsbedrijf, kan in die vergunning worden bepaald dat gemengde kleinhandel tevens mag worden uitgeoefend op een dergelijk terras. Uiteraard dient daarbij aan de vergunningsvoorwaarden te worden voldaan, die bijvoorbeeld te maken hebben met de maximale omzet die met het verstrekken van alcoholhoudende drank kan worden behaald. Het uitoefenen van detailhandel zal immers altijd het hoofddoel zijn van het gemengd kleinhandelsbedrijf. Anders dan op grond van artikel 7 voor een inrichting geldt, hoeft voor een kleinhandelsruimte geen separate vergunning te worden aangevraagd. Zoals uit het voorgaande blijkt kunnen bij de verlening van een vergunning voor een gemengd kleinhandelsbedrijf wel voorwaarden worden gesteld aan de kleinhandelsruimte en de eventueel daarvan deel uitmakende terrassen. Door geen aparte vergunning aan te hoeven vragen voor de kleinhandelsruimte, blijven de administratieve lasten voor de toekomstige uitbaters van gemengde kleinhandelsbedrijven zo veel mogelijk beperkt.

Ook de definitie van ‘leidinggevende’ wordt aangepast. Onder een leidinggevende wordt, na de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging, ook de leidinggevende van een gemengd kleinhandelsbedrijf of gemengd ambachtsbedrijf verstaan. Dit betekent dat de eisen die momenteel worden gesteld aan leidinggevendens van horeca- en slijtersbedrijven, ook zullen gelden voor de leidinggevende van een gemengd kleinhandelsbedrijf en gemengd ambachtsbedrijf. Hiermee wordt een situatie gecreëerd die met het oog op de bescherming van de gezondheid meer waarborgen biedt dan thans het geval is.

Het is niet nodig om de definitie van ‘bezoeker’ aan te passen, omdat de bepalingen in de Drank- en Horecawet die op bezoekers zien, niet van toepassing hoeven te worden verklaard op bezoekers van kleinhandelsruimtes. Deze zien namelijk op de leeftijd van bezoekers in slijtersbedrijven (artikel 20) en de toelatingsleeftijd bij horecabedrijven (artikel 25b).

Onderdelen B en C

Voor horeca- en slijtersbedrijven blijft de bestaande systematiek van vergunningverlening intact, maar wordt in dit wetsvoorstel een extra optie voorgesteld. Voor gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven wordt een nieuw vergunningensysteem

⁸ Het criterium ‘besloten ruimte’ strekt ertoe dat gemengde kleinhandel niet op straat wordt uitgeoefend. Het hoeft dus uitdrukkelijk niet te gaan om een afgesloten ruimte.

gecreëerd. Hieronder wordt eerst op horeca- en slijtersbedrijven ingegaan, waarna het systeem voor gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven zal worden toegelicht.

Horeca- en slijtersbedrijven (artikelen 3 en 3a)

Het huidige artikel 3 van de Drank- en Horecawet regelt dat het verboden is zonder daartoe strekkende vergunning van de burgemeester het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen. Met het wetsvoorstel wordt aan deze hoofdregel een extra optie toegevoegd. Geregeld wordt dat de vergunning, onder voorwaarden die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, op verzoek van degene die de vergunning aanvraagt *ook* kan gaan gelden voor het verrichten van aanvullende activiteiten die verband houden met de activiteit die in ieder geval door een horecabedrijf- of slijtersbedrijf worden verricht (hierna ‘nevenactiviteiten’ genoemd).

Aan de bestaande systematiek van vergunningverlening voor horeca- en slijtersbedrijven verandert niets. Indien een horecabedrijf of slijtersbedrijf geen behoefte heeft aan het uitoefenen van nevenactiviteiten die thans niet zijn toegestaan, blijft de vergunningverlening voor dat bedrijf identiek aan de huidige situatie. Voor horeca- of slijtersbedrijven die *naast* de activiteiten die zij in ieder geval verrichten, dergelijke nevenactiviteiten willen ontplooiën, wordt deze mogelijkheid facultatief gecreëerd. Nieuwe horeca- en slijtersbedrijven kunnen een vergunning aanvragen die tevens voor dergelijke nevenactiviteiten wordt verleend. Bestaande horeca- en slijtersbedrijven, die reeds in het bezit zijn van een vergunning, kunnen om een gewijzigde (lees: verruimde) vergunning verzoeken.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen voorwaarden worden gesteld waaronder de vergunning tevens wordt verleend voor het verrichten van activiteiten die verband houden met de activiteit die in ieder geval door een horecabedrijf of slijtersbedrijf wordt verricht. De vergunning wordt dus *in beginsel* alleen verleend voor het verstrekken van alcoholhoudende drank door een horeca- of slijtersbedrijf, maar indien de aanvrager van de vergunning daarom verzoekt, kan de vergunning ook worden verleend voor het verrichten van nevenactiviteiten, onder de voorwaarden die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

De voorwaarden die in de algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, zullen zien op de omvang van de nevenactiviteiten. Het is belangrijk dat de nevenactiviteiten altijd aanvullend op en ondergeschikt zijn aan de reeds toegestane activiteiten. Een horeca- of slijtersbedrijf mag op kleine schaal nevenactiviteiten verrichten, maar er mag geen twijfel over bestaan dat de functie van horeca- of slijtersbedrijf in hoofdzaak behouden blijft. In het geval van horecabedrijven zullen de nevenactiviteiten bijvoorbeeld bestaan uit het uitoefenen van detailhandel op kleine schaal in de ruimte waar ook horeca wordt uitgeoefend.

Restauranteigenaren zullen bijvoorbeeld in staat worden gesteld om schilderijen, recepten, olijfolie of zelfgemaakte sauzen te verkopen in hun restaurant; allemaal activiteiten die samenhangen met de activiteit die het horecabedrijf in ieder geval verricht. Voor een slijtersbedrijf zal het verrichten van nevenactiviteiten bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het aanbieden van proeverijen tegen betaling of het aanbieden van wijn-spijspakketten. In de algemene maatregel van bestuur zullen de randvoorwaarden voor deze verkoop worden opgenomen. De regels zullen bijvoorbeeld betrekking hebben op het percentage van de totale omzet (of winst) dat gegenereerd mag worden met de nieuwe activiteit, of op het gedeelte van het vloeroppervlak waarop de nevenactiviteit mag worden verricht.

Belangrijk is dat de voorwaarden in de algemene maatregel van bestuur alleen zullen zien op het creëren van extra mogelijkheden in de vorm van de hiervoor genoemde nevenactiviteiten.

De bepaling kan dus in geen geval worden gebruikt om ten opzichte van de huidige situatie de vergunningverlening voor horecabedrijven en slijtersbedrijven lastiger te maken.

Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de vergunningsaanvraag. Indien niet tijdig op een aanvraag tot het verstrekken van een vergunning wordt beschikt, is deze derhalve niet van rechtswege verleend (artikelen 3, 3a en 3b, derde lid).

Gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven (artikel 3b)

Het voorgestelde artikel 3b regelt dat het verboden is om zonder daartoe strekkende vergunning van de burgemeester het gemengd kleinhandelsbedrijf uit te oefenen (eerste lid). Bij algemene maatregel van bestuur worden voorwaarden gesteld waaronder in een gemengd kleinhandelsbedrijf en gemengd ambachtsbedrijf bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank kan worden verstrekt (tweede lid).

Gemengde kleinhandelsbedrijven zijn altijd ‘winkels’; voor het publiek toegankelijke besloten ruimtes waarin kleinhandel wordt uitgeoefend. Dit wetsvoorstel beoogt voor kleinhandelsbedrijven en ambachtsbedrijven de mogelijkheid te creëren om als nevenactiviteit anders dan om niet (gereguleerde hoeveelheden) alcoholhoudende drank te verstrekken. De kapper die een glas prosecco wil schenken, de boekhandel die een glas wijn wil schenken en de kaasspeciaalzaak die een glas port wil kunnen aanbieden, kunnen allemaal een vergunning voor een gemengd kleinhandelsbedrijf of gemengd ambachtsbedrijf aanvragen. De voorwaarden waaronder de vergunning kan worden verleend, worden vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur. Deze regels zullen onder andere zien op de maximale omzet of winst die met het schenken van alcohol mag worden behaald en de vloeroppervlakte die maximaal mag worden benut voor het aanbieden van alcoholhoudende drank. Vanwege deze regels zal het voor bedrijven die puur gericht zijn op horeca, niet aantrekkelijk zijn hun horecavergunning in te wisselen voor een vergunning voor een gemengd kleinhandelsbedrijf. Bovendien kunnen horecabedrijven en gemengde kleinhandelsbedrijven goed van elkaar worden onderscheiden.

Onderdeel D

In artikel 8 van de Drank- en Horecawet worden eisen gesteld aan leidinggevend. In het eerste lid wordt gesproken over ‘leidinggevend van het horecabedrijf en het slijtersbedrijf’. Omdat in de definitiebepaling in artikel 1 reeds is opgenomen dat onder leidinggevend óók leidinggevend van gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven vallen, kan deze specificering in het eerste lid van artikel 8 vervallen. In het vierde lid is het nodig om “gemengd kleinhandelsbedrijf” en “gemengd ambachtsbedrijf” juist toe te voegen. Deze technische bepalingen leiden er allen toe dat onder ‘leidinggevende’ voortaan ook leidinggevende van een gemengd kleinhandelsbedrijf en gemengd ambachtsbedrijf wordt verstaan.

Onderdelen E en F

Onderdelen E en F van het wetsvoorstel zien op de artikelen 12 en 13 van de Drank- en Horecawet en hangen met elkaar samen. In artikel 12 is momenteel geregeld dat het in beginsel verboden is alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse anders dan in of op een in de vergunning vermelde horecalokaliteit of terras. Ook is geregeld dat het verboden is sterke drank te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse anders dan in een slijtlokaliteit. Artikel 13 regelt dat het verboden is in een horecalokaliteit of op een terras alcoholhoudende

drank te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse, en dat het in een slijtlokaliteit verboden is alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse, tenzij een klant verzoekt om drank te proeven.

Het wetsvoorstel regelt dat horeca- en slijtersbedrijven kunnen opteren voor de mogelijkheid nevenactiviteiten te verrichten binnen de vergunning die zij nodig hebben voor het verrichten van hun horeca- of slijterij-activiteiten. Deze nevenactiviteiten zullen onder andere kunnen zien op het verstrekken van alcoholhoudende drank vanuit horecalokaliteiten voor gebruik elders dan ter plaatse (het is bijvoorbeeld denkbaar dat horecalokaliteiten zelfgemaakte zwak-alcoholische dranken zullen verkopen) en dat in slijtlokaliteiten proeverijen zullen worden georganiseerd. Deze nevenactiviteiten zullen vaak verband houden met de hoofdactiviteit van het horeca- of slijtersbedrijf, hetgeen een voorwaarde is voor het uitvoeren daarvan. Ook in kleinhandelsruimtes of ambachtsruimtes kan onder de voorwaarden van de vergunning alcoholhoudende drank worden verstrekt, voor gebruik ter plaatse of elders. Zoals gezegd worden bij algemene maatregel van bestuur de precieze voorwaarden voor het verrichten van de nevenactiviteit bepaald. Juist omdat deze nevenactiviteiten mogelijk worden, moeten de huidige verbodsbepalingen in de artikelen 12 en 13 worden herschreven.

Het voorgestelde artikel 12 ziet op het verstrekken van alcoholhoudende drank *ter plaatse* en het voorgestelde artikel 13 op het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik *elders dan ter plaatse*. In artikel 12 wordt bepaald dat het altijd mogelijk is om alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse te verstrekken in een in de vergunning vermelde horecalokaliteit of terras. Voor slijtlokaliteiten, kleinhandelsruimtes en ambachtsruimtes geldt dat dit mogelijk is indien de vergunning hiertoe strekt. In artikel 13 wordt bepaald dat het altijd mogelijk is om alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse te verstrekken vanuit een slijtlokaliteit die in de vergunning is vermeld. Voor horecalokaliteiten, kleinhandelsruimtes en ambachtsruimtes geldt weer dat dit alleen mogelijk is indien de vergunning hiertoe strekt.

Onderdeel G

In onderdeel G van het wetsvoorstel wordt artikel 14 van de Drank- en Horecawet opnieuw vastgesteld. Het verbod om in een slijtlokaliteit gelijktijdig andere bedrijfsactiviteiten te verrichten dan die welke tot het slijtersbedrijf behoren en het verbod om een horecalokaliteit tevens in gebruik te hebben voor het uitoefenen van kleinhandel, komen te vervallen. Ingevolge het wetsvoorstel wordt deze mogelijkheid namelijk juist wel gecreëerd, onder de voorwaarden die in de vergunning daartoe zijn gesteld. Voor het overige blijft het artikel intact, met dien verstande dat de reeds genoemde verboden ook van toepassing worden ten aanzien van kleinhandelsruimtes en ambachtsruimtes. Daarbij geldt dat in eerste lid, onderdeel b, wordt voorgesteld dat in kleinhandelsruimtes en ambachtsruimtes wel persoonlijke dienstverlening mag worden verricht. Dit is nodig zodat ook bedrijven waar dienstverlening en detailhandel worden gecombineerd (zoals kapperszaken, schoonheids- of massagesalons) een gemengd kleinhandelsbedrijf of gemengd ambachtsbedrijf kunnen uitoefenen.

Onderdeel H

Artikel 15 van de Drank- en Horecawet bevat twee verboden. In het eerste lid is het verbod opgenomen om kleinhandel uit te oefenen in een lokaliteit behorende tot een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, indien het publiek uitsluitend toegang heeft tot die lokaliteit door een lokaliteit te betreden waar alcoholhoudende drank aanwezig is. In het tweede

lid is het verbod opgenomen dat een slijtlokaliteit in verbinding staat met een ruimte waarin de kleinhandel of zelfbedieningsgroothandel wordt uitgeoefend, tenzij wordt voldaan aan bepaalde voorschriften. In lijn met de strekking van het wetsvoorstel komen deze verboden te vervallen.

Onderdeel I

Het huidige artikel 18, eerste lid, bevat het verbod om in de uitoefening van een ander bedrijf dan het slijtersbedrijf zwak-alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse aan particulieren te verstrekken. In het tweede lid zijn bijvoorbeeld supermarkten van dit verbod uitgezonderd.

Ingevolge het wetsvoorstel kunnen zwak-alcoholhoudende dranken onder bepaalde voorwaarden ook worden verkocht door horecabedrijven, gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven. Deze categorieën worden dan ook aan het eerste lid toegevoegd, zodat duidelijk is dat voor hen geen verbod geldt om zwak-alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse te verstrekken. Uiteraard bestaat deze mogelijkheid alleen als die onder hun vergunning valt.

Onderdeel J

Artikel 20 van de Drank- en Horecawet betreft, kort gezegd, de bescherming van minderjarigen tegen alcohol. Omdat vanuit een kleinhandelsruimte en ambachtsruimte onder voorwaarden ook alcoholhoudende drank kan worden verstrekt, wordt op verschillende plaatsen in artikel 20 'kleinhandelsruimte of ambachtsruimte' toegevoegd. Op deze manier staat buiten kijf dat ook in kleinhandelsruimtes en ambachtsruimtes geen alcoholhoudende drank mag worden verstrekt aan personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt. Ook in een kleinhandelsruimte en ambachtsruimtes zal duidelijk moeten worden aangegeven welke leeftijdsgrenzen gelden. Tevens is het ook in een kleinhandelsruimte en ambachtsruimtes verboden personen toe te laten die in kennelijke staat van dronkenschap verkeren, of dergelijke personen dienst te laten doen.

Onderdeel K

In artikel 24 van de Drank- en Horecawet zijn eisen opgenomen waaraan lokaliteiten dienen te voldoen indien zij in bedrijf zijn. Het is bijvoorbeeld verboden een horeca- of slijtlokaliteit voor het publiek geopend te houden indien geen leidinggevende aanwezig is, of een persoon wiens bijschrijving is gevraagd (eerste lid). Ook mogen in een horeca- of slijtlokaliteit geen personen jonger dan 16 jaar dienst doen gedurende de tijd dat alcoholhoudende dranken worden verstrekt. Onderdeel K regelt dat deze eisen ook gaan gelden voor gemengde kleinhandelsruimtes en ambachtsbedrijven.

Onderdeel L

Ook artikel 25 wordt van toepassing verklaard op gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven. Artikel 25 verbiedt degene die een ruimte voor het publiek geopend houdt, om in die ruimte alcoholhoudende drank aanwezig te hebben (een in het artikel genoemde uitzondering daargelaten). In het artikel is bepaald dat dat verbod niet geldt ten aanzien van degene die rechtmatig een horeca- of slijtersbedrijf uitoefent. Onderdeel L van het wetsvoorstel voegt hieraan toe dat het verbod logischerwijs óók niet geldt ten aanzien van

degene die rechtmatig een gemengd kleinhandelsbedrijf of een gemengd ambachtsbedrijf uitoefent.

Onderdeel M

Met dit onderdeel wordt een nieuw artikel 25a⁰ ingevoegd in paragraaf 3a van de Drank- en Horecawet; de gemeentelijke verordenende bevoegdheid. Geregeld wordt dat bij gemeentelijke verordening ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde, regels gesteld kunnen worden over de verlening van vergunningen voor horeca-, slijters- of gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven. Deze regels zien niet op de voorwaarden waaronder de vergunning kan worden verleend (die worden immers bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd), maar op het gemeentelijk beleid inzake horeca, slijters- of gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven. In de verordening kan bijvoorbeeld worden vastgelegd hoeveel vergunningen kunnen worden afgegeven en in welke gebieden de bedrijven zich kunnen vestigen. Ook kan worden bepaald of verschillende openingstijden voor de hoofd- en nevenactiviteiten mogen worden gehanteerd dan wel of versterkt geluid ten gehore mag worden gebracht.

Onderdeel N

Artikel 25a regelt dat bij gemeentelijke verordening een verbod of beperkingen kunnen worden opgelegd aan inrichtingen voor de verstrekking van alcoholhoudende drank gedurende bijvoorbeeld een bepaalde tijdsruimte. Met onderdeel N van het wetsvoorstel wordt geregeld dat dit ook ten aanzien van de verstrekking van alcoholhoudende drank vanuit kleinhandelsbedrijven en ambachtsbedrijven mogelijk is.

Onderdeel O

Artikel 25d regelt, kort gezegd, dat aanbiedingen met substantiële kortingen van alcoholhoudende drank (*happy hour*) kunnen worden verboden. Ondanks dat deze aanbiedingen in gemengde kleinhandelsbedrijven niet aannemelijk zijn, wordt geregeld dat dit verbod ook aan hen kan worden opgelegd.

Onderdeel P

In artikel 26 is de aanvraag voor een vergunning geregeld. Omdat de vergunningen voor horeca- en slijtersbedrijven ingevolge dit wetsvoorstel zijn gesplitst in twee afzonderlijke artikelen (artikel 3 ziet op vergunningen voor horecabedrijven, artikel 3a op slijtersbedrijven) en ook voor de uitoefening van een gemengd kleinhandelsbedrijf of gemengd ambachtsbedrijf een vergunning is vereist (artikel 3b), is artikel 26 hierop aangepast.

Onderdeel Q

Artikel 27 bevat de weigeringsgronden voor de vergunningverlening. Uiteraard dienen hierin ook het gemengd kleinhandelsbedrijf en gemengd ambachtsbedrijf te worden betrokken, om welke reden deze begrippen in dit artikel zijn toegevoegd.

Onderdeel R

Met onderdeel R worden het gemengd kleinhandelsbedrijf en gemengd ambachtsbedrijf toegevoegd aan artikel 29, waardoor het systeem van vergunningverlening aan gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven gelijk wordt getrokken met dat van horeca- en slijtersbedrijven.

Onderdeel S

Ingevolge de voorgestelde wijziging in artikel 30 dienen het gemengd kleinhandelsbedrijf en het gemengd ambachtsbedrijf die veranderingen ondergaan waardoor zij niet langer in overeenstemming zijn met de in de vergunning gegeven omschrijving, deze veranderingen door te geven aan de burgemeester. Dit geldt al voor horeca- en slijtersbedrijven.

Onderdeel T

Met de voorgestelde wijziging in artikel 30a worden ook de eisen voor de aanpassing van vergunningen waar het leidinggevenden betreft, van toepassing verklaard op gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengd ambachtsbedrijven.

Onderdeel U

Artikel 31 ziet op de intrekking van vergunningen. Net als vergunningen voor horeca- en slijtersbedrijven, kunnen vergunningen voor gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven worden ingetrokken. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als voor horeca- en slijtersbedrijven.

Onderdeel V

In artikel 32 wordt een verwijzing naar de artikelen 3a en 3b ingevoegd; ook wanneer sprake is van schorsing van een vergunning moet immers geen nieuwe vergunning door de burgemeester worden verleend.

Onderdeel W

In artikel 44a is geregeld dat de burgemeester een bestuurlijke boete kan opleggen ter zake van overtreding van onder meer de vergunning die is verleend op grond van het huidige artikel 3. Hieraan worden ingevolge dit wetsvoorstel de artikelen 3a en 3b toegevoegd, waardoor de boetebevoegdheid ook kan worden ingezet ten aanzien van gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven. Omdat de vergunningverlening aan slijtersbedrijven in een nieuw artikel is geregeld (artikel 3a), is ook een verwijzing naar dit artikel opgenomen).

Onderdeel X

Met onderdeel X wordt artikel 45 ook van toepassing verklaard op gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven.

Onderdeel Y

Vanwege de mogelijkheden tot verruiming die het wetsvoorstel creëert voor het verstrekken van alcoholhoudende drank (onder vergunningsvoorwaarden), kan artikel 47 komen te vervallen.

Artikel II

Het voorgestelde artikel 3a ziet op vergunningen voor slijtersbedrijven (in de huidige wet is deze vergunningsplicht, naast die voor horecabedrijven, nog opgenomen in artikel 3). Artikel 3b introduceert een vergunning voor de uitoefening van een gemengd kleinhandelsbedrijf en een gemengd ambachtsbedrijf. De artikelen 3a en 3b worden met de in dit artikel II voorgestelde wijziging eveneens toegevoegd aan artikel 1, eerste lid, onderdeel c, onder 2°, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Op deze manier geldt voor de vergunningen voor horeca- slijters-, gemengde kleinhandelsbedrijven en gemengde ambachtsbedrijven ook op dat gebied hetzelfde regime.

Artikel III

Dit artikel regelt dat de voorgestelde artikelen 3a en 3b worden toegevoegd aan de reeks artikelen van de Drank- en Horecawet die staan opgesomd in artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten (WED). Daarmee wordt ook overtreding van het bepaalde bij of krachtens de voorgestelde artikelen 3a en 3b van de Drank- en Horecawet aangemerkt als economisch delict hetgeen overeenkomstig de WED kan worden bestraft.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit geschiedt op een tijdstip dat bij koninklijk besluit wordt bepaald. Het streven is om dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Zie tevens paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel V

Dit artikel regelt de citeertitel van deze wet. Hoewel het een wijzigingswet betreft, is er toch voor gekozen een citeertitel op te nemen, zodat in de parlementaire stukken eenvoudig naar deze wijziging kan worden verwezen.

Ziengs

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 INITIATIEFNEMER

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 levendiger 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.

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 dienstverleningsfunctie 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

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

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.

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 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.

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-drank-en-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 Drink- 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.

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 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

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>

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.

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 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.

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 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%). https://vng.nl/files/vng/53536_-berenschoteindrapport_pilot_dhw.pdf

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

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

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 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

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.

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.

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 verstreken 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 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

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.

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>.

bepalingen in de Dienstenrichtlijn over de vrijheid van vestiging van dienstverrichters 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-discriminatoir 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 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 wèl 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