

Vergaderjaar 1997–1998

25 969

Wijziging van de Drank- en Horecawet

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 september 1997 en het nader rapport d.d. 30 maart 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 1997, no. 97.003511, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Drank- en Horecawet.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 1997, no. 97.003511, machtigde Uwe majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 september 1997, no. W13 0445, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State heeft een aantal opmerkingen gemaakt waarop hieronder wordt ingegaan.

1. Artikel I, onderdeel B, bevat onder meer de definities van «horecabedrijf» en «slijtersbedrijf». Daarin is naast het bestaande element van het bedrijfsmatig verstrekken van alcoholhoudende drank opgenomen het anders dan om niet verstrekken.

De Raad van State merkt op dat deze toevoeging in de definitie van «slijtersbedrijf» slechts voorkomt bij de verstrekking van sterke drank en niet bij die van zwak-alcoholhoudende en alcoholvrije drank.

Het college adviseert de tekst van het voorstel aan te passen dan wel hiervoor in de memorie van toelichting een verklaring te geven.

1. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de omschrijving van het slijtersbedrijf het element van het anders dan om niet verstrekken toegevoegd.

2. Volgens de memorie van toelichting, paragraaf 4, onder Bestuursreglement omtrent sociale hygiëne in de niet-commerciële horeca, blijkt de eis dat beschikt dient te worden over een bewijsstuk kennis en inzicht sociale hygiëne, in de praktijk problemen op te leveren bij het zoeken naar vrijwilligers voor besturen van niet-commerciële organisaties op het terrein van recreatieve, sportieve, sociaalculturele, educatieve en godsdienstige aard. Daarom wordt voorgesteld bestuursleden van deze rechtspersonen met een kantine in eigen beheer uit te zonderen van onder meer deze eis. Om echter tot uitdrukking te laten komen dat het bestuur ten volle verantwoordelijk blijft voor een

verantwoorde alcoholverstrekking zal het daartoe waarborgen moeten scheppen. Daarom is in artikel I, onderdeel H, opgenomen dat er een bestuursreglement dient te zijn, alvorens gemeenten vergunning mogen verlenen.

De Raad kan noch uit de tekst van het voorgestelde artikel 5a noch uit de toelichting opmaken aan welke inhoudelijke eisen een dergelijk reglement zal moeten voldoen. Dientengevolge zullen de eisen per gemeente sterk uiteen kunnen lopen. Daarentegen blijven de eisen die aan bestuurders van commerciële rechtspersonen worden gesteld op rijksniveau bepaald (artikel 5, vierde lid, samen met artikel 1, eerste lid).

In verband hiermee, alsmede met het oog op de rechtszekerheid adviseert de Raad in de wet een grondslag op te nemen voor de aan een reglement als bedoeld in artikel 5a te stellen eisen. Tevens dient in de toelichting te worden uiteengezet aan welke eisen de regering daarbij denkt.

2. De opmerking van de Raad heeft er toe geleid dat aan artikel 5a een derde lid is toegevoegd, waarin de mogelijkheid is opgenomen tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van nadere eisen aan het bestuursreglement.

3. Ingevolge het geldende artikel 11 van de Drank- en Horecawet is van het verbod in een inrichting de kleinhandel in andere goederen dan drank uit te oefenen uitgezonderd het door middel van automaten verkopen van middelen tot voorkoming van zwangerschap.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 11 (artikel I, onderdeel M) is deze uitzondering niet overgenomen. Wel is in artikel 11a, eerste lid, een uitzondering gemaakt voor de kleinhandel in condooms en damesverband.

Een toelichting op de verplaatsing in de wettekst en op de gewijzigde formulering van deze uitzondering ontbreekt.

De Raad adviseert deze toelichting te verschaffen en, indien op dit punt geen wijziging ten opzichte van het geldende recht wordt beoogd, de uitzondering (ook) in artikel 11 te handhaven.

3. In de toelichting op artikel 11a wordt thans ingegaan op de achtergrond van de verplaatsing van de uitzondering voor kleinhandel in condooms en damesverband op het verbod van kleinhandel van artikel 11 naar artikel 11a, alsmede op de gewijzigde formulering van de uitzondering.

4. Het voorgestelde artikel 15a (artikel I, onderdeel S) regelt het opnemen van bestellingen en het afleveren op bestelling van alcoholhoudende dranken.

In het eerste lid wordt gesproken van het afleveren aan huizen van particulieren, in het tweede lid van het afleveren aan huizen van afnemers.

De Raad adviseert dit verschil te verklaren dan wel weg te nemen.

4. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel 15a zodanig gewijzigd dat thans consequent wordt gesproken van afleveren aan huizen van particulieren.

5. Ingevolge het voorgestelde artikel 14 is het verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse aan particulieren te verstrekken anders dan in een verpakking, die niet zonder kenbare beschadiging kan worden geopend.

In verband hiermee acht de Raad het derde lid van artikel 15a overbodig. Hij adviseert dit lid te laten vervallen.

5. Artikel 15a, derde lid, heeft betrekking op het afleveren van alcoholhoudende drank, terwijl artikel 14 handelt over het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse. Zowel dit verstrekken als het afleveren aan huis dient in gesloten verpakking te geschieden. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is het derde lid van artikel 15a geschrapt en is aan artikel 14 zowel het element afleveren als het element gesloten toegevoegd.

6. Ingevolge artikel I, onderdeel T, is het verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank, rechtstreeks of indirect, te verstrekken aan personen jonger dan 18 jaar. Thans mogen zwakalcoholische dranken nog worden verstrekt aan personen van 16 jaar en ouder.

In paragraaf 4, onder Een consumentenleeftijdsgrens, van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat naleving van de nieuwe norm een grotere handavingsinspanning vereist. Blijkens paragraaf 6 van de toelichting is de regering doende een handavingsarrangement tot stand te brengen. Het gaat daarbij ook om de leeftijdsgrenzen van 18 jaar voor softdrugs, tabak en gokkasten. De essentie is dat de controle zal worden geïntensiveerd. De Raad onderstreept het belang van een doeltreffende handhaving voor het welzijn van het beleid met betrekking tot de nieuwe uniforme leeftijdsgrens. Hij acht het noodzakelijk dat in de memorie van toelichting het beoogde handavingsarrangement nader wordt uiteengezet, een raming van de daarmee gemoeide uitgaven daarbij inbegrepen.

6. Bij de uitwerking van het in de memorie van toelichting aangekondigde handavingsarrangement is het inzicht gegroeid dat de huidige wettelijke consumentenleeftijdsgrenzen van 16 en 18 jaar met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid de voorkeur verdienen. Deze leeftijdsgrenzen moeten dan wel beter worden nageleefd en daartoe doeltreffend worden gehandhaafd.

Een optimale naleving en effectieve handhaving van leeftijdsgrenzen is problematisch zonder verplichte leeftijdscontrole. Daarom is de wettelijke norm zodanig gekozen dat strafbaar wordt gesteld het verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon waarvan door de verstrekker niet is vastgesteld dat hij de vereiste leeftijd heeft bereikt.

Om de naleving en handhaving van de leeftijdsgrens van 16 jaar in de horeca te vergemakkelijken, is in het wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat personen van wie niet is vastgesteld dat zij ten minste 16 jaar zijn, niet mogen worden toegelaten in grotere dansgelegenheden, zoals discotheken.

De herziene leeftijdsgrenzen brengen mee dat de leeftijd, waarop men in een slijterij mag worden toegelaten ongewijzigd blijft.

Om te voorkomen dat er een algemene plicht tot vaststelling van de leeftijd zou ontstaan, is bepaald dat de vaststelling achterwege blijft als een persoon duidelijk ouder is dan de vereiste leeftijd. In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen over de documenten aan de hand waarvan de vaststelling kan geschieden.

De memorie van toelichting vermeldt dat een plan voor de handhaving van de leeftijdsgrenzen bij het verstrekken van alcohol en tabaksproducten en het gebruik van kansspelautomaten is opgesteld. Dit plan bevat een kostenraming van de extra handavingsinspanningen en zal separaat aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden aangeboden.

De memorie van toelichting is op talloze punten, waaronder de cijfers over bedrijfseffecten, aangepast aan het gewijzigde voorstel.

7. Ingevolge het voorgestelde artikel 17a, eerste lid, aanhef en onder a, is het verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank te verstrekken op plaatsen waar brandstof voor middelen van vervoer aan particulieren wordt verstrekt of in winkels die aan een benzinstation zijn verbonden dan wel zijn gelegen op het terrein behorend bij een benzinstation (artikel I, onderdeel V).

Volgens de toelichting op deze bepaling geldt dit verbod, gezien de omschrijving, niet in de gevallen waar de brandstofverstrekking duidelijk een secundaire dienstverlening aan het winkelend publiek is.

De Raad leidt deze beperking niet af uit de wettekst. Het college beveelt aan deze tekst en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

7. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de tekst van artikel 17a, eerste lid, onder a, het element van het gelegen zijn op het terrein behorend bij een benzinstation geschrapt. De gewraakte zin in de artikelsgewijze toelichting, die betrekking had op dit element van de bepaling, is eveneens komen te vervallen. De toelichting is enigszins aangescherpt.

8. Ingevolge artikel I, onderdeel MM, vervallen de bepalingen met betrekking tot de goedkeuring door gedeputeerde staten van gemeentelijke verordeningen. De toelichting beperkt zich tot de opmerking dat het goedkeuringsrecht niet zoveel toegevoegde waarde heeft dat dit gehandhaafd zou moeten worden.

De Raad herinnert eraan dat de regering destijds van oordeel was dat de totstandkoming van gemeentelijke verordeningen krachtens de Drank- en Horecawet, die grote belangen van het bedrijfsleven raken, met bijzondere waarborgen diende te worden omkleed (kamerstukken II 6811, nr. 3, blz. 17 en 29). Anderzijds beseft hij dat meer recentelijk de meeste goedkeuringsvereisten bij gemeentelijke verordeningen zijn vervallen. Naar het oordeel van de Raad dient de toelichting te worden aangevuld met een beschouwing over de goedkeuringspraktijk en de daaruit getrokken conclusies in dit geval.

8. De toelichting is aangevuld met een beschouwing over de huidige goedkeuringspraktijk.

9. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

9. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enige omissies te herstellen. Zo is in artikel 15, nieuw tweede lid, onder c, voor «ruimte» ingevoegd: besloten. Bovendien is de tekst van artikel 15a, tweede lid, onder c, verduidelijkt. Verder is in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting op onderdeel R een passage over de betekenis van het nieuwe derde lid van artikel 15 toegevoegd.

Voorts zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op enkele punten aangepast aan de inmiddels in werking getreden Aanpassingswet derde tranche Algemene wet bestuursrecht. Bij deze aanpassing bleek dat bepalingen inzake de bevoegdheden van ambtenaren belast met het toezicht op de naleving per abuis waren geschrapt. Dit is hersteld.

Tenslotte is de memorie van toelichting op verschillende punten geactualiseerd, onder meer door het toevoegen van een passage aan het eind van § 2 met een verwijzing naar het recente kabinetsplan van aanpak ter voorkoming en bestrijding van geweld op straat, onder meer als gevolg van alcoholmisbruik.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 17 september 1997, no. W13.97.0445, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel

- In artikel I, onderdeel LL, in artikel 38, eerste lid, «op aanvraag», gelet op afdeling 4.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht, vervangen door: op aanvraag.
- In artikel I, onderdeel OO, in artikel 56 tevens «aanvraag» vervangen door: aanvraag.
- In artikel I, onderdeel RR, in artikel 70 de verwijzing naar artikel 67 schrappen, nu in artikel I, onderdeel QQ, wordt voorgesteld artikel 67 te laten vervallen.
- In artikel II, «Aan artikel 1, 4°, van de Wet op de economische delicten» vervangen door: Aan artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten.
- In artikel IV, in het eerste lid, «artikel I, onderdeel OO» vervangen door: artikel I, onderdeel MM.

Memorie van toelichting

- Bij het verwijzen naar kamerstukken steeds aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
- In de toelichting op artikel AA, «Het voorgestelde derde lid» vervangen door: Het voorgestelde tweede lid.
- In de toelichting op artikel CC, «komt het tweede lid te vervallen» vervangen door: komt de tweede volzin van het tweede lid te vervallen.