

Kenmerk	W10.03.0224/II
Datum advies	8 augustus 2003
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 13 januari 2004, nr 7

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting tot wijziging van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet in verband met het beëindigen van de functiescheiding tussen benzinestations en wegrestaurants.

Bij Kabinetsmissive van 24 juni 2003, no.03.002672, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting tot wijziging van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet in verband met het beëindigen van de functiescheiding tussen benzinestations en wegrestaurants.

Het ontwerpbesluit betreft slechts een kleine wijziging in het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet. De achtergrond is de opheffing in het kader van de deregulering van de functiescheiding tussen benzinestations en wegrestaurants. Deze functiescheiding houdt in dat benzinestations geen maaltijden mogen serveren en wegrestaurants geen benzine mogen verkopen. De voorgestelde wijziging van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet heeft tot doel dit besluit aan die opheffing aan te passen. In de nota van toelichting wordt betrekkelijk uitvoerig op de opheffing ingegaan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een aantal kanttekeningen die gezien de achtergrond en het doel van de voorgestelde wijziging en de uitvoerige toelichting daarover, meer op de opheffing van de functiescheiding dan op de wijziging van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet zelf betrekking hebben.

1. Gevolgen van het besluit

a. Volgens de toelichting is het uitgangspunt van het opheffen van de functiescheiding deregulering. Het motief achter het ontwerpbesluit is concurrentiebevordering, omdat er op korte termijn meer mogelijkheden voor benzineverkooppunten en wegrestaurants worden gecreëerd. (*zie noot 1*)

Op de gevolgen voor bestaande benzinestations en wegrestaurants gaat de toelichting kort in door te zeggen dat het opheffen van de functiescheiding al deze ondernemingen raakt. (*zie noot 2*) Vervolgens geeft de toelichting aan dat belemmeringen voor ondernemingen worden weggenomen en er dus meer mogelijkheden zijn.

Er wordt niet ingegaan op de wijziging van de juridische positie van de wegrestaurants en benzinestations ten opzichte van de overheid, zoals is voorgelegd in het implementatievoorstel. In het bijzonder mist het college een uiteenzetting over de voor- en nadelen voor de benzinestations respectievelijk de wegrestaurants van de voorziene opheffing van de functiescheiding. Zo lijkt het erop dat de uitbreiding van een benzinestation

met een restaurant een betrekkelijk eenvoudige operatie is, maar dat de oprichting van een benzinestation door een wegrestaurant een veel ingrijpender gebeurtenis is. Zo zal het wegrestaurant onder meer akkoord moeten gaan met een omzetting van een 99-jarig erfpachtcontract in een 15-jarige concessie, althans als het restaurant van de geboden gelegenheid gebruik wil maken.

Volgens de Raad dient de toelichting in te gaan op de gevolgen voor de juridische positie van de wegrestaurants en benzinestations en tevens op de gevolgen indien door externe omstandigheden geen extra mogelijkheden kunnen worden gecreëerd.

b. Zoals hiervoor beschreven, lijkt het voor een ondernemer die een benzinestation exploiteert, gelet op de investeringen en benodigde vergunningen, eenvoudiger om een (klein) restaurant bij het benzinestation te openen, dan voor een ondernemer, die een wegrestaurant heeft om een nieuw benzinestation te beginnen. Het is daarbij van belang om de betrokkenen een gelijke startpositie te bieden. Daartoe zou het volgens de Raad aanbeveling verdienen om te voorzien in een redelijke overgangstermijn. Voor de toevoeging daarvan bestaat des te meer reden omdat het niet zonder meer duidelijk is op welk moment partijen konden verwachten dat de functiescheiding zou worden opgeheven. Met een overgangstermijn zou ook het risico van verzoeken om schadevergoeding kunnen worden verkleind. De Raad adviseert om in de toelichting in te gaan op de noodzaak van een overgangstermijn en op de wijze waarop zulk een overgangstermijn bij de verwezenlijking van de opheffing van de functiescheiding zou kunnen worden gerealiseerd.

c. Tevens is voor het bestaan van evenredigheid in de zin van artikel 3:4, tweede lid, Awb van belang dat het niet zeker is dat alle wegrestaurants een benzinestation kunnen gaan exploiteren. Gemeenten dienen de benodigde vergunningen te verstrekken.

Wegrestauranteigenaren kunnen er voor kiezen om hun 99-jarige erfpachtcontracten in te ruilen voor een 15-jarige concessie om benzine te mogen verkopen. Indien ze niet de benodigde vergunningen verkrijgen, kunnen ze de concessie weer terugruilen.

In de Kamerstukken is terug te vinden dat de ondernemer zelf kan beslissen of hij gebruikmaakt van deze mogelijkheid. (zie *noot 3*) Omdat het gelet op de investeringen en benodigde vergunningen niet op voorhand zeker is dat de ondernemers een tweede functie kunnen realiseren, is er niet altijd sprake van een vrijwillige keuze om geen gebruik te maken van de extra mogelijkheden die de afschaffing van de functiescheiding biedt.

Het succes van de functiescheiding hangt mede af van de medewerking van gemeenten om de vergunningen te verstrekken en bestemmingsplannen aan te passen. Het college constateert dat de toelichting hierop niet ingaat en acht dit een gemis.

Geadviseerd wordt in de toelichting in te gaan op de rol van de gemeenten en de consequenties van het niet verkrijgen van de benodigde vergunningen voor het starten van een benzinestation of wegrestaurant.

2. Overige wijzigingen

Volgens de toelichting worden ook wijzigingen aangebracht in beleidsregels en in de Drank- en Horecawet. Het is niet duidelijk om welke wijzigingen het gaat. De Raad beveelt aan de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 2 december 2003

De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een aantal kanttekeningen.

1.a, 1.b, en 1.c. Functiescheiding houdt in dat benzinestations geen maaltijden mogen serveren en wegrestaurants geen benzine mogen verkopen. Benadrukt zij nog eens dat het onderhavige besluit niet de opheffing van de functiescheiding regelt. Het onderhavige besluit regelt slechts de vrijstelling van het verbod van artikel 2 van de Winkeltijdenwet (het verbod om een winkel voor het publiek geopend te hebben op zon- en feestdagen) voor winkels in ondernemingen waarin de functie van benzinestation en wegrestaurant gecombineerd wordt. De toelichting bij het onderhavige besluit heeft door in te gaan op de opheffing van de functiescheiding slechts de aanleiding weergegeven voor wijziging van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet. De nota van toelichting bij het onderhavige besluit is niet de aangewezen plaats voor een uitgebreide uiteenzetting van de voor- en nadelen van het opheffen van de functiescheiding. Voor een uiteenzetting van de voor- en nadelen van het opheffen van de functiescheiding verwijs ik u naar het MDW-rapport "Naar nieuwe concurrentie voor benzine langs de snelweg, Eindtapport van de 1e fase van de MDW-werkgroep Benzinemarkt, de benzinemarkt langs het hoofdwegennet", april 1998, de brieven van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 25 juli 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 264) en van 3 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 24 036, nr. 270).

2. De nota van toelichting is aangepast naar aanleiding van de opmerking van de Raad.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een redactionele misstelling in het besluit te verbeteren.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Economische Zaken

(1) Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr.251, blz.13.

(2) Nota van toelichting, 4. Effecten, a. Toets inzake bedrijfseffecten, eerste alinea.

(3) Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr.264, blz.3.