

ECLI:NL:RBOBR:2017:3477

Instantie Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak 27-06-2017

Datum publicatie 03-07-2017

Zaaknummer 17_177

Rechtsgebieden Bestuursprocesrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

De SlijtersUnie heeft de burgemeester van 's-Hertogenbosch verzocht om handhavend op te treden tegen Sligro, omdat Sligro volgens haar in strijd met de Drank- en Horecawet handelt door zonder vergunning particulieren alcohol te laten proeven en te verkopen. De SlijtersUnie krijgt daarin geen gelijk. Het beroep is wel gegrond, omdat de burgemeester de SlijtersUnie ten onrechte als belanghebbende heeft aangemerkt. Dat had niet gemoeten en daarom verklaart de rechtbank zelf het bezwaar van de SlijtersUnie alsnog niet-ontvankelijk.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: SHE 17/177

uitspraak van de meervoudige kamer van 27 juni 2017 in de zaak tussen

Vereniging SlijtersUnie, te Eindhoven (verder: de SlijtersUnie)

(gemachtigde: mr. M.C.J. Houben),

en

de burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch (verder: de burgemeester),

(gemachtigde: mr. drs. P. Elfring).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen:

Sligro Food Group Nederland B.V. (verder: Sligro),
(gemachtigde: mr. H.J. Breeman).

Procesverloop en relevante wettelijke bepalingen

Het procesverloop dat is voorafgegaan aan deze uitspraak is opgenomen in bijlage I bij deze uitspraak. De in deze zaak van belang zijnde wettelijke regels zijn opgenomen in bijlage II bij deze uitspraak.

Overwegingen

Inleiding

1. Sligro is een groothandel in voedings- en genotmiddelen, food en non-food. De SlijtersUnie is een branche- en belangenorganisatie voor zelfstandige slijterijen in Nederland.

Het verzoek om handhaving van de SlijtersUnie

2. De SlijtersUnie heeft de burgemeester verzocht om handhavend op te treden tegen Sligro, omdat op haar locatie aan de Ruwekampweg in 's-Hertogenbosch zonder vergunning bedrijfsmatig alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse (proeven) en elders dan ter plaatse (verkoop) aan particulieren wordt verstrekt. Dat is volgens de SlijtersUnie in strijd met de Drank- en Horecawet. In haar verzoek heeft zij verwezen naar de artikelen 1, 3, 13 en 14 van die wet.

De beslissingen van de burgemeester

3. De burgemeester heeft het verzoek van de SlijtersUnie afgewezen en het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard (die ongegrondverklaring zal hierna worden aangeduid als 'het bestreden besluit'). Hij heeft daaraan ten grondslag gelegd dat de Drank- en Horecawet niet van toepassing is op een groothandel. Er is volgens de burgemeester geen sprake van een slijtersbedrijf en ook niet van een horecabedrijf. Daarom is er geen vergunning nodig en is er geen sprake van een overtreding.

Belanghebbendheid SlijtersUnie

4. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat iemand wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken, als belanghebbende wordt aangemerkt.¹ Ook is in die wet bepaald dat een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen, een aanvraag wordt genoemd.² De

burgemeester heeft de SlijtersUnie beschouwd als belanghebbende. Sligro is van mening dat dat ten onrechte is gebeurd. Op de zitting heeft ook de burgemeester het standpunt ingenomen dat de SlijtersUnie geen belanghebbende is bij het verzoek om handhaving. De SlijtersUnie is van mening dat zij wel terecht als belanghebbende is aangemerkt, omdat de concurrentiebelangen van haar leden op het spel staan.

5. Volgens vaste rechtspraak van de hoogste bestuursrechter in dit soort zaken, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling), is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende bij dat besluit.³ Om de SlijtersUnie als zodanig aan te kunnen merken is in elk geval vereist dat zij leden heeft die in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied werkzaam zijn als Sligro.⁴

6. De vraag die dus in de eerste plaats moet worden beantwoord, is of de leden van de SlijtersUnie in hetzelfde marktsegment werkzaam zijn als Sligro.

7. Sligro heeft daarover het volgende aangevoerd. De leden van de SlijtersUnie zijn slijterijen en zij verkopen hun waar aan particulieren. Sligro verkoopt niet aan particulieren. Sligro is een groothandel die aan ondernemingen en organisaties die ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel verkoopt. Om te waarborgen dat particulieren bij haar geen aankopen doen, hanteert Sligro een pasjessysteem. Een pasje kan alleen worden verkregen als sprake is van een Kamer van Koophandel-inschrijving. Sligro richt zich ook niet op particulieren, wat volgens haar onder meer blijkt uit het feit dat zij zowel in haar winkels als in haar reclamefolders alleen prijzen exclusief BTW vermeldt. De vergelijking met Makro die de SlijtersUnie maakt, gaat volgens Sligro niet op. Makro vermeldt in haar winkels en reclame-uitingen, naast de prijzen exclusief BTW, ook de prijzen inclusief BTW. Bij Makro kunnen bovendien ook producten worden gekocht die helemaal niets met etenswaar en horeca te maken hebben, zoals kleding, televisies en laptops. Sligro verkoopt alleen etenswaar en aan etenswaar (en aan horeca) gerelateerde producten. Ook daaruit blijkt dus dat zij zich, anders dan Makro, alleen op professionele partijen richt, aldus Sligro.

8. De SlijtersUnie heeft daartegen aangevoerd dat het pasjessysteem niet waterdicht is en dat het niet kan voorkomen dat toch alcohol bij particulieren terechtkomt. Om die reden is Sligro volgens de SlijtersUnie wel werkzaam in hetzelfde segment als haar leden.

9. De rechtbank is van oordeel dat hoewel inderdaad niet helemaal uit te sluiten valt dat het pasjessysteem ertoe kan leiden dat bij Sligro gekochte alcoholhoudende drank in de handen van particulieren terechtkomt, dit nog niet betekent dat Sligro daarmee in hetzelfde marktsegment als de SlijtersUnie-leden werkzaam is. Bij dat oordeel neemt de rechtbank de omstandigheden zoals in overweging 7 omschreven in aanmerking, waaruit volgens haar volgt dat Sligro zich nadrukkelijk niet op particulieren richt. De SlijtersUnie heeft die uiteenzetting van Sligro niet inhoudelijk of (voldoende) onderbouwd weersproken. Ook vindt de rechtbank van belang de stelling van Sligro dat zij het pasjessysteem zo strikt als redelijkerwijs mogelijk hanteert. Sligro zegt daarbij terecht dat zij niet achter de voordeur van de personen die – in hun hoedanigheid van ondernemer – bij haar inkopen komen doen, kan kijken en dus niet kan controleren of die personen één of meer flessen alcohol voor privégebruik aanwenden. Zij stelt daarbij ook terecht dat dat haar taak ook niet is, zolang zij het pasjessysteem maar zo strikt als redelijkerwijs mogelijk hanteert. Dat zij dat laatste niet doet, is door de SlijtersUnie wel gezegd, maar in het geheel niet onderbouwd. De SlijtersUnie heeft verwezen naar de werkwijze die de Makro volgens haar hanteert, maar Sligro heeft naar het oordeel van de rechtbank genoegzaam uiteengezet dat die vergelijking niet opgaat vanwege de in overweging 7 genoemde omstandigheden. Ook wat de SlijtersUnie heeft aangevoerd over hoe het in het verleden bij Sligro Eindhoven mogelijk was om via een kookclub als particulier aan een pasje en zo aan alcoholhoudende drank te komen, kan die onderbouwing niet vormen. Sligro heeft immers onweersproken uiteengezet dat naar aanleiding van die Eindhovense kwestie het pasjeshoudersbestand kritisch is bekeken en geschoond van partijen die geen ondernemer zijn.

10. De leden van de SlijtersUnie zijn dus naar het oordeel van de rechtbank niet werkzaam in

hetzelfde marktsegment als Sligro. Dat betekent dat de belangen van de SlijtersUnie niet rechtstreeks zijn betrokken bij de beslissing op haar verzoek om handhaving. Omdat (zie overweging 4) uit de Awb volgt dat alleen een belanghebbende een aanvraag kan doen in de zin van die wet, was het verzoek van de SlijtersUnie geen aanvraag in de zin van die wet. Dat betekent vervolgens dat de beslissing daarop geen besluit was in de zin van de Awb, en daartegen kon dus ook geen bezwaar worden gemaakt. De burgemeester had het bezwaar van de SlijtersUnie tegen de afwijzing van haar verzoek om handhaving dan ook niet-ontvankelijk moeten verklaren, in plaats van daarop inhoudelijk te beslissen.

11. Het beroep is om die reden gegrond. De rechtbank zal het bestreden besluit vernietigen en zelf in de zaak voorzien door het bezwaar van de SlijtersUnie alsnog niet-ontvankelijk te verklaren en daarbij te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

12. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt zij dat de burgemeester aan de SlijtersUnie het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

13. De rechtbank veroordeelt de burgemeester in de door de SlijtersUnie gemaakte proceskosten. Die kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht vast op € 990,- (1 punt voor het indienen van een beroepschrift, 1 punt voor het naar de zitting komen). Er is ook verzocht om vergoeding van de proceskosten die in de bezwaarfase zijn gemaakt, maar die kosten worden niet vergoed, omdat het bezwaar van de SlijtersUnie door de rechtbank alsnog niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- verklaart het bezwaar van de SlijtersUnie niet-ontvankelijk;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- bepaalt dat de burgemeester het door de SlijtersUnie betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,- aan haar vergoedt;
- veroordeelt de burgemeester tot betaling aan de SlijtersUnie van de proceskosten tot een bedrag van € 990,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. Lie, voorzitter, en mr. M.H. Dworakowski - Kelders en mr. J.J.J. Sillen, leden, in aanwezigheid van de griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 27 juni 2017.

De griffier is verhinderd voorzitter
de uitspraak te ondertekenen

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.

BIJLAGE I – Procesverloop

Op 28 juni 2016 heeft de burgemeester het verzoek van de SlijtersUnie om handhavend op te treden bij Sligro 's-Hertogenbosch afgewezen. Bij het bestreden besluit van 22 december 2016 heeft de burgemeester het bezwaar dat de SlijtersUnie daartegen had gemaakt, ongegrond verklaard. De SlijtersUnie heeft daar beroep tegen ingesteld. Dat beroep is door de rechtbank behandeld op de zitting van 11 april 2017. De SlijtersUnie en de burgemeester hebben zich op de zitting laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden (genoemd in de kop van deze uitspraak). Voor Sligro zijn naar de zitting gekomen: haar gemachtigde (genoemd in de kop van deze uitspraak), [namen] .

BIJLAGE II – Relevante regelgeving

Drank- en Horecawet:

Artikel 1

1. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder:

(...)

- horecabedrijf: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse;
- slijtersbedrijf: de activiteit bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse, al dan niet gepaard gaande met het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van zwak-alcoholhoudende en alcoholvrije drank voor gebruik elders dan ter plaatse of met het bedrijfsmatig verrichten van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen andere handelingen;

(...)

- horecalokaliteit: een van een afsluitbare toegang voorziene lokaliteit, onderdeel uitmakend van een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse;
- slijtlokaliteit: een van een afsluitbare toegang voorziene lokaliteit, onderdeel uitmakend van of

samenvallend met een inrichting waarin het slijtersbedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse;

Artikel 3

1. Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van de burgemeester het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.

Artikel 13

1. Het is verboden in een horecalokaliteit of op een terras alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse.

2 Het is verboden in een slijtlokaliteit alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse, tenzij het betreft verstrekking om niet door een persoon die in die slijtlokaliteit dienst pleegt te doen en die verstrekking tot doel heeft een klant die daarom verzoekt een alcoholhoudende drank die in dat slijtersbedrijf verkrijgbaar is te laten proeven.

Artikel 14

1. Het is verboden een slijtlokaliteit gelijktijdig in gebruik te hebben voor het verrichten van andere bedrijfsactiviteiten dan die welke tot het slijtersbedrijf behoren dan wel toe te laten dat daarin zodanige activiteiten worden uitgeoefend.

2 Het is verboden een horecalokaliteit of een terras tevens in gebruik te hebben voor het uitoefenen van de kleinhandel of zelfbedieningsgroothandel of het uitoefenen van een van de in het derde lid genoemde activiteiten, dan wel toe te laten dat daarin zodanige handel wordt of zodanige activiteiten worden uitgeoefend, tenzij het betreft de verkoop van etenswaren die voor consumptie gereed zijn.

Algemene wet bestuursrecht:

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Artikel 1:3

(...)

3 Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.

¹ Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb (zie bijlage II bij deze uitspraak).

² Artikel 1:3, derde lid, van de Awb (zie bijlage II bij deze uitspraak).

³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2013, te vinden op rechtspraak.nl onder nummer ECLI:NL:RVS:2013:2347.

⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 11 januari 2017, te vinden op rechtspraak.nl onder nummer ECLI:NL:RVS:2017:20.
