

Gemeente Raalte Wijziging verordening Winkeltijden

De raad van de gemeente Raalte,
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 10 april 2017, nummer
10954-2016;

gelet op de artikelen 3 van de Winkeltijdenwet en artikel 156 van de Gemeentewet;

besluit vast te stellen de volgende

Verordening tot wijziging van de Verordening winkeltijden gemeente Raalte 2014

Artikel I

De Verordening winkeltijden gemeente Raalte 2014 wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2. Vrijstellingen voor zon- en feestdagen

Van de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden zijn van 13:00 uur tot 20.00 uur de volgende winkels vrijgesteld:

- a. die welke behoren tot de volgende branches of categorieën:
 - 1° supermarkten (SBI code 4711)

B

Artikel 4 komt te luiden:

Artikel 4. Vrijstelling voor bepaalde zon- en feestdagen ten behoeve van volumineuze goederen

1. Voor de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden geldt een vrijstelling op ten hoogste 30 door de ondernemersverenigingen per kern in gezamenlijke overeenstemming gekozen zondagen van 10:00 uur tot 18:00 uur en 5 door de ondernemersverenigingen per kern gekozen feestdagen van 10.00 uur tot 18.00 uur, zoals genoemd in artikel 2, eerste lid onder b van de Winkeltijdenwet, met uitzondering van 4 mei na 19.00 uur, 24 december na 19.00 uur en Goede Vrijdag na 19.00 uur.
2. Deze vrijstelling geldt slechts voor winkels in volumineuze goederen.
3. In afwijking van lid 1 mogen winkels in volumineuze goederen gelegen binnen 200 meter van kerken of andere gebouwen voor de openbare eredienst in gebruik, niet eerder geopend zijn dan 13.00 uur.
4. Burgemeester en wethouders kunnen de vrijstelling beperken tot een bepaalde tijdsruimte of winkels behorende tot een bepaalde branche of categorie.

C

Artikel 5 komt te luiden:

Artikel 5. Vrijstelling voor bepaalde zon- en feestdagen overige winkels

1. Voor de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden geldt een vrijstelling op ten hoogste 12 door de ondernemersverenigingen per kern in gezamenlijke overeenstemming gekozen zondagen van 13:00 uur tot 18:00 uur en 5 door de ondernemersverenigingen per kern gekozen feestdagen van 13.00 uur tot 18.00 uur, zoals genoemd in artikel 2, eerste lid onder b van de Winkeltijdenwet, met uitzondering van 4 mei na 19.00 uur, 24 december na 19.00 uur en Goede Vrijdag na 19.00 uur.
2. Deze vrijstelling geldt slechts voor winkels die behoren tot de branches of categorieën die niet genoemd zijn in de artikelen 2, 3 en 4 van deze verordening;
3. Burgemeester en wethouders kunnen de vrijstelling beperken tot een bepaald gebied, een bepaalde tijdsruimte of winkels behorende tot een bepaalde branche of categorie.

Artikel II

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na die waarop zij is bekendgemaakt.

Aldus besloten in de openbare vergadering van

1 juni 2017.

de griffier

Jan Bouke Zijlstra
de voorzitter
Martijn Dadema

Toelichting

Verordening winkeltijden gemeente Raalte 2014(inclusief verordening tot wijziging van verordening winkeltijden gemeente Raalte 2014, vastgesteld d.d. 1 juni 2017)

Algemeen deel

Op 28 mei 2013 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een initiatiefwet tot wijziging van de Winkeltijdenwet¹. Deze wetwijziging is op 1 juli 2013 in werking getreden.

Op grond van de gewijzigde Winkeltijdenwet blijven de wettelijke verboden om winkels op zon-, feestdagen en op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur open te stellen op zichzelf bestaan. Gemeenten kunnen na de wetwijziging echter zelf bepalen of – en in hoeverre – zij vrijstelling of ontheffing verlenen van deze verboden. De uitzonderingsbepalingen daarvoor, zoals de toerismebepaling en de avondwinkelbepaling, zijn vervallen.

De met betrekking tot deze verordening meest relevante bepalingen van de Winkeltijdenwet, de artikelen 2 en 3, luiden na de wetwijziging als volgt:

Artikel 2

1. *Het is verboden een winkel voor het publiek geopend te hebben:*
 - a. *op zondag;*
 - b. *op Nieuwjaarsdag, op Goede Vrijdag na 19 uur, op tweede Paasdag, op Hemelvaartsdag, op tweede Pinksterdag, op 24 december na 19 uur, op eerste en tweede Kerstdag en op 4 mei na 19 uur;*
 - c. *op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur.*
2. *Het is voorts verboden op de in het eerste lid bedoelde dagen en tijden in de uitoefening van een bedrijf, anders dan in een winkel, goederen te koop aan te bieden of te verkopen aan en in rechtstreekse aanraking met particulieren.*

Artikel 3

1. *De gemeenteraad kan bij verordening vrijstelling verlenen van de in artikel 2 vervatte verboden.*
2. *De gemeenteraad kan bij verordening aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid verlenen om in de gevallen, in de verordening aan te wijzen, en met inachtneming van de daarin gestelde regels op daartoe strekkend verzoek ontheffing van de in het eerste lid bedoelde verboden te verlenen.*
3. *De vrijstellingen en ontheffingen kunnen onder beperkingen worden verleend. Aan de vrijstellingen en ontheffingen kunnen voorschriften worden verbonden.*

De bevoegdheid van gemeenten is zo ruim geworden dat zowel algehele handhaving van de verboden als het volledig terzijde stellen daarvan tot de mogelijkheden behoort. Hetzelfde geldt voor alle opties die daartussen zitten. De beperkingen voor het gemeentelijk beleid – en de gemeentelijke regels – voor de zondags- en avondopenstelling kunnen alleen nog gevonden worden in het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet (de daarin opgenomen vrijstellingen gelden zondermeer) en ander hoger recht. Met betrekking tot dat laatste zijn, zoals hieronder uiteengezet zal worden, met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van belang, vooral waar deze een zorgvuldige belangenafweging voorschrijven.

Delegatie van de bevoegdheid vrijstelling te verlenen

Naar aanleiding van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 21 januari 2009, (LJN: BH0408), AB 2009/58, Gst. 2009/29 m.n. Adriaanse, zou – naar ons idee ten onrechte – het beeld kunnen ontstaan dat de systematiek waarbij de gemeenteraad bij verordening een maximum aantal koopzondagen vaststelt, die vervolgens door burgemeester en wethouders worden aangewezen, niet langer te hanteren valt na wijziging van de Winkeltijdenwet. Dit omdat de uitdrukkelijke grondslag voor delegatie aan burgemeester en wethouders van de bevoegdheid vrijstelling te verlenen uit de Winkeltijdenwet verdwijnt. Het was vooral de fijnmazige regeling in de wet van de mogelijke uitzonderingen op de openstellingverboden van artikel 2, die de rechter tot de slotsom leidde dat gehele of gedeeltelijke delegatie van een aan de raad toegekende uitzonderingsbevoegdheid in strijd met de wet was. Die fijnmazige regeling is inmiddels echter verdwenen.

De Winkeltijdenwet bevat na de wijziging in het geheel geen uitdrukkelijke grondslag meer voor delegatie van deze bevoegdheid. Dit is echter niet doorslaggevend: de Gemeentewet biedt met artikel 156 een algemene delegatiegrondslag, die hier kan worden gebruikt zonder dat de strekking van de wet, zich daar nog tegen verzet. Artikel 156 maakt het mogelijk dat de gemeenteraad hem toegekende bevoegdheden onder voorwaarden delegeert aan andere gemeentelijke organen, zoals burgemeester en

1) Kamerstukken I 2012/13, 32 412, A.

wethouders. Het artikel heeft een algemene strekking, in die zin dat ze niet alleen ziet op autonome bevoegdheden maar ook op medebewindsbevoegdheden. Het uitgangspunt is dat delegatie mogelijk is, tenzij het tegendeel is bepaald.²

Artikel 156 bevat een aantal bepalingen waarin bevoegdheden expliciet van overdracht worden uitgesloten (tweede lid). Daarnaast zijn er bevoegdheden waarvan de aard zich tegen overdracht verzet, ook deze bevoegdheden komen niet in aanmerking voor delegatie (eerste lid). Verder geldt voor de bevoegdheid tot het maken van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang moeten worden gehandhaafd, dat zij aan de gemeenteraad voorbehouden moet blijven (derde lid).³

De gemeenteraad kan dus bevoegdheden overdragen aan burgemeester en wethouders, tenzij de aard van de bevoegdheden zich daartegen verzet. Het artikel mag daarbij – natuurlijk – niet worden gebruikt als grondslag voor delegatie die strijdig is met (de bedoeling van) een medebewindswet.⁴

In de eerste plaats dient er gekeken worden naar de medebewindswet, hier de Winkeltijdenwet zoals deze luidt na wijziging. Als hierin een uitdrukkelijke delegatiegrondslag was opgenomen, dan zou kunnen worden geredeneerd dat die volledig – dus zonder mogelijke aanvulling via een beroep op artikel 156 – de mogelijkheid bepaalt om bevoegdheden te delegeren.⁵ Zoals reeds geconstateerd bevat de Winkeltijdenwet na wijziging echter geen uitdrukkelijke delegatiegrondslag meer. Vervolgens dient beziens te worden of de tekst anderszins, of de toelichting of parlementaire geschiedenis uitsluitel kan bieden of delegatie van bepaalde bevoegdheden is uitgesloten. De bevoegdheid waar het hier om gaat is uiteraard de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van de verboden van artikel 2 van de Winkeltijdenwet, zoals deze – de bevoegdheid dus – is opgenomen in het nieuwe artikel 3, eerste lid. Uit niets blijkt dat delegatie niet mogelijk zou zijn. Ook is er onzes inziens geen enkele reden om aan te nemen dat de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie zou verzetten. De conclusie is dan ook dat delegatie van de bevoegdheid mogelijk is op grond van artikel 156 van de Gemeentewet.

Het aanvragen van een vrijstelling of ontheffing

Een verzoek om vrijstelling of ontheffing moet voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat deze uiterlijk 8 weken voor datum van de (eerste) zon- of feestdag moet zijn ingediend bij het college. Uit de aanvraag moet voorts blijken dat de aanvrager belanghebbende is ten aanzien van het verzoek en een zeker deel van de bedrijven die gebruik kunnen maken van deze vrijstelling vertegenwoordigd.

Dit kan door bijvoorbeeld de aanvraag vergezeld te laten gaan van een lijst van bedrijven of vertegenwoordigende organisaties die geacht worden het verzoek mede te hebben ondertekend.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

De begripsbepalingen in artikel 1 spreken feitelijk voor zich. Waar mogelijk wordt teruggerepen op begripsbepalingen uit de achterliggende Winkeltijdenwet.

Winkels in volumineuze goederen zijn in artikel 1 op grond van deze verordening beperkt tot meubelzaken, tuincentra en doe-het-zelfzaken.

Artikel 2. Vrijstelling zon- en feestdagen supermarkten.

In dit artikel wordt geregeld dat supermarkten (SBI code 471) alle zondagmiddagen open mogen zijn. De wet biedt deze mogelijkheid en vanuit de supermarkt branche is aangedrongen op een ruimhartige regeling op dit punt. Vanuit de overige branches is die wens niet gebleken. De gekozen regeling is daarom als lokaal maatwerk te beschouwen.

Het tijdstip van openstelling op zon- (en feest-)dagen is bepaald op 13:00 uur om op deze manier een mogelijk afstemmingsprobleem met de meerdere bepalingen uit de Zondagswet te voorkomen.

Artikel 3. Vrijstelling zon en feestdagen campingwinkels

Campingwinkels hebben een functie voor de gasten van de camping. Zonder adequate regeling mogen ook deze winkels op zon- en feestdagen niet open. Dit artikel biedt deze winkels de mogelijkheid om op deze dagen van 08:00 uur tot 20:00 uur open te zijn. Strijd met de Zondagswet wordt hierbij niet waarschijnlijk geacht omdat de activiteit plaats vindt op een afgebakend gebied dat ver verwijderd ligt van mogelijke kerkelijke instellingen. Om die reden is in deze specifieke situatie de Zondagswet niet als argument meegewogen om een later openingstijdstip vast te stellen.

De regeling geeft de mogelijkheid om de bestaande praktijk op campings te handhaven om 's morgens ten behoeve van het ontbijt verse etenswaren te halen.

2) T.D. Cammelbeeck & H.R.B.M. Kummeling, *Tekst & Commentaar: Gemeentewet Provinciewet* (Kluwer Navigator, 5 juni 2013); J.M.H.F. Teunissen, commentaar op artikel 156, *De Gemeentewet en haar toepassing* (id.).

3) Idem.

4) Gst. 2009/29, in het bijzonder de noot van mr. W.P. Adriaanse.

5) AB 2011/49, in het bijzonder de noot van A. Tollenaar.

Artikel 4. Vrijstelling zon- en feestdagen t.b.v. volumineuze goederen

In artikel 4 is invulling gegeven aan de wens van de middenstand om winkels bestemd voor de verkoop van volumineuze goederen vaker dan 12 keer per jaar open te mogen hebben op zon- en feestdagen. Welke winkels dat zijn is aangegeven in lid 2 van dit artikel. Uit gesprekken met de middenstand is gebleken dat een aantal van 30 zondagen en 5 feestdagen als wenselijk wordt geacht. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de feestdagen die genoemd zijn in artikel 2 lid 1 onder b Winkeltijdenwet, met dien verstande dat 4 mei na 19.00 uur en 24 december na 19.00 uur worden uitgezonderd van de vrijstellingsmogelijkheid. Op basis van de op (datum) door de gemeenteraad vastgestelde verordening tot wijziging van de Verordening winkeltijden gemeente Raalte 2014 wijst het college niet langer jaarlijks de concrete dagen aan, maar is er gezamenlijk met alle partijen voor gekozen om de verantwoordelijkheid hiervoor neer te leggen bij de ondernemersverenigingen. Zij bepalen per kern op welke dagen zij gebruik maken van deze vrijstelling met een maximum zoals bepaald is per branche. Volgens afspraak wordt het college jaarlijks achteraf geïnformeerd over de gekozen dagen en de naleving hiervan. Hierbij is het de bedoeling dat bij niet naleving van afspraken of andere problemen er eerst gekeken wordt om hier door middel van onderling overleg uit te komen.

Het openingstijdstip van 10:00 uur wordt niet strijdig geacht met de Zondagswet omdat deze winkels over het algemeen niet zijn gelegen in de directe nabijheid van mogelijke kerkelijke instellingen.

In het geval dat er binnen 200 meter van kerken of andere gebouwen voor de openbare eredienst in gebruik, toch een winkel wordt gerealiseerd die onder de werking van dit artikel valt of komt te vallen is lid 3 opgenomen. In dat geval mag een dergelijke winkel niet voor 13.00 uur open om op die manier een mogelijk afstemmingsprobleem met de meerdere bepalingen uit de Zondagswet te voorkomen.

Artikel 5. Vrijstelling zon- en feestdagen overige winkels

Voor de branches die niet genoemd zijn de artikelen 2, 3 en 4 van de verordening is in artikel 5 geregeld dat zij maximaal 12 zondagen en 5 feestdagen per jaar tussen 13:00 uur en 18:00 uur open mogen zijn. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de feestdagen die genoemd zijn in artikel 2 lid 1 onder b Winkeltijdenwet, met dien verstande dat 4 mei na 19.00 uur, 24 december na 19.00 uur en Goede Vrijdag na 19.00 uur worden uitgezonderd van de vrijstellingsmogelijkheid. Op basis van de op (datum) door de gemeenteraad vastgestelde verordening tot wijziging van de Verordening winkeltijden gemeente Raalte 2014 wijst het college niet langer jaarlijks de concrete dagen aan, maar is er gezamenlijk met alle partijen voor gekozen om de verantwoordelijkheid hiervoor neer te leggen bij de ondernemersverenigingen. Zij bepalen per kern op welke dagen zij gebruik maken van deze vrijstelling met een maximum zoals bepaald is per branche. Volgens afspraak wordt het college jaarlijks achteraf geïnformeerd over de gekozen dagen en de naleving hiervan. Hierbij is het de bedoeling dat bij niet naleving van afspraken of andere problemen er eerst gekeken wordt om hier door middel van onderling overleg uit te komen. Het openingstijdstip van 13:00 uur is, net als bij de artikelen 2 en 4 aangehouden om op deze manier een mogelijk afstemmingsprobleem met de meerdere bepalingen uit de Zondagswet te voorkomen. Ten aanzien van dit artikel is tevens bepaald dat het college het gebied waarvoor de aanwijzing geldt kan beperken.

Artikel 6. Algemene vrijstelling voor aangewezen branches en categorieën

Tot 1 juli 2013 was een groot aantal categorieën van winkels geheel of gedeeltelijk vrijgesteld van de werking van de Winkeltijdenwet op grond van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet. Dit besluit is per 1 juli 2013 van rechtswege komen te vervallen. Het is de bedoeling van het Rijk geweest om juist de gemeentelijke wetgever in de gelegenheid te stellen op dit punt lokaal maatwerk te realiseren. In artikel 6 zijn de vrijstellingen uit het "oude", nu vervallen vrijstellingenbesluit weer opgenomen, toegeschreven naar lokale situatie in de gemeente Raalte.

Lid 1 en 2 hebben betrekking op het bieden van vrijstelling op zon en feestdagen ten aanzien van reguliere winkels.

Lid 3 biedt vrijstelling van het verbod als beschreven in artikel 2 lid 2 van de wet om op zon- en feestdagen goederen te koop aan te bieden anders dan in een winkels.

Lid 4 is noodzakelijk om te reguleren dat cafetaria's door de week, overeenkomstig de huidige praktijk tot 23:00 uur open kunnen zijn.

Artikel 7. Individuele ontheffingen

Behalve door middel van algemeen gerichte vrijstellingen biedt de verordening ook de mogelijkheid om op individuele verzoeken te reageren door middel van een ontheffing van het oorspronkelijke verbod. Langs deze weg kan er ingespeeld worden op bijzondere individuele omstandigheden die een afwijking van het verbod als beschreven in artikel 2 lid 1 van de Winkeltijdenwet. Het spreekt voor zich dat aan een dergelijke ontheffing beperkingen kunnen worden verbonden.

Het derde lid geeft aan in welke gevallen het verzoek kan worden geweigerd. Het gaat hierbij niet om een limitatieve opsomming van de weigeringgronden.

Artikelen 8 tot en met 11

Deze artikelen spreken voor zich en behoeven geen nadere toelichting.