

Vergaderjaar 1994–1995

24 226

Vaststelling van ruimere regels met betrekking tot de openingstijden van winkels (Winkeltijdenwet)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 juni 1995 en het nader rapport d.d. 19 juni 1995, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 april 1995, no. 95.002837, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende vaststelling van ruimere regels met betrekking tot de openingstijden van winkels (Winkeltijdenwet).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 april 1995, nr. 95.002837, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juni 1995, nr. W10.95.0170, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel rust blijkens paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting op de wens van de regering om de economische dynamiek te versterken en de werkgelegenheid te vergroten en in te spelen op de ontwikkeling naar andere leef- en werkpatronen. In paragraaf 3.2 van de toelichting werpt de regering de vraag op of het tot de taken van de overheid behoort de bedrijfstijden in de detailhandel te reguleren als zij dat in andere sectoren onnodig acht. De regering beantwoordt deze vraag ontkennend. Blijkens paragraaf 3.4 van de toelichting wordt niet ingezien waarom de situatie in de detailhandel zoveel anders zou zijn dan die van andere bedrijfstakken.

De Raad van State merkt op, dat de rijksoverheid sedert vele jaren door middel van wetgeving verantwoordelijkheid heeft gedragen voor een betrekkelijk strikt winkelsluitingsregime in de detailhandel. Reeds dit feit brengt naar het oordeel van de Raad mede, dat inhoud en opzet van de memorie van toelichting er getuigenis van moet afleggen, dat de regering naast wensen en verlangens van consumenten ook aan de belangen van de ondernemers in het winkelbedrijf en meer in het bijzonder aan die van de kleine ondernemers en van de in het winkelbedrijf werkzame werknemers op ruime schaal aandacht heeft geschonken. In dit licht plaatst de Raad een aantal kanttekeningen bij de toelichting.

1. In de memorie van toelichting wordt op een aantal plaatsen al aandacht besteed aan de belangen van ondernemers, ook van de kleine ondernemers, bij voorbeeld in paragraaf 5, bedrijfseffecten. Niettemin is naar aanleiding van de volgende punten de memorie van toelichting op een aantal plaatsen aangepast.

2. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft in zijn rapport «Economische effecten van liberalisering van winkeltijden in Nederland» (werkdokument no. 74, CPB, Den Haag, 1995, bladzijde 31) berekend dat het grootwinkelbedrijf en het middenbedrijf de omzet zien toenemen met gemiddeld respectievelijk 3,4% en 1,1% en dat het kleinbedrijf ongeveer 2,4% omzet verliest, als gevolg van de voorgestelde liberalisering. In het rapport «Verruiming Winkelsluitingswet; plussen en minnen, zakelijk bekeken» van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) van februari 1995 (bladzijde 87) wordt aangegeven dat verlenging van winkelopstelling voor zelfstandige ondernemers in kleine ondernemingen bovendien vrijwel zeker een toename van de werkdruk betekent.

De Raad meent dat aan deze elementen van omzetverlies en werkdruk in de toelichting uitvoeriger dan is gedaan aandacht moet worden gegeven. In het bijzonder kan voor wat betreft de werkdruk in paragraaf 3.4 van de toelichting niet worden volstaan met de opmerking dat bedoelde onderzoeken, begrijpelijk, zich richten op de effecten voor zittende ondernemers, maar dat nieuwe mogelijkheden voor openstelling echter juist ook mogelijkheden zullen bieden aan starters.

2. Aan paragraaf 3.4, adviezen en commentaar, van de memorie van toelichting zijn twee passages toegevoegd waarin nader wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen voor zelfstandige ondernemers in kleine ondernemingen.

3. In het rapport van het EIM (bladzijde 27) wordt vermeld dat binnen de detailhandel de meningen over verruiming van openstellingsmogelijkheden verdeeld zijn, dat de kleine ondernemingen tegen verruiming zijn en de voorstanders voornamelijk onder de grote bedrijven zijn te vinden. Voorts wordt in het rapport (bladzijde 88) aangegeven dat uit diverse onderzoeken valt te destilleren dat niet meer dan 10% van de kleine en middelgrote bedrijven in de detailhandel voorstander is van liberalisering van winkeltijden. De toelichting op het wetsvoorstel besteedt hieraan geen aandacht. Hierin ware alsnog te voorzien. Ten slotte zou in dit verband naar de mening van de Raad ook moeten worden ingegaan op de vermelding op bladzijde 39 van laatstgenoemd rapport dat uit een onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat 70% van de ondervraagde detailhandelmedewerkers geen voorstander is van verandering van winkelopstelling.

3. Aan paragraaf 3.3, beleidsvoornemens, is een passage toegevoegd waarin wordt ingegaan op de conclusie van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) dat slechts een beperkt deel van de kleine en middelgrote bedrijven in de detailhandel voorstander zou zijn van verruiming van winkeltijden. In paragraaf 3.2 wordt thans aandacht besteed aan het onderzoek van de Consumentenbond, waarnaar het EIM-rapport verwijst.

4. Een ander aspect van het wetsvoorstel betreft openbare orde en veiligheid. In paragraaf 4.5 van de toelichting wordt ter zake vermeld dat ervaringsgegevens bij diverse politiekorpsen leren dat openstelling van winkels kan leiden tot een verhoogde inzet van politiepersoneel en dat de aanwezigheid van extra politie naast de normale surveillance niet alleen verband houdt met het mogelijk verhoogde risico van winkeldiefstallen en overvallen maar vooral ook met verkeersdrukte. De Raad merkt op dat blijkens de toelichting omtrent de omvang van deze problematiek nog grote onzekerheid bestaat. Immers ten aanzien van de uitkomsten van de beoogde evaluatie, twee jaar na de invoering van een ruimere openstelling, van de vraag in hoeverre de belasting van politie en justitie feitelijk is toegenomen wordt volstaan met de mededeling dat bij een substantiële toename van de belasting van politie en justitie de daaraan verbonden financiële consequenties en de dekking opnieuw aan de orde zullen worden gesteld in het kabinet. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting meer informatie te verstrekken over de verwachte feitelijke ontwikkeling van de politietaken als gevolg van het wetsvoorstel. Pas dan kan worden beoordeeld wat in dit verband onder een substantiële toename van de belasting van politie en justitie moet worden verstaan. De Raad tekent hierbij nog aan dat een feitelijke vermindering van de politietaken, waarvan de toelichting ook spreekt, uiteraard mede afhangt van de feitelijke controles welke op dit moment plaatsvinden. Daaromtrent verstrekt de toelichting geen gegevens.

4. In paragraaf 4.5, openbare orde en veiligheid, is een passage opgenomen waarin wordt uiteengezet dat de feitelijke gevolgen van dit wetsvoorstel voor de politietaken op dit moment nog moeilijk te kwantificeren zijn omdat deze afhankelijk zijn van een aantal, nu nog onzekere, factoren. Op grond van de huidige ervaringen met koopavonden kan hooguit een tendens worden gesignaleerd.

5. Een deel – de meerderheid – van de Sociaal-Economische Raad (S.E.R.) is voorstander van liberalisering van de Winkelsluitingswet, maar thans van een minder vergaande dan wordt voorgesteld. Dit deel van de S.E.R. vreeft op basis van het onderzoek van het CPB dat een abrupte liberalisering de positie van kleine winkeliers met geen of enkele personeelsleden ingrijpend kan beïnvloeden. Bij een minder vergaande liberalisering zijn, aldus dit deel van de S.E.R., de kansen voor ondernemers om zich aan nieuwe marktverhoudingen aan te passen evenwichtiger verdeeld. Naar het oordeel van de Raad wordt in de toelichting op dit standpunt in onvoldoende mate ingegaan. De toelichting dient te worden aangevuld.

5. In paragraaf 3.4, adviezen en commentaar, van de memorie van toelichting wordt thans meer aandacht besteed aan het standpunt van de meerderheid van de Sociaal-Economische Raad.

6. Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel wordt bepaald door het begrip «winkel», dat in artikel 1 wordt gedefinieerd als «een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht». De Raad merkt op dat door de beperking tot ruimten waarin goederen worden verkocht, zuiver dienstverlenende bedrijven, zoals kappers (voor zover deze niet tevens goederen aan particulieren verkopen), reisbureaus, makelaars en financiële dienstverleners, niet binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Ook is, anders dan artikel 1, tweede lid, van de Winkelsluitingswet 1976, niet voorzien in de mogelijkheid de werkingsfeer van de regeling uit te breiden tot «een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarin een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bedrijf in rechtstreekse aanraking met het publiek pleegt te worden uitgeoefend ...». Op grond van genoemde bepaling is bij besluit van 11 november 1977 (Stb. 622) aangewezen het bedrijf van dames- of herenkapper.

De Raad acht het noodzakelijk dat nader wordt gemotiveerd waarom de openstelling van voor het publiek toegankelijke besloten ruimten, waarin diensten aan particulieren worden verleend, niet aan dezelfde regeling wordt onderworpen als die voor winkels, zoals omschreven in artikel 1 van het wetsvoorstel.

6. Ook de Winkelsluitingswet 1976 is niet van toepassing op de openstelling van voor het publiek toegankelijke besloten ruimten waarin diensten aan particulieren worden verleend. Het ligt niet in de rede om de openstelling van deze ruimten (waardoor overigens nog veel meer dienstverlenende bedrijven zouden worden geraakt dan de Raad noemt, te denken valt ook aan restaurants, theaters, bioscopen e.d.) thans aan wettelijke regels te gaan binden, te meer niet daar met dit wetsvoorstel juist een verruiming van regels wordt beoogd. Ten aanzien van het ontbreken van een soortgelijke bepaling als artikel 1, tweede lid, van de Winkelsluitingswet 1976 is thans een passage opgenomen in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.

7. Ingevolge artikel 2 is het verboden een winkel voor het publiek geopend te hebben op zondag, op dagen die ingevolge de Zondagswet met zondag worden gelijkgesteld en op werkdagen tussen 22 uur en 6 uur. In paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting wordt vermeld dat door zeer velen in het land de zondag nog immer, hetzij uit religieuze, hetzij uit algemeen maatschappelijke overwegingen, als een centraal rustpunt in de week wordt ervaren. «Naar het oordeel van het kabinet is hier dan ook reden om de afweging of er plaats is voor inbreuk op de vrijheid van de ondernemer in beginsel bevestigend te beantwoorden.» Ook paragraaf 4.1 van de toelichting vermeldt dat in het wetsvoorstel een verbod op zondagopenstelling is opgenomen vanwege de speciale betekenis die de zondag voor velen heeft. «Een groot deel van de bevolking ervaart deze dag als een gemeenschappelijk rustpunt, al dan niet uit religieuze overtuiging.»

Op basis van dit uitgangspunt wordt in artikel 4, eerste lid, aan de gemeenteraad de bevoegdheid toegekend bij verordening vrijstelling te verlenen van de in artikel 2, eerste lid, vervatte verboden, waaronder begrepen het verbod tot zondagopenstelling.

De Raad heeft met betrekking tot de zondagopenstelling in de eerste plaats een beschouwing gemist over de relatie tussen het voorstel en artikel 6 van de Zondagswet. Een zodanige beschouwing dient in de memorie van toelichting te worden opgenomen. Voorts vraagt de Raad zich af, of met dit voorstel de door de regering gewenste zondagsrust voldoende tot haar recht zal komen. In dit verband verwijst de Raad naar hetgeen het CPB vermeldt in zijn hiervoor genoemde rapport (bladzijden 5 en 47) dat een structurele verruiming van de thans vigerende Winkelsluitingswet 1976 gepaard zal gaan met een betekenisvolle toename van de feitelijk gemiddelde openstelling van winkels en dat de werking van de markt ervoor zal zorgen dat juist in die gebieden waar voor consumenten de grootste behoefte bestaat aan openingstijdverruiming ook de sterkste verruiming zal plaatsvinden. Voorts wordt door het CPB aangegeven dat doorzettende trends als individualisering en toenemende arbeidsparticipatie met name in de steden een toename van de vraag naar openstelling in de avonden en op zondagen zullen veroorzaken. Daar komt nog bij dat, wanneer in een regio een gemeenteraad van de vrijstellingsbevoegdheid gebruik maakt, aangrenzende gemeenteraden dit in de meeste gevallen om redenen van concurrentie ook zullen doen. Naar het oordeel van de Raad is het niet onwaarschijnlijk dat het vorenstaande gemeenteraden ertoe zal bewegen op ruime schaal in hun gemeente bij verordening vrijstelling te verlenen van onder meer het verbod tot zondagopenstelling. Aldus kan in de praktijk een situatie ontstaan die het verbod tot zondagopenstelling zoals vervat in artikel 2, eerste lid, feitelijk illusoir maakt.

De Raad beveelt aan aan deze aspecten in de memorie van toelichting uitvoeriger aandacht te schenken dan is gedaan.

7. In paragraaf 4.1, systematiek van de nieuwe Winkeltijdenwet voor winkels, is aandacht besteed aan de relatie tussen het wetsvoorstel en artikel 6 van de Zondagswet. Aan de beschouwing van de Raad dat het verbod tot zondagopenstelling feitelijk illusoir zou kunnen worden, is in die zelfde paragraaf aandacht besteed, met name aan de kwestie van concurrentie tussen gemeenten.

8. De Raad vraagt zich af, waarom de in artikel 4, eerste lid, van het voorstel bedoelde vrijstelling bij verordening dient te worden verleend. Daarmee worden immers beslissingen van de gemeenteraad tot vrijstelling onttrokken aan toetsing door de administratieve rechter. Deze heeft immers sinds de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht wel de bevoegdheid kennis te nemen van beroepen tegen besluiten van algemene strekking, doch niet van beroepen tegen algemeen verbindende voorschriften.

De Raad meent dat hieraan in elk geval in de toelichting aandacht moet worden besteed.

8. Zoals ook blijkt uit paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting, zullen uitzonderingen op de in het wetsvoorstel opgenomen verboden voornamelijk een generiek karakter hebben. Dit is ook moeilijk anders denkbaar. De uitzonderingen zullen daar in hoofdzaak het karakter hebben van algemeen verbindende voorschriften. Beroep is dan ook volgens de Algemene wet bestuursrecht niet mogelijk. In bijzondere gevallen zal er echter aanleiding zijn dat de gemeenteraad aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid geeft om, binnen een door de raad aangegeven kader, op verzoek ontheffing te verlenen. Tegen een beslissing op een dergelijk verzoek staat wel beroep open, namelijk op het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Naar mijn mening behoeft de memorie van toelichting op dit punt geen verduidelijking.

9. Ingevolge artikel 9 worden als strafbare feiten in de zin van de Wet op de economische delicten (WED) aangemerkt overtreding van de verboden bedoeld in artikel 2, overtreding van de beperkingen en voorschriften verbonden aan de vrijstellingen en ontheffingen bedoeld in artikel 4, derde lid, alsmede overtreding van de beperkingen en voorschriften verbonden aan de vrijstellingen bedoeld in artikel 5. Daarentegen is overtreding van het voorschrift verbonden aan de ontheffing bedoeld in artikel 3, tweede lid, geen

strafbaar feit in de zin van de WED; in dat geval kunnen burgemeester en wethouders de ontheffing intrekken.

Voor het op dit punt gemaakte onderscheid ziet het college geen reden. De Raad beveelt daarom aan overtreding van laatstgenoemd voorschrift mede aan te merken als strafbaar feit in de zin van de WED.

Voor zover daarvoor niet zou worden gekozen verdient het aanbeveling in de toelichting te verantwoorden waarom in het kader van de handhaving van laatstgenoemd voorschrift is gekozen voor administratief-rechtelijke handhaving en niet, zoals voor de overige overtredingen, voor strafrechtelijke handhaving. De toelichting ware dan met een beschouwing op dit punt aan te vullen.

9. Het wetsvoorstel is gewijzigd in de door de Raad bedoelde zin. De memorie van toelichting is hieraan aangepast.

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

10. Aan de redactionele opmerkingen van de Raad is gevolg gegeven. Ik acht echter het gebruik van de term «regering» minder juist. Daarom is de memorie van toelichting zo gewijzigd dat het woord «kabinet» zo weinig mogelijk voorkomt. Het wordt alleen daar gebruikt waar algemeen kabinets-beleid wordt weergegeven. Tevens is in de memorie van toelichting een aantal redactionele wijzigingen aangebracht en is aan het slot van paragraaf 1 een verwijzing opgenomen naar het Plan van Aanpak uitbreiding openstelling publieke diensten.

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,
W. Scholten*

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 Economische Zaken,
G. J. Wijers

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 9 juni 1995, no. W10.95.0170, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de memorie van toelichting «het kabinet» steeds wijzigen in: de regering.
- In de memorie van toelichting aanwijzing 63 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) steeds in acht nemen.
- In de memorie van toelichting bij verwijzing naar onderzoeksrapporten en adviezen steeds de vindplaats daarvan vermelden (aanwijzing 219, eerste lid, Ar).
- In de memorie van toelichting bij verwijzing naar het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet steeds aanwijzing 219, tweede lid, Ar in acht nemen.
- In de memorie van toelichting SER, VNG, NS, EIM, MKB en CPB de eerste maal voluit schrijven met de afkorting tussen haakjes.
- In de memorie van toelichting, paragraaf 4.1, de volgorde van de daar genoemde beperkingen met artikel 2, eerste lid, in overeenstemming brengen.