

Vergaderjaar 2009–2010

**31 728**

## **Wijziging van de Winkeltijdenwet met het oog op inkadering van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen in verband met de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 29 april 2010

#### **1. Inleidend**

De leden van de fracties van het CDA, de SP, de SGP en de ChristenUnie gaven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 gaven aan met kritische belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de VVD gaven aan met grote zorg van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen. De leden van genoemde fracties gaven aan dat zij vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel hebben. De leden van de fractie van de PvdA gaven aan dat zij nog enkele vraagpunten wilden voorleggen. Hieronder ga ik in op de door de leden van genoemde fracties gestelde vragen.

#### **2. Algemeen**

De leden van de VVD-fractie vroegen wat zondagsrust is en, indien geen eenduidige definitie van dit begrip te geven valt, hoe het in deze context moet worden geïnterpreteerd en hoe het bedoeld is in het regeerakkoord. Ik merk naar aanleiding hiervan op dat het begrip zondagsrust in de wetgeving niet wordt gedefinieerd. Zondagsrust kan in het algemeen omschreven worden als het zich op zondag onthouden van wekelijkse bezigheden (Van Dale, Groot Woordenboek van de Nederlandse taal). Zowel de godsdienstige als de sociale component is van belang.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat volgens het CPB invoering van deze wijziging tot een verlies van minimaal 2.000 arbeidsjaren leidt wat overeenkomt met 12.000 deeltijdbanen. Volgens de detailhandel betreft het 4.000 arbeidsjaren en 24.000 deeltijdbanen. Deze leden vroegen hoe de regering dit in deze crisistijd voor haar verantwoordelijkheid kan nemen. Ook vroegen zij of participatie aan het arbeidsproces niet een van de hoekstenen van het beleid is, zowel op economisch gebied als op integratie gebied. Ik merk op dat het belangrijk is onderscheid te maken tussen de mogelijke effecten van het wetsvoorstel voor de werkgelegenheid op de korte en op de lange termijn. Het wetsvoorstel

kan volgens het CPB op de korte termijn leiden tot een verlies aan werkgelegenheid in de detailhandel van maximaal 2.000 arbeidsjaren, omgerekend betreft dit maximaal 12.000 deeltijdbanen. Voor de lange termijn is het effect echter heel beperkt, dan gaat het volgens het CPB slechts om enkele honderden arbeidsjaren. Ondanks het feit dat het effect van het wetsvoorstel op de Nederlandse economie naar verwachting beperkt zal zijn, zijn de inspanningen van het kabinet er op gericht de economie in deze economisch zware tijden waar mogelijk de goede kant op te helpen. Hiertoe heeft het kabinet verschillende crisismaatregelen genomen om de economie met name in 2009 en 2010 te stimuleren. In deze crisistijd geldt voor mij dat elke baan er één is. Ook al is het effect volgens het CPB op de werkgelegenheid gering, het is in deze crisistijd noodzakelijk om werkgelegenheid juist te behouden. Daarom heb ik aangegeven dat het mij zinvol lijkt het wetsvoorstel per 1 januari 2011 in werking te laten treden. De Tweede Kamer bleek echter in meerderheid voor inwerkingtreding per 1 juli 2010. Ik heb aangegeven dat ik mijn best zal doen dit te realiseren. De uiteindelijke ingangsdatum is mede afhankelijk van de voortgang van de parlementaire behandeling (zie Handelingen II 2009/10, blz. 1184-1223 en Handelingen II 2009/10, blz. 2474-2513).

De leden van de fractie van D66 geven aan dat de aanleiding voor het wetsvoorstel is dat van de uitzonderingsbepaling aangaande toerisme ruim gebruik wordt gemaakt. Zij vroegen of deze constatering voldoende aanleiding is tot het inperken van de bepaling. Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet uitvoering wordt gegeven aan het in het Coalitieakkoord opgenomen voornemen om het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet (artikel 3, derde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet) tegen te gaan. Uitgangspunt van de Winkeltijdenwet is dat de winkels op zondag gesloten zijn. De toerismebepaling is hierop een uitzondering. Het wetsvoorstel dient er toe gemeenten meer houvast te bieden bij de beslissing of, en zo ja, op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de toerismebepaling. Met het wetsvoorstel wordt beoogd dat bij besluiten over de toepassing van de toerismebepaling, naast economische belangen, ook andere, meer immateriële belangen uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken. Dit moet ertoe leiden dat gemeenten bij besluiten over winkelopening op zondag meer rekening houden met de mogelijke effecten op andere belangen, zoals de leefbaarheid. Door gemeenten meer houvast te bieden bij de beslissing of, en zo ja, op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de toerismebepaling wordt beoogd dat de besluitvorming zorgvuldiger zal geschieden. Ook de uitdrukkelijke verplichting tot motivering en de controle door de rechter van de besluiten, moeten hiertoe leiden. Het wetsvoorstel beoogt niet om via de toerismebepaling het aantal koopzondagen in te perken.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de regering zich niet op het standpunt bevindt dat gemeenten misschien ook inspelen op een toenemende vraag naar zondagsopeningen en dat daarmee eerder verruiming van de wet dan inperking moet worden onderzocht. Voor de beantwoording van de vragen uit het verslag van de Tweede Kamer heeft – op mijn verzoek – Stratus, een marktonderzoeksbureau, in 2009 een telefonische enquête afgenomen bij gemeenten. In deze enquête werd onder andere gevraagd naar het aantal koopzondagen, het gebruik van de toerismebepaling, knelpunten met betrekking tot de Winkeltijdenwet en de tevredenheid over het aantal koopzondagen in de gemeenten. Er zijn in totaal 471 gemeenten en deelgemeenten benaderd, waarvan 380 gemeenten de enquête hebben doorlopen. Van deze 380 gemeenten heeft slechts 7,9% aangegeven dat zij van mening is dat er te weinig koopzondagen in hun gemeente zijn. Dit beeld wordt ondersteund door het

rapport «Evaluatie Winkeltijdenwet, regels, ruimte en rendement» uit 2006. Uit dit rapport bleek eveneens dat in een meerderheid van de gemeenten geen behoefte bestaat aan een verdergaande verruiming van de winkeltijden.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 waarom de regering van mening is dat de uitkomst van de overwegingen van de gemeente die eerder al had overwogen dat extra koopzondagen een optie is, wellicht nu tot een andere uitslag zouden leiden, merk ik het volgende op. Gemeenten dienen ingevolge de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de toerismebepaling vast te stellen of er in hun gemeente sprake is van toeristische aantrekkingskracht en of de toeristische aantrekkingskracht autonoom en substantieel is. De toevoeging van substantieel toerisme betekent dat «enig» toerisme niet meer voldoende is om gebruik te maken van de toerismebepaling. Daarnaast vereist de concrete toepassing van de toerismebepaling een afweging van de daarbij betrokken belangen. De gemeente die de toerismebepaling toepast, wordt door dit wetsvoorstel verplicht in ieder geval de volgende belangen in zijn afweging te betrekken: de belangen van de lokale economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid, waaronder mede wordt begrepen het belang van winkeliers met weinig of geen personeel en van winkelpersoneel, de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de gemeente. De gemeenten die nu al gebruik maken van de toerismebepaling moeten aan de hand van de in dit wetsvoorstel voorgestelde criteria beoordelen of aan deze criteria voldaan wordt. Zowel het criterium substantieel toerisme als de belangenafweging kan er toe leiden dat gemeenten tot een andere uitkomst komen.

De leden van de fractie van D66 vroegen of niet het enige resultaat is dat gemeenten uitgebreider motiveren en zodoende aan hun bestuursrechtelijke plicht voldoen. Naar mijn mening leidt een plicht tot motivering tot een grotere transparantie van de besluitvorming en inzicht in hoe de gemeente tot haar besluit is gekomen. Naast deze motivering dienen gemeenten bij het nemen van het besluit een aantal belangen uitdrukkelijk in de afweging te betrekken. Dit moet ertoe leiden dat gemeenten bij de besluitvorming over winkelopening op zondag op grond van de toerismebepaling meer rekening houden met de mogelijke effecten op andere belangen dan economische belangen. Kortom: het wetsvoorstel leidt tot een zorgvuldigere besluitvorming.

De leden van de fractie van D66 vroegen hoe de regering of een rechter ooit kan controleren of de motivatie uitputtend is geweest als ook zij geen zicht hebben op de precieze toeristische situatie. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat de bevoegdheid tot toepassing van de toerismebepaling berust bij de gemeenteraad. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Dit betekent dat dit orgaan verantwoordelijk is voor een zorgvuldige vaststelling van de voor toepassing van die bepaling relevante feiten. Het resultaat van deze feitenvaststelling zal blijken uit de motivering van het besluit. De toetsing van vrijstellingen en ontheffingen verleend op grond van de toerismebepaling zal niet afwijken van de toetsing van besluiten die de bestuursrechter gewoonlijk verricht. De rechter zal toetsen of het besluit in overeenstemming is met de toepasselijke wettelijke voorschriften en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Waar het bestuur beleidsvrijheid of beoordelingsvrijheid toekomt, zal de rechter marginaal toetsen. De gemeente heeft beoordelingsvrijheid bij de beoordeling of aan de eis van «toerisme met een substantiële omvang» is voldaan en beleidsvrijheid bij de belangenafweging. De rechter kan bij marginale toetsing alleen ingrijpen als de gemeenteraad in redelijkheid niet kon oordelen dat er in de gemeente sprake is van toerisme met substantiële omvang of als de gemeenteraad op basis van

afweging van alle belangen, waaronder in ieder geval de belangen die in het wetsvoorstel worden genoemd, niet in redelijkheid tot zijn besluit kon komen. De Kroon zal in het kader van haar (spontaan) vernietigingsrecht terughoudend toetsen. Dit vloeit reeds voort uit de aard van dit recht.

### 3. Europeesrechtelijke aspecten

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering hun standpunt deelt dat bij het wetsvoorstel geen sprake is van strijdigheid met de vrijheid van vestiging op grond van artikel 43 van het EG-Verdrag (thans artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)). Ik deel de visie dat bij het wetsvoorstel geen sprake is van strijdigheid met de vrijheid van vestiging bedoeld in artikel 49 van het VWEU. In het arrest *Semeraro Casa Uno* (gevoegde zaken C-418/93 t/m C-42/93, C-460/93 t/m/ C-464/93, C-9/94 t/m/ C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 en C-332/94) concludeert het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat de vrijheid van vestiging niet in de weg kan staan aan een Italiaanse winkeltijdenregeling, die een algehele winkelsluiting op zon- en feestdagen voorschrijft, behoudens de in diezelfde wet genoemde uitzonderingen. Het Hof overweegt daarbij:

- dat de betrokken winkeltijdenregeling geldt voor alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën;
- de winkeltijdenregeling niet tot doel heeft de vestigingsvoorwaarden voor de betrokken onderneming te regelen;
- de beperkingen die de winkeltijdenregeling voor de vrijheid van vestiging te weeg zou kunnen brengen zo onzeker en indirect zijn dat van de in de winkeltijdenregeling vervatte verplichting niet kan worden gezegd dat zij deze vrijheid belemmert.

Zowel de geldende Winkeltijdenwet, als het wetsvoorstel tot wijziging van deze wet voldoen naar mijn oordeel aan deze voorwaarden.

De leden van de CDA-fractie gaven te kennen dat naar hun oordeel de toepassing van het door Detailhandel Nederland genoemde arrest *Hartlauer* op de Winkeltijdenwet mank gaat, omdat de vestiging van *Hartlauer* in Oostenrijk werd tegengehouden. Bij de Winkeltijdenwet, zo gaven deze leden aan, gaat het niet om het tegengaan van een buitenlandse vestiging als zodanig, maar om het laten werken onder gelijke voorwaarden. Ik deel het standpunt van deze leden dat de zaak *Hartlauer* (C- 169/07) om een andere kwestie ging dan om verkoopvoorwaarden of winkeltijden. In deze zaak stonden ter discussie de regelingen van de regeringen van de deelstaten Wenen en Opper-Oostenrijk waarin was bepaald dat zorginstellingen voor zowel oprichting, als exploitatie een toelating (vergunning) van de deelstaatregering moeten hebben. Bepalend voor de toelating voor de oprichting van een zorginstelling was, kort gezegd, de behoefte daaraan in het licht van het reeds bestaande aanbod van zorginstellingen en het zorgaanbod van gevestigde fondsartsen. *Hartlauer* wilde toelating voor de oprichting van een particuliere zorginstelling in de vorm van een zelfstandige tandheelkundige polikliniek. Dit verzoek was afgewezen omdat er voldoende tandheelkundige verzorging door zorginstellingen en fondstandartsen in de regio was.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen stelde vast dat deze regeling afschrikwekkend, zo niet belemmerend, was voor ondernemingen van andere lidstaten om hun zorgactiviteiten via een vaste inrichting op het grondgebied van de Republiek Oostenrijk uit te oefenen en dat de toepassing ervan tot gevolg had dat *Hartlauer* de toegang tot de markt van de tandheelkunde in de lidstaat geheel werd ontzegd (overweging 38). Volgens het Hof werd aldus de vrijheid van vestiging beperkt (overweging 39). Bij de Winkeltijdenwet gaat het niet om een regeling van toelating van activiteiten maar om de modaliteiten

waaronder winkels werken. De Winkeltijdenwet werpt geen barrières op voor bedrijven om zich in Nederland te vestigen. De vestiging van activiteiten wordt door de winkeltijdenwetgeving geheel ongemoeid gelaten.

De leden van de fractie van het CDA wilden ten slotte graag worden geïnformeerd over de meningsvorming op dit punt in België en Duitsland. Beide landen kennen een van elkaar vrij afwijkend winkeltijdenbeleid. Voorts vroegen zij of er in die landen ook een discussie over strijdigheid met het EU-recht speelt. Dienaangaande merk ik het volgende op. In België en Duitsland speelt geen discussie over de vraag of de nationale winkeltijdenwetgeving in strijd is met het Europese recht. Dit wordt hieronder nader toegelicht. Op basis van de beschikbare informatie, kan worden vastgesteld dat in België de Europeesrechtelijke verenigbaarheid van het *winkeltijden*beleid geen voorwerp van debat is. In België is het winkeltijdenbeleid van toepassing op een grotere groep ondernemingen dan in Nederland: niet alleen winkels waar goederen worden verkocht zijn onderworpen aan het winkeltijdenbeleid, maar ook dienstverleners zoals belwinkels, schoenmakers, fotografen, makelaars en uitzendbureaus. De relevante Belgische wetgeving wordt door de Belgische overheid verenigbaar geacht met het Europese recht, in het bijzonder de vrijheid van vestiging, het vrij verkeer van diensten en het vrij verkeer van goederen, omdat deze voorschriften non-discriminatoir gelden voor een ieder die in België een vestiging heeft of opent, de regels noodzakelijk zijn ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid, het milieu en de bescherming van werknemers en de regels proportioneel zijn. Deze verenigbaarheid is niet door andere lidstaten of de Europese Commissie betwist. Wel is er in België een debat tussen enerzijds federale en regionale overheden en anderzijds marktpartijen over de verenigbaarheid van bepaalde voorschriften inzake de *vestiging* van winkels en de toepasselijke ruimtelijke ordeningsregels. Zo is in België de Wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen (ook bekend als de «IKEA-wet») voorwerp van wijziging. Deze wet verplicht een handelsonderneming die een handelsvestiging wenst te openen in België met een oppervlakte van meer dan 400 m<sup>2</sup> om een voorafgaande vergunning aan te vragen. Een dergelijke vergunningplicht bestaat ook indien een uitbreiding van de bestaande vestiging leidt tot een oppervlakte van meer dan 400 m<sup>2</sup>, er sprake is van een wezenlijke wijziging van de activiteit of als de handelsvestiging geopend wordt in een gebouw dat niet daarvoor bestemd is. Naar aanleiding van de screeningsoperatie onder de dienstenrichtlijn is een wetswijziging van deze wet voorbereid die de economische toets afschaft als bedoeld in artikel 14, vijfde lid, van de dienstenrichtlijn en zijn de criteria voor het beoordelen van deze vergunningaanvragen verduidelijkt en toegespitst op publieke belangen zoals openbare orde, milieu, bescherming van het stedelijk en landschappelijk milieu en ruimtelijke ordening. De bijzondere vergunningplicht voor de vestiging van belwinkels, schoenmakers etc. is getoetst onder het Europees recht en verenigbaar gevonden op grond van dezelfde publieke belangen.

In Duitsland is het *winkeltijden*beleid geregeld op het niveau van de deelstaten (de Länder). Het regime inzake winkeltijden kan dan ook verschillen tussen de verschillende deelstaten. Ook hier is sprake van een *winkeltijden*beleid dat veelal een bredere werking heeft dan het Nederlandse beleid en ook dienstverleners omvat zoals in België het geval is. Het *winkeltijden*beleid wordt door de Duitse autoriteiten verenigbaar geacht met het Europese recht. Deze verenigbaarheid is niet door andere lidstaten of de Europese Commissie betwist. Ook in Duitsland is een debat gaande over de verenigbaarheid van bepaalde voorschriften inzake de *vestiging* van winkels en de toepasselijke ruimtelijke ordeningsregels. Het is bijvoorbeeld bekend dat door de Europese Commissie een inbreukpro-

cedure is gestart tegen Duitsland in verband met de vestigingsregels die door de deelstaat Nordrhein Westfalen worden toegepast met betrekking tot de vestiging van winkels aan perifere gebieden bij steden. Economische toetsing in de vorm van marktbehoefte die plaatsvindt bij de beoordeling van de vergunningaanvraag, evenals de betrokkenheid van directe concurrenten bij de beoordeling van een dergelijke aanvraag, stuitte op Europeesrechtelijke bezwaren bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Kernpunt was dat in het kader van de ruimtelijke ordening de vestiging van ondernemingen in het buitengebied werd getoetst aan economische criteria en concurrentieoverwegingen. Dat de vrijheid van vestiging van betekenis is in het kader van de ruimtelijke ordening is in Nederland erkend en door middel van een aanpassing van de ruimtelijke ordeningswetgeving ondervangen (zie artikel VIII van het Aanpassingsbesluit Dienstenrichtlijn, Stb. 2009, 500).

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de dwingende redenen van algemeen belang die de belemmering van de vrijheid van vestiging of het minder aantrekkelijk zijn van vestiging, rechtvaardigt. Bij de Winkeltijdenwet doet deze vraag zich niet voor. Immers, de Winkeltijdenwet en het wetsvoorstel tot wijziging van deze wet bevatten geen bepalingen die betrekking hebben op vestiging of de toelating van activiteiten in Nederland. In het hiervoor aangehaalde arrest *Semeraro Casa Uno* heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen duidelijk gemaakt dat bij regels inzake winkeltijden strijd met het recht van vestiging niet aan de orde is.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de regering kan definiëren wat substantieel toeristisch belang is. Daarnaast vroegen deze leden of de regering de criteria voor substantieel toeristisch belang kan objectiveren. Ik merk naar aanleiding daarvan op dat de toevoeging dat er sprake moet zijn van substantieel toerisme betekent dat enig toerisme niet voldoende is om gebruik te kunnen maken van de toerismebepaling. Toerisme kent vele verschijningsvormen en richt zich op velerlei typen bestemmingen en attracties. De toeristische variëteit is niet in één definitie te vangen. De beoordeling of een gemeente voldoet aan de toerismebepaling vraagt om lokaal maatwerk. Het is daarom de gemeente die beoordeelt of sprake is van substantieel toerisme zonder dat daar «harde» criteria voor zijn. Het belang van de toeristische sector voor de gemeentelijke economische ontwikkeling zal hierbij een belangrijk criterium zijn. In de memorie van toelichting wordt een aantal indicatoren hiervoor genoemd.

De leden van de VVD-fractie wezen op de interpretatie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat stelsels van goedkeuring die een afwijking van een fundamentele vrijheid vormen, gebaseerd dienen te zijn op objectieve criteria die niet discriminerend werken en vooraf bekend zijn. Deze leden vroegen welke de objectieve criteria zijn die de verplichte sluiting op zondag bepalen en welke objectieve criteria de zondagsopenstelling bepalen. Voordat ik op de vraag van deze leden naar de objectieve criteria voor sluiting dan wel opening op zondag inga, wijs ik er op dat in het wetsvoorstel geen sprake is van een stelsel van goedkeuring. Het voorstel dient ter verduidelijking van de toerismebepaling. Het wetsvoorstel bevat geen stelsel voor goedkeuring van vestiging of dienstverrichting. De Winkeltijdenwet en dit wetsvoorstel tot wijziging van deze wet laten geheel vrij wie waar welke winkel vestigt, en wie daarbij welke diensten levert. De vraag naar de objectieve criteria voor zondagsopening, dan wel zondagsluiting zal ik dan ook los van de vrijheden beantwoorden. De hoofdregels voor winkeltijden zijn vastgelegd in de Winkeltijdenwet. De Winkeltijdenwet biedt gemeenten enkele mogelijkheden een uitzondering te maken op de hoofdregels. De wet bevat criteria waaraan gemeenten zich bij het toepassen van de uitzonde-

ringsmogelijkheden moeten houden. Zowel de hoofdregels, als die criteria, zijn democratisch tot stand gekomen. Het zijn objectieve criteria die geen onderscheid naar winkeliers en hun herkomst maken. De kenbaarheid van de wet- en regelgeving is evident. De Winkeltijdenwet is gepubliceerd in het Staatsblad (en is digitaal te raadplegen via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)). De gemeentelijke winkeltijdenverordeningen worden volgens de daarvoor geldende procedures openbaar gemaakt. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet strekt er toe gemeenten meer houvast te bieden bij de beslissing of, en zo ja, op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de toerismebepaling, een van de uitzonderingen. Het wetsvoorstel bevat een versterkte en ingekaderde motiveringsplicht die ertoe moet bijdragen dat de belangenafweging nog zorgvuldiger plaatsvindt en voor een ieder – inclusief de rechter – te controleren is. Door dit wetsvoorstel wordt de besluitvorming nog objectiever en transparanter gemaakt. Dit past uitstekend bij de eisen die in de Europese jurisprudentie aan objectiviteit en kenbaarheid worden gesteld.

De leden van de fractie van de PvdA stelden onder verwijzing naar de zaak Hartlauer (zaak C-169/07) dat niet de definitie die de Winkeltijdenwet van de zondagssluiting geeft relevant is, maar het feit dat de wet zelf (met het principe van zondagssluiting) de opening en exploitatie van winkels door buitenlandse detailhandelaren minder aantrekkelijk maakt. Dit riep bij hen de vraag op of het principe van de zondagssluiting in strijd is met het EG-Verdrag. Zij vroegen daarom of een juridische en inhoudelijke toetsing van de zondagssluiting kon plaatsvinden, alsmede of de uitkomsten van deze toetsing de leden van de Eerste Kamer konden bereiken, zodat deze konden worden meegewogen bij de verdere afhandeling van dit wetsvoorstel. Bij brief van 19 november 2009 (Kamerstukken I 2009/10, 31 579, H) en – in reactie op de brief van de voorzitter van de Vaste Commissie voor Economische Zaken van 1 december 2009 – bij brief van 28 december 2009 (Kamerstukken I 2009/10, 31 579, I), heb ik mijn standpunt over de verhouding tussen de Winkeltijdenwet en het Europees recht uiteengezet. Dit standpunt luidt dat zowel de huidige Winkeltijdenwet, als de voorgestelde wetswijziging verenigbaar zijn met het Europees recht, meer in het bijzonder met de beginselen van de interne markt, waaronder het recht van vrijheid van vestiging. Hiertoe wordt in de eerste plaats vastgesteld dat uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen blijkt dat nationale regelingen die de openstelling van winkels op zondag beperken een doel nastreven dat naar gemeenschapsrecht gerechtvaardigd is. Immers, in zulke nationale regelingen komen bepaalde keuzes tot uiting die verband houden met nationale of sociaal-culturele eigenheden. Het is aan de lidstaten om die keuzes te maken met inachtneming van de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende eisen (zie het arrest Trent-on-Stroke, zaak C-169/91 en het reeds genoemde arrest Semeraro Casa Uno). Het Hof past hier in feite het subsidiariteitsbeginsel toe door duidelijk te stellen dat de openstelling van winkels op zondag bij uitstek een kwestie is die door de lidstaten moet worden geregeld. Voorts is hierbij relevant dat het «zwaartepunt» van de economische activiteit waarop de winkeltijdenregulering betrekking heeft, verband houdt met het vrije verkeer van goederen. Immers, het primaire economische oogmerk van winkels is de verkoop van goederen aan afnemers. Dit brengt met zich dat de beoordeling van zulke (nationale) regelingen in beginsel moet geschieden aan de hand van het vrij verkeer van goederen. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen beoordeelt winkeltijdenregelingen dan ook consequent aan de hand van deze vrijheid (zie arrest »t Heukske, gevoegde zaken C-401/92 en C-402/92 en arrest Punto Casa, gevoegde zaken C-69/03 en C-268/93). Uit deze jurisprudentie blijkt verder dat winkeltijdenregelingen worden aangemerkt als «verkoopmodaliteit» volgens het arrest Keck/Mithouard. Dit betekent

dat een dergelijke regeling verenigbaar is met de beginselen van de interne markt, mits deze voorschriften zonder onderscheid van toepassing zijn op alle marktpartijen die in de desbetreffende lidstaat actief zijn en het juridisch en feitelijke effect van de voorschriften gelijk is, zowel op verkoop van goederen uit de lidstaat, als op de verkoop van goederen uit andere lidstaten. Zowel de geldende Winkeltijdenwet, als de voorgestelde wetswijziging voldoen aan deze eisen.

Meer specifiek ten aanzien van de vrijheid van vestiging in relatie tot regulering van winkeltijden kan nog gewezen worden op het reeds genoemde arrest *Semararo Casa Uno*. In de overwegingen 32 en 33 van dit arrest geeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan dat van een nationale regeling van winkeltijden die geldt voor alle marktdeelnemers die activiteiten ontplooiën op het nationale grondgebied, die niet tot doel heeft de vestigingsvoorwaarden te regelen en waarvan de gevolgen voor de vrijheid van vestiging onzeker en indirect zijn, niet kan worden gezegd dat zij deze vrijheid belemmert. Het Hof concludeert hier dat de vrijheid van vestiging niet in de weg kan staan aan een winkeltijdenregeling. Zowel de geldende Winkeltijdenwet, als de voorgestelde wetswijziging voldoen naar mijn oordeel aan de voorwaarden die in het arrest staan genoemd. De winkeltijdenregeling geldt immers gelijk voor iedereen die in Nederland een winkel exploiteert en heeft ook niet als doel de vestiging van winkels te reguleren. In de zaak *Hartlauer* en in de zaken waarnaar het Hof in de overwegingen in deze zaak verwijst (*Commissie/Nederland* (C-299/02, *Commissie/Griekenland*, C-140/03, *Commissie/Frankrijk*, C-255/04) ging het telkens om overheidsmaatregelen die direct betrekking hebben op de toelating van een actor die een economische activiteit wil gaan ontplooiën en niet om de uitoefening van die activiteit:

- zaak *Commissie/Griekenland*: regeling die niet toestaat dat een opticien meer dan één opticienzaak exploiteert;
- zaak *Commissie/Nederland*: regeling inzake eisen voor de vennootschappen die zeeschepen in Nederland willen laten registreren en eisen aan de nationaliteit van onder meer degenen die de dagelijkse leiding hebben over de vestiging van waaruit het zeevaartbedrijf wordt uitgeoefend, regels die registratie van zeeschepen betreffen;
- zaak *Commissie/Frankrijk*: afgifte van vergunning aan artiestenbemiddelaars uit een andere lidstaat is afhankelijk van behoeften aan artiestenbemiddeling;
- zaak *Hartlauer*: het verkrijgen van een vergunning voor de oprichting van een zorginstelling/tandheeskundige polikliniek is afhankelijk van reeds bestaande zorgaanbod van reeds gevestigde instellingen en fondsartsen.

Het Hof concludeerde in deze zaken dat de overheidsmaatregel tot effect, dan wel tot strekking had het aantal dienstverleners te beperken, dan wel dat de maatregel de vestiging kon belemmeren of minder aantrekkelijk maken. De Winkeltijdenwet en het wetsvoorstel tot wijziging van deze wet hebben dit effect of deze strekking niet.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de regering wel heeft onderzocht of de wijziging van de Winkeltijdenwet eventueel in strijd is met Europese regels die het principe van vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging regelen. De zondagsluiting maakt exploitatie van filialen van winkelbedrijven in Nederland immers minder aantrekkelijk voor aanbieders uit andere landen. In het *Semararo*-arrest wordt in punt 32 impliciet door het Hof van Justitie aangegeven dat belemmeringen voor de vrijheid van vestiging die zeker en direct zijn, tegen de regels indruisen. Zij vroegen of de regering kan motiveren of daarvan al dan niet sprake is. Ook vroegen deze leden welke afwegingen de regering verder heeft gemaakt aangaande het Europees recht. Zoals is aangegeven in de antwoorden op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb ik onder-

zocht of de wijziging van de Winkeltijdenwet verenigbaar is met het Europees recht. De uitkomst hiervan is dat dit inderdaad het geval is. In diezelfde antwoorden is ook ingegaan op het arrest *Semeraro Casa Uno*. De conclusie die ik heb getrokken, is dat zowel de huidige Winkeltijdenwet, als de voorgestelde wetswijziging voldoen aan de voorwaarden die in dat arrest staan vermeld ten aanzien van een nationale winkeltijdenregeling in relatie tot de vrijheid van vestiging. Overigens merk ik voor de volledigheid nog op dat een lid van het Europees Parlement, de heer Christofer Fjellner, op 13 april 2010 aan de Europese Commissie vragen heeft gesteld of het wetsvoorstel in overeenstemming is met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van diensten.

#### **4. Vernietiging van raadsbesluiten: subsidiariteitsbeginsel**

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de regering dit jaar keer op keer beweerd heeft dat de gemeenteraad moet beslissen over de koopzondag. De leden vroegen hoe dat valt te rijmen met haar voornemen het besluit tot verruiming van de zondagsopening van de gemeente Westland bij de Kroon voor te dragen ter vernietiging. Het besluit van de gemeenteraad van Westland tot algehele openstelling van de winkels op zondag is inmiddels bij Koninklijk Besluit vernietigd (Koninklijk Besluit van 22 maart 2010, nr. 10.000787, Stb. 2010, 138). Dit neemt niet weg dat uitgangspunt blijft dat het primair aan de gemeenten is om te beoordelen of zij voldoen aan de toerismebepaling en of koopzondagen in de gemeente wenselijk zijn. Daarom wordt met het wetsvoorstel de decentrale uitvoering van de wet gehandhaafd. Bij de beoordeling of is voldaan aan de toerismebepaling komt de gemeenteraad grote mate van beoordelingsvrijheid toe. De gemeenteraad moet bij de toepassing van de toerismebepaling echter wel binnen de grenzen van de wet blijven. Of dat het geval is kan langs verschillende wegen worden getoetst. Het wetsvoorstel maakt voor belanghebbenden in alle gevallen beroep bij de bestuursrechter mogelijk. Voorts heb ik samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid een besluit aan de Kroon voor te dragen voor vernietiging. Dit vernietigingsrecht van de Kroon is een algemene bevoegdheid die geldt voor alle besluiten die gemeentelijke bestuursorganen nemen (artikel 268 Gemeentewet). Dit vernietigingsrecht wordt naar zijn aard terughoudend toegepast.

De leden van de SP-fractie gaven aan dat de minister per brief van 11 december 2009 het voornemen aankondigde om het besluit van de gemeente Westland tot algehele zondagopenstelling voor vernietiging voor te dragen. Zij vroegen of de regering kan aangeven of in het geval de thans voorgestelde wet aangenomen zou worden, een dergelijk voornemen in een dergelijke situatie eveneens in de rede zou liggen. Meer specifiek vroegen deze leden of en in hoeverre het wetsvoorstel betreffende dergelijke situaties de subsidiariteit versterkt dan wel afzwakt. Zoals in het antwoord op de vorige vraag is vermeld, is het vernietigingsrecht van de Kroon een algemene bevoegdheid die geldt voor alle besluiten die gemeentelijke bestuursorganen nemen. Dit recht wordt naar zijn aard terughoudend toegepast. Ook als de voorgestelde wetswijziging wordt aangenomen, kan een besluit worden vernietigd als het in strijd is met de Winkeltijdenwet. Dit wetsvoorstel staat op zich los van het vernietigingsrecht.

#### **5. Maximering openingsuren en ongelijk speelveld**

De leden van de fracties van SP, ChristenUnie en SGP vonden dat de nadelen, die aan de huidige Winkeltijdenwet kleven, kunnen worden opgelost door het instellen van een openingsurenmaximum voor winkels.

Zij vonden dat de huidige wet en het wetsvoorstel het midden- en grootwinkelbedrijf op onevenredige wijze bevoordeelt. Volgens deze leden creëert de Winkeltijdenwet ongelijke concurrentievoorwaarden omdat de voorwaarden uit de wet een ongelijk effect ressorteren op het kleinwinkelbedrijf enerzijds en het midden- en grootwinkelbedrijf anderzijds. Zij wilden graag van de regering horen welke voordelen en nadelen zij ziet bij een openingsurenmaximum voor winkels. In reactie op deze vraag merk ik het volgende op. Een openingsurenmaximum voor winkels was tot 1996 opgenomen in de Winkelsluitingswet 1976. Hierdoor mochten winkels maximaal 55 uur per week open. In 1996 is de huidige Winkeltijdenwet aangenomen en in werking getreden. Een belangrijke doelstelling van deze wet was deregulering, waardoor voor ondernemers ruimte werd geschapen voor een eigen verantwoordelijkheid bij keuzes ter versterking van hun concurrentiepositie. Nieuwe initiatieven kregen daardoor meer kans en er werden gunstiger voorwaarden gecreëerd voor een positieve ontwikkeling van de werkgelegenheid en vergroting van de arbeidsparticipatie. Het afschaffen van het openingsurenmaximum moet mede in het licht van die doelstelling worden gezien.

In 2006 is de Winkeltijdenwet geëvalueerd (evaluatie Winkeltijdenwet, B&A Groep). In het algemeen blijkt uit de evaluatie dat de afschaffing van het maximale aantal uren de concurrentieverhoudingen heeft doen verschuiven. De gemiddelde openingstijd per week is volgens de evaluatie toegenomen van 55 uur naar 64,7 uur. Hoewel grote bedrijven meer gebruik hebben gemaakt van de ruimere mogelijkheden dan kleine bedrijven, zijn ook kleine bedrijven de ruimere mogelijkheden om hun winkels te openen, gaan benutten. Kleine bedrijven zijn gemiddeld 60,4 uur per week open. Het afschaffen van het maximum aantal openingsuren heeft er dus toe geleid dat winkeliers gebruik zijn gaan maken van de mogelijkheden die de wet hen biedt om openingstijden aan te passen aan consumentenvoorkeuren. Met veranderde arbeids- en leefpatronen kan rekening worden gehouden. Het lijkt me niet wenselijk terug te gaan naar een maximum aantal openingsuren per week. Het afschaffen ervan in 1996 heeft ertoe geleid dat winkeliers gebruik zijn gaan maken van de mogelijkheden die de wet hun biedt om openingstijden aan te passen aan consumentenvoorkeuren. Hierdoor is ruimte voor veranderde arbeids- en leefpatronen. Hoewel grote bedrijven beter kunnen inspelen op de ruimere mogelijkheden, hebben ook kleine bedrijven gebruik gemaakt van de ruimere openingstijden. De Winkeltijdenwet geeft nu op het gebied van openingstijden een gelijk speelveld voor alle winkeliers. Het is een gegeven dat grote winkeliers bepaalde voordelen hebben ten opzichte van kleine winkeliers. Een maximering van de openingstijden lijkt een poging tot kunstmatige gelijkschakeling van winkeliers die ten koste kan gaan van het algemene welvaartspeil. Bedacht moet worden dat ook kleine winkeliers bepaalde voordelen ten opzichte van grote winkeliers hebben, zoals specialisatie. Overigens blijkt uit het CPB-rapport dat de verwachting is dat kleine winkels er door het wetsvoorstel wat in omzet op vooruit gaan, terwijl de winkelketens er in omzet wat op achteruit gaan. De reden hiervoor is dat winkelketens bij minder zondagsopening hun schaalvoordelen minder kunnen benutten, en dat geeft kleine winkeliers een kostenvoordeel.

De leden van de fracties van SP, Christenunie en SGP vroegen in dit kader of de regering op hun opmerkingen onder de punten a tot en met g wilde ingaan. Deze opmerkingen bevatten, kort samengevat, een aantal voordelen die naar de mening van deze leden maximering van het aantal openingsuren heeft. Ik dank de leden voor hun uitgebreide betoog. Zoals uit het bovenstaande al blijkt, vind ik maximering van de openingstijden niet wenselijk. Maximering van de openingstijden past naar mijn mening niet in deze tijd, waarbij ruimte wordt gecreëerd voor ondernemers voor een eigen verantwoordelijkheid bij keuzes ter versterking van hun concurrentiepositie. Wat de overwegingen a, b en c betreft, wijs ik erop

dat winkeliers, klein en groot, in het huidige bestel al hun eigen afwegingen kunnen maken wat betreft openingstijden, gegeven de ruimte voor winkelopstelling in de desbetreffende gemeente. De openingstijden zijn echter slechts één van de factoren waarmee een winkelier zich kan onderscheiden. Zo spelen bijvoorbeeld het assortiment en de service ook een rol. Met betrekking tot onderdeel b merk ik nog op dat een evenwichtige belangenafweging met het wetsvoorstel wordt bevorderd. Kleine bedrijven kunnen voorts bij de gemeenteraad, al dan niet in gezamenlijkheid, aandacht voor hun belang vragen. Wat betreft de consumenten, waar overwegingen d en e betrekking op hebben, wijs ik op het voorgaande waarin is ingegaan op het inspelen op consumentenvoorkeuren en veranderde arbeids- en leefpatronen. De consumenten zouden er naar mijn mening ook niet bij gebaat zijn dat er een nogal wisselvallig aanbod van geopende winkels op verschillende tijden ontstaat. Ten slotte worden de belangen van werknemers, evenals die van kleine winkeliers, waarop de vragenstellers in hun overwegingen f en g op wijzen, in het kader van dit wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet juist meer beschermd, doordat gemeenten bij de afweging of zij gebruik willen maken van het toeristisch regime het belang van de kleine winkelier en het winkelpersoneel expliciet moeten meewegen.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de regering het ermee eens is dat de beperking in de avondwinkelbepaling oneerlijke concurrentie tussen verschillende supermarkten oplevert. De leden van de CDA-fractie verzochten – naar aanleiding van een brief die zij ontvingen van de gemeente Deventer – de regering aan te geven of zij op korte termijn van plan is iets aan de problematiek rond de avondwinkelbepaling te doen. In antwoord op beide vragen merk ik het volgende op. De Winkeltijdenwet gaat uit van verplichte sluiting van de winkels op zondag. Op dit uitgangspunt is slechts een beperkt aantal uitzonderingen mogelijk. De avondwinkelbepaling (artikel 3, vierde lid, Winkeltijdenwet) is zo'n uitzondering. Op grond van deze avondwinkelbepaling kan een gemeente een winkel toestaan om op zondag geopend te zijn, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: openstelling mag pas vanaf 16.00 uur, er mag maximaal één ontheffing per 15.000 inwoners worden verleend en alleen aan winkels waar uitsluitend of hoofdzakelijk eet- of drinkwaren worden verkocht. Door deze avondwinkelbepaling kan dus een beperkt aantal winkels (één winkel per 15.000 inwoners) waar uitsluitend of hoofdzakelijk eet- of drinkwaren worden verkocht, op zondag (na 16:00 uur) open zijn. Deze beperking voorkomt dat er teveel gebruik wordt gemaakt van deze uitzonderingsbepaling en dat het uitgangspunt van de Winkeltijdenwet zou kunnen worden uitgehold. Dit leidt ertoe dat sommige winkels wel open kunnen zijn en andere winkels niet. Het gaat hier echter om een dermate beperkte uitzondering dat daarbij oneerlijke concurrentie naar mijn mening niet in de hand wordt gewerkt. Ik begrijp dat gemeenten door de avondwinkelbepaling soms lastige keuzes moeten maken, maar verruiming van de avondwinkelbepaling is niet in lijn met de doelstelling van de Winkeltijdenwet dat winkels op zondag gesloten zijn. Ik zie dan ook geen aanleiding de avondwinkelbepaling te wijzigen. Binnen de kaders van de wet zijn de gemeenten vrij om zelf invulling te geven aan de avondwinkelbepaling en een geschikte wijze van verdeling van de beschikbare ontheffingen. Zo kunnen zij bijvoorbeeld de ontheffingen elk jaar aan andere winkels verlenen of de ontheffingen verdelen via een vergelijkende toets (zie CBb 8 januari 2010, AB 2010, 73). Een vergelijkende toets in dit verband houdt in dat de gemeente, winkels die interesse hebben gedurende een bepaalde periode de tijd geeft om een ontheffing aan te vragen, waarna de gemeente alle factoren afweegt voordat zij besluit welke winkel de ontheffing voor de zondagopenstelling krijgt. Er werd in dit concrete geval onder andere gekeken naar mogelijke overlast, voldoende parkeergele-

genheid en een afscheiding tussen de (verkoop van) sterke drank en de overige winkelruimte.

## 6. Relatieve groei van het kleinwinkelbedrijf t.o.v. midden- en grootwinkelbedrijf

De leden van de SP-fractie vroegen de regering om via het CBS voor een drietal peiljaren een aantal cijfers te verstrekken. Het CBS heeft deze cijfers, voor zover mogelijk, aangeleverd. Het was voor het CBS namelijk niet mogelijk onderscheid te maken naar grootteklasse, omdat de korte termijn- en jaarstatistieken niet ontworpen zijn om goede schattingen van ontwikkelingen of niveaus per grootteklasse te geven. De cijfers voor het totaal aantal bedrijven kon het CBS wel aanleveren. De omzet van de detailhandel is pas beschikbaar vanaf het jaar 1987. Daarom is dat jaar gekozen in plaats van 1986. Voor de winkels in voedingsmiddelen is geen lange reeks beschikbaar. Het eerst beschikbare jaar is 1993. Het laatste jaar waarvan gegevens beschikbaar zijn van de detailhandel en de voedingsmiddelendetailhandel is 2007. Daarom is dat jaar gekozen in plaats van 2009. Voor de voedingsmiddelendetailhandel kan het CBS niet het totaal aantal werkzame personen aanleveren. Dit is alleen voor de detailhandel als geheel bekend.

Anders dan bij omzet is er van het begrip bedrijfsopbrengst wel een lange reeks beschikbaar. Daarom is gekozen uit te gaan van de bedrijfsopbrengsten. Dit begrip sluit namelijk nauw aan bij het begrip omzet. Daarnaast wordt de bedrijfsopbrengst als totaal weergegeven en niet als gemiddelde bedrijfsopbrengst per bedrijf. Voor de winkels in voedingsmiddelen is een (kortere) omzetreeks beschikbaar, vanaf 1993. Het BBP cijfer is, net als de detailhandelscijfers, weergegeven in lopende marktprijzen en dus niet gecorrigeerd voor prijsontwikkelingen. Het jaar 2007 van het BBP betreft nader voorlopige cijfers. Het is dus mogelijk dat deze cijfers nog wijzigen. De gemiddelde groeicijfers zijn gecorrigeerd voor de jaar-op-jaargroei.

(cijfers per 1 januari van het betreffende jaar)

	<b>Totaal bedrijven</b>
<b>aantal bedrijven: detailhandel</b>	
aantal 1987	84.221
aantal 1996	85.960
<i>gem. groei per jaar 1987-1996</i>	0,23%
aantal 2007	75.455
<i>gem. groei per jaar 1996-2007</i>	-1,2%
<b>totaal aantal werkzame personen per klasse **</b>	
aantal 1987	495.033
aantal 1996	666.400
<i>gem. groei per jaar 1987-1996</i>	3,4%
aantal 2007	794.900
<i>gem. groei per jaar 1996-2007</i>	1,6%
<b>bedrijfsopbrengst bedrijven: detailhandel</b>	
(in mln euro)	
bedrijfsopbrengst 1987	39.842
bedrijfsopbrengst 1996	58.261
<i>gem. groei per jaar 1987-1996</i>	4,3%
<i>idem, in afwijking gem. groei BBP</i>	0,7%
bedrijfsopbrengst 2007	84.134
<i>gem. groei per jaar 1996-2007</i>	3,4%
<i>idem, in afwijking gem. groei BBP</i>	1,6%
<b>aantal bedrijven: voedingsmiddelendetailhandel</b>	
aantal 1993	4.645
aantal 1996	3.950
<i>gem. groei per jaar 1993-1996</i>	-5,3%
aantal 2007	12.410
<i>gem. groei per jaar 1996-2007</i>	11%
<b>bedrijfsopbrengst bedrijven: voedingsmiddelend.t.h. (in mln euro)</b>	
bedrijfsopbrengst 1993	20.500
bedrijfsopbrengst 1996	22.300

<i>gem. groei per jaar 1993–1996</i>	2,9%
<i>idem, in afwijking gem. groei BBP</i>	2,1%
bedrijfsopbrengst 2007	31.700
<i>gem. groei per jaar 1996–2007</i>	3,3%
<i>idem, in afwijking gem. groei BBP</i>	1,7%

## 7. Beroep

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de regering heeft besloten om algemeen verbindende voorschriften als uitzondering op regels uit de Algemene wet bestuursrecht voor beroep open te stellen. Deze leden wijzen er op dat ook de Raad van State stelt dat er geen dwingende redenen zijn om een inbreuk te maken op de Algemene wet bestuursrecht. Deze leden vroegen daarom of de regering kan aangeven wat volgens haar deze dwingende redenen zijn. De redenen om tegen een toeristische vrijstelling beroep open te stellen, zijn in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel uiteengezet. In de eerste plaats is dat de onduidelijkheid over het rechtskarakter van deze toeristische vrijstellingen: het kunnen zowel (concretiserende) besluiten van algemene strekking zijn als algemeen verbindende voorschriften. Op basis van de Algemene wet bestuursrecht en de geldende Winkeltijdenwet staat beroep open als een vrijstelling als concretiserend besluit van algemene strekking wordt gekwalificeerd, maar niet als zij als algemeen verbindend voorschrift wordt gekwalificeerd. De grens tussen een concretiserend besluit van algemene strekking en een algemeen verbindend voorschrift is echter niet altijd duidelijk te trekken. Bovendien kunnen «toeristische» vrijstellingen elementen van beiden bevatten. Door duidelijk te bepalen dat beroep bij de bestuursrechter mogelijk is, ongeacht de juridische kwalificatie van de vrijstelling, wordt onduidelijkheid over de openstaande rechtsgang weggenomen. Recent zijn enkele rechterlijke uitspraken gedaan waarin meer duidelijkheid is gegeven over het rechtskarakter van toeristische vrijstellingen. Het ging in deze uitspraken om het besluit van de gemeenteraad van Rotterdam om bij verordening vrijstelling te verlenen voor het gebied waarin het winkelcentrum «Alexandrium» is gelegen. Deze vrijstelling werd aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift (Vzr. CBb. 18 februari 2010, LJN: BL5498; Vzr. Rechtbank Rotterdam 19 februari 2010, LJN: BL4558). Ten tweede kunnen bij deze vrijstellingen groepen personen worden gespecificeerd die in verhouding tot anderen zodanig in hun belangen kunnen worden geraakt dat zij een rechtens te respecteren belang hebben die besluiten door een rechter te laten toetsen. Ten derde zou een ongerijmd verschil ontstaan in rechtsbescherming tussen een vrijstelling en een ontheffing: tegen een ontheffing zou beroep bij de bestuursrechter openstaan, terwijl tegen een vrijstelling bij de burgerlijke rechter (in zijn hoedanigheid van «restrechter») zou moeten worden opgekomen.

## 8. Openbare orde en veiligheid

De leden van de PvdA-fractie gaven aan dat het wetsvoorstel beoogt dat het aantal koopzondagen afneemt in gemeenten. Zij vroegen of de regering kan aangeven, wat het sluiten van winkels op zondag voor gevolgen heeft voor het handhaven van de openbare orde en het behoud van de veiligheid in steden. Zij gaven aan dat te verwachten valt, dat er minder politie-inzet zal zijn. Zij vroegen of dit aspect in het overleg met de VNG en/of afzonderlijke gemeenten überhaupt aan de orde is geweest. Ook vroegen zij naar de uitkomsten van dit overleg. Ik merk naar aanleiding hiervan op dat de inzet van politie in gemeenten wordt

afgestemd op de lokale situatie en vastgesteld in het lokale driehoeks-overleg van politie, gemeente en Openbaar Ministerie. Het is aan gemeenten om te beoordelen of zij gebruik kunnen en willen maken van de toerismebepaling. De uiteindelijke politie-inzet is derhalve maatwerk en zal per gemeente verschillen. De inzet van politie is daarom ook niet met de VNG of afzonderlijke gemeenten besproken.

## **9. Consequenties van zondagopenstelling voor werknemers**

In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie welke mogelijkheden de regering ziet om in de Winkeltijdenwet vast te leggen dat de werkgever de werknemer niet mag dwingen tot werken op zon- en feestdagen, wijs ik er op dat de belangen van werknemers om al dan niet op zondag te werken, worden beschermd door artikel 5:6 van de Arbeidstijdenwet. Uitgangspunt is dat op zondag geen arbeid wordt verricht. De Arbeidstijdenwet kent twee situaties waarin zondagarbeid toegestaan is, en afhankelijk van welke van toepassing is, heeft de werknemer meer of minder instemmingsrecht. Instemming tot het verrichten van arbeid op zondag is niet nodig als deze arbeid voortvloeit uit de aard van de arbeid en deze arbeid bij het aangaan van het contract is overeengekomen (artikel 5:6, eerste lid, Arbeidstijdenwet). Wel moet de werkgever op grond van artikel 27 van de Wet op de Ondernemingsraden altijd instemming hebben van het medezeggenschapsorgaan als hij de arbeids- en rusttijdenregeling die voor (een deel van) zijn werknemers geldt, wil vaststellen, wijzigen of intrekken. Verder moet de werkgever individuele instemming van de werknemer hebben indien hij deze op 40 of meer zondagen per jaar wil laten werken. Instemming van de individuele werknemer en van het medezeggenschapsorgaan tot het verrichten van arbeid op zondag is altijd verplicht wanneer de bedrijfsomstandigheden arbeid op zondag noodzakelijk maken (artikel 5:6, tweede lid, Arbeidstijdenwet). Indien bedrijfsomstandigheden arbeid op zondag noodzakelijk maken, kan de werknemer dus niet gedwongen worden tot arbeid op zondag. In artikel 7:670, negende lid, van het Burgerlijk Wetboek is expliciet opgenomen dat de werknemer niet ontslagen mag worden vanwege het enkele feit dat hij weigert op zondag arbeid te verrichten in geval bedrijfsomstandigheden hiertoe nopen. Dit opzegverbod geldt ook voor werknemers die vanwege de aard van het werk op zondag moeten werken, maar weigeren om op 40 of meer zondagen per jaar te werken. Ook CAO-afspraken (zoals bijvoorbeeld die over de compensatie van zondagsarbeid) dienen nageleefd te worden. De winkeliers moeten nu en straks – bij wel of geen zondagsopening – altijd de Arbeidstijdenwet naleven. Daar brengt het wetsvoorstel geen verandering in. Aangezien de werknemersbelangen al worden beschermd door de Arbeidstijdenwet is het niet nodig om in de Winkeltijdenwet vast te leggen dat de werkgever de werknemer niet mag dwingen tot werken op zon- en feestdagen. Overigens is in het voorgestelde artikel 3, zesde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet bepaald dat het belang van de werknemers een belang is dat bij de besluitvorming over het instellen van een toeristisch regime moet worden meegewogen.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vroegen verder of de regering bereid is om in het kader van de Winkeltijdenwet, waarin verwezen wordt naar de belangen van het winkelpersoneel, deze belangen van een nadere toelichting te voorzien, in die zin dat hun rechtspositie expliciet wordt vermeld, eventueel met verwijzing naar de Arbeidstijdenwet. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet is opgenomen dat gemeenten bij de concrete toepassing van de toerismebepaling alle betrokken belangen moeten afwegen. De gemeente dient op grond van het wetsvoorstel in ieder geval de volgende belangen in zijn afweging te betrekken:

- werkgelegenheid en economische bedrijvigheid, waaronder mede wordt begrepen het belang van winkeliers met weinig of geen personeel en van winkelpersoneel,
- zondagsrust, en
- leefbaarheid, veiligheid en openbare orde.

De belangen van winkeliers met weinig of geen personeel en van winkelpersoneel zijn door middel van het amendement Van der Staaij c.s. (Kamerstukken II 2009/2010, 31 728, nr. 34) in het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet opgenomen. In de toelichting van dit amendement staat dat het wenselijk is om de positie van werknemers en winkeliers met weinig of geen personeel uitdrukkelijk in de wet te benoemen. Daarmee wordt geëxpliciteerd dat hun belangen, waaronder het belang om op zondag niet te hoeven werken, in de gemeentelijke afweging dienen te worden betrokken. De sociale consequenties van toepassing van de toerismebepaling voor deze groepen worden hiermee uitdrukkelijk meegewogen. Het wetsvoorstel bepaalt dat gemeenten het belang van het winkelpersoneel in hun afweging tot zondagsopening meewegen. Bij deze weging spelen ook de wettelijke rechten van de werknemers, waaronder die op grond van de Arbeidstijdenwet, vanzelfsprekend een rol. Een nadere toelichting op dit punt lijkt mij dan ook niet nodig.

### **10. Nacht- en avondopenstelling op zondag**

De leden van de SP-fractie gaven aan dat artikel 3, eerste lid, alsmede artikel 3, derde lid, voor zover voldaan wordt aan het daar gestelde, lijkt te impliceren dat de winkels ook de zondagnacht (0 uur tot 6 uur) en de gehele zondagavond (tot 24 uur) open mogen zijn. Artikel 2, eerste lid, onder c, heeft immers uitsluitend betrekking op zogenaamde «werkdagen». Deze leden vroegen of de regering deze interpretatie van de tekst onderschrijft. Indien zondagsopening in de gemeente op grond van de Winkeltijdenwet is toegestaan, mag men in beginsel de gehele zondag geopend zijn. Gemeenten kunnen hier zelf beperkingen aan stellen (artikel 3, vijfde lid). Zo is in veel gemeenten zondagsopenstelling alleen toegestaan tussen 10.00 en 18.00 uur. Voor winkels die een ontheffing hebben op grond van de avondwinkelbepaling, bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de Winkeltijdenwet, geldt dat zij hun winkel op zondagen niet tussen 0.00 uur en 16.00 uur mogen openen.

De leden van de SP-fractie vroegen verder welke implicaties in dit verband verbonden moeten worden aan het woord «voorts» waarmee het vierde lid van artikel 3 van de Winkeltijdenwet aanvangt. Met het woord «Voorts» aan het begin van artikel 3, vierde lid, van de Winkeltijdenwet wordt slechts tot uiting gebracht dat in dit artikellid, ten opzichte van de in het eerste en derde lid toegekende bevoegdheden, de gemeenteraad nog een bevoegdheid wordt toegekend om de winkeltijden op zon- en feestdagen te verruimen.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vonden het opvallend dat er geen bepalingen zijn opgenomen over de avondwinkels, waar momenteel problemen ontstaan door oneigenlijk gebruik van de Winkeltijdenwet. Zij vroegen of de regering van plan is om ook de regeling voor avondwinkels nadere inkadering te bieden ten aanzien van de openstelling op zondag, dan wel om deze bepaling te schrappen. De avondopenstelling is gebaseerd op de specifieke regeling die de avondverkoop op zondag regelt (artikel 3, vierde lid, van de Winkeltijdenwet). De regeling met betrekking tot avondwinkels is door middel van het amendement Van Zuijlen (Kamerstukken II 1995/96, 24 226, nr. 12) opgenomen in de Winkeltijdenwet. Zowel uit de tekst van de bepaling, als uit de toelichting op het amendement blijkt dat winkels die op zondag

onthefing hebben ten behoeve van avondverkoop, op werkdagen niet voor 16.00 uur gesloten hoeven te zijn. Het gebruik van de avondwinkelbepaling om op zondag open te zijn, wordt dan ook niet gezien als oneigenlijk gebruik van de Winkeltijdenwet. Dit blijkt ook uit de uitspraak van de voorzieningenrechter van het College van het Beroep voor het bedrijfsleven van 10 september 2009 over twee supermarkten in Uden (LJN: BJ7337). Daarnaast bevat de uitzonderingsbepaling genoeg beperkingen om te voorkomen dat er veelvuldig gebruik van kan worden gemaakt. Er kan immers slechts één ontheffing per 15.000 inwoners worden verleend en alleen aan winkels waar uitsluitend of hoofdzakelijk eet- of drinkwaren worden verkocht.

## **11. Belangenafweging**

### *Algemeen*

De leden van de fractie van D66 zagen problemen voor ondernemers die inkomstenderving ondervinden door de wijziging van de wet. Deze leden constateerden dat de regering weliswaar stelt dat hiertegenover winkeliers staan die nu geen gebruik (mogen) maken van zondagsopening en zullen profiteren van het feit dat hun concurrenten niet langer op zondag geopend zullen zijn, maar de regering zet dat verder niet uiteen in cijfers. Deze leden vroegen de regering deze belangen wat preciezer tegen elkaar af te zetten. Uit het CPB-rapport naar de economische gevolgen van het wetsvoorstel, dat op mijn verzoek is opgesteld, blijkt dat sommige winkels er naar verwachting door het wetsvoorstel in omzet wat op vooruit gaan ten opzichte van andere winkels. De reden is dat winkelketens bij minder zondagsopenstelling hun schaalvoordelen minder kunnen benutten, hetgeen kleine winkeliers een kostenvoordeel geeft. Volgens het CPB zullen de verschuivingen klein zijn, omdat de impuls van het aantal opgeheven koopzondagen dat de winkels open zijn beperkt is. Het CPB heeft aangegeven dat er weinig cijfermateriaal beschikbaar was en daarom een cijfermatige onderbouwing niet mogelijk is. Wel gaf het CPB aan dat meer cijfermateriaal de conclusie op hoofdlijnen niet zal veranderen.

De leden van de fractie van D66 vroegen vervolgens of de regering het eventuele profijt of verlies van een onderneming vanwege de koopzondag een te beschermen belang acht. Ik wijs er op dat de economische bedrijvigheid in het wetsvoorstel uitdrukkelijk als belang wordt genoemd dat gemeenten bij hun besluitvorming over het instellen van een toeristisch regime in hun afweging moeten betrekken.

De leden van de fractie van D66 vroegen hoe de regering op het standpunt is gekomen dat de belangen zoals de zondagsrust, de leefbaarheid en de openbare orde door de decentrale overheid niet voldoende worden meegewogen. De leden van de fractie van D66 vroegen verder waarom de regering aanleiding ziet aan te nemen dat deze «kwetsbare» belangen onder de huidige wetgeving dusdanig te lijden hebben dat de regering het nodig acht een wijziging aan te brengen. Tenslotte vroegen deze leden welke voorbeelden van schendingen van genoemde belangen zich hebben voorgedaan tijdens de beschreven «wildgroei» van koopzondagen. Naar aanleiding van deze vraag merk ik het volgende op. De economische belangen vormen vaak het beginpunt van de overweging om de winkels op grond van de toerismebepaling op zondag open te stellen en zijn goed vertegenwoordigd in het lokale politieke debat. Dit geldt vaak in mindere mate voor andere belangen. Dit beeld wordt ondersteund door de bestudering van de Winkeltijdenverordeningen van 10 van de 33 gemeenten die ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel op elke zondag winkelopening toestonden. Hieruit kwam

naar voren dat de toelichtingen op deze verordeningen in het algemeen summier waren en zich beperken tot de constatering dat werd voldaan aan het wettelijke criterium dat sprake is van autonoom toerisme in de gemeente. Deze toelichtingen gaven geen blijk van een ruimere afweging, waarbij ook andere, meer immateriële belangen werden betrokken.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de regering kan aangeven hoe zij in het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet het signaal heeft meegenomen dat er sprake is van een veranderende tijdsgeslacht. Dit voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet zorgt er voor dat de besluitvorming omtrent het gebruik van de toerismebepaling zorgvuldiger zal geschieden. Met het wetsvoorstel wordt beoogd dat bij besluiten over de toepassing van de toerismebepaling, naast economische belangen, ook andere, meer immateriële belangen uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken. In de afweging die gemeenten moeten maken, dienen zij collectieve belangen, zoals de economische bedrijvigheid en de leefbaarheid, tegen elkaar af te wegen. In die afweging kan met een veranderende tijdgeest op gemeentelijk niveau rekening worden gehouden.

#### *Zondagopenstelling op grond van art. 3 lid 1*

De leden van de SP-fractie gaven aan dat toepassing van artikel 3, derde lid, onder a, in het voorstel terecht vergt dat de gemeenteraad een belangenafweging maakt. Zij zijn van mening dat het voor de hand ligt om artikel 3, eerste lid, eveneens te binden aan die belangenafweging. Deze leden vroegen of de regering argumenten kan geven waarom zij zo'n belangenafweging niet nodig heeft geacht. Met het wetsvoorstel wordt beoogd dat bij besluiten over de toepassing van de toerismebepaling, naast economische belangen, ook andere, meer immateriële belangen uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken. Dit moet ertoe leiden dat gemeenten bij besluiten over winkelopening op zondag meer rekening houden met de mogelijke effecten op andere belangen. Deze belangenafweging is voornamelijk bij de toerismebepaling van groot belang, omdat gemeenten die van deze bevoegdheid gebruik maken iedere zondag winkelopening toe kunnen staan. Overigens zal ook de bevoegdheid op grond van artikel 3, eerste lid, van de Winkeltijdenwet moeten worden uitgeoefend met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de artikelen 3:2, 3:4, 3:46 en 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het voorbeeld van Rotterdam-Alexandrium geeft aan dat het winkelcentrum zelf als toeristische attractie wordt aangemerkt, aldus de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP. Deze leden vroegen of de regering van mening is dat met de voorgestelde wijziging, zoals verwoord in artikel 3, derde lid, onderdeel a, dergelijk misbruik voortaan wel kan worden voorkomen, zodat de inkadering door middel van dit voorstel inderdaad effect heeft. Ik wijs er op dat de besluitvorming over koopzondagen op grond van de Winkeltijdenwet bij de gemeenten ligt. Een gemeente dient te beoordelen of er sprake is van autonoom (dat wil zeggen geheel of nagenoeg geheel gelegen buiten de verkoopactiviteiten die met de vrijstelling mogelijk worden gemaakt) en substantieel toerisme in de gemeente en of koopzondagen wenselijk zijn, mede in het licht van de specifieke lokale omstandigheden. Het voordeel van het wetsvoorstel is dat gemeenten hun besluit uitgebreid moeten motiveren en dat in alle gevallen beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven openstaat. Hierdoor wordt het voor de rechter makkelijker om te controleren of een gemeente in redelijkheid tot zijn besluit kon komen en staat voor belanghebbenden een duidelijke en laagdrempelige rechtsgang open.

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering argumenten kan geven waarom zij het niet nodig heeft geacht om de gemeenteraad voor het verlenen van vrijstelling of ontheffing van het verbod uit artikel 2, eerste lid, onder c (aangaande niet-zondagen van 22 uur tot 6 uur) en zoals neergelegd in artikel 7 eveneens te binden aan een belangenafweging. Ik merk op dat de belangenafweging op basis van dit wetsvoorstel, ertoe moet leiden dat gemeenten bij besluiten over winkelopening op zondag in verband met op de gemeente gericht toerisme meer rekening houden met de mogelijke effecten op andere belangen. Deze belangenafweging is voornamelijk bij de toerismebepaling van groot belang, omdat gemeenten die van deze bepaling gebruik maken iedere zondag winkelopening toe kunnen staan en in de praktijk van die bevoegdheid vrij vaak gebruik wordt gemaakt. Van de bevoegdheid op grond van artikel 7 van de Winkeltijdenwet wordt over het algemeen in veel mindere mate gebruik gemaakt. Dit laat onverlet dat gemeenten voor het verlenen van een vrijstelling of ontheffing van het verbod om voor 6.00 uur en na 22.00 uur geopend te zijn, de regels uit de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot een zorgvuldige besluitvorming in acht moeten nemen. Zo bepaalt de Algemene wet bestuursrecht dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen dienen te vergaren (artikel 3:2). Verder dienen bestuursorganen de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen (artikel 3:4).

## **12. Handhaving**

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP op welke wijze dit wetsvoorstel een adequate handhaving verbetert, waardoor individuele winkeliers of groepen winkeliers niet naar de rechter hoeven te gaan om misbruik van de wet tegen te gaan, merk ik op dat dit wetsvoorstel niets verandert aan de handhaving. De Winkeltijdenwet kan langs twee sporen worden gehandhaafd, namelijk strafrechtelijk en bestuursrechtelijk.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vroegen op welke wijze de regering gaat bewerkstelligen dat gemeenten ook daadwerkelijk gaan handhaven. Gemeenten beschikken over de instrumenten om de Winkeltijdenwet te handhaven. Zo kunnen gemeenten bestuursdwang toepassen en een last onder dwangsom opleggen. Belanghebbenden kunnen de gemeente verzoeken om deze handhavingmiddelen toe te passen. Een afwijzing van zo'n verzoek is vatbaar voor bezwaar en beroep. Daarnaast kan de Winkeltijdenwet ook strafrechtelijk gehandhaafd worden. Het is aan de gemeenten om deze instrumenten toe te passen en aan het Openbaar Ministerie om strafrechtelijk te vervolgen.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vroegen of het naar de mening van de regering geoorloofd is dat winkeliersverenigingen of projectontwikkelaars dwingende eisen stellen of zelfs een boete opleggen ten aanzien van winkelopenstelling op zondag. Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. De Winkeltijdenwet bepaalt wanneer en hoe lang de winkels open mogen zijn. Winkeliers moeten binnen de kaders van deze wet blijven en mogen hun winkels niet openen op momenten dat zij volgens de Winkeltijdenwet niet geopend mogen zijn. De Winkeltijdenwet bevat geen bepalingen waarin staat dat de winkels gedurende deze tijden inderdaad open moeten zijn, zodat dit geheel aan betrokkenen blijft. De vraag in hoeverre winkeliers, al dan niet als huurder, afspraken maken of overeenkomsten sluiten omtrent de tijden waarop winkels, binnen de wettelijk toegestane openingstijden, feitelijk open zijn, is een zaak waarop

de Winkeltijdenwet niet ziet. Het gaat hierbij om civielrechtelijke overeenkomsten tussen bijvoorbeeld een winkelier en de verhuurder van het winkelpand. Winkeliers die het niet eens zijn met een dergelijke overeengekomen inperking van hun vrijheid, hebben rechtsmiddelen tot hun beschikking staan.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vroegen verder of de regering bereid is om de belangen van winkeliers van een nadere toelichting te voorzien in die zin dat winkeliers onder geen voorwaarde gedwongen kunnen worden om op zondag de winkel te openen. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP of de regering een nadere toelichting kan geven op het artikel waarin verwezen wordt naar de belangen van het winkelpersoneel.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vroegen welke maatregelen de regering wil treffen om te voorkomen dat winkeliers gedwongen kunnen worden om op zondag de winkel te openen. Ik wijs er op dat met het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet winkeliers niet worden gedwongen om op zondag open te gaan. Het is aan de winkelier zelf om te bepalen of hij ook daadwerkelijk op zondag open gaat. Uit het CPB-rapport blijkt overigens dat de verwachting is dat kleine winkels er door het wetsvoorstel wat in omzet op vooruit gaan, terwijl de winkelketens er in omzet wat op achteruit gaan. De reden hiervoor is dat winkelketens bij minder zondagsopening hun schaalvoordelen minder kunnen benutten, en dat geeft kleine winkeliers een kostenvoordeel. Bovendien zijn de belangen van winkeliers met weinig of geen personeel door middel van het amendement Van der Staaij c.s. (Kamerstukken II 2009/2010, 31 728, nr. 34) in het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet opgenomen. Daarmee wordt geëxpliciteerd dat hun belangen, waaronder het belang om op zondag niet te hoeven werken, in de gemeentelijke afweging moeten worden betrokken. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vroegen op welke wijze deze aanpassing van de wet voorziet in het probleem dat zondagsopenstelling van winkels wordt bewerkstelligd doordat allerlei activiteiten als bijzondere evenementen worden aangemerkt (denk aan sjoelwedstrijden). Dit voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet ziet alleen op de toerismebepaling. Een ontheffing voor bijzondere evenementen kan verleend worden op grond van artikel 4, tweede lid, van de Winkeltijdenwet, de uitzonderingsbepaling in de Winkeltijdenwet voor bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard. Inderdaad is artikel 4, tweede lid, niet bedoeld om iedere week een ontheffing te krijgen van het verbod op zondagsopenstelling. Dit blijkt ook uit de uitspraak van de voorzieningenrechter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 15 januari 2010 inzake Waalre (LJN: BK9731) en de uitspraak van de voorzieningenrechter van datzelfde College van 28 oktober 2008 inzake Amsterdam-Noord (LJN: BG2147). De bedoeling van deze ontheffingsbevoegdheid is dat voor festiviteiten die van bijzondere betekenis zijn en waar mensen op afkomen, als ondersteuning van de festiviteiten ontheffing kan worden verleend van het verbod van winkelopenstelling op zondag. Bij het hanteren van het begrip «bijzondere gelegenheid van tijdelijke aard» moet er een verband kunnen worden aangewezen met een gebeurtenis dan wel met het beleven of uiten van opvattingen of gevoelens, waaraan blijkens een breed gedragen mening van de bevolking of een bevolkingsgroep op landelijk dan wel op lokaal niveau, een feestelijke, gedenkwaardige betekenis moet worden gehecht. De jurisprudentie geeft de kaders aan waarbinnen gemeenten bij verlening van een dergelijke ontheffing moeten blijven.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vroegen of het geen aanbeveling zou verdienen ook de artikelen 4 en 5 nog eens kritisch onder de loep te nemen, vanwege het feit dat winkeliers dit ook als een ontsnappingroute gebruiken en zo oneigenlijk gebruik van de Winkeltijdenwet maken. Op grond van artikel 4 van de Winkeltijdenwet kunnen gemeenten vrijstelling of ontheffing verlenen voor plotseling opkomende bijzondere omstandigheden, bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard en ten behoeve van het uitstallen van goederen. De laatste jaren is er een aantal rechterlijke procedures gevoerd over de toepassing van deze bevoegdheden. De uitspraken die in deze zaken zijn gedaan, geven de kaders aan waarbinnen gemeenten moeten blijven. Indien er oneigenlijk gebruik van deze bevoegdheden wordt gemaakt, dan zal de rechter hier in individuele gevallen tegen optreden. Artikel 5 heeft betrekking op het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet. Mij is niet bekend dat er oneigenlijk gebruik van deze bepaling zou worden gemaakt. Ik zie dan ook geen reden om de artikelen 4 of 5 aan te passen.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP merkten op dat in het regeerakkoord staat: «Het oneigenlijke gebruik van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet ter verruiming van het aantal koopzondagen wordt tegengegaan». Dat was aanleiding voor dit wetsvoorstel. Deze leden vroegen of de regering van mening is dat deze wetswijziging het beoogde doel adequaat bewerkstelligt, evenals de handhaving. Naar mijn mening is dat het geval. Het wetsvoorstel dient ertoe gemeenten meer houvast te bieden bij de beslissing of, en zo ja, op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de toerismebepaling. Door gemeenten meer houvast te bieden bij de beslissing of, en zo ja, op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de toerismebepaling wordt beoogd dat de besluitvorming zorgvuldiger zal geschieden. De motiveringsplicht voor gemeenten en de controle door de rechter, zullen eveneens bijdragen aan een zorgvuldige besluitvorming en een vermindering van het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling.

### **13. Artikelsgewijs**

#### *Werkdagen*

De leden van de SP-fractie vroegen aan de regering toe te zeggen bij een volgend wijzigingsvoorstel van de Winkeltijdenwet de term «werkdagen» te verduidelijken, zodat duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat met werkdagen de maandag tot en met de zaterdag wordt bedoeld. Ik wijs er op dat de Winkeltijdenwet uitgaat van het onderscheid tussen de zondag (en een aantal feestdagen) en de overige dagen. In de detailhandel wordt daarmee de maandag tot en met de zaterdag bedoeld. Ook in de parlementaire geschiedenis van de Winkeltijdenwet 1996 wordt steeds gesproken over zes werkdagen. Hiermee is voldoende duidelijk dat binnen deze wettelijke context met werkdagen de maandag tot en met de zaterdag wordt bedoeld.

#### *Onduidelijkheid in artikel 3 en in de artikelen 4, 5 en 7*

De leden van de SP-fractie merkten op dat de tekst van artikel 3 uit de huidige wet en het wetsvoorstel voor de leden van de SP-fractie onvoldoende duidelijk is, omdat in artikel 3, derde lid, van de wet staat dat een vrijstelling kan worden verleend van de verboden in artikel 3, eerste lid, terwijl daar geen verboden staan. Zij vroegen de regering om toe te zeggen bij een volgende wijziging van de Winkeltijdenwet de betreffende tekst op dit punt aan te passen. In reactie op deze vraag merk ik het volgende op. In artikel 3, eerste lid, staat dat de gemeenteraad voor ten hoogste 12 zon- en/of feestdagen vrijstelling kan verlenen van de

verboden bedoeld in artikel 2 om op zondagen en een aantal feestdagen winkelopening toe te staan. In artikel 3, derde lid, onder a, staat dat de gemeenteraad vrijstelling kan verlenen van de in het eerste lid genoemde verboden in verband met de toeristische aantrekkingskracht van de gemeente. In het eerste lid van artikel 3 wordt verwezen naar de verboden in artikel 2, met dien verstande dat het aantal dagen waarop een vrijstelling kan worden verleend niet alle in artikel 2 genoemde dagen omvat. Door de verwijzing in artikel 3, derde lid, naar het eerste lid van dat artikel wordt duidelijk dat een vrijstelling op grond van dat lid uitsluitend betrekking kan hebben op dezelfde dagen als bedoeld in het eerste lid. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om een vrijstelling te verlenen op grond van de toerismebepaling op Goede Vrijdag en 24 december na 19:00 uur. Een directe verwijzing in artikel 3, derde lid, van de Winkeltijdenwet naar de verboden van artikel 2, eerste lid, van de Winkeltijdenwet zou dan ook een verruiming van de toepassing van de toerismebepaling inhouden.

De minister van Economische Zaken,  
M. J. A. van der Hoeven