
Vergaderjaar 2009 - 2010

31728 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

B

’) Samenstelling:

Schuurman (CU)
Van den Berg (SGP)
Meindertsma (PvdA)
Broekers-Knol (VVD)
Terpstra (CDA)
Kneppers-Heynert
(VVD) (*voorzitter*)
Kox (SP)
Essers (CDA)
Hamel (PvdA)
Sylvester (PvdA)
Schouw (D66)
Van Driel (PvdA)
Doek (CDA)
Franken (CDA)
Böhler (GL)
Willems (CDA)
Reuten (SP) (*vice-voorzitter*)
Hofstra (VVD)
Asscher (VVD)
Laurier (GL)
Koffeman (PvdD)
Elzinga (SP)
Vliegthart (SP)
Kuiper (CU)
Yildirim (Fractie-
Yildirim)

**VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE
COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN’)**

Vastgesteld 2 februari 2010

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleidend

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hechten veel waarde aan het handhaven van de gemeentelijke autonomie. Het handhaven van de decentrale uitvoering van de wet heeft daarom ook onze volledige instemming. Bij het toepassen van de toerismebepaling moeten de gemeenten rekening houden met een groot aantal belangen. De CDA-fractie kan zich heel goed vinden in deze opsomming. De afweging van deze belangen met name zondagsrust, rechtspositie werknemers en de concurrentiepositie van ondernemers is vooral een politiek probleem. Regionale verschillen in visie kunnen hierbij ook een rol spelen. Ook binnen het CDA zelf is vaak te merken dat in streken die grenzen aan Duitsland men vaak strikter in de winkelsluiting is dan in streken die België als buurman hebben.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met grote zorg kennis genomen van het voorstel Wijziging Winkeltijdenwet. Na de beantwoording van de 213 vragen vanuit de Tweede Kamer zijn er nog voldoende onduidelijkheden om verdere vragen te stellen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben de antwoorden van de regering ontvangen en gelezen. Zij wensen de regering een tweetal vraagpunten voor te leggen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarbij een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel, en plaatsen daar een aantal opmerkingen en vragen bij. Bij de invoering van de Winkeltijdenwet was het voor de fracties van de ChristenUnie en de SGP al duidelijk dat het zogenaamde toeristisch regime zou kunnen leiden tot verkeerd gebruik. Helaas heeft de praktijk bewezen dat er in toenemende mate misbruik wordt gemaakt van de toeristische bepaling in de wet. Vandaar dat de fracties van SGP en ChristenUnie inkadering van belang vinden, waardoor het misbruik kan worden voorkomen. De actualiteit bewijst het belang van deze aanpassing. Te denken valt aan enkele recente voorbeelden, zoals de zondagsopenstelling in Westland, Lisse, Amsterdam-Noord en Rotterdam (Alexandrium). Tevens doen zich vanuit andere perspectieven problemen voor ten aanzien van de zondagsopenstelling, bijvoorbeeld rond de avondwinkels en ten aanzien van de regeling voor bijzondere evenementen. Reden genoeg voor de fracties van SGP en ChristenUnie om een aantal vragen te stellen bij het voorliggende wetsvoorstel:

De leden van de fractie van **D66** hebben met kritische belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De fractie is geen voorstander van meer centrale sturing van de winkeltijden die gemeenten hanteren en heeft daarom nog een paar vragen.

2. Algemeen

Nergens in de memorie van toelichting wordt toegelicht wat zondagsrust is, zo merken de leden van de **VVD**-fractie op. Wat is zondagsrust? En indien geen eenduidige definitie van dit begrip te geven valt, zoals de regering eerder heeft aangegeven hoe moet het in deze context worden geïnterpreteerd en hoe is het bedoeld in het regeerakkoord?

Volgens het CPB leidt invoering van deze wijziging tot een verlies van minimaal 2.000 arbeidsjaren wat overeenkomt met 12.000 deeltijdbanen. Volgens de detailhandel betreft "het 4.000 arbeidsjaren en 24.000 deeltijdbanen. Hoe kan de regering dit voor haar verantwoordelijkheid nemen in deze crisistijd dat willens en wetens er 2.000-4.000 voltijdbanen verdwijnen. Hoe kan de regering het voor haar verantwoordelijkheid nemen dat er 12.000 tot 24.000 mensen een participatie in het economisch proces wordt ontzegd. Is participatie aan het arbeidsproces niet een van de hoekstenen van het beleid, zowel op economisch gebied als op integratie gebied.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is dat van de uitzonderingsbepaling aangaande toerisme ruim gebruik wordt gemaakt. De leden van de fractie van **D66** vragen zich af of deze constatering voldoende aanleiding is tot het inperken van de bepaling. Bevindt de regering zich niet met de fractie op het standpunt dat gemeenten misschien ook inspelen op een toenemende vraag naar zondagsopeningen en dat daarmee eerder verruiming van de wet dan inperking moet worden onderzocht?

Voorts achten de leden van de fractie van **D66** het ingewikkeld om goed onderscheid te maken tussen toerisme dat wordt aangetrokken door de zondagsopening, toerisme dat deels wordt aangetrokken door de zondagsopening en deels voor andere toeristische trekpleisters, en toerisme dat puur voor de toeristische trekpleisters komt. Ook de regering geeft aan dat dit onderscheid moeilijk te maken is, en laat het daarom aan de gemeenteraad om dat te beoordelen. In feite komt dus de overweging toch weer terug bij de gemeente. De leden van de fractie van **D66** vragen zich af 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? Is niet het enige resultaat dat gemeenten uitgebreider motiveren en zodoende aan hun bestuursrechtelijke plicht voldoen?

Hoe kan een regering of een rechter ooit controleren of de motivatie uitputtend is geweest als ook zij geen zicht hebben op de precieze toeristische situatie?

3. Europeesrechtelijke aspecten

Een belangrijk discussiepunt in de Tweede Kamer is geweest de eventuele strijdigheid met het EU-recht. Op dit punt gaan de leden van de **CDA**-fractie uit van het principe van de subsidiariteit.

Op basis hiervan zijn wij van mening dat de Winkelsluitingswet en bijv. ook de Wet minimumloon valt onder de nationale bevoegdheid van een lidstaat. Uiteraard mogen wij daarbinnen niet discrimineren ten nadele van buitenlandse ondernemers. Dat gebeurt bij dit wetsvoorstel ook niet. Daarom is er naar de mening van deze leden ook geen sprake van strijdigheid met de vrijheid van vestiging op grond van artikel 43 EU-verdrag. Deelt de regering dit standpunt?

In de visie van Detailhandel Nederland wordt ook verwezen naar de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Hartlauer. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie gaat de toepassing van dit arrest op de Winkeltijdenwet volledig mank omdat de vestiging van Hartlauer in Oostenrijk werd tegengehouden. Bij de Winkeltijdenwet gaat het niet om het tegengaan van een buitenlandse vestiging als zodanig, maar om het laten werken onder gelijke voorwaarden.

Deelt de regering deze conclusie?

Tot slot zouden de leden van de CDA- fractie graag worden geïnformeerd over de meningsvorming op dit punt in België en Duitsland. Beide landen kennen een van elkaar vrij afwijkend winkeltijdenbeleid. Speelt daar ook een discussie over strijdigheid met het EU-recht?

Een nationale regeling die, zelfs wanneer zij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, de vrijheid van vestiging belemmert of minder aantrekkelijk maakt, kan worden gerechtvaardigd door dwingende reden van algemeen belang, op voorwaarde dat zij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken. Welke dringende redenen van algemeen belang acht de regering hier van toepassing, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie?

In het wetsvoorstel zijn de bepalingen voor zondagopenstelling aangescherpt tot substantieel toeristisch belang. Kan de regering dat exact definiëren? Kan de regering de criteria voor een substantieel toeristisch belang (zijnde anders dan in de vorige vraag van de leden van de VVD-fractie) ook objectiveren?

Volgens de Europese Commissie zijn de lidstaten bevoegd voor het reglementeren van de openingsuren van handelszaken. Bij die reglementering dienen zij de regels van het verdrag in acht te nemen in het bijzonder de regels betreffende de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten (de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de EU). Volgens de interpretatie van het Hof van Justitie dienen stelsels van goedkeuring die een afwijking van een fundamentele vrijheid vormen gebaseerd te zijn op objectieve criteria, die niet discriminerend werken en vooraf bekend zijn. Welke zijn de *objectieve* criteria die verplichte sluiting op zondag bepalen? Welke zijn de *objectieve* criteria die zondagopenstelling bepalen?

In de Tweede Kamer is een aantal keren van gedachten gewisseld over de vraag hoe de Winkeltijdenwet zich verhoudt tot Europese regels, artikel 43 van het EG-verdrag (vrijheid van vestiging), zo merken de leden van de **PvdA**-fractie op. In haar beantwoording stelt de regering dat de Winkeltijdenwet niet in strijd is met de vrijheid van vestiging en dat de Winkeltijdenwet zou moeten worden beoordeeld aan de hand van het vrij verkeer van goederen. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EG moeten alle maatregelen 'die de uitoefening van de vrijheid van vestiging door onderdanen van de Gemeenschap verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk

maken als met het EG-verdrag strijdige beperkingen worden beschouwd (zie zaak C-169/07). Niet de definitie die de Winkeltijdenwet geeft van 'winkel' is relevant, maar het feit dat de wet zelf (met het principe van de zondagsluiting) de opening en exploitatie van winkels door buitenlandse detailhandelaren minder aantrekkelijk kan maken. Is het principe van de zondagsluiting in strijd met het EG-Verdrag? Kan een juridische en inhoudelijke toetsing van de zondagsluiting plaatsvinden? Kunnen de uitkomsten van deze toetsing de leden van de Eerste Kamer bereiken, zodat deze kunnen worden mee gewogen bij de verdere afhandeling van dit wetsvoorstel?

Ook de leden van de fractie van **D66** vragen zich af of de regering heeft onderzocht of de wijziging van de Winkeltijdenwet eventueel in strijd is met Europese regels die het principe van vrij verkeer van diensten regelen en de vrijheid van vestiging. De zondagsluiting maakt exploitatie van filialen van winkelbedrijven in Nederland immers minder aantrekkelijk voor aanbieders uit andere landen. In het Semerano-arrest wordt in punt 32 impliciet door het Hof aangegeven dat belemmeringen voor de vrijheid van vestiging die zeker en direct zijn, tegen de regels indruisen. Kan de regering motiveren of daarvan al dan niet sprake is? Welke afwegingen heeft de regering verder gemaakt aangaande het Europees recht?

4. Vernietiging van raadsbesluiten: subsidiariteitsbeginsel

Het is een vrijwel algemeen aanvaard beginsel dat wetgeving zowel Europese als nationale wordt getoetst op subsidiariteit, aldus de leden van de **VVD**-fractie. Dat wil zeggen dat de besluitvorming zo laag mogelijk moet kunnen worden genomen, in dit geval door de gemeenteraad of het college van B&W na delegatie. De regering heeft dit jaar keer op keer beweerd dat de gemeenteraad moet beslissen over de koopzondag. Hoe valt dat te rijmen met haar voornemen het besluit tot verruiming van de zondagsopening van de gemeente Westland bij de Kroon voor te dragen ter vernietiging?

De minister kondigde per brief van 11 december 2009 het voornemen aan om het besluit van de gemeente Westland tot algehele zondagopenstelling voor vernietiging voor te dragen.¹ Dit voornemen is uiteraard gebaseerd op de huidige wet. Kan de regering 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 zouden de leden van de fractie van de **SP** graag vernemen of en in hoeverre het wetsvoorstel betreffende dergelijke situaties de subsidiariteit versterkt dan wel afzwakt.

5. Maximering openingsuren en ongelijk speelveld

De leden van de fracties van **SP**, **ChristenUnie** en **SGP** menen dat het voorstel weliswaar een verbetering is ten opzichte van de huidige wet, maar zij zien toch nog een aantal principiële bezwaren. Terwijl een voor deze leden optimale regeling op dit moment wellicht politiek niet haalbaar is, menen zij dat aan een aantal bezwaren tegemoet kan worden gekomen door een – politiek wellicht breder gedragen – voor alle winkeliers geldend maximum aantal openingsuren van, om de gedachten te bepalen, ongeveer 45 uur per week. (Dit zou kunnen worden vastgelegd in een nieuw artikel 2a van de wet; het huidige artikel 2 volgt dan als artikel 2b.)² Hieronder volgt een toelichting hierop. Daarbij is het hoofdargument dat een maximumbepaling minder ongelijke mededingingsvoorwaarden (“speelveld”) bewerkstelligt tussen het kleinwinkelbedrijf enerzijds en het midden- en grootwinkelbedrijf anderzijds.

Genoemde leden hebben kennis genomen van de belangenafweging die de raad van een gemeente in ieder geval dient te maken bij de eventuele toepassing van de toerismebepaling (voorgesteld artikel 3, lid 6 en lid 7). Zoals bij alle belangenafwegingen kan de afweging uiteraard uitvallen in het nadeel van een specifieke groep. In het onderhavige geval is het zo dat indien een gemeenteraad de zondagopenstelling van winkels toelaat, dat dan ook “kleine zelfstandige” winkeliers min of meer gedwongen kunnen zijn om de winkel op zondag open te

¹ 31.728 nr. 36.

² Omdat de overige artikelen van de wet in feite uitzonderingsbepalingen zijn, houdt dit in dat alle uitzonderingsbepalingen zich voegen binnen het openingsurenmaximum (“2a”).

stellen ook indien zij daar om diverse redenen bezwaren tegen hebben. Bezwaren tegen zondagopenstelling kunnen zijn de zondagsrust uit godsdienstige overwegingen dan wel familieoverwegingen of andere culturele overwegingen; voorts kan de 7^e-dagsopenstelling voor kleine winkeliers die het zich om diverse redenen niet kunnen permitteren om een plaatsvervangende bedrijfsleider in dienst te nemen, tot een fysiek ondragelijke situatie leiden.³

De genoemde "gedwongen" zondagopenstelling op grond van een gemeenteraadsbesluit betreft geen formele dwang doch eventueel de materiële dwang uit concurrentieoverwegingen. Immers, het niet meegaan met de zondagopenstelling kan tot verlies aan omzet leiden, en voor de qua omzet marginale winkelier zou het niet meegaan zelfs tot bedrijfsopheffing kunnen leiden.

Zowel de huidige Winkeltijdenwet als de thans voorgestelde wet creëert dus ongelijke concurrentievoorwaarden (een ongelijk "speelveld") omdat de voorwaarden uit de wet een ongelijk effect ressorteren op het kleinwinkelbedrijf enerzijds en het midden- en grootwinkelbedrijf anderzijds. Anders gezegd, de huidige en de voorgestelde wet bevoordeelt het midden- en grootwinkelbedrijf op onevenredige wijze.

De genoemde leden geven bij een openingsurenmaximum nog de volgende overwegingen:

- a. Een winkelier die hecht aan de zondagsluiting zal wellicht geen gebruik behoeven te maken van de toegestane zondagopenstelling omdat hij een deel van de dan verloren omzet kan goedmaken op de doordeweekse tijden waarop zondagopenstellende winkeliers gesloten zijn.
- b. Bij de belangenafweging die de gemeenteraad dient te maken ten aanzien van eventuele winkeltijden op zondag, zullen de diverse partijen hun belangen propageren, en dat geldt ook voor het midden- en grootwinkelbedrijf. Bij gemaximeerde openingsuren hebben midden- en grootwinkelbedrijven relatief minder belang bij zondagopenstelling dan thans het geval is. Deze bedrijven zullen dan niet langer zien naar de efficiëntie van extra uren openstelling (op de zondag), doch naar de optimale efficiëntie van (gelimiteerde) openstelling doorheen de gehele week genomen. De druk op zondagopenstelling zal daardoor verminderen.
- c. De ongelijke concurrentievoorwaarden die de huidige wet creëert, hangen niet slechts op de zondagbepalingen maar ook op de doordeweekse algemeen toegestane openingstijden tussen 6 uur en 22 uur uit artikel 2 (die gemeentes volgens artikel 9 van de wet niet mogen beperken); dit "speelveld" (6-22 uur) biedt het midden- en grootwinkelbedrijf een bovenmatig groot concurrentievoordeel ten opzichte van de kleine zelfstandige winkelier die bij openingstijden tussen 17.00 en 22.00 uur doorlopend een belangrijk deel van zijn sociale leven zou moeten opgeven.
- d. Het ongedaan maken van het huidige concurrentienadeel voor kleinwinkelbedrijven leidt tot instandhouding van het kleinwinkelbedrijf, met name ook buurtwinkels; dit strekt tevens tot voordeel van immobiele consumenten, waaronder bejaarden die zo langer zelfstandig kunnen wonen.
- e. Wat betreft de overige consumenten: bij een min meer vastliggende omzet voor het winkelbedrijf als geheel (zie de memorie van toelichting, blz. 9) ligt het voor de hand dat de winkeliers winkeltijden zullen kiezen die de consument conveniëren (die geven winkeliers potentieel het meeste marktaandeel) waarbij een beperkt aantal winkeliers echter gebruik kan maken van de omzet die een "abnormale" openingstijd toch nog levert (zoals thans bij avondwinkels). Indien de gemiddeld 'optimale' openingstijd op niet-zondagen bijvoorbeeld op 15.00-19.00 uur zou liggen, dan ligt het voor de hand dat sommige winkels toch de overige tijden zullen bedienen. Voor de consument lijkt er dus per saldo weinig of geen nadeel te zijn: enerzijds zullen er minder winkels voortdurend gelijktijdig open zijn; anderzijds zullen er relatief meer winkels in de buurt open zijn (zie punt d); op den duur zal ook het winkelaanbod gediversifieerder zijn.⁴

³ "Gedwongen" winkelopenstelling onder zondagsrustbezwaar uit godsdienstige overwegingen kan uiteraard ook gelden voor eigenaren van midden- en grootwinkelbedrijven. Wat betreft de bedrijfsleiding op zondag kan de bezwaarde bedrijfsleider van een midden- en grootbedrijf zich doorgaans laten vervangen.

⁴ Indien de huidige trend zich doorzet verdwijnt het kleinbedrijf geheel en zal het aanbod door het midden- en grootbedrijf – en vervolgens wellicht uitsluitend het grootbedrijf – steeds homogener worden.

- f. Voor werknemers: hoewel de totale omzet door een maximum urenopening niet wijzigt, zal de totale werkgelegenheid voor werknemers waarschijnlijk wat afnemen, doch onder substitutie van werknemers door zelfstandigen;⁵ daarbij zal waarschijnlijk de opening op de zondag iets afnemen (zie punt b) waardoor minder werknemers gehouden worden op de zondag te werken indien dit niet hun voorkeur heeft.
- g. Een openingsurenmaximum heeft uiteraard nadelen voor het midden- en grootwinkelbedrijf: kort gezegd benutten die bedrijven de winkeloppervlakte dan minder intensief. Maar daarin ligt juist de onevenredigheid van de huidige wet: naar de aard van de kleine zelfstandige winkelier kan de winkeloppervlakte niet intensiever gebruikt worden tenzij deze winkelier zijn fysieke krachten te boven gaat en ophoudt kleine zelfstandige te zijn. De wet lijkt dus te kiezen tegen de kleine zelfstandige en vóór het midden- en grootwinkelbedrijf.

Graag horen de genoemde leden van de regering welke voordelen en nadelen zij ziet bij een openingsurenmaximum voor winkels; daarbij vragen zij de regering tevens te reageren op de bovenstaande opmerkingen.

Volgens de Winkeltijdenwet is het mogelijk dat één avondwinkel per 15.000 inwoners op zondagmiddag geopend is. De fractie van **D66** is van mening dat deze beperking in de winkeltijdenwet oneerlijke concurrentie tussen verschillende supermarkten oplevert en onduidelijkheid geeft aan de inwoners waarom de ene winkel wel open kan en de andere niet. In hoeverre is de regering het met de fractie van D66 eens dat de huidige winkeltijdenwet oneerlijke concurrentie tussen de verschillende supermarkten oplevert?

Onlangs ontvingen de leden van de **CDA**-fractie een brief van het College van B & W van Deventer. Het gaat in die brief over het probleem van 1 vergunning voor zondagsavondopening per 15.000 inwoners. Dit probleem staat niet in het onderhavige voorstel, maar in de oude wet. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering of zij op korte termijn van plan is iets aan dit probleem te doen.

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

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering om via het CBS voor een drietal peiljaren een aantal cijfers te verstrekken zoals aangegeven in het onderstaande tabelkader (indien het CBS de tussenliggende jaren in grafiekvorm kan weergeven zou dat helemaal mooi zijn).

(cijfers per 1 januari van het betreffende jaar)	bedrijfsklasse naar werkzame personen (wzp)				totaal bedrijven ‡
	1-5 wzp	5-10 wzp	10-100 wzp	=100 wzp	
aantal bedrijven: detailhandel					
aantal 1986					
aantal 1996					
<i>gem. groei per jaar 1986-1996</i>					
aantal 2009*					
<i>gem. groei per jaar 1996-2009*</i>					
totaal aantal werkzame personen per klasse **					
aantal 1986					
aantal 1996					
<i>gem. groei per jaar 1986-1996</i>					
aantal 2009*					
<i>gem. groei per jaar 1996-2009*</i>					
gemiddelde omzet bedrijven: detailhandel					

⁵ In de nota naar aanleiding van het verslag uit de Tweede Kamer noemt de regering, op basis van CPB-onderzoek, voor het onderhavige wetsvoorstel een werkgelegenheidsteruggang van 0,3 procent van de werkgelegenheid in de detailhandel (31.728, nr. 34, blz. 33-34). Bij een algemeen openingsurenmaximum zal het effect op werknemers groter zijn, maar anderzijds zal de werkgelegenheid voor zelfstandigen toenemen. Per saldo kan een en ander resulteren in een toename van de arbeidsproductiviteit (bij klein-, midden- en grootwinkelbedrijf) en in een intensiteitsafname van het winkeloppervlaktegebruik (bij midden- en grootwinkelbedrijven).

gem. omzet 1986					
gem. omzet 1996					
<i>gem. groei per jaar 1986-1996</i>					
<i>idem, in afwijking gem. groei BBP</i>					
gem. omzet 2009*					
<i>gem. groei per jaar 1996-2009*</i>					
<i>idem, in afwijking gem. groei BBP</i>					
aantal bedrijven: voedingsmiddelendetailhandel					
aantal 1986					
aantal 1996					
<i>gem. groei per jaar 1986-1996</i>					
aantal 2009*					
<i>gem. groei per jaar 1996-2009*</i>					
totaal aantal werkzame personen per klasse **					
aantal 1986					
aantal 1996					
<i>gem. groei per jaar 1986-1996</i>					
aantal 2009*					
<i>gem. groei per jaar 1996-2009*</i>					
gemiddelde omzet bedrijven: voedingsmiddelend.t.h.					
gem. omzet 1986					
gem. omzet 1996					
<i>gem. groei per jaar 1986-1996</i>					
<i>idem, in afwijking gem. groei BBP</i>					
gem. omzet 2009*					
<i>gem. groei per jaar 1996-2009*</i>					
<i>idem, in afwijking gem. groei BBP</i>					

* 2009 of het laatst beschikbare jaar

** bij voorkeur in fte

‡ betreft totaal bedrijven in de betreffende categorie

[NB, precies het jaar 1996 is relevant; 1986 mag eventueel ook een iets eerder of iets later jaar zijn]

7. Beroep

De regering heeft besloten om Algemeen verbindende voorschriften (Avv), de gemeentelijke verordeningen als uitzondering op regels uit de Algemene wet bestuursrecht voor beroep open te stellen. Het appellabel maken van een Avv doorbreekt een hoofdlijn in de Awb, aldus de leden van de **PvdA**-fractie. Ook de Raad van State stelt, dat er geen dwingende redenen zijn om inbreuk te maken op de Awb. Kan de regering aangeven wat volgens haar deze dwingende redenen zijn?

8. Openbare orde en veiligheid

Het wetsvoorstel beoogt, aldus de leden van de **PvdA**-fractie, het aantal koopzondagen afneemt in gemeenten. Kan de regering 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? Het valt immers te verwachten, dat er minder politie inzet zal zijn. Of het aantal mensen, dat de straat op gaat minder zal worden is nog maar de vraag. Is dit aspect in het overleg met de VNG en, of afzonderlijke gemeenten aan de überhaupt aan de orde geweest? Wat zijn de uitkomsten van dit overleg?

9. Consequenties van zondagopenstelling voor werknemers

Hoewel het voorgestelde artikel 3 een inperking inhoudt ten opzichte van de huidige wet, blijft het mogelijk dat gemeenten waarin thans geen vrijstelling of ontheffing is verleend op grond van artikel 3, daar alsnog toe overgaan. Welke mogelijkheden ziet de regering om in de winkeltijdenwet vast te leggen dat de werkgever de werknemer niet mag dwingen – onder

directe of indirecte dreiging van ontslag of loonsverlaging – tot werken op zon- en feestdagen, zo vragen de leden van de **SP**-fractie.

Werknemers hebben het recht, volgens de Arbeidstijdenwet om zondagsarbeid te weigeren. Is de regering bereid om in het kader van de Winkeltijdenwet, waarin verwezen wordt naar de belangen van winkelpersoneel, deze belangen van een nadere toelichting te voorzien, in die zin dat hun rechtspositie, ook in geval van weigering van zondagsarbeid, expliciet wordt vermeld, eventueel met verwijzing naar de Arbeidstijdenwet, zo vragen de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP.

10. Nacht- en avondopenstelling op zondag

Artikel 3 lid 1 alsmede artikel 3 lid 3 voorzover voldaan wordt aan het daar gestelde (benevens aan het gestelde in de voorgestelde leden 6 en 7), lijkt te impliceren dat de winkels ook de zondagnacht (0 uur tot 6 uur) en de gehele zondagavond (tot 24 uur) opengesteld mogen zijn – artikel 2, lid 1 onder c heeft immers uitsluitend (maar mogelijk abusievelijk) betrekking op zogenaamde ‘werkdagen’. Onderschrijft de regering deze interpretatie van de leden van de **SP**-fractie van de tekst? Welke implicatie moet in dit verband verbonden worden aan het woord “voorts” waarmee lid 4 aanvangt?

In het kader van zondagsopenstelling is volgens de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** nadere inkadering gewenst ten aanzien van de toeristische bepaling. Het is opvallend dat er geen bepalingen zijn opgenomen over de avondwinkels, waar momenteel problemen ontstaan door oneigenlijk gebruik van de Winkeltijdenwet. Is de regering van plan om ook de regeling voor avondwinkels nadere inkadering te bieden ten aanzien van de openstelling op zondag, dan wel om deze bepaling te schrappen?

11. Belangenafweging

Algemeen

De fractie van **D66** ziet problemen voor ondernemers die inkomstenderving ondervinden door de wijziging van de wet. De regering stelt weliswaar 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 zet dat verder niet uiteen in cijfers. Zou de regering deze belangen wat preciezer tegen elkaar af kunnen zetten? Acht de regering het eventuele profijt of verlies van een onderneming vanwege de koopzondag een te beschermen belang?

In de Winkeltijdenwet wordt beoogd “kwetsbare” belangen zoals de zondagsrust, de leefbaarheid en de openbare orde te beschermen. De leden van de fractie van **D66** vragen zich af hoe de regering op het standpunt is gekomen dat deze belangen door de decentrale overheid niet voldoende worden meegewogen. Het is in het eerste belang van gemeenten dat hun regio leefbaar en veilig is. Waar ziet de regering aanleiding om 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? En ook, welke voorbeelden van schendingen van de genoemde belangen hebben zich voorgedaan tijdens de beschreven ‘wildgroei’ van koopzondagen?

De fractie van de leden van **D66** constateert met de regering dat er een toenemend aantal koopzondagen is in Nederland. De fractie overweegt dat de veranderende tijdsgeest waarbij meer Nederlanders minder conventionele werktijden erop nahouden, minder Nederlanders waarde hechten aan de zondag uit religieuze overwegingen en meer vraag is naar flexibele openingstijden, een signaal is dat meegewogen moet worden bij de nadere inkadering van de Winkeltijdenwet. In de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel vindt de fractie deze overwegingen echter niet terug. Kan de regering alsnog aangeven hoe zij deze belangen afweegt?

Zondagopenstelling op grond van art. 3 lid 1

De toepassing van artikel 3 lid 3 onder a vergt in het voorstel, terecht, dat de gemeenteraad een belangenafweging maakt (tenminste die uit het voorgestelde artikel 3, lid 6 en 7). Artikel 3 lid 3 lijkt slechts een uitbreiding van artikel 3 lid 1 onder de in lid 3 bedoelde omstandigheden. Nu de regering in haar voorstel die uitbreiding bindt aan de genoemde belangenafweging, lijkt het voor de hand te liggen om artikel 3 lid 1 eveneens te binden aan die belangenafweging. Kan de regering de leden van de **SP**-fractie argumenten geven waarom zij hier zo'n belangenafweging niet nodig heeft geacht, temeer omdat lid 1 immers de principiële initiële verbodsvrijstelling of verbodsontheffing betreft?

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**. Is de regering van mening dat met de voorgestelde wijziging, zoals verwoord in Artikel 3, onderdeel a van het derde lid, dergelijk misbruik voortaan wel kan worden voorkomen, zodat de inkadering door middel van dit voorstel inderdaad effect heeft?

Openstelling van 22 uur tot 6 uur op niet-zondagen

Kan de regering de leden van de **SP**-fractie eveneens argumenten geven waarom zij het niet nodig heeft geacht om de gemeenteraad voor het verlenen van vrijstelling of ontheffing van het verbod uit artikel 2, lid 1 onder c (aangaande niet-zondagen van 22 uur tot 6 uur, en zoals neergelegd in artikel 7) eveneens te binden aan een belangenafweging – in dit geval tenminste die uit het voorgestelde artikel 3, lid 6, onder a en c, benevens lid 7? Net zoals sommigen hechten aan zondagsrust hechten anderen immers aan nachtrust.

12. Handhaving

Op welke wijze verbetert dit wetsvoorstel een adequate handhaving, waardoor individuele winkeliers of groepen winkeliers niet naar de rechter hoeven te gaan om misbruik van de wet tegen te gaan? En op welke wijze gaat de regering bewerkstelligen dat gemeenten ook daadwerkelijk gaan handhaven, zo willen de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** graag weten.

Is het naar de mening van de regering geoorloofd dat door winkeliersverenigingen of projectontwikkelaars dwingende eis en zelfs een boete opgelegd wordt ten aanzien van winkelopenstelling op zondag? En is de regering bereid 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? Welke maatregelen wil de regering treffen om dit te voorkomen?

Op welke wijze voorziet deze aanpassing van de wet in het probleem dat de zondagsopenstelling van winkels wordt bewerkstelligd doordat allerlei activiteiten als bijzondere evenementen worden aangemerkt (denk aan sjoelwedstrijden)? Zou het geen aanbeveling verdienen om ook artikel 4 en/of 5 nog eens kritisch onder de loep te nemen, vanwege het feit dat winkeliers dit ook als een ontsnappingroute gebruiken en zo oneigenlijk gebruik maken van de Winkeltijdenwet?

Resumerend: 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. Nu het wetsvoorstel er ligt is de belangrijke kernvraag: is de regering van mening dat deze wetswijziging het beoogde doel adequaat bewerkstelligt, evenals de handhaving?

13. Artikelsgewijs

Werkdagen

Met de term “werkdagen” uit artikel 2 van de wet worden kennelijk de zes dagen maandag tot en met de zaterdag bedoeld, terwijl velen de term zullen opvatten als doelend op de maandag tot en met de vrijdag.⁶ De term stamt waarschijnlijk uit de tijd dat de zaterdag doorgaans een werkdag was. Anderzijds wordt een ‘werkdag’ meestal beschouwd als een dag waarop er gewerkt wordt, en volgens de wetstekst kan dat voor sommigen naast de zaterdag ook de zondag zijn. Kan de regering de leden van de **SP**-fractie toezeggen om bij een volgend wijzigingsvoorstel van de Winkeltijdenwet de betreffende tekst op dit punt aan te passen?⁷

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

De tekst van artikel 3 uit de huidige wet, en daarmee die van de voorgestelde wet, is voor de leden van de SP-fractie onvoldoende duidelijk. Lid 1 geeft een vrijstellingsmogelijkheid (twaalf dagen per jaar) van het verbod uit artikel 2. In lid 3 wordt *bedoeld* dat er naast, of in plaats van, de vrijstellingsmogelijkheid uit lid 1 een ruimere vrijstelling kan worden gegeven, en wel onder de voorwaarden zoals aangegeven onder “a” en “b”. Maar dit staat niet duidelijk in de tekst. Er staat: “De gemeenteraad kan bij verordening vrijstelling verlenen van de in het eerste lid bedoelde verboden ...[enzovoorts]”. In het eerste lid staan echter geen verboden – die staan in artikel 2 – doch de genoemde vrijstellingsmogelijkheid.⁸ Duidelijker zou zijn: “De gemeenteraad kan bij verordening een ruimere vrijstelling verlenen dan die bedoeld in het eerste lid” Overeenkomstige onduidelijkheden staan in het tweede lid van de artikelen 4, 5 en 7. Kan de regering toezeggen om bij een volgend wijzigingsvoorstel van de Winkeltijdenwet de betreffende tekst op dit punt aan te passen?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kneppers-Heynert

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Warmolt de Boer

⁶ De term wordt ook gebruikt in de artikelen 7-1, 8-1 en 9.

⁷ De toevoeging ‘op werkdagen’ in artikel 2, lid 1 onder c lijkt sowieso overbodig (doch zie de opmerkingen van de SP-fractie onder het kopje Zondagopenstelling op grond van art. 3 lid 1 in paragraaf 11).

⁸ Omdat de term “bedoelde” via lid 1 terugslaat op artikel 2, is de tekst wellicht juridisch sluitend, maar toch niet volslagen duidelijk voor de burger die een wetstekst liefst ogenblikkelijk moet kunnen begrijpen.