

Vergaderjaar 2008–2009

**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**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Met de voorgestelde wijziging van de Winkeltijdenwet wordt uitvoering gegeven aan het in het Coalitieakkoord opgenomen voornemen om «oneigenlijk» gebruik van de toerismebepaling uit de Winkeltijdenwet ter verruiming van het aantal koopzondagen tegen te gaan.

De Winkeltijdenwet regelt de tijden waarop winkels in ieder geval open mogen zijn en kent daarnaast bevoegdheden toe aan gemeentelijke organen om deze tijden te verruimen. Zo heeft de gemeenteraad op grond van de Winkeltijdenwet de bevoegdheid om ten behoeve van op de gemeente gericht toerisme vrijstelling te verlenen van het verbod om winkels op zondag en een aantal algemeen erkende feestdagen open te stellen dan wel aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid toe te kennen om op aanvraag ontheffing te verlenen van dat verbod. Deze bevoegdheden zijn opgenomen in de zogenoemde «toerismebepaling». Het aantal gemeenten dat deze bepaling benut, neemt toe en de indruk bestaat dat gemeenten haar steeds ruimer uitleggen. Wanneer winkels vaker open zijn op zondag kan dat ten koste gaan van de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de omgeving van de winkel. Dit voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet beoogt de toerismebepaling nader in te kaderen.

##### **2. Huidige wettelijke regeling en feitelijke toepassing van de toerismebepaling**

Winkelopening op zondag kent in Nederland al een lange geschiedenis waarbij in de voorganger van de Winkeltijdenwet, de Winkelsluitingswet, lange tijd het voorzien in eerste levensbehoeften op zondag grond was voor vrijstelling van het verbod op winkelopening. Later kwamen daar «plaatselijke omstandigheden» bij. In 1992 kwam de mogelijkheid in de wet om vrijstelling te verlenen in verband met de toeristische aantrekkingskracht. Mede op advies van de Sociaal Economische Raad werd voor de vrijstellingsgrond toerisme meer ruimte gecreëerd om flexibel op lokale omstandigheden in te spelen in de vorm van de toerismebepaling

(Kamerstukken II 1990/91, 21 963, nr. 3). De overige meest voorkomende «plaatselijke omstandigheden» waarvoor gemeenten voorheen vrij algemeen vrijstelling verleenden van het verbod op winkelopening op zondag werden vanaf dat moment centraal geregeld in het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet.

De huidige Winkeltijdenwet dateert van 1996 en betekende destijds een flinke verruiming van de openingsmogelijkheden voor winkels. Hoofregel van de wet is nog steeds dat winkels op zondag gesloten zijn, maar er is wel een aantal mogelijkheden om uitzonderingen op deze regel te maken. Zo voorziet de wet bijvoorbeeld in de mogelijkheid voor gemeenten in het algemeen zonder voorwaarden twaalf «koopzondagen» aan te wijzen (artikel 3, eerste lid). Daarnaast kan in verband met grensoverschrijdend verkeer (artikel 3, derde lid, onder b) of op grond van plotseling opkomende omstandigheden (artikel 4) winkelopening op zondag worden toegestaan. Ten slotte kunnen gemeenten op grond van – bij amendement (Kamerstukken II 1995/96, 24 226, nr. 8) ingevoegd – artikel 3, derde lid, onder a, ten behoeve van het toerisme vaker dan twaalf keer per jaar winkelopening op zondag toestaan. Voorwaarde voor toepassing van deze bepaling is dat sprake is van op de gemeente gericht toerisme, waarvoor de aantrekkingskracht ligt buiten de verkoopactiviteiten die door de vrijstelling of ontheffing mogelijk worden gemaakt.

In de brief aan de Tweede Kamer van 5 oktober 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XIII, nr. 3) is nadere informatie gegeven over de wijze waarop gemeenten de toerismebepaling in de praktijk benutten (stand van zaken in april 2007). Deze informatie wordt hieronder nogmaals kort weergegeven.

Van de 443 gemeenten maken er 157 (35%) gebruik van de toerismebepaling. Van deze gemeenten hebben er 10 wel een toerismebepaling opgenomen in hun Winkeltijdenverordening, maar hebben hiervan in de praktijk nooit gebruik gemaakt.

Door 92 gemeenten (21% van het totale aantal) wordt de toerismebepaling gebruikt om heel specifieke, toerisme gerelateerde winkelopening op zondag toe te staan, bijvoorbeeld om souvenirwinkels of winkels op campings of in bungalowparken op zondag open te laten zijn. Ook zijn er gemeenten die een toerismebepaling in hun winkeltijdenverordening hebben opgenomen als grondslag voor individuele ontheffingen. Deze 92 gemeenten passen de toerismebepaling hoogstens op beperkte wijze toe.

De overige 55 gemeenten (12% van het totale aantal) passen de toerismebepaling toe om op grotere schaal winkelopening toe te staan op meer dan twaalf zondagen. Deze groep is weer verder onder te verdelen:

- 22 gemeenten (5% van het totale aantal) staan winkelopening toe op meer dan 12 zondagen gedurende een afgebakend toeristisch seizoen en vaak ook in een afgebakend toeristisch gebied,
- 18 gemeenten (4% van het totale aantal) staan winkelopening toe op elke zondag, maar in een afgebakend toeristisch gebied, en
- 15 gemeenten (3% van het totale aantal) staan winkelopening toe op elke zondag in de hele gemeente.

### **3. Aanleiding voor het wetsvoorstel**

Er zijn twee ontwikkelingen te noemen die voor het kabinet aanleiding vormen een voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet te doen. De belangrijkste is het toenemende aantal koopzondagen in Nederland. Een tweede aanleiding ligt in de vragen over de interpretatie van de toerismebepaling. Beide worden hieronder toegelicht.

Zoals eerder is gesteld, is het aantal gemeenten dat de toerismebepaling benut, toegenomen en bestaat de indruk dat deze bepaling daartoe steeds ruimer wordt geïnterpreteerd. Uit voornoemd onderzoek blijkt dat ongeveer 33% van de gemeenten op één of andere wijze gebruik maakt van de

bepaling. Voor een uitzonderingsbepaling is dit een aanzienlijk aantal. Ander cijfermateriaal indiceert dat de groei van het aantal gemeenten met meer dan twaalf koopzondagen vooral de laatste jaren is toegenomen. De aanvullende cijfers in onderstaande tabel komen uit een drietal eerdere onderzoeken waarvan de onderzoeksmethodieken verschillen. De cijfers kunnen daardoor niet rechtstreeks met elkaar worden vergeleken; wel is uit de deze cijfers onmiskenbaar de trend naar meer koopzondagen op te tekenen. Uit de tabel blijkt dat het aantal gemeenten dat op meer dan 12 zondagen per jaar winkelopening toestaat tussen 1998 en 2007 meer dan verdubbeld is.

Jaartal onderzoek	Onderzoek	% gemeenten waarin op meer dan 12 zondagen winkelopening wordt toegestaan.
1998	Effecten van de Winkeltijdenwet, KPMG Bureau voor Economische Argumentatie in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, 1998. Enquête d.m.v. een representatieve steekproef van 120 gemeenten.	16
2003	Dijkgraaf, E. en Gradus, R. Explaining Sunday Shop Policies, De Economist, 2007, blz. 207-219. Gegevens van alle gemeenten	18
2005	Evaluatie Winkeltijdenwet, B&A Groep in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, 2006. Enquête onder alle gemeenten, respons 46%.	20
2007	Onderzoek van het ministerie van Economische Zaken onder alle gemeenten	33

De toename van het aantal gemeenten waarin op kleinere of grotere schaal op meer dan 12 zondagen per jaar winkelopening wordt toegestaan, betekent ook dat het uitgangspunt van de wet – winkelsluiting op zondag – in toenemende mate wordt uitgehold en dat in een steeds groter deel van Nederland kwetsbare belangen, als de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde worden geraakt. Door aan de toepassing van de toerismebepaling extra inhoudelijke en procedurele voorwaarden te stellen wordt het wettelijk uitgangspunt (winkelsluiting op zondag) bevestigd en worden bovengenoemde kwetsbare belangen beter geborgd.

Met de nadere inkadering wordt voorts tegemoet gekomen aan signalen dat meer duidelijkheid gewenst is over de toerismebepaling. Zo blijkt uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIII, nr. 8 bijlage) dat veel gemeenten de criteria voor toepassing van de toerismebepaling niet helder vinden.

En juist de onduidelijkheid van de criteria in combinatie met de toegenomen druk over te gaan tot ruimere zondagopening hebben waarschijnlijk bijgedragen aan het bestaande, ruime gebruik van de toeristische vrijstellingsbevoegdheid. Ook zijn diverse malen door leden van de Tweede Kamer vragen gesteld over mogelijk oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling (onder andere Aanhangsel Handelingen II 2005/06 II, nr. 506 en Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 1093). Ten slotte leidde mogelijk oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling tot rechterlijke procedures (zie Vzr. CBb 26 september 2007, nr. AWB07/523 t.n.v. Stichting Keerpunt/gemeente Roosendaal).

#### 4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De voorgestelde wetswijziging heeft tot doel de bevoegdheid om in verband met toerisme uitzonderingen te maken op het verbod om op zondag winkels te openen nader in te kaderen, in die zin dat de bevoegdheid uitsluitend mag worden aangewend ten behoeve van op de

gemeente gericht toerisme met een *substantiële* omvang. Deze «kwalitatieve drempel» is een aanvullende voorwaarde voor de uitoefening van deze bevoegdheid ten opzichte van de eisen die daarvoor thans gelden. Een ander doel is zeker te stellen dat bij besluiten over de toepassing van de toerismebepaling, naast economische belangen, ook andere, meer immateriële, belangen, zoals de zondagsrust en leefbaarheid, uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken. Beide wijzigingen dragen bij aan de hoger gelegen doelstelling gemeenten meer terughoudendheid te laten betrachten bij het toestaan van winkelopening op zondag vanwege de mogelijk negatieve effecten op andere belangen in de directe omgeving van de winkels. Door gemeenten meer houvast te bieden bij de beslissing of, en zo ja, op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de toerismebepaling, wordt het uitgangspunt van de Winkeltijdenwet (zondagsluiting) bevestigd en wordt een zorgvuldige uitvoering van die wet bevorderd. Ten slotte wordt verzekerd dat tegen vrijstellingsbesluiten integraal een rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat.

#### **4.1. Decentrale uitvoering van de wet**

De decentrale uitvoering van de wet wordt gehandhaafd. Deze keuze is ingegeven door zowel de kenmerken van het onderwerp van de regeling – winkeltijden in verband met toerisme, dat naar zijn aard nauw verweven is met de lokale situatie – als door de huidige sturingsfilosofie, waarin decentralisatie met kracht wordt bevorderd. De beslissing over de toepassing van de toerismebepaling blijft op gemeentelijk niveau rusten. Evenmin wordt de toepassing van deze bevoegdheid onderworpen aan een specifieke vorm van – preventief of repressief – centraal toezicht. Dit is in lijn met het kabinetsstandpunt inzake het rapport «Van specifiek naar generiek» van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Kamerstukken II 2007/08 31 200 VII, nr. 61). Dit wetsvoorstel beoogt niet de uitoefening van deze bevoegdheid te centraliseren, in die zin dat de rijksoverheid meer zeggenschap naar zich toe zou willen trekken over de toepassing van de toerismebepaling in concrete gevallen. Het voorstel strekt er alleen toe in algemene zin het «speelveld» voor uitoefening van de bevoegdheid nader in te kaderen, alsmede extra zorgvuldigheidseisen te stellen aan de uitoefening van de bevoegdheid.

#### **4.2. Voorwaarden voor de benutting van de bevoegdheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen.**

De toerismebepaling mag in de eerste plaats alleen nog worden toegepast als sprake is van toerisme met een *substantiële omvang* in de gemeente of een deel van de gemeente. Dit betreft een uitwerking van het in mijn hiervoor vermelde brief van 5 oktober 2007 aangekondigde voornemen in de toerismebepaling om een kwalitatieve drempel op te nemen. De aanwezigheid van *enig* toerisme is niet langer voldoende. Er wordt niet centraal met kwantitatieve criteria een drempel bepaald wanneer sprake is van «substantieel toerisme». Toerisme kent, zoals mede uit eerdergenoemd onderzoek naar de gemeentelijke praktijk is gebleken, vele verschijningsvormen en richt zich op velerlei typen bestemmingen en attracties. Het in één definitie vangen van de toeristische variëteit en op basis daarvan formuleren van een aantal kwantitatieve criteria zou niet leiden tot het gewenste onderscheid tussen eigenlijk en oneigenlijk gebruik. De variëteit in de huidige toepassing van de toerismebepaling toont aan dat het winkeltijdenbeleid om lokaal maatwerk vraagt. Het is daarom de gemeenteraad die beoordeelt of sprake is van substantieel toerisme. Het belang van de toeristische sector voor de gemeentelijke economische ontwikkeling zal hierbij een belangrijk criterium zijn. Indicatoren hiervoor kunnen onder meer zijn de inkomsten van de toeristische sector en inkomsten in verband met de toeristische sector voor bijvoor-

beeld horeca. Ook het aantal arbeidsplaatsen in de toeristische sector, de aantallen bezoekers van toeristische trekpleisters in de gemeente (bijvoorbeeld architectuur, musea, natuur, evenementen), het aantal overnachtingen in hotels, campings, vakantiehuizen of andere vormen van logies, de omvang van de gemeentelijke inkomsten gerelateerd aan het toerisme (toeristenbelasting, parkeergelden), mede in vergelijking met de omvang van andere gemeentelijke inkomstenbronnen, kunnen worden gebruikt om te bepalen of sprake is van toerisme met een substantiële omvang. Bij deze beoordeling kan ook een rol spelen of de toeristische aantrekkingskracht geldt voor de gehele gemeente of alleen voor delen van de gemeente, gedurende het hele jaar of alleen tijdens bepaalde seizoenen of bijzondere dagen.

De eis dat de toeristische aantrekkingskracht van de gemeente autonoom moet zijn, dat wil zeggen dat zij losstaat van de winkelopening op zondag in de gemeente, blijft onverkort gelden. De eis dat de toeristische aantrekkingskracht substantieel moet zijn, is een aanvulling op deze eis. Beide eisen begrenzen in onderlinge samenhang gezien de reikwijdte van de toeristische vrijstellingsbevoegdheid.

Ook wordt benadrukt dat de al in de huidige wet opgenomen zinsnede «ten behoeve van» (aan het slot van de aanhef van artikel 3, derde lid) als zodanig moet worden toegepast: de winkelopening ten behoeve van het toerisme. Het verband moet in deze zin aanwezig zijn of tot stand komen. Hoe dit in gemeenten zal uitwerken, hangt mede af van de aard van de (autonome) toeristische aantrekkingskracht. Indien bijvoorbeeld een historische binnenstad de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente is, is voorstelbaar dat winkelopenstelling daaraan ondersteunend is. Indien de toeristische aantrekkingskracht van de gemeente daarentegen uitsluitend is gelegen in de aanwezigheid van een natuurgebied is het veel minder voorstelbaar dat een ruime winkelopenstelling daaraan ondersteunend is. Toeristen komen immers naar een dergelijk gebied juist toe voor rust en stilte, geopende winkels dragen daaraan in de regel niet bij. Eerst als aan alle bovengenoemde toepassingsvoorwaarden wordt voldaan, is de gemeenteraad bevoegd artikel 3, derde lid, onder a, toe te passen. De vaststelling of aan deze voorwaarden is voldaan, vergt een beoordeling van alle feiten en omstandigheden van het geval, welke nauw verweven is met de specifieke situatie ter plaatse. De raad heeft daarom een zekere beoordelingsvrijheid, die de rechter bij zijn toetsing behoort te respecteren.

#### **4.3. Zorgvuldige afweging van belangen**

Indien aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 3, derde lid, onder a, is voldaan, is de raad bevoegd, maar niet verplicht die bepaling toe te passen. De concrete toepassing van de toerismebepaling vereist een afweging van de daarbij betrokken belangen. De voorgestelde wijziging heeft ook tot doel de weging van bepaalde belangen te waarborgen. Daartoe wordt voorgesteld eisen te stellen aan de belangenafweging bij de benutting van de toerismebepaling. De economische belangen vormen immers vaak het beginpunt van de overweging (toeristische en detailhandelsondernemers agenderen uitbreiding van het aantal koopzondagen) en zijn daardoor goed vertegenwoordigd in het lokale politieke debat. Dit gaat vaak in veel mindere mate op voor de andere betrokken belangen. Dit beeld wordt ondersteund door de bestudering van de Winkeltijdenverordeningen van 10 van de 33 gemeenten die op elke zondag winkelopening toestaan. Hieruit kwam naar voren dat deze toelichtingen in het algemeen summier zijn en zich beperken tot de «blote» constatering dat is voldaan aan het wettelijke criterium dat sprake is van autonoom toerisme in de gemeente. Deze toelichtingen geven geen blijk van een ruimere afweging, waarbij ook andere, meer immateriële, belangen worden betrokken. De gemeente die de toerismebepaling

toepast, wordt door de wetwijziging verplicht in ieder geval de volgende belangen in de afweging te betrekken: de belangen van de lokale economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid enerzijds, en de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de gemeente (meer immateriële belangen) anderzijds. Juist die laatstgenoemde belangen zijn, als zij niet uitdrukkelijk benoemd worden, «kwetsbaar» en zullen vaak het onderspit delven tegenover «harde» economische belangen. Hierbij wordt aangetekend dat het belang van de zondagsrust weliswaar ook door de Zondagswet wordt beschermd, maar er aan wordt gehecht dit belang ook in de decentrale afweging omtrent winkelopening op zondag op basis van de Winkeltijdenwet te laten plaatsvinden.

Zoals hiervoor aangegeven waren de toelichtingen bij de bestudeerde winkeltijden verordeningen summier. Door deze «kwetsbare» belangen expliciet in de wet op te nemen, is centraal geborgd dat zij in ieder geval in de afweging worden betrokken en daarin een volwaardige plaats krijgen. Hiermee wordt overigens niet beoogd deze belangen op voorhand een bijzonder gewicht of voorrang toe te kennen, maar slechts te waarborgen dat zij expliciet in de afweging worden betrokken. Deze procedurele eis is enigszins te vergelijken met de milieu-effectrapportage in de Wet milieubeheer: ook die procedure beoogt te waarborgen dat een bepaald «kwetsbaar» belang – te weten het milieubelang – een volwaardige plaats in de besluitvorming krijgt. Naast de nu expliciet in de wet beschreven belangen kan bij de afweging door de gemeente ook gezien worden op welke wijze de vrijstelling uitwerkt voor grote en kleine ondernemers. Bij de inhoudelijke afweging van de belangen heeft de raad beleidsvrijheid. De rechter zal de redelijkheid van deze belangenafweging slechts marginaal mogen toetsen, dat wil zeggen dat hij de afweging van de raad dient te respecteren, tenzij deze kennelijk onredelijk is.

#### **4.4. Specifieke eisen ten aanzien van de motivering**

Voorgesteld wordt specifieke eisen te stellen aan de motivering van een besluit tot toepassing van de toerismebepaling. Deze motivering dient in ieder geval twee onderdelen te hebben. In de eerste plaats dient de raad te motiveren dat is voldaan aan de hierboven genoemde voorwaarden voor toepassing van artikel 3, derde lid, onder a. In de tweede plaats dient de motivering van het besluit een grondig inzicht te geven in de belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt.

Voor deze specifieke motiveringseisen gelden de volgende redenen. In de eerste plaats is het, zoals hierna uiteengezet zal worden, mogelijk dat bepaalde (onderdelen van) toeristische vrijstellingsbesluiten algemeen verbindende voorschriften behelzen. De algemene motiveringseisen ten aanzien van besluiten (artikelen 3:46 en 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb), zijn dan niet van toepassing op die onderdelen van deze besluiten (artikel 3:1, eerste lid, onder b, Awb). De specifieke eisen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, stellen in dat geval buiten twijfel dan dat ook die onderdelen van deze besluiten van een kenbare en draagkrachtige motivering moeten zijn voorzien. In de tweede plaats zullen deze specifieke eisen naar verwachting een positief effect hebben op de kwaliteit van de motivering van deze besluiten. Zoals hierboven reeds vermeld, zijn bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel de toelichtingen op de toerismebepalingen in een aantal winkeltijdenverordeningen bestudeerd. Hieruit kwam naar voren dat deze toelichtingen er geen blijk van gaven dat, behalve de «blote» vaststelling dat aan de criteria voor toepassing van de bevoegdheid werd voldaan, ook een ruimere afweging was verricht, waarbij ook meer immateriële belangen die door de zondagopstelling van de winkels geraakt kunnen worden, in de besluitvorming waren meegewogen. Echter, voor een zorgvuldige afweging is belangrijk dat alle belangen, in ieder geval de in dit wetsvoorstel gespecificeerde, goed worden omschreven en zo mogelijk met feite-

lijke gegevens worden toegelicht. Daarbij dient te worden ingegaan op de gevolgen van de beoogde winkelopening op zondag voor die belangen. De wijze waarop dit geschiedt, wordt niet nader wettelijk voorgeschreven. Denkbaar is dat de belangen goed in beeld worden gebracht door middel van consultaties van belanghebbenden (zoals inwoners en ondernemers in toerisme en detailhandel), economisch onderzoek en enquêtes. In de gemeentelijke praktijk wordt dit overigens al steeds meer gedaan, maar blijkens de resultaten ervan vaak niet in de raadstukken te worden verwerkt. Bijkomende voordelen van de eisen aan deze motivering zijn dat belanghebbenden beter inzicht krijgen in de gedachtevorming van de gemeenteraad en dat besluit beter toetsbaar wordt door de rechter.

#### **4.5. Toetsingsmogelijkheid**

Met de voorgestelde wetwijziging wordt, zoals gezegd, de decentrale uitvoering van de toerismebeeping in de Winkeltijdenwet bevestigd. De behoefte aan een juridische toets hierop wordt echter ook onderkend. Belanghebbenden (zoals inwoners en winkeliers) die van mening zijn dat de gemeenteraad onvoldoende aandacht geschonken heeft aan de in de wet geformuleerde voorwaarden voor toepassing van de toerismebeeping, de belangenafweging of motivering van het besluit of die vinden dat die toepassing anderszins niet rechtmatig is, kunnen het besluit van de raad ter toetsing voorleggen aan een onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke instantie, het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit beroepsrecht mag niet afhangen van de juridische kwalificatie van (onderdelen van) het vrijstellingsbesluit (concretiserend besluit van algemene strekking of algemeen verbindend voorschrift) of van de juridische vorm, waarin de mogelijkheid tot zondagopenstelling in de winkeltijdenverordening is gegoten (vrijstelling of ontheffing). Een beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter ligt in de rede in verband met het typisch bestuursrechtelijke karakter van de geschillen. Bovendien is een bestuursrechtelijke rechtsgang meer laagdrempelig en minder kostbaar dan een civielrechtelijke rechtsgang. Om hierin te voorzien wordt voorgesteld te verzekeren dat gemeentelijke besluiten betreffende de toepassing van de toerismebeeping in alle gevallen integraal vatbaar zijn voor beroep bij dit College. In de toelichting op artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel wordt hierop nog uitvoeriger teruggekomen.

#### **5. Resultaten van de maatschappelijke consultatie**

Er heeft een consultatie plaatsgevonden over het concept-voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet. Hiertoe zijn eind 2007 de meest betrokken organisaties aangeschreven met een verzoek om commentaar. Dit zijn de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de vakorganisaties FNV en CNV, de Consumentenbond, VNO-NCW, MKB Nederland, de Raad Nederlandse Detailhandel (RND) en het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL). Met uitzondering van VNO-NCW hebben al deze organisaties gebruik gemaakt van deze gelegenheid. Daarnaast zijn de concept-teksten van het wetsvoorstel en de toelichting op de website van het Ministerie van Economische Zaken geplaatst met de gelegenheid tot commentaar. Ook hiervan hebben burgers, ondernemers, gemeenten en verschillende organisaties gebruik gemaakt. Hierna volgt een overzicht van de ontvangen reacties.

De Reformatorisch Maatschappelijke Unie, Stichting Keerpunt en het Deputaatschap bij de hoge overheid van de Gereformeerde Gemeenten pleiten in hun respectievelijke brieven voor meer centraal toezicht op de uitvoering van de wet door gemeenten. Laatstgenoemde pleit voor overname van het voorstel van wet van de leden Van der Vlies en Gesthuizen tot verduidelijking van de toerismebeeping in de Winkeltijdenwet (Kamer-

stukken II 2006/07, 30 914, nr. 2). De organisaties benadrukken al dan niet vanuit een christelijke achtergrond het belang van de zondag als rustdag. De VNG pleit voor een volledige decentralisatie van het winkeltijdenbeleid. De inkadering van de toerismebepaling is naar de mening van de VNG niet nodig, omdat gemeenten al zeer zorgvuldig omgaan met winkelopening op zondag. Het voorstel zou van wantrouwen jegens gemeenten getuigen en zou niet aansluiten op de resultaten van het evaluatierapport uit 2006. De koppeling van winkelopening op zondag aan toerisme is volgens de VNG maatschappelijk achterhaald. De discussie gaat in veel gevallen niet over het belang voor het toerisme, maar over de uiteenlopende wensen van consumenten, burgers, ondernemers en maatschappelijke groeperingen. In het artikelsgewijs commentaar wijst de VNG erop dat het voorstel leidt tot lastenverzwaring bij gemeenten en dat de belangen met betrekking tot leefbaarheid, veiligheid en openbare orde tot de bevoegdheid van de burgemeester behoren en zich daarom niet lenen voor afweging op grond van de Winkeltijdenwet. Tot slot maakt de VNG bezwaar tegen de afwijking van de Awb in de voorgestelde wijziging van artikel 10 van de wet. Het standpunt van de VNG wordt bevestigd in separaat ontvangen brieven van onder andere de gemeenten Den Haag en Roermond. De gemeente Roermond formuleert daarbij de verwachting dat inperking van winkelopening op zondag lokaal tot een groot verlies van werkgelegenheid zal leiden.

Vakorganisaties FNV en CNV geven aan te vrezen voor een «U-bocht». Zij vinden dat de voorgestelde (decentrale) inkadering van de toerismebepaling gemeenten te veel beleidsvrijheid blijft bieden waardoor er toch ruime mogelijkheden zouden blijven voor winkelopening op zondag. De vakorganisaties pleiten voor centrale ex-ante toetsing van gemeentelijke besluiten. Een belangrijke overweging hierbij is dat de zeggenschap over werktijden op zondag voor werknemers, ondanks regeling daarvan in de Arbeidstijdenwet en CAO's, onder druk staat. Om die reden zouden de werknemersbelangen door gemeenten moeten worden betrokken in hun afweging.

Ondernemersorganisaties onderschrijven het belang van een decentrale uitvoering van de Winkeltijdenwet. De voorgestelde inkadering van de toerismebepaling kan echter niet op hun steun rekenen. RND en CBL zijn van mening dat gemeenten de vrijstellingsbevoegdheid *onvoorwaardelijk* moeten kunnen invullen. Beide organisaties zijn daarom voorstander van het volledig schrappen van de toerismebepaling. De RND wijst daarbij op administratieve lasten en verlies van omzet en werkgelegenheid bij beperking van het aantal koopzondagen. MKB Nederland pleit voor vervanging van «substantieel toerisme» door «substantieel lokaal draagvlak» en is ook voorstander van een sterker ingekaderde procedure. Dit draagt volgens MKB Nederland tevens bij aan het voorkomen van concurrentievervalsing door het winkeltijdenbeleid op zondag. Koninklijke Horeca Nederland wijst op het economisch belang van winkelopening op zondag voor andere branches dan de detailhandel. Funshoppen of recreatief winkelen is een belangrijke vrijetijdsbesteding geworden en wordt vaak gecombineerd met horecabezoek.

De Consumentenbond benadrukt, onder verwijzing naar een eerdere brief, het belang van decentrale onvoorwaardelijke beslissingsbevoegdheid van gemeenten op dit terrein.

Er is een beperkt aantal individuele reacties via de website van het ministerie van Economische Zaken ontvangen. Van de inzenders pleit ruim tweederde (23 inzendingen) voor verdere decentralisering of afschaffing van winkeltijdenregulering. Hierbij wordt meestal gewezen op het belang van keuzevrijheid voor consumenten en ondernemers. In de overige reacties (8 inzendingen) wordt de behoefte aan een rustpunt in de week onderstreept.

Samenvattend kan worden gesteld dat een groot verschil van inzicht



bestaat over de wijze waarop winkelopening op zondag zou moeten worden gereguleerd. De standpunten lijken onverenigbaar.

## 6. Toetsen

Het voorstel is beoordeeld op de effecten op het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoering en handhaving.

### 6.1. Bedrijfsleven

Bij de effecten voor het bedrijfsleven is gekeken naar de *administratieve lasten* en de sociaal-economische effecten van het voorstel. De voorgestelde wijziging heeft geen directe administratieve lasten tot gevolg. De regeling grijpt aan op de bevoegdheden van gemeenten en omvat geen regels voor het bedrijfsleven. Omdat een eventuele wijziging in het winkeltijdenbeleid van gemeenten van invloed is op winkeliers is er wel een indirect effect op de administratieve lasten voorstelbaar. Het gaat dan om effecten voor winkeliers in gemeenten die gebruik (willen) maken van de toerismebepaling. De beoogde terughoudendheid bij gemeenten bij het van toepassing verklaren van de toerismebepaling zou tot gevolg kunnen hebben dat meer ondernemers een individuele ontheffing zullen aanvragen voor opening op zondag. Deze bevoegdheid hebben gemeenten op grond van artikel 3, derde lid, onder b, (grensoverschrijdend verkeer), vierde lid (avondwinkel op zondag), artikel 4 (plotseling opkomende bijzondere omstandigheden en bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard) en artikel 6 (ruilen wekelijkse rustdag op grond van godsdienst over levensovertuiging) van de Winkeltijdenwet. De aanvraag van een ontheffing brengt administratieve lasten met zich mee. Bij de nulmeting uit 2003 is uitgegaan van 10 minuten per aanvraag en een uurtarief van € 30. De administratieve lasten per aanvraag bedragen daarmee € 5. Extrapolatie op basis van gegevens uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet uit 2006 (bijlage bij Kamerstukken II 30 800 XIII, nr. 8 blz. 22) leidt tot de schatting dat in heel Nederland jaarlijks ongeveer 2300 ontheffingen op grond van de Winkeltijdenwet worden aangevraagd. Hiervan heeft ongeveer 85% betrekking op de hiervoor genoemde artikelen. Zelfs als dit aantal als gevolg van de wetswijziging met 10% (200 ontheffingen) zou toenemen blijft de toename van de administratieve lasten (200 ontheffingen x € 5 = € 1000 euro) onder de meldingsdrempel van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) van € 10 000. Het voorstel is derhalve niet aan Actal voorgelegd.

Op *macro-economisch niveau* is het effect van minder openingsmogelijkheden op zondag beperkt, omdat bij sluiting van winkels op zondag de betreffende detailhandelsomzet voor een belangrijk deel zal verschuiven naar andere dagen van de week en naar winkels die wel open zijn en een klein deel naar andere branches als cafetaria's en fastfoodrestaurants. Het effect op de Nederlandse economie is daardoor erg klein. Alleen in de grensregio's lekt er omzet weg naar het buitenland, maar op macro-economisch niveau is de omvang van dit effect beperkt. Dit inzicht werd al voor inwerkingtreding van de huidige wet door het Centraal Planbureau (CPB) verwoord (Economische effecten van liberalisering van winkeltijden in Nederland, CPB Werkdocumenten 74, 1995).

Het wetsvoorstel heeft evenmin rechtstreekse *effecten op bedrijfsniveau*. Wel kunnen effecten voortvloeien uit het door de gemeenten vastgestelde winkeltijdenbeleid.

Gemeenten met toeristische aantrekkingskracht benutten niet altijd de hen door de wet geboden ruimte voor het toestaan van winkelopenstelling. Ook maken niet alle ondernemers gebruik van de door gemeenten geboden mogelijkheden tot winkelopening op zondag. Daar waar de inkadering van de bevoegdheden van de gemeenten leidt tot een beperkter

gebruik van de toerismebepaling kunnen de gevolgen voor winkeliers aanzienlijk zijn.

Met name in branches waarin veel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot zondagsopening en/of in regio's waar concurrerende ondernemers ruimere mogelijkheden tot opening op zondag hebben (onder andere in het grensgebied met België), kunnen individuele ondernemers omzetverlies lijden. Voorbeelden van branches die veel gebruik maken van de openingsmogelijkheden op zondag zijn de meubelbranche, bouwmarkten, tuinzaken, warenhuizen en zogenoemde «outletcenters». In die branches zal een omvangrijker deel van de zondagsomzet niet verschuiven naar andere dagen van de week, maar «weglekken» naar winkels (al dan niet in het buitenland) die wel open zijn. Dit betekent inkomstenvermindering voor de betrokken winkelier. Het verlies kan hoger oplopen, doordat het producten betreft waarvoor mensen de zondag kiezen om gezamenlijk op stap te gaan en vaak bereid zijn aanzienlijke afstanden af te leggen. Hiertegenover staat dat er winkeliers kunnen zijn die nu geen gebruik (mogen) maken van zondagsopening en ervan zullen profiteren dat hun concurrenten niet langer op zondag geopend zullen zijn.

Uit opgaven van winkeliers blijkt dat de omzet op zondag sterk per branche verschilt en onder meer afhankelijk is van branche, geografische ligging en openingsmogelijkheden van concurrenten in het verzorgingsgebied. Het aandeel van de zondag in de weekomzet voor een supermarkt is 10–15% en loopt voor een outletcenter in het grensgebied op tot 37%. Het potentiële omzetverlies wordt door outletondernemers zelf becijferd op 30% van de weekomzet. Voor een aantal van de meest getroffen branches zouden de mogelijke negatieve effecten weliswaar kunnen worden verzacht met een uitzonderingsmogelijkheid voor winkels in schaars bewoonde gebieden maar dit zou het effect van de inkadering op winkelopening op zondag verminderen. Ook de mogelijkheid tot vrijstelling op grond van grensoverschrijdend verkeer (artikel 3, derde lid, onder b) biedt mogelijk enig soelaas, maar kan alleen worden toegepast voor opening van winkels aan de grensoverschrijdende doorgaande wegen in de grensregio's. Wanneer winkels als gevolg van de wetwijziging op zondag moeten sluiten, zal de werkgelegenheid in de detailhandel per saldo enigszins afnemen. Want hoewel de omzet zich deels zal verplaatsen naar andere dagen van de week of naar andere ondernemers, zal de arbeidsvraag niet volledig volgen. De extra omzet op werkdagen zal veelal met de reeds aanwezige bezetting worden gerealiseerd. De daling van de werkgelegenheid zal vooral jongeren en vrouwen treffen, omdat vooral zij op zondag werkzaam zijn in de detailhandel (Arbeidsmarkt in de detailhandel 2006, Hoofdbedrijfschap Detailhandel).

## **6.2. Milieu**

Winkelen op zondag brengt ook verplaatsingen van mensen met zich mee en daarmee milieulasten. Meer terughoudendheid bij het toestaan van winkelopening op zondag heeft echter niet of nauwelijks effecten voor het milieu, omdat de vrije tijd naar verwachting op een andere wijze zal worden ingevuld. De verplaatsingen zullen zich op andere bestemmingen richten en hoogstens voor een verschuiving van lasten kunnen zorgen. Omdat winkels in de grote steden, waar de milieuverontreiniging het grootst is, gezien hun toeristische aantrekkingskracht, mogelijk open zullen blijven, wordt niet verwacht dat de wetwijziging aldaar zal leiden tot milieuwinst.

## **6.3. Uitvoering**

De Winkeltijdenwet wordt uitgevoerd door gemeenten. Zij hebben (onder voorwaarden) de bevoegdheid om vrijstellingen en ontheffingen te verlenen. De voorgestelde wijziging heeft effecten voor de gemeenten die

al gebruikmaken van de toerismebepaling (157 gemeenten in april 2007) en voor gemeenten die het overwegen. De nadere inkadering van de toerismebepaling is mede ingegeven door de behoefte aan meer duidelijkheid over de voorwaarden aan het gebruik van de bepaling. Naast de voorwaarden die door de wijziging worden gesteld aan het gebruik van de bepaling worden ook eisen gesteld aan de belangenafweging en de motivering van het besluit. Vergeleken met de Winkeltijdenwet uit 1996 betekent dit, als een gemeente besluit na de wetswijziging de toerismebepaling te (blijven) benutten, een verhoging van de uitvoeringslasten. De VNG noemt dit in zijn brief een «enorme lastenverzwaring». Deze reactie lijkt zwaar aangezet. De meeste gemeenten die gebruik maken van de toerismebepaling kenden al een uitvoerig voorbereidingstraject voordat het besluit werd genomen. In de toelichting op de nadere eisen die worden gesteld aan de motivering wordt gemeenten bovendien vrijheid geboden bij de invulling daarvan. Hiermee hebben gemeenten ook zelf invloed op de nalevingskosten. De lastenverhoging van de wijziging kan daarom beperkt blijven en bovendien zullen de lasten zich in de meeste gemeenten eenmalig of incidenteel voordoen. Een getalsmatige inschatting van de extra uitvoeringslasten is lastig te maken.

Daar waar de wetswijziging leidt tot een herziening van het winkeltijdenbeleid op zondag is het zaak extra alert te zijn op overtredingen. Handhaving langs bestuursrechtelijke weg is de laatste jaren effectief gebleken. Gemeenten zijn hierover in 2006 per brief geïnformeerd (Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIII, nr. 36). Uit ervaringen van gemeenten blijkt dat de inning of zelfs de oplegging van een enkele dwangsom volstaat om ondernemers in de hele gemeente te disciplineren. Daarnaast blijft strafrechtelijke handhaving mogelijk.

De Raad voor de Rechtspraak verwacht niet dat de wetswijziging tot een noemenswaardige toename van de lasten voor de rechtspraak zal leiden. De Raad heeft afgezien van de mogelijkheid advies uit te brengen over het voorstel.

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

De voorgestelde wijziging van artikel 3, derde lid, onder a, bevat de nadere inkadering van de mogelijkheid om wegens de toeristische aantrekkingskracht van de gemeente ruimere winkeltijden toe te staan. Deze bepaling mag in de eerste plaats alleen nog worden toegepast als sprake is van toerisme met een substantiële omvang in de gemeente of een deel van de gemeente. Daarnaast blijft de eis gelden dat de toeristische aantrekkingskracht niet gelegen mag zijn in de ruimere winkelopeningstijden in de gemeente. Uit de zinsnede «ten behoeve van» aan het slot van de aanhef van artikel 3, derde lid, blijkt ten slotte dat de vrijstelling het bestaande (autonome) substantiële toerisme in de gemeente moet ondersteunen. De winkelopenstelling is immers geen doel op zichzelf, maar slechts een middel het autonome toerisme in de gemeente te ondersteunen.

Het voorgestelde artikel 3, zesde lid, verplicht een gemeenteraad die de toerismebepaling wil toepassen, bepaalde algemene belangen expliciet in de afweging te betrekken. Dit is in wezen een aanvulling op of verbijzondering van de algemene verplichting om bij besluitvorming alle relevante feiten te vergaren (artikel 3:2 Awb) en alle belangen redelijk af te wegen (artikel 3:4 Awb). Het voordeel hiervan is dat beter geborgd is dat bepaalde (algemene) belangen in de afweging worden betrokken.

Belangen die in ieder geval moeten worden betrokken zijn de gevolgen voor de lokale economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid, de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de gemeente.

Het voorgestelde artikel 3, zevende lid, stelt bijzondere eisen aan de motivering van een besluit op grond van artikel 3, derde lid, onder a. Dit betreft een aanvulling op en verbijzondering van de algemene eis dat besluiten moeten berusten op een draagkrachtige en kenbare motivering (artikelen 3:46 en 3:47 Awb). Tevens wordt hierdoor buiten twijfel gesteld dat deze motiveringseisen ook gelden als onderdelen van de vrijstellingsbesluiten als algemeen verbindende voorschriften moeten worden aangemerkt (artikel 3:1, eerste lid, onder b, Awb).

Het voorgestelde artikel 3, achtste lid, verklaart de bijzondere eisen aan de belangenafweging en de motivering van overeenkomstige toepassing op besluiten van burgemeester en wethouders omtrent verlening van ontheffingen op grond van een hen door de raad op grond van artikel 3, derde lid, onder a, toegekende bevoegdheid daartoe. De gemeenteraad toetst in dit geval bij toekenning van de bevoegdheid of aan de voorwaarden voor toekenning van die bevoegdheid is voldaan en of de toekenning van die bevoegdheid, de betrokken belangen afwegende, in het algemeen redelijk kan worden geacht. Burgemeester en wethouders toetsen vervolgens bij een aanvraag om ontheffing of verlening daarvan, gelet op de specifieke omstandigheden van dat geval, ook redelijk kan worden geacht.

#### *Onderdeel B*

Het voorgestelde artikel 10, tweede lid, verzekert dat tegen een besluit omtrent verlening van een vrijstelling op grond van artikel 3, derde lid, onder a, beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven kan worden ingesteld, ook als een dergelijk besluit of een onderdeel ervan, als algemeen verbindend voorschrift aangemerkt wordt. Hoewel, overeenkomstig het kabinetsstandpunt in het kader van evaluatie van de Awb (Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 16), in het algemeen geen beroep tegen algemeen verbindende voorschriften wordt opengesteld, is in dit geval een uitzondering op dit uitgangspunt gerechtvaardigd. Hiervoor kunnen de volgende, in onderlinge samenhang te lezen argumenten, worden genoemd:

- Toeristische vrijstellingsbesluiten hebben een «hybride» karakter. Het zijn concretiserende besluiten van algemene strekking voor zover zij het algemene verbod op zondagopenstelling op grond van artikel 2 naar tijd en plaats beperken. Echter, voor zover aan de besluiten beperkingen en voorschriften zijn verbonden die zelfstandige normen inhouden die voor een onbepaalde groep personen gelden en die voor herhaalde toepassing vatbaar zijn, zouden zij in zoverre als algemeen verbindend voorschrift kunnen worden aangemerkt. Het zwaartepunt van deze besluiten ligt op het «concretiserende karakter» ervan; voor zover er zelfstandige normen worden gesteld, heeft dit een afgeleid karakter. Hoewel de jurisprudentie ertoe neigt dit soort vrijstellingen als concretiserend besluit van algemene strekking en dus als beroepbaar te kwalificeren, bestaat hierover nog geen volstrekte zekerheid. De jurisprudentie heeft betrekking op generieke «12 zondagen»-vrijstellingen (vgl. Pres. CBb 30 september 1997, KG 1997, 324, Den Haag; CBb 6 oktober 2004, AB 2004, 448, IKEA/Barendrecht; CBb 18 oktober 2006, nr. AWB 05/573 IKEA/Barendrecht II) of om uitvoeringsbesluiten (vgl. Vzr, CBb 26 september 2007, nr. AWB 07/523 (Roosendaal/St. Keerpunt)). Er zijn geen zaken bekend waarin werd geprocedeerd tegen een toeristische vrijstelling als zodanig. Met de voorgestelde bepaling wordt buiten twijfel gesteld dat de toeristische vrijstellingsbesluiten integraal vatbaar worden voor beroep.

- Indien tegen vrijstellingsbesluiten geen (integraal) beroep openstaat, hangt het af van de juridische constructie af bij welke rechter kan worden opgekomen tegen een besluit tot zondagopenstelling wegens de toeristische aantrekkingskracht van de gemeente: bij een vrijstellingsconstructie zou moeten worden opgekomen bij de burgerlijke rechter, terwijl bij een ontheffingsconstructie bij de bestuursrechter moeten worden opgekomen. Deze rechtsmachtverdeling is niet overzichtelijk en kan leiden tot divergerende jurisprudentie.
- Bij toeristische vrijstellingsbesluiten kunnen categorieën personen worden gespecificeerd die in verhouding tot anderen in zodanige mate in hun belangen kunnen worden geraakt dat zij een rechtens te respecteren belang hebben om die besluiten te kunnen laten toetsen. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan de bewoners van het gebied waarop een vrijstelling betrekking heeft en die daardoor op zondag met extra overlast worden geconfronteerd, aan winkeliers (net) buiten het vrijstellingsgebied die concurrentienadeel kunnen ondervinden of aan winkeliers in het vrijstellingsgebied die uit concurrentieoverwegingen min of meer gedwongen worden hun winkel op zondag open te stellen. Niet uitgesloten is zelfs dat deze personen worden getroffen in «burgerlijke rechten» in de zin van artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zodat ook uit die bepaling een recht op toegang tot een rechter voortvloeit.
- Een bestuursrechtelijke rechtsgang ligt meer in de rede dan een rechtsgang bij de burgerlijke rechter (als «restrechter»). Immers, het gaat om geschillen die typisch bestuursrechtelijk van aard zijn. Een bestuursrechtelijke rechtsgang is bovendien meer laagdrempelig en minder kostbaar dan een civiele procedure.

De bestaande bevoegdheid van de Kroon tot spontane vernietiging is geen alternatief voor een beroep bij een rechter. Spontane vernietiging is een instrument van bestuurlijk toezicht, terwijl beroep bij de rechter individuele rechtsbescherming beoogt. Het «Beleidskader spontane vernietiging» (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 75) geeft aan in welke gevallen dit instrument toepassing kan krijgen. Dit is met name het geval als door de uitoefening van een gemeentelijke bevoegdheid de constitutionele verhoudingen worden doorkruist. Dit wetsvoorstel laat de bevoegdheid tot spontane vernietiging onverlet.

De verruimde beroepsmogelijkheid strekt zich niet uit tot de besluiten op grond van artikel 3, derde lid, onder a, tot toekenning door de raad van een bevoegdheid aan burgemeester en wethouders ontheffing te verlenen. Hoewel uit de jurisprudentie blijkt dat dit een algemeen verbindend voorschrift is (vgl. CbB 6 oktober 2004, nr. AWB 04/204 t.n.v. IKEA/gemeente Barendrecht, AB 2004, 448), is het, anders dan bij een vrijstelling, uit oogpunt van rechtsbescherming niet nodig om tegen een dergelijk besluit zelfstandig beroep open te stellen. Belanghebbenden worden door een dergelijk besluit als zodanig niet in hun belangen getroffen. Toekenning van een ontheffingsbevoegdheid betekent immers nog niet dat de winkels daadwerkelijk open mogen op zondag, daarvoor is eerst nog een ontheffing nodig. Tegen een dergelijke ontheffing kan beroep worden ingesteld en in het kader van dat beroep kan en moet de rechter (exceptief) toetsen of de raad op grond van artikel 3, derde lid, onder a, bevoegd was de ontheffingsbevoegdheid toe te kennen aan burgemeester en wethouders.

## **Artikel II**

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat besluiten op grond van artikel 3, derde lid, onderdeel a, van de Winkeltijdenwet, die van kracht waren voor het tijdstip waarop dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, nog gedurende een jaar na dat tijdstip hun gelding behouden, ook als die besluiten niet voldoen aan de nieuwe eisen die vanaf dat tijdstip

voor deze besluiten gelden. Gemeenten die thans een toeristisch regime in hun Winkeltijdenverordening hebben dat niet aan de eisen van het onderhavige wetsvoorstel voldoet, hebben dus vanaf het tijdstip waarop dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, een jaar om hun verordening op dit punt aan te passen of in te trekken. Na afloop van dit jaar verliest de verordening op dit punt verbindende kracht. Dit geldt ongeacht of het besluit al enige jaren gelden genomen was of vlak voor het van kracht worden van de met dit wetsvoorstel voorziene wijziging van de wet.

Het tweede lid bepaalt dat besluiten op grond van artikel 3, derde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet waartegen op het tijdstip waarop dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, nog beroep open staat, de verruimde beroepsmogelijkheid op grond van het door artikel I, onderdeel b, gewijzigde artikel 10 van de Winkeltijdenwet niet van toepassing is. De reden hiervoor is dat de gemeenten anders plotse-ling met beroepszaken kunnen worden geconfronteerd, waarmee zij bij het nemen van het besluit geen rekening konden houden. Het in dit wets-voorstel ontwikkelde toetsingskader voor zulke besluiten is op die, onder het oude recht, tot stand gekomen besluiten niet van toepassing. Het gaat naar verwachting om een beperkt aantal besluiten, te weten besluiten die zijn genomen uiterlijk zes weken vóór het tijdstip waarop dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden. Immers, van besluiten die meer dan zes weken vóór dat tijdstip zijn genomen en bekendgemaakt, is op dat tijdstip de bezwaar- en beroepstermijn verstreken, zodat die besluiten in de regel rechtens onaantastbaar zullen zijn geworden. Op besluiten die zijn genomen en bekendgemaakt na het tijdstip waarop dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, is de verruimde beroepsmogelijkheid uiteraard onverkort van toepassing

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