

Vergaderjaar 2009–2010

30 914

Voorstel van wet van de leden Van der Vlies en Gesthuizen tot verduidelijking van de toerismebeperking en de regels voor avondwinkels in de Winkeltijdenwet

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. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2009

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen die in de eerste termijn van de plenaire behandeling op 27 oktober jl. van de zijde van Uw Kamer gesteld zijn over bovenvermelde wetsvoorstellen.

Gelet op de hoeveelheid en complexiteit van de vragen leek het mij raadzaam om, vooruitlopend op de verdere behandeling van de wetsvoorstellen volgende week, Uw Kamer alvast een schriftelijke reactie op een aantal van deze vragen te doen toekomen. Deze reactie treft u aan in de bijlage bij deze brief.

Bij de verdere behandeling van de wetsvoorstellen zal ik uiteraard de overige vragen beantwoorden.

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

Toerisme

De heer Van der Ham (D66) en mevrouw Gerkens (SP) vroegen wat toerisme is en of ik kon ingaan op mijn definitie van toerisme. De heer Van der Ham (D66) vroeg ook hoe ik aankijk tegen de definitie van toerisme van het CBS. Ook vroeg hij mij of ik het CBS ga vragen deze definitie aan te passen.

Het CBS hanteert de volgende definitie voor toerisme: de activiteiten van personen die reizen naar en verblijven op plaatsen buiten hun normale omgeving, voor niet langer dan een (aaneengesloten) jaar, om redenen van vrijetijdsbesteding, zaken en andere doeleinden die niet zijn verbonden met het uitoefenen van activiteiten die worden beloond vanuit de plaats die wordt bezocht. Het CBS hanteert vervolgens twee criteria waaraan voldaan moet zijn: 1) bezoeken die langer duren dan twee uur en die 2) gedaan zijn vanuit een recreatief toeristisch of zakelijk toeristisch motief. Deze definitie is erg ruim en funshoppen zou onder deze definitie kunnen vallen. In het kader van de Winkeltijdenwet geldt een andere definitie van het begrip toerisme. Daar geldt dat de toeristische aantrekkingskracht van de gemeente autonoom moet zijn, dat wil zeggen dat zij losstaat van de winkelopening op zondag in de gemeente. Uit de wetsgeschiedenis van de Winkeltijdenwet blijkt verder dat toeristische aantrekkingskracht in de zin van deze wet vereist dat: (a) er sprake moet zijn van toeristische aantrekkingskracht gelegen in bijvoorbeeld natuurof steden-schoon, toeristische recreatiecentra en toeristische evenementen, waar de publieksstroom ook van buiten het directe verzorgingsgebied op afkomt en (b) de behoefte aan winkel- en andere koopfaciliteiten in die gemeente daarvan een gevolg is (Kamerstukken II 1990/91, 21 963, nr. 3, p. 8). Deze omschrijving is blijkens recente jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven nog steeds richtinggevend voor de uitleg van de wet.

Om aan de toerismebepaling te kunnen voldoen, moet er op grond van het wetsvoorstel sprake zijn van substantieel toerisme. Er is voor gekozen om geen kwantitatieve criteria in het wetsvoorstel op te nemen die aangeven wanneer er sprake is van substantieel toerisme. De beoordeling of een gemeente voldoet aan de toerismebepaling vraagt om lokaal maatwerk. Het is daarom de gemeenteraad die beoordeelt of er sprake is van substantieel toerisme zonder dat daar «harde» criteria voor zijn vastgelegd.

Ik ga het CBS niet vragen om de definitie van toerisme aan te passen. De huidige Winkeltijdenwet en het wetsvoorstel gaan uit van een andere definitie van toerisme. Duidelijk is dat de Winkeltijdenwet als uitgangspunt heeft dat de aantrekkingskracht van het toerisme geheel of nagenoeg geheel gelegen moet zijn buiten de verkoopactiviteiten. Funshoppen kan in de zin van de Winkeltijdenwet dan ook niet worden gezien als toerisme. Het komt wel vaker voor dat er verschillende definities van een begrip zijn. Een begrip kan binnen een bepaalde (wettelijke) context een specifieke betekenis hebben.

Mevrouw Gerkens (SP) vroeg wat «toerisme van substantiële omvang» is en welke criteria gemeenten hanteren. Zij vroeg ook hoe burgers, werknemers en belanghebbenden zicht kunnen krijgen op de criteria die de gemeenten hanteren.

Een aantal belangrijke indicatoren voor de vraag of er sprake is van substantieel toerisme in de gemeente kunnen zijn: de inkomsten van de toeristische sector en inkomsten in verband met de toeristische sector voor bijvoorbeeld horeca. Daarnaast kunnen 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 worden gebruikt om te bepalen of sprake is van toerisme met een substantiële omvang. Substantieel toerisme is een begrip dat toegepast dient te worden op de specifieke omstandigheden van iedere gemeente afzonderlijk. Gemeenten verschillen van elkaar, qua omvang, maar ook qua lokale economie. Iedere gemeente dient daarom zelf na te gaan of de toeristische sector van substantiële betekenis is voor die specifieke gemeente en lokale economie. Het wetsvoorstel biedt gemeenten de ruimte voor maatwerk.

De gemeenteraad bepaalt eerst of er sprake is van substantieel toerisme. Vervolgens maakt de gemeenteraad een belangenafweging. Het wetsvoorstel leidt er ook toe dat het besluit moet worden gemotiveerd. Deze motivering dient grondig inzicht te geven in de belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt. Belanghebbenden kunnen kennis nemen van de besluitvorming van gemeenten. Het staat gemeenten natuurlijk ook vrij om vooruitlopend op de definitieve besluitvorming beleidsnota's of beleidsregels te ontwikkelen. Daarmee zou belanghebbenden ook vooraf al enige duidelijkheid kunnen worden geboden.

De heer Van der Staaij (SGP) vroeg waar het verschil in het gebruik van de toerismebepaling in het CPB-rapport vandaan komt en hoe dit zich verhoudt tot de uitkomsten van de evaluatie van de Winkeltijdenwet in 2006, waaruit bleek dat in 20% van de gemeenten een toeristisch regime van toepassing is. Ook vroeg hij of het klopt dat steeds meer gemeenten de toerismebepaling van stal halen en dat het toeristisch regime op deze manier meer een regel dan een uitzondering dreigt te worden.

Ik heb in 2007 zelf onderzoek gedaan en in 2009 Stratus onderzoek laten doen naar het gebruik van de toerismebepaling en het aantal koopzondagen. Er zijn in Nederland op dit moment 185 gemeenten die een toeristisch regime in de Winkeltijdenverordening hebben opgenomen. Dit is bijna 42% van de gemeenten. In 2007 waren dit er 157. Dat gemeenten een toeristisch regime in hun Winkeltijdenverordening hebben opgenomen, zegt echter nog weinig over de omvang van de winkelopening op zondag die op basis van dat regime in die gemeente mogelijk wordt gemaakt. Een toeristisch regime kan beperkt zijn naar een bepaald gebied of seizoen. De toerismebepaling kan worden 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.

De heer Van der Ham (D66) vroeg hoe om te gaan om met outsiders in de toerismesector en met gemeenten die zich op deze manier willen profileren en kwalificeren voor die toerismebepaling. Verder vroeg hij of ik de mening deel dat de definitie van toerisme ontoereikend is voor bijvoorbeeld een nieuwe toetreders als Batavia Stad.

Ik vind niet dat de definitie van toerisme ontoereikend is voor nieuwe toetreders. Afwijking van de hoofdregel van de Winkeltijdenwet vereist een specifieke rechtvaardiging en kan alleen als sprake is van substantieel en autonoom toerisme. Gemeenten die hun toeristische aantrekkingskracht willen vergroten, kunnen dit doen door toeristische attracties binnen de gemeentegrenzen te ontwikkelen. Zodra er sprake is van substantieel toerisme, dat losstaat van de winkelopening op zondag, kunnen zij gebruik maken van de toerismebepaling.

Gemeentelijke autonomie en centraal toezicht

Mevrouw Gerkens (SP) vroeg of ik het met haar eens ben dat de overheid een kernrol vervult in het deugdelijk functioneren van de samenleving en de markt en dat juist nu niet alles aan de markt overgelaten kan worden. Ook vroeg zij of ik het met haar eens ben dat de markt zich zonder regels niet houdt aan de principes van eerlijke concurrentie en dat er daarom regels en toezicht op die regels nodig zijn.

De overheid speelt inderdaad een belangrijke rol in de samenleving en is in veel gevallen een belangrijke partner voor burgers en bedrijven. Het betreft daarbij echter geen keuze tussen markt of overheid, maar juist de keuze voor de juiste mix van markt en overheid. Voorliggend wetsvoorstel volgt deze benadering, door als overheid op landelijk niveau kaders te stellen en deze op lokaal niveau in te vullen. De invulling op lokaal niveau kan geschieden in overleg met burgers en bedrijven (de markt), zodat de gemaakte keuzes een goede afspiegeling vormen van de verschillende belangen.

Dat voor een goede marktordening en eerlijke concurrentieverhoudingen regels nodig zijn en dat daarop toezicht wordt gehouden is op zichzelf juist. Daarom is er onder meer een Winkeltijdenwet. Die wet kan langs twee sporen worden gehandhaafd, namelijk strafrechtelijk en bestuursrechtelijk. Hiermee zijn er mechanismen voor het houden van toezicht op en voor de handhaving van de wet.

Met het wetsvoorstel wordt de decentrale uitvoering van de wet gehandhaafd. Het besluit van gemeenten over de toepassing van de toerismebepaling dient niet te worden onderworpen aan een vorm van preventief of repressief centraal toezicht. Er bestaat wel behoefte aan een juridische toets op het besluit van de gemeenten. Belanghebbenden (bijvoorbeeld inwoners en winkeliers) die van mening zijn dat de gemeenteraad onvoldoende aandacht heeft geschonken aan de in de wet vastgelegde voorwaarden, kunnen het besluit van de gemeente daarom ter toetsing voorleggen aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

De heer Van der Ham (D66) vroeg om een reactie van mij op de vraag hoe ik tegenover de democratische verhoudingen en de verhoudingen met lagere overheden sta. Ook vroeg hij naar mijn mening dat lokale overheden en daarmee ook burgers door de twee voorstellen beperkt worden in hun ruimte om een eigen afweging te maken en of ik van mening ben dat de lokale overheid juist het beste zicht heeft op de behoeftes van de lokale economie en bevolking.

Ik ben het met de heer Van der Ham (D66) eens dat gemeenten zelf het beste in staat zijn om te beoordelen of een gemeente voldoet aan de toerismebepaling en de belangenafweging te maken. Ik hecht zeer aan democratische verhoudingen en aan goede verhoudingen met de lagere overheden. Daarom wordt de decentrale uitvoering van de wet gehandhaafd. Dit stelt de gemeente in staat om een – democratisch gelegitimeerd – besluit te nemen dat aansluit bij de lokale situatie. Dit neemt echter niet weg dat binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat als Nederland de centrale overheid – ook democratisch gelegitimeerd – grenzen mag stellen waarbinnen de gemeenten moeten blijven bij de uitvoering van de wet.

Mevrouw Van Gent (GroenLinks) wijst op de brief van de VNG. Zij is benieuwd naar mijn reactie op de brief.

Een belangrijk uitgangspunt van de Winkeltijdenwet is dat winkels op zondag gesloten zijn. Op grond van de toerismebepaling kunnen gemeenten vrijstelling van deze hoofdregel verlenen. Ik vind dat de wetgever de kaders moet vaststellen, waarbinnen de gemeenten hun

bevoegdheid kunnen uitoefenen. Ik ben dan ook geen voorstander van het pleidooi van de VNG om de gemeenten daar helemaal vrij in te laten.

Kleine ondernemers en werknemers

Mevrouw Gerkens (SP) merkt op dat het wetsvoorstel niet rept over de kleine zelfstandige of over winkelpersoneel en vroeg waarom dit zo is. Ook vroeg zij of ik erken dat de kleine zelfstandige winkelier in een benarde positie zit. Daarnaast vroeg de heer Van der Staaij (SGP) waarom juist de belangen van de kleine winkeliers en de werknemers niet explicieter in het wetsvoorstel tot uitdrukking zijn gebracht.

Het wetsvoorstel komt ten goede van de kleine winkelier. Met het wetsvoorstel wordt immers beoogd dat de besluitvorming omtrent het gebruik van de toerismebepaling zorgvuldiger zal geschieden. Ook 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 concurrentiepositie van kleine winkeliers verbetert ten opzichte van de positie van winkelketens. Het wetsvoorstel brengt dus voordelen voor de kleine ondernemer mee. Bovendien kunnen de belangen van kleine winkeliers vallen onder de in het voorgestelde artikel 3, zesde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet genoemde belangen van de werkgelegenheid en economische bedrijvigheid en het onder het voorgestelde artikel 3, zesde lid, onder c, van die genoemde belang van de leefbaarheid.

De belangen van werknemers om al dan niet op zondag te werken, worden beschermd door artikel 5:6 van de Arbeidstijdenwet. Arbeid op zondag is alleen mogelijk onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld wanneer deze arbeid voortvloeit uit de aard van de arbeid. Ook bedrijfsomstandigheden, zoals winkelopening, kunnen arbeid op zondag noodzakelijk maken, maar in dat geval is overeenstemming met het medezeggenschapsorgaan vereist en verricht de werknemer uitsluitend arbeid op zondag indien hij daar voor dat geval uitdrukkelijk mee instemt. Aangezien de werknemersbelangen al worden beschermd door de Arbeidstijdenwet is het niet nodig om deze belangen nogmaals in deze wet te beschermen. De Winkeltijdenwet is niet de plek om arbeidsvoorwaarden (arbeids- en rusttijden) te regelen.

Mevrouw Blanksma-van den Heuvel (CDA) vroeg of werknemers impliciet dan wel expliciet gedwongen worden om op zondag te werken. Ook vroeg zij of ik weet of er toch sprake is van enige dwang en of er oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de Arbeidstijdenwet.

Tot nu toe bereiken mij geen concrete aanwijzingen dat werknemers worden gedwongen om op zondag te werken of dat de Arbeidstijdenwet in de praktijk niet goed werkt. Wel zal mijn ambtgenoot, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in het kader van de Arbeidstijdenwet binnenkort een evaluatie starten om te bekijken in welke gevallen in collectieve arbeidsovereenkomsten zondagsarbeid is opgenomen. Deze evaluatie kan meer duidelijkheid geven over de werking van genoemde wet in de praktijk.

Mevrouw Gerkens (SP) vroeg of ik het eens ben met de stelling dat de winkels in Nederland in principe op zondag gesloten zijn, of ik erken dat het nodig is om het misbruik van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet aan te pakken, en dat oog voor het kleinbedrijf en de werknemers in het wetsvoorstel thuishoort.

Het uitgangspunt van de Winkeltijdenwet is inderdaad dat winkels op zonen feestdagen gesloten moeten zijn. De toerismebepaling is hier een uitzondering op. Het wetsvoorstel heeft tot doel het oneigenlijk gebruik van deze toerismebepaling tegen te gaan. Zoals ik reeds heb aangegeven, kunnen de belangen van kleine winkeliers vallen onder de in het wetsvoorstel genoemde belangen en worden daarmee ook beschermd. Voor de werknemersbelangen geldt dat deze al worden beschermd door de Arbeidstijdenwet. Daarom is het niet nodig deze belangen nogmaals in de Winkeltijdenwet te beschermen.

Mevrouw Blanksma-van den Heuvel (CDA) vroeg of ik kan bevestigen dat de wet zo moeten worden geïnterpreteerd dat gemeenten expliciet moeten aangeven welke gevolgen een besluit heeft voor het plaatselijk midden- en kleinbedrijf of dat gemeenten daar in ieder geval op moeten ingaan.

De concrete toepassing van de toerismebepaling vereist een afweging van de daarbij betrokken belangen. De belangen van kleine winkeliers kunnen vallen onder de in het voorgestelde artikel 3, zesde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet genoemde belangen van de werkgelegenheid en economische bedrijvigheid en het onder het voorgestelde artikel 3, zesde lid, onder c, van die wet genoemde belang van de leefbaarheid. Het wetsvoorstel leidt er ook toe dat het besluit moet worden gemotiveerd. Deze motivering dient een grondig inzicht te geven in de belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt. Hoe uitdrukkelijk de gemeente de belangen van de kleine winkelier heeft meegenomen in zijn besluitvorming, blijkt uit de motivering. Het is aan de gemeenten om te bepalen in hoeverre deze belangen in hun belangenafweging een rol spelen.

Ook vroeg mevrouw Blanksma-van den Heuvel (CDA) of het mkb bedreigd wordt in zijn voortbestaan door de uitbreiding van het aantal koopzondagen.

Uit het CPB-rapport blijkt 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 concurrentiepositie van kleine winkeliers verbetert ten opzichte van de positie van winkelketens. Ik onderschrijf niet de opvatting dat het mkb bedreigd wordt in zijn voortbestaan door de uitbreiding van het aantal koopzondagen.

De in het wetsvoorstel genoemde belangen

De heer Van der Ham (D66) vroeg waarom door het openstellen van winkels op zondag de zondagsrust voor degenen die niet willen winkelen of werken, wordt verstoord. Ook vroeg hij wat de invloed is van de koopzondagen op de leefbaarheid en de zondagsrust.

Koopzondagen kunnen leiden tot extra drukte en verkeer. Dit kan leiden tot verstoring van de zondagsrust en de leefbaarheid. Deze belangen dienen ook expliciet door de gemeenten te worden meegewogen. Het is niet zo dat zondagsopenstelling direct hoeft te leiden tot een extra gevaar voor de openbare orde, veiligheid of leefbaarheid. Extra openstelling op deze dag kan echter wel één dag extra hinder en overlast betekenen.

Mevrouw Ortega-Martijn (ChristenUnie) vroeg hoe in de praktijk duidelijk wordt dat economische bedrijvigheid in het voorgestelde artikel 3 van de Winkeltijdenwet niet alleen om de financiële maar ook om de kwetsbare

belangen gaat. Ook vroeg zij of ik bereid ben om hierover met gemeenten in gesprek te gaan om te komen tot een meer uitgebalanceerde belangenafweging.

In de Nota naar aanleiding van het Verslag (Kamerstukken II 2008/09, 31 728, nr. 16) is duidelijk aangegeven dat onder de economische bedrijvigheid en werkgelegenheid tevens de belangen van bijvoorbeeld de kleine winkelier kunnen vallen. Het is echter aan de gemeenten om te bepalen hoe zij deze belangenafweging in de praktijk toepassen.

De gemeenten moeten een zorgvuldige belangenafweging maken, waarbij zij alle belangen meenemen. Een aanvullend gesprek hierover met de gemeenten acht ik niet nodig. Gemeenten zijn zelf het beste in staat om de belangenafweging te maken en zijn hier binnen de kaders van de wet vrij in. Ik wil niet in deze bevoegdheid treden.

Economische gevolgen

De heer Van der Ham (D66) vroeg wat dit wetsvoorstel of het initiatiefvoorstel van de indieners aan werkgelegenheid gaat kosten.

Uit onderzoek van het CPB naar de economische gevolgen blijkt dat het wetsvoorstel van het kabinet mogelijk een verlies aan werkgelegenheid betekent van hoogstens 2000 arbeidsjaren (voltijdbanen) op de korte termijn. Rekening houdend met de deeltijdfactor kan het om 12 000 deeltijdbanen/personen gaan. Op de lange termijn geldt een mogelijk verlies aan werkgelegenheid van enkele honderden arbeidsjaren. De effecten van het initiatiefvoorstel op de werkgelegenheid zijn mij niet bekend.

Mevrouw Blanksma-van den Heuvel (CDA) vroeg hoe de onderbouwing heeft plaatsgevonden van het aantal koopzondagen dat mogelijk gaat verdwijnen. Ook vroeg zij of ik kan aangeven of de berekeningen van het CPB juist zijn en die van de RND dus onjuist.

Het CPB heeft aan de hand van criteria ingeschat welke gemeenten mogelijk in de toekomst niet meer kunnen voldoen aan de toerismebepaling. Het CPB is er hierbij van uitgegaan dat het aantal koopzondagen van deze gemeenten daardoor terugvalt naar het maximum van twaalf koopzondagen op jaarbasis. Vervolgens heeft het CPB de daling in het aantal koopzondagen uitgezocht door het verschil te nemen tussen het huidige aantal koopzondagen in deze gemeenten en het maximum van twaalf koopzondagen. De som van deze verschillen levert volgens het CPB een mogelijke vermindering van 700 koopzondagen voor deze gemeenten gezamenlijk op, op een totaal van 6000 koopzondagen in Nederland.

Om de economische gevolgen van het wetsvoorstel in kaart te brengen, heeft het CPB een inschatting gemaakt van het aantal gemeenten dat op basis van het wetsvoorstel mogelijk geen gebruik meer zal maken van de toerismebepaling. Het CPB heeft onderzocht wat de gevolgen hiervan zijn voor de werkgelegenheid en omzet/BBP. De besluitvorming of een gemeente aan de toerismebepaling voldoet, ligt echter bij gemeenten. Het aantal gemeenten dat in de toekomst niet meer zal kunnen voldoen aan de toerismebepaling kan afwijken van het aantal dat in het CPB-rapport wordt genoemd. Bovendien kan het andere gemeenten betreffen dan in de gemeenten die in het rapport staan vermeld. Het CPB is echter de instantie binnen Nederland die gespecialiseerd is in het onderzoeken van economische gevolgen. Het CPB geeft mijns inziens goed richting aan de impact van een vermindering van het aantal koopzondagen op de werkgelegenheid. De RND gaat uit van een banenverlies van 24 000 banen. Indien dit deeltijdbanen betreft, komt dit overeen met 4000 arbeidsjaren (voltijd-

banen). De onderbouwing van de berekeningen van het RND zijn mij echter niet bekend.

Mevrouw Van Gent (GroenLinks) vroeg om een vergelijkend onderzoek naar de economische gevolgen: a. bij aanscherping van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet en b. bij het geven van gemeentelijke vrijheid voor het bepalen van het aantal koopzondagen per jaar. De heer Elias (VVD) vroeg of er nog een CPB-onderzoek komt.

Het huidige CPB rapport over de mogelijke economische gevolgen geeft mijns inziens goed richting aan de impact van een vermindering van het aantal koopzondagen op de werkgelegenheid en omzet/BBP. Extra onderzoek komt niet tegemoet aan de, ook door Uw Kamer gewenste, voortvarendheid van de behandeling van dit wetsvoorstel.

Concurrentie

Mevrouw Gerkens (SP) vroeg of ik erken dat er een oneerlijk concurrentievoordeel ontstaat wanneer winkels onterecht open mogen zijn op zondag, terwijl andere winkels dat niet kunnen evenaren. Ook vroeg zij hoe ik garandeer dat gemeenten een eerlijke en goede afweging maken en niet vanuit een louter commercieel belang kijken. Voorts vroeg zij of ik kan ingaan op de stelling dat gemeenten met elkaar concurreren op dit punt.

In het huidige wetsvoorstel is er voor gekozen om de toerismebepaling te handhaven en deze dusdanig aan te passen dat oneigenlijk gebruik daarvan tegen wordt gegaan. De Winkeltijdenwet kan leiden tot verschillen tussen gemeenten, maar de gemeente Amsterdam is nu eenmaal verschillend van bijvoorbeeld de gemeente Staphorst. De gemeenten moeten wel binnen de kaders van de Winkeltijdenwet blijven.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat gemeenten een zorgvuldige belangenafweging moeten maken. Gemeenten worden verplicht om in ieder geval de volgende belangen te betrekken: de belangen van de lokale economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid, de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde. De rechter kan toetsen of alle belangen in de afweging worden betrokken en of de gemeenteraad op basis van de afweging van alle belangen in redelijkheid tot zijn besluit kon komen. Ik ben van mening dat hiermee voldoende is gegarandeerd dat de besluitvorming binnen een gemeente zorgvuldig geschiedt.

Zoals in de Nota naar aanleiding van het Verslag staat aangegeven, heeft Stratus, een marktonderzoeksbureau, een telefonische enquête afgenomen bij gemeenten. Uit dit onderzoek is gebleken dat 43 van de ondervraagde gemeenten aangeven rekening te houden met koopzondagen in andere gemeenten. Ongeveer 33% van deze gemeenten zorgt ervoor geen zondagsopening te hebben als de omliggende gemeenten zondagsopenstelling hebben. Ongeveer een gelijk deel van de gemeenten zorgt ervoor dat de zondagsopenstelling juist wel plaats vindt op dezelfde dag als de omliggende gemeenten. Er is dus sprake van enige beleidsconcurrentie, maar deze is beperkt.

Amsterdam

Mevrouw Gerkens (SP) vroeg of zij het goed heeft als zij mijn wetsvoorstel zo leest, dat als Amsterdam zegt: wij zijn een toeristische gemeente omdat wij zoveel bezoekers in het centrum hebben, ook openstelling van winkels in Osdorp volgens mij prima is. Ook vroeg zij hoe het dan kan dat de deelgemeente niet direct heeft ingegrepen, maar juist ging pleiten voor een toeristisch regime voor heel Amsterdam.

De bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen, berust op grond van de toerismebepaling bij de gemeenteraad. Die kan, als aan de voorwaarden daartoe is voldaan, een vrijstelling voor de gehele gemeente verlenen. Indien deelgemeenten zijn ingesteld, kan de gemeenteraad deze bevoegdheid overdragen aan de deelgemeenteraden, die vervolgens, als aan de voorwaarden daartoe is voldaan, vrijstelling voor hun deelgemeente kunnen verlenen. Dat is een beslissing waar ik niet in kan en wil treden. In Amsterdam is de bevoegdheid momenteel overdragen aan de deelgemeenteraden.

Een gemeenteraad kan er voor kiezen om de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen op grond van de toerismebepaling, zelf te houden of weer naar zich toe te trekken. Indien de gemeenteraad van Amsterdam dit laatste zou doen en kan aantonen dat er sprake is van autonoom toerisme in de gemeente, is zij op grond van de huidige Winkeltijdenwet bevoegd zondagsopening toe te staan in de gehele gemeente. De bevoegdheid is niet beperkt tot het «toeristisch gebied». Het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet brengt hierin geen verandering.

Mevrouw Ortega-Martijn (ChristenUnie) vroeg of ik met de uitspraak dat het aan gemeenten is om gebieden af te bakenen, gemeenten niet op het verkeerde been zet. Immers, bij de rechterlijke uitspraak in Amsterdam-Noord komt het er juist op neer dat gemeenten toeristisch gebied moeten afbakenen.

Er zijn twee rechterlijke uitspraken over de toepassing van de toerismebepaling in Amsterdam Noord, te weten de uitspraak van de voorzieningenrechter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 11 maart 2009 (LJN: BH5474) en de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam van 10 juli 2009 (LJN: BJ2394). In beide uitspraken heeft de rechter gekeken naar de toeristische aantrekkingskracht van de deelgemeente Amsterdam-Noord als geheel. De rechter heeft beoordeeld of de deelraad in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen de deelgemeente Amsterdam-Noord als toeristisch gebied aan te merken. De rechter komt tot de conclusie dat dit niet het geval is, omdat de deelgemeente onvoldoende toeristische aantrekkingskracht heeft en dat het stadsdeel dus onrechtmatig heeft gehandeld door een toeristische vrijstelling voor de deelgemeente te verlenen. De uitspraken over Amsterdam-Noord tonen aan dat de woorden «toerisme» en «aantrekkingskracht voor dat toerisme» strikt dienen te worden geïnterpreteerd. De gemeente moet kunnen aantonen dat er sprake is van autonoom toerisme in de gemeente en op grond van het wetsvoorstel dat er sprake is van substantieel en autonoom toerisme. Indien daarvan geen sprake is, kan geen vrijstelling worden verleend. De uitspraken laten zich naar mijn mening niet uit over het (verplicht) afbakenen van delen van de (deel)gemeente, waar zich toeristische trekpleisters bevinden.

Claims

Mevrouw Blanksma-van den Heuvel (CDA) vroeg wat er gebeurt als een gemeente naar aanleiding van deze wetswijziging besluit om voortaan winkels op zondag te sluiten, wat voor consequenties dat kan hebben voor die gemeente en voor de overheid. Hieraan verbond zij de vraag naar de mogelijkheid van eventuele financiële claims.

De kans dat met succes een financiële claim bij de overheid kan worden gelegd in verband met een mogelijke beperking van het aantal koopzondagen in een gemeente als gevolg van de voorgestelde wetswijziging, schat ik als zeer gering in. Relevant hierbij is dat de beperking direct voortvloeit uit (de wijziging van) een formele wet. De formele wetgever heeft grote mate van vrijheid ten aanzien van de vaststelling van wetten; deze

vrijheid wordt slechts begrensd door «hogere» regelingen (internationale verdragen) en algemene rechtsbeginselen. Dit wetsvoorstel blijft naar mijn mening binnen deze grenzen. Hierbij is van belang dat (financieel) nadeel dat voor een burger kan voortvloeien uit (de wijziging van) een wet slechts in bijzondere gevallen behoeft te worden gecompenseerd. Factoren die hierbij een rol spelen zijn de ingrijpendheid en voorzienbaarheid van de wettelijke maatregel.

De beperking van het aantal koopzondagen als gevolg van het wetsvoorstel is relatief gering. Er resteert immers nog steeds een groot aantal dagen en uren in de week waarop de winkels open mogen zijn. Het wetsvoorstel laat ook de «12-zondagen vrijstelling» onverlet. Er blijft dus nog steeds zondagopenstelling mogelijk. Het wetsvoorstel voorziet voorts in een overgangstermijn van één jaar voor gemeenten om hun bestaande toeristische vrijstellingen aan te passen. Dit stelt gemeenten in staat om – mocht het als gevolg van deze wetswijziging noodzakelijk zijn dat zij hun vrijstellingen daadwerkelijk aanpassen – binnen deze termijn de winkeliers in hun gemeente nog enige tijd te gunnen om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe situatie. Indien een gemeente in overeenstemming met de formele wetgeving een besluit neemt, zal er niet snel sprake zijn van aansprakelijkheid. De gemeente is immers gehouden de wet uit te voeren.

Rechtszaken

Mevrouw Blanksma-van den Heuvel (CDA) merkt op dat er wordt gesproken over het hybride karakter van de vrijstelling, over de juridische constructies en over personen die rechtens belangen zouden hebben. Zij vroeg om verduidelijking hiervan. Zij vroeg mij ook om nogmaals uit te leggen waarom ik gekozen heb voor deze beroepsmogelijkheid en toe te zeggen dat bedoeld wordt dat bij beroep marginaal getoetst wordt door het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Mevrouw Smeets (PvdA) vroeg om een reactie van mij naar de mening van Detailhandel Nederland dat de wetswijziging van het kabinet zal gaan leiden tot vele rechtszaken en als gevolg daarvan tot grote onzekerheid voor de ondernemers in de detailhandel.

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. Door gemeenten hier meer houvast bij te bieden, wordt beoogd dat de besluitvorming zorgvuldiger zal geschieden. Ook de mogelijkheid voor belanghebbenden om beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven instellen, moet hiertoe bijdragen. Voor die belanghebbenden is dit een extra (procedurele) waarborg.

Het wetsvoorstel leidt slechts tot een beperkte uitbreiding van de bestaande beroepsmogelijkheden. Dit kan als volgt worden toegelicht. Onder de huidige Winkeltijdenwet staat beroep bij de bestuursrechter open tegen ontheffingen en tegen vrijstellingen die het karakter hebben van een besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift; geen beroep staat open tegen vrijstellingen die (mede) het karakter van een algemeen verbindend voorschrift hebben. Het is echter niet altijd eenvoudig vast te stellen welk karakter een toeristische vrijstelling heeft. Bovendien kunnen deze vrijstellingen elementen van beide soorten besluiten bevatten. Dit wordt bedoeld met het hybride karakter ervan. Met de voorgestelde wetswijziging wordt bereikt dat tegen alle toeristische vrijstellingen en ontheffingen, ongeacht de juridische vorm waarin deze is gegoten, beroep openstaat bij dezelfde gespecialiseerde bestuursrechter: het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Onder het huidige recht kunnen de vrijstellingen die het karakter van een algemeen verbindend voorschrift hebben ter beoordeling worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter (in zijn hoedanigheid van «restrechter»).

Dit is echter geen aantrekkelijk alternatief. Het gaat om geschillen met een typisch bestuursrechtelijk karakter. Voorts leidt dit tot een versnipperde rechtsgang en lastige afbakeningsproblemen tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter. Het hangt dan immers af van de juridische kwalificatie van het vrijstellingsbesluit welke rechter bevoegd is. Die kwalificatie is, zoals gezegd, niet altijd gemakkelijk te maken. Het wetsvoorstel leidt er dan ook toe dat het voor belanghebbenden duidelijk is bij welke rechter zij in beroep kunnen gaan. Bovendien is een bestuursrechtelijke rechtsgang meer laagdrempelig en minder kostbaar dan een civiele procedure. De toetsing van vrijstellingen 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 vrijstellingsbesluit in overeenstemming is met de toepasselijke wettelijke voorschriften en algemene beginselen van bestuur. Waar het bestuur beleidsvrijheid of beoordelingsvrijheid toekomt, zal de rechter marginaal toetsen. In het geval van de toerismebepaling zijn dit twee punten, namelijk bij de beoordeling of er sprake is van toerisme met substantiële omvang en de materiële afweging van alle belangen. De rechter kan bij marginale toetsing dus alleen ingrijpen als de gemeenteraad in redelijkheid niet kon oordelen dat er in de gemeente sprake is van toerisme met substantiële omvang of indien 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. Een gemeenteraad die een zorgvuldig en goed gemotiveerd besluit neemt, heeft dan ook weinig van de rechter te vrezen. De zorg van Raad voor de Detailhandel Nederland deel ik niet. Het is mij overigens ook niet geheel duidelijk waarop deze zorg is gebaseerd. De Raad voor Rechtspraak heeft desgevraagd aangegeven af te zien van het uitbrengen van advies over het wetsvoorstel omdat zij daarvan geen noemenswaardige toename van de lasten voor de rechtspraak verwachtte.

Mevrouw Ortega-Martijn (ChristenUnie) vroeg of ik duidelijke informatie ga verstrekken aan burgers over hun juridische mogelijkheden, omdat goede voorlichting voor de versterking van de positie van de burger onontbeerlijk is.

Postbus 51 verstrekt burgers duidelijke informatie over hun juridische mogelijkheden. Postbus 51 is een onderdeel van de Rijksvoorlichtingsdienst van het ministerie van Algemene Zaken en is het informatieloket voor burgers met vragen aan de rijksoverheid. De informatievoorziening aan het publiek wordt verzorgd via internet, telefoon en e-mail. Postbus 51 beantwoordt de publieksvragen die gesteld worden aan de verschillende ministeries. Daarnaast herinner ik er aan dat uit de artikelen 3:45 en 6:23 van de Algemene wet bestuursrecht voortvloeit dat de gemeenteraad bij de bekendmaking van een vrijstellingsbesluit melding moet maken van de rechtsmiddelen die tegen dat besluit openstaan.

Handhaving

Mevrouw Gerkens (SP) vroeg hoe belanghebbenden gemeenten kunnen dwingen zich aan de Winkeltijdenwet te houden.

Belanghebbenden (zoals bewoners van het vrijstellingsgebied en winkeliers in of nabij dat gebied) die van mening zijn dat de gemeenteraad onvoldoende aandacht geschonken heeft aan de in de wet geformuleerde voorwaarden voor toepassing van de toerismebepaling, de belangenafweging of motivering van het besluit of die vinden dat die toepassing anderszins niet rechtmatig is, kunnen tegen het besluit van de gemeenteraad bezwaar maken en het vervolgens ter toetsing voorleggen aan een

onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke instantie, het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

De heer Van der Ham (D66) vroeg of ik de mening deel dat een winkel die bereid is om € 15 000 per dag aan boete te betalen, blijkbaar aan een vraag voldoet die het rechtvaardigt dat deze winkel op zondag open is.

In de afweging die gemeenten moeten maken, dient zij collectieve belangen zoals de economische bedrijvigheid en de leefbaarheid tegen elkaar af te wegen. Deze afweging strekt dus verder dan het commerciële belang van een individuele ondernemer. Het feit dat een individuele ondernemer bereid is een boete te betalen, rechtvaardigt dan ook geenszins een recht om op zondag open te zijn.

De heer Van der Staaij (SGP) vroeg wat mijn inzet is om ervoor te zorgen dat de Winkeltijdenwet afdoende gehandhaafd wordt.

Dit wetsvoorstel verandert niets aan de handhaving. De Winkeltijdenwet kan langs twee sporen worden gehandhaafd, namelijk strafrechtelijk en bestuursrechtelijk. Hiermee zijn er voldoende mogelijkheden voor de handhaving van de wet. Ik zie dan ook geen aanleiding om aanvullende maatregelen op dit vlak te nemen.

Europees

De heer Van der Ham (D66), mevrouw Smeets (PvdA), mevrouw Van Gent (GroenLinks) en de heer Van der Staaij (SGP) vroegen allen of mijn wetsvoorstel is getoetst aan de Europese regels.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet is, evenals de huidige Winkeltijdenwet, getoetst aan de verenigbaarheid met het Europees recht, in het bijzonder aan de beginselen van de interne markt. Winkels zijn volgens de Winkeltijdenwet voor het publiek toegankelijke besloten ruimten, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht. Dergelijke regels worden volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie aangemerkt als zogeheten «verkoopmodaliteiten». Verkoopmodaliteiten zijn voorschriften die de verkoop van goederen reguleren en geen eisen stellen aan de goederen zelf.

Volgens het arrest Keck/Mithouard vormen verkoopmodaliteiten geen belemmering voor de handel tussen de lidstaten en zijn deze voorschriften verenigbaar met de beginselen van de interne markt mits:

- a. deze voorschriften zonder onderscheid van toepassing zijn op alle marktpartijen die in de desbetreffende lidstaat actief zijn;
- b. het juridische en feitelijke effect van de voorschriften gelijk is op zowel de verkoop van goederen uit de lidstaat zelf, als op de verkoop van goederen uit andere lidstaten.

Zowel de huidige Winkeltijdenwet, als het voorliggende wetsvoorstel voldoet aan deze voorwaarden. Deze zijn namelijk zonder onderscheid van toepassing op een ieder die in Nederland een winkel opent en exploiteert. Ook hebben de huidige Winkeltijdenwet en het wetsvoorstel geen verschil in juridisch of feitelijk effect op de verkoop van Nederlandse of buitenlandse goederen in winkels gevestigd in Nederland. Daarmee wordt voldaan aan de eisen uit de Europese jurisprudentie over winkeltijdenwetgeving. Zie in dit verband ook het arrest 't Heukske.

De Winkeltijdenwet en het wetsvoorstel zijn ook langs de Dienstenrichtlijn gelegd. Nu de Winkeltijdenwet regels stelt over de verkoop van goederen, ligt het zwaartepunt van de regulering bij goederen. In zo'n geval moet overeenkomstig Europese jurisprudentie de verenigbaarheid van dergelijke wettelijke voorschriften beoordeeld worden onder het vrij verkeer van goederen en niet onder het vrij verkeer van diensten. Het begrip «dienst»

zoals opgenomen in de dienstenrichtlijn verwijst naar het begrip dienst zoals gedefinieerd door artikel 50 van het EG-verdrag en moet dus ook conform deze verdragsbepaling worden uitgelegd. De letterlijke tekst van de verdragsbepaling luidt als volgt: *«In de zin van het Verdrag worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn.»* De Dienstenrichtlijn is niet relevant voor de Winkeltijdenwet, omdat de regels van de winkeltijdenwet moeten worden beoordeeld onder het vrij verkeer van goederen. De Winkeltijdenwet stelt immers alleen maar regels voor de openingstijden van voor het publiek toegankelijke besloten ruimten, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht. Vergelijkbare regels inzake tijden en dagen zijn ook in de Winkeltijdenwet opgenomen voor situaties waar in het kader van de uitoefening van een bedrijf, anders dan in een winkel, goederen te koop worden aangeboden aan en in rechtstreekse aanraking met particulieren. De Winkeltijdenwet bevat geen andere regels en heeft dus alleen betrekking op de dagen en tijdstippen waarop verkoop van goederen aan particulieren kan plaatsvinden. Op basis van het reeds aangehaalde arrest Keck/Mithouard kan worden vastgesteld dat de Winkeltijdenwet en het voorliggende wetsvoorstel verenigbaar zijn met het Europees recht.

Avondwinkelbepaling

De heer Van der Staaij (SGP) vroeg om een reactie op het volgende: Naast het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling vindt hij dat er ook oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van de avondwinkelvrijstelling. De regering betwist dit en verwijst naar het amendement van mevrouw Van Zuijlen. In de toelichting daarvan staat inderdaad dat winkels die op zondag ontheffing hebben ten behoeve van de avondverkoop op werkdagen niet voor 16.00 uur gesloten hoeven te zijn. Wie zich echter het debat over de Winkeltijdenwet in 1995 en het onderliggende advies herinnert en de toelichting op het amendement leest, weet dat specifiek bedoeld wordt op echte avondwinkels en niet op supermarkten die zich op zondag vermommen als avondwinkel, aldus de heer Van der Staaij. Ook vroeg de heer Van der Staaij (SGP) of de definitie van avondwinkel in het wetsvoorstel niet ook aangescherpt zou moeten worden.

In de toelichting bij het amendement van mevrouw Van Zuijlen (Kamerstukken II 1995/96, 24 226, nr. 12) staat uitdrukkelijk dat winkels die op zondag ontheffing hebben ten behoeve van de avondverkoop, op werkdagen niet voor 16.00 uur gesloten hoeven te zijn. Dat dit amendement zo dient te worden gelezen, wordt bevestigd door de uitspraak van de voorzieningenrechter van het College van het Beroep voor het bedrijfsleven van 10 september 2009 (LJN: BJ7337).

Zoals ik in de Nota naar aanleiding van het Verslag reeds heb aangegeven, is mij niet bekend dat sprake is van oneigenlijk gebruik van de avondwinkelvrijstelling. Ik ben dan ook niet voornemens om de avondwinkelbepaling aan te passen.