

> Retouradres Postbus 20101 2500 EC Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal voor
Energie, Telecom en Markten**
Directie Mededinging en
Consumenten

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag

Postadres
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Datum 6 september 2010

Betreft Vragen over winkelopening op zondag in Rotterdam Alexandrium

Ons kenmerk
ETM/MC / 10122771

Bijgaand zend ik u de antwoorden op de vragen van het lid Dijkgraaf (SGP) over een rechterlijke uitspraak inzake de toepassing van de Winkeltijdenwet in Rotterdam, nr. 2010Z11483, ingezonden op 6 augustus 2010. Daarnaast zend ik u de antwoorden op de vragen van het lid Ortega-Martijn over de gebrekkige werking van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet, nr. 2010Z11513, ingezonden op 10 augustus 2010.

Beantwoording van de vragen van het lid Dijkgraaf (SGP):

1

Heeft u kennis genomen van de uitspraak van het Hof in Den Haag¹ dat de gemeente Rotterdam niet in strijd met de Winkeltijdenwet handelt wanneer de winkels in Alexandrium elke zondag open mogen zijn?

Antwoord

Ja

2

Wanneer een dergelijke uitspraak in stand zou blijven, deelt u dan de mening dat dan met name de bepaling over de sluiting van winkels op zondag in de Winkeltijdenwet in sterke mate wordt uitgehold? Vindt u het een gewenste ontwikkeling wanneer de betekenis van deze bepaling aan belang inboet?

Antwoord

De bevoegdheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen berust op grond van artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Winkeltijdenwet bij de gemeenteraad. Indien deelgemeenten zijn ingesteld, kan de gemeenteraad deze bevoegdheid overdragen aan de deelgemeenteraden, zoals in Rotterdam aanvankelijk het geval was. Een gemeenteraad kan er voor kiezen om de bevoegdheid zelf te houden of weer naar zich toe te trekken. Dit laatste heeft de gemeenteraad van Rotterdam op 3 december 2009 gedaan. Als de gemeenteraad van Rotterdam kan aantonen dat er sprake is van autonoom toerisme in de gemeente, is zij op grond van de huidige Winkeltijdenwet bevoegd winkelopening

¹ www.rechtspraak.nl, LJN: BN3217, 3 augustus 2010.

op zondag toe te staan in de gemeente. De uitleg die het Hof geeft aan de toerismebepaling dient dan ook binnen dit kader te worden gezien.

3

Wat vindt u in dit licht van de uitspraken² van de voor de invoering van de toerismebepaling verantwoordelijke minister Andriessen dat met de toerismebepaling destijds toch écht beoogd werd de extra zondagsopening te beperken tot die plaatsen waar de toeristen ook daadwerkelijk komen? Zou een dergelijke uitleg niet alleen historisch meer verantwoord zijn, maar ook het meest logisch voor de uitleg van deze uitzonderingsbepaling in de wet?

Antwoord

Het is aan de rechter om de wet uit te leggen. Het arrest van het Gerechtshof 's-Gravenhage van 3 augustus 2010 (LJN: BN3217) over vrijstelling op grond van de toerismebepaling in Prins Alexander zegt hierover het volgende: "Gelet op de wetstekst en de wetsgeschiedenis van de Wtw is het enige criterium voor het bij verordening verlenen van vrijstelling of de gemeente of een deel daarvan toeristische aantrekkingskracht heeft. De Wtw verplicht de gemeenteraad bij het bij verordening verlenen van de onderhavige vrijstelling niet tot het aanwijzen van slechts dat deelgebied van een gemeente dat een toeristische aantrekkingskracht heeft. Aan de memorie van toelichting bij de Winkeltijdenwet ontleent het hof dat het verlenen van een vrijstelling een zaak van de gemeente is, dat in beginsel opening mogelijk is voor alle winkels in de gehele gemeente en in het verlengde daarvan voor de overige vormen van detailhandel, dat de gemeente de vrijstelling ook kan verlenen voor delen van de gemeente en dat er aan gemeenteraden een ruime bevoegdheid is verleend, dit alles binnen het hiervoor genoemde kader van toeristische aantrekkingskracht van de gemeente of een deel daarvan. Het hof is van oordeel dat deze omstandigheden met zich brengen dat in een gemeente met toeristische aantrekkingskracht zoals Rotterdam het aan de gemeenteraad is om, gebruik makend van haar verordenende bevoegdheid, te bepalen of in de gehele gemeente of in bepaalde delen daarvan door middel van een vrijstelling zondagopenstelling van winkels wordt mogelijk gemaakt." Behoudens de mogelijkheid van instellen van rechtsmiddelen tegen dit arrest is deze wetsuitleg gezaghebbend.

4

Vindt u het een gewenste ontwikkeling wanneer steeds meer gemeenten het in een deel van de gemeente voorkomende toerisme aangrijpen om in de gehele gemeente of in niet-toeristische delen ervan de winkels op zondag open te stellen? Wordt hiermee het verbod op zondagsopenstelling niet feitelijk illusoir gemaakt?

5

Bent u bereid om snel passende maatregelen te nemen tegen iedere gemeente die op een dergelijke wijze de uitzonderingsbepalingen van de Winkeltijdenwet gebruikt om de hoofdregels van de wet via een sluiproute te ondergraven?

² www.refdag.nl, Toerismebepaling „gapend gat in beschermingswal“, 9 april 2010

6

Bent u bereid om binnen korte tijd te komen met een wijziging van de wet die deze sluiproute ongedaan maakt?

Antwoord 4, 5 en 6

Bij de Eerste Kamer is thans een wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet (nr. 31 728) aanhangig dat ertoe dient gemeenten meer houvast te bieden bij besluiten over de toepassing van de toerismebepaling. Er wordt beoogd dat bij besluiten over de toepassing van de toerismebepaling, naast economische belangen, ook andere, meer immateriële belangen uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken. Dit moet ertoe leiden dat gemeenten bij besluiten over winkelopening op zondag een evenwichtige afweging van alle daarbij betrokken (materiële én immateriële) belangen maken.

Op grond van het wetsvoorstel moet er sprake zijn van autonoom toerisme van substantiële omvang in de gemeente. Indien een gemeenteraad kan aantonen dat dit het geval is, dan blijft de gemeenteraad ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet bevoegd winkelopening op zondag toe te staan in de gehele gemeente. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet is gebleken dat er in de Tweede Kamer geen draagvlak is om de wet op dit punt te wijzigen.

Beantwoording van de vragen van het lid Ortega-Martijn (CU):

1

Heeft u kennis genomen van het bericht "Toeristloze winkel mag toch elke zondag open" en de hierin genoemde gerechtelijke uitspraak?³

Antwoord

Ja

2

Vindt u dat er inderdaad sprake is van een gebrekkige werking van de toerismebepaling in de huidige Winkeltijdenwet?

Antwoord

Ik ben van mening dat gemeenten een zorgvuldige en bewuste afweging moeten maken ten aanzien van de winkelopening op zondag. Om de gemeenten hierbij meer houvast te bieden, heb ik bovengenoemd wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet ingediend. Dit wetsvoorstel wordt momenteel behandeld in de Eerste Kamer.

³ NRC Handelsblad, 4 augustus 2010

3

Deelt u de mening dat de in de Tweede Kamer aangenomen Wijziging van de Winkeltijdenwet voldoende garanties moet bieden om er voor te zorgen dat winkels buiten toeristische gebieden op zondag gesloten blijven?

Antwoord

Het wetsvoorstel dient ertoe gemeenten meer houvast te bieden bij besluiten over de toepassing van de toerismebepaling. Er wordt beoogd dat bij besluiten over de toepassing van de toerismebepaling, naast economische belangen, ook andere, meer immateriële belangen uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken. Dit moet ertoe leiden dat gemeenten bij besluiten over winkelopening op zondag een evenwichtige afweging van alle daarbij betrokken (materiële én immateriële) belangen maken.

Op grond van het wetsvoorstel moet er sprake zijn van autonoom toerisme van substantiële omvang in de gemeente. Indien een gemeenteraad kan aantonen dat dit het geval is, dan blijft de gemeenteraad ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet bevoegd winkelopening op zondag toe te staan in de gehele gemeente. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet is gebleken dat er in de Tweede Kamer geen draagvlak is om de wet op dit punt te wijzigen.

4

Deelt u de mening dat de gerechtelijke uitspraak kan leiden tot een sneeuwbaaleffect doordat gemeenten van de nu ontstane jurisprudentie gebruik gaan maken om alle winkels toestemming te geven voor zondagsopening? Kijkend naar de gerechtelijke uitspraak, biedt de invulling van het begrip autonoom toerisme met een substantiële omvang volgens u in de Wijziging van de Winkeltijdenwet dan voldoende waarborg om dit te voorkomen?

Antwoord

Nee, ik verwacht hier geen sneeuwbaaleffect van. Rotterdam en Amsterdam kennen, anders dan de meeste andere gemeenten, deelgemeenten. Beide gemeenten hadden de bevoegdheid om al dan niet gebruik te maken van de toerismebepaling aan de deelgemeenten gedelegeerd. De gemeenteraad van beide gemeenten heeft deze bevoegdheid weer naar zich toegetrokken. Het arrest doet geen afbreuk aan de eis dat er sprake moet zijn van autonoom toerisme in de gemeente. Door het wetsvoorstel wordt deze eis ingekaderd door de toevoeging 'met substantiële omvang'.

5

Op welke wijze zou u het begrip "autonoom toerisme met een substantiële omvang" hierbij willen definiëren? Vindt u dat dit van toepassing is op de situatie in Rotterdam Alexandrium?

Antwoord

Op grond van de huidige wetgeving dient de gemeenteraad voor een beroep op de toerismebepaling aan te tonen dat sprake is van autonoom toerisme.

Juist omdat gemeenten verschillen en gemeenten zelf het best in staat zijn om te beoordelen of er toerisme is in de gemeente, is er in de Winkeltijdenwet voor gekozen de besluitvorming of er sprake is van autonoom toerisme bij gemeenten neer te leggen. Het is dan ook aan de gemeenteraad van Rotterdam om te bepalen of er sprake is van autonoom toerisme in Rotterdam. In de memorie van toelichting bij de wet is aangegeven dat onder autonoom toerisme moet worden verstaan: toerisme dat losstaat van de winkelopening op zondag.

De eis dat dit autonome toerisme tevens van substantiële omvang moet zijn, is een eis die wordt toegevoegd door het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet is aangegeven dat substantieel een «kwalitatieve drempel» is en een aanvullende voorwaarde voor de uitoefening van deze bevoegdheid ten opzichte van de eisen die daarvoor thans gelden. De gemeenteraad van Rotterdam hoeft nu (nog) niet te voldoen aan dit vereiste.

6

Is er volgens u naar aanleiding van de rechtspraak sprake van een weeffout in de wet, die moet leiden tot een aanpassing van de wetswijziging of juist tot het afbakenen en invullen van het begrip "autonoom toerisme met een substantiële omvang", waarbij tevens rekening wordt gehouden met de verschillende gebieden binnen gemeenten?

Antwoord

Zoals ik hierboven reeds heb aangegeven is er onvoldoende draagvlak voor aanpassing van de Winkeltijdenwet op dit punt.

7

Indien blijkt dat de huidige Wijziging van de Winkeltijdenwet onvoldoende waarborg biedt om zondagsopening van winkels in niet-toeristische gebieden te voorkomen, welke aanvullende maatregelen bent u dan bereid om te treffen?

Antwoord

Ik verwacht dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijden gemeenten voldoende houvast biedt om tot een goede beoordeling te komen.

8

Wat is de economische impact voor de positie van gemeenten zonder toeristische aantrekkingskracht die grenzen aan gemeenten met toeristische gebieden?

Antwoord

Het is niet eenduidig te zeggen wat de economische impact is op de positie van gemeenten zonder toeristische aantrekkingskracht die grenzen aan gemeenten met toeristische gebieden. Dat hangt van meerdere factoren af. Zo speelt onder meer het bestaande aantal koopzondagen in de verschillende gemeenten een rol. Maakt een gemeente zonder toeristische aantrekkingskracht gebruik van de twaalf koopzondagen of niet? Hetzelfde geldt voor de gemeente met toeristische gebieden, waarbij ook van belang is of deze gemeente gebruik maakt van de

toerismebeperking voor het toestaan van meer dan twaalf koopzondagen per jaar of niet.

Daarnaast blijkt uit het rapport van het CPB, dat uitgaat van de situatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet, dat bij gemeenten die geen toeristisch regime hebben de omzet van hun lokale bedrijfsleven er op vooruit kan gaan. Datzelfde geldt voor gemeenten die voldoen aan de criteria van het wetsvoorstel. Daartegenover kunnen er gemeenten zijn die momenteel gebruik maken van de toerismebeperking, maar niet aan de criteria van het wetsvoorstel voldoen. Van deze gemeenten daalt de omzet.

De economische impact is hierdoor niet in het algemeen te duiden, kan van geval tot geval verschillen en kan zowel positief als negatief uitpakken.

9

Deelt u de mening dat de concurrentieverhoudingen tussen kleine winkeliers die op zondag dicht willen blijven ten opzichte van grote winkeliers met meer mogelijkheden om op zondag open te zijn als gevolg van de rechtsuitspraak wordt verslechterd?

Antwoord

Zowel kleine als grote winkeliers maken zelfstandig een afweging over hun openingstijden. Dat geldt ook voor de koopzondag. Uit de evaluatie van 1996 van de Winkeltijdenwet blijkt dat de afschaffing van het maximale aantal openingsuren per week de concurrentieverhoudingen heeft doen verschuiven. Winkeliers zijn gebruik gaan maken van de mogelijkheden die de wet hun biedt om openingstijden aan te passen aan consumentenvoorkeuren. Grote bedrijven hebben meer gebruik gemaakt van de ruimere mogelijkheden dan kleine bedrijven. Hoewel het voor grote bedrijven gemakkelijker kan zijn in te spelen op de ruimere mogelijkheden, hebben ook kleine bedrijven gebruik gemaakt van de ruimere openingstijden. Ook kleine bedrijven benutten dus de ruimere mogelijkheden om hun winkels te openen.

Het arrest brengt hier geen verandering in. Het blijft namelijk een keuze en een afweging van de winkelier zelf, zowel klein als groot, open te gaan op zondag of niet.

10

Deelt u de mening dat juist door deze rechtsuitspraak en het feit dat in contracten van winkeliers die gevestigd zijn in winkelcentra bepalingen staan over een verplichte zondagsopening de keuzevrijheid nog verder wordt ingeperkt? Op welke manier wilt u dit tegengaan?

Antwoord

Het blijft een keuze en een afweging van de winkelier zelf open te gaan op zondag of niet. Deze rechtspraak brengt daarin geen verandering. Wat betreft huurovereenkomsten geldt het volgende. Huurovereenkomsten zijn civielrechtelijke overeenkomsten. Een grondbeginsel van het

**Directoraat-generaal voor
Energie, Telecom en Markten**
Directie Mededinging en
Consumenten

Ons kenmerk
ETM/MC / 10122771

overeenkomstenrecht is de contractsvrijheid. Partijen zijn in grote mate vrij om te bepalen welke afspraken zij maken, zolang bepalingen niet strijdig zijn met de redelijkheid en billijkheid. Aan deze keuzevrijheid wil ik niet tornen. Voorts geldt ook hier dat het aan de winkelier zelf is een keuze en een afweging te maken of hij een bepaalde huurovereenkomst wil aangaan of niet.

(w.g.) Maria J.A. van der Hoeven
Minister van Economische Zaken