



# gemeente BOARNSTERHIM

## ALGEMENE TOELICHTING

### De Winkeltijdenwet

Op 1 juni 1996 is de Winkeltijdenwet tezamen met het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet in werking getreden. Deze wet stelt ruimere regels voor de openingstijden van winkels dan zijn voorganger, de Winkelsluitingswet 1976.

De tekst van de Winkeltijdenwet en het bijbehorende Vrijstellingenbesluit zijn gepubliceerd in het Staatsblad van 28 maart 1996, onder nummer 182 en 183. Op dit moment is een wijziging van de Winkeltijdenwet bij de Eerste Kamer in behandeling (EK 2009-2010; 31728). Deze wijziging heeft tot doel een inkadering te geven van de bevoegdheid om toeristische gebieden aan te wijzen, waar de winkels op alle zon- en feestdagen open mogen zijn. Het gaat om een aantal extra eisen aan de besluitvorming en een aanscherping van de bevoegdheid op grond van artikel 3, derde lid, onder a, van de wet. Verder worden door deze wetswijziging de vrijstellingen die de raad op basis van dit artikel bij verordening kan geven, vatbaar voor bezwaar en beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

### Uitgangspunten Winkeltijdenwet

In concreto komen deze uitgangspunten neer op het volgende.

- a. Op maandag t/m zaterdag, de werkdagen, is openstelling van winkels toegestaan tussen 06.00 en 22.00 uur. Gemeenten mogen tijdens deze uren geen beperkingen opleggen aan de openstelling van winkels.
- b. Aan het aantal openingsuren per winkel per week is geen maximum verbonden.
- c. Tijdens de nachturen van 22.00 tot 06.00 uur is winkelopening op werkdagen niet toegestaan. Gemeenten kunnen echter vrijstellingen of ontheffingen van deze verplichte winkelsluiting verlenen. Op Goede Vrijdag, Kerstavond (24 december) en. Dodenherdenking (4 mei) moeten de winkels vanaf 19.00 uur dicht zijn.
- d. Op zon- en feestdagen is winkelopening niet toegestaan. Voor maximaal 12 zon- en feestdagen per kalenderjaar kan de gemeente vrijstelling of ontheffing van deze verplichte sluiting verlenen. De Winkeltijdenwet merkt in dit verband als feestdagen aan: Nieuwjaarsdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, tweede Pinksterdag en eerste en tweede Kerstdag.
- e. Winkels waar uitsluitend of hoofdzakelijk levensmiddelen worden verkocht (in de praktijk gaat het vaak om supermarkten) kunnen ontheffing krijgen om op zon- en feestdagen vanaf 16.00 uur open te zijn. Ze moeten dan wel op alle zon- en feestdagen voor 16.00 uur dicht zijn, ook als die als koopzondag zijn aangewezen. Belangrijk is ook dat er in een gemeente maar één ontheffing per 15.000 inwoners mag worden verleend.
- f. De raden kunnen bij verordening vrijstelling verlenen van de verplichte winkelsluiting op zon- en feestdagen in verband met op de gemeente of een deel daarvan gericht autonoom toerisme. Zoals hiervoor vermeld wordt deze bevoegdheid door het wetsvoorstel 31728 nader ingekaderd.



De Winkeltijdenwet is niet alleen van toepassing op winkels: het is op de in artikel 2, eerste lid, van de wet bedoelde dagen en tijden ook verboden om in de uitoefening van een bedrijf (anders dan in een winkel) goederen te koop aan te bieden of te verkopen aan particulieren. Dit volgt uit artikel 2, tweede lid.

### **Gemeentelijke bevoegdheden**

Als algemene regel geldt dat op zon- en feestdagen de winkels gesloten zijn. Hierop bestaat een aantal uitzonderingen in de vorm van vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden. Hiermee kan het gemeentebestuur ook buiten de wettelijk geregelde sluitingstijden winkelopening toestaan. Deze bevoegdheden kunnen worden ingedeeld in de volgende vier categorieën.

#### **1. Bevoegdheden op werkdagen**

De gemeentelijke bevoegdheden op werkdagen behelzen feitelijk de mogelijkheid om ook na 22.00 uur winkelopening toe te staan (art. 7 van de Winkeltijdenwet). De winkeltijdenverordening moet in een grondslag voorzien om de detailhandelsactiviteiten mogelijk te maken die na 22.00 uur op werkdagen plaatsvinden. Dat is gebeurd in artikel 9 van de modelverordening.

#### **2. Bevoegdheden op zon- en feestdagen en 19-uurdagen**

De gemeenteraad heeft op grond van artikel 3, eerste lid, Winkeltijdenwet de bevoegdheid om per kalenderjaar maximaal twaalf zondagen of feestdagen als koopzondag aan te wijzen. Deze bevoegdheid geldt per deel van de gemeente afzonderlijk en kan worden overgedragen aan het college van burgemeester en wethouders. Ook kan de raad het college van burgemeester en wethouders een ontheffingsbevoegdheid toekennen.

Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, Winkeltijdenwet bepaalt dat de winkels op zondag gesloten moeten zijn. In het eerste lid, onder b, wordt een aantal andere dagen genoemd waarop de winkels gesloten moeten zijn, namelijk Nieuwjaarsdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, tweede Pinksterdag en eerste en tweede Kerstdag. Deze dagen zijn in artikel 1 van de modelverordening gedefinieerd als feestdagen. Daarnaast noemt artikel 2, eerste lid onder b, van de Winkeltijdenwet nog drie dagen waarop de winkels gesloten moeten zijn vanaf 19.00 uur: Goede Vrijdag, 4 mei en 24 december. Deze dagen vallen dus niet onder het begrip feestdagen. In deze toelichting worden ze verder aangeduid als "19-uurdagen".

Nieuwjaarsdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, tweede Pinksterdag en eerste en tweede Kerstdag zijn ook in artikel 1 van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet gedefinieerd als feestdagen.

Artikel 3, eerste lid, van de Winkeltijdenwet noemt als dagen die als koopzondag kunnen worden aangewezen naast de zondagen alleen de hiervoor vermelde feestdagen Nieuwjaarsdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, tweede Pinksterdag en eerste en tweede Kerstdag. Daaruit volgt dat de 19uurdagen niet als koopzondag kunnen worden aangewezen indien zij op een zondag vallen.

#### **3. Bevoegdheden voor specifieke situaties**

De gemeente heeft de bevoegdheid om bij verordening een vrijstelling te verlenen van het verbod om op zon- en feestdagen open te zijn vanwege op de gemeente of een deel daarvan gericht autonoom toerisme (artikel 3, derde lid, onder a). Deze vrijstelling kan worden verleend voor de gehele gemeente of een deel daarvan. Hierbij geldt de wettelijke voor-



waarde dat de lokale aantrekkingskracht voor toeristen niet wordt bepaald door de (vrijgestelde) winkelopening. Deze bevoegdheid is uitgewerkt in artikel 10 van de modelverordening.

Zoals in de inleiding vermeld is een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer in behandeling waardoor deze bepaling verder wordt ingekaderd. Zie voor meer informatie en jurisprudentie de artikelgewijze toelichting bij artikel 10 van deze modelverordening.

De wet voorziet in artikel 3, vierde lid, in een bevoegdheid van de gemeenteraad om in een verordening een bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders toe te kennen om aan winkels die uitsluitend of hoofdzakelijk eet- en drinkwaren verkopen een ontheffing te verlenen voor opening op zon- en feestdagen vanaf 16.00 uur. Per 15.000 inwoners van de gemeente mag slechts één winkel worden aangewezen. In gemeenten met minder dan 15.000 inwoners mag aan één winkel een dergelijke ontheffing worden verleend. Deze bepaling komt in plaats van de avondwinkelbepaling in de Winkelsluitingswet 1976. Net als onder de Winkelsluitingswet 1976 moeten deze winkels zich uitsluitend of hoofdzakelijk richten op de verkoop van eet- en drinkwaren, met uitzondering van sterke drank in de zin van artikel 1 van de Drank en Horecawet. Het gaat in de praktijk vaak om supermarkten. Doordat artikel 3, vierde lid van de Winkeltijdenwet verwijst naar artikel 2, tweede lid onder a en b, kan een dergelijke supermarkt dus op zondagen, feestdagen en op 19uur dagen geopend zijn. Zie verder de toelichting bij artikel 6 van deze verordening.

Winkels die een ontheffing op grond van artikel 3, vierde lid, hebben mogen op werkdagen ook op de reguliere winkeltijden, dus tussen 06.00 uur en 22.00 uur, onbeperkt geopend zijn. Daarnaast kan nog vrijstelling of ontheffing worden verleend voor de uren tussen 22.00 uur en 06.00 uur (artikel 7 Winkeltijdenwet). De betrokken winkels moeten echter wel op alle zon- en feestdagen gesloten zijn tot 16.00 uur. Dit geldt dus ook voor die zon- en feestdagen die als koopzondag zijn aangewezen.

Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om voor grensoverschrijdend verkeer een vrijstelling te verlenen aan winkels in de nabijheid van grensovergangen langs daarop aansluitende doorgaande wegen.

Het college heeft op grond van artikel 4, eerste lid, van de wet de bevoegdheid om bij plotseling opkomende bijzondere omstandigheden een vrijstelling van de verplichte winkelsluiting te verlenen. Daarnaast kan de raad het college in bij de verordening aangewezen gevallen de bevoegdheid toe kennen op verzoek een ontheffing verlenen bij bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard en voor het uitstellen van goederen. Zie daarover ook de toelichting bij artikel 7.

Het college kan op grond van artikel 6 van de Winkeltijdenwet op verzoek een ontheffing verlenen voor de openstelling van de winkel op zondag aan winkeliers die tot een kerkgenootschap behoren dat de wekelijkse religieuze rustdag op een andere dag dan de zondag houdt. Deze winkeliers moeten dan wel op hun eigen religieuze rustdag hun winkel gesloten houden

#### 4. Algemeen

Alle op grond van de wet en de verordening te verlenen vrijstellingen en ontheffingen kunnen onder beperkingen worden verleend; ook kunnen er voorschriften aan worden gebonden. Aan de ontheffingen op grond van artikel 3, vierde lid, en op grond van artikel 7 van de Winkeltijdenwet (avondopenstelling op zondag respectievelijk op werkdagen) kan



bijvoorbeeld de beperking worden verbonden dat er na een bepaald tijdstip geen alcoholhoudende drank mag worden verkocht (CBB 18-03-2009, AWB 08/802 S2, Zaanstad)

### Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet

In het Vrijstellingenbesluit worden aan enkele vormen van detailhandel landelijke vrijstellingen verleend van de openingsverboden uit de Winkeltijdenwet. Hierbij worden landelijke vrijstellingen voor de gehele week en landelijke vrijstellingen voor de zondagen en de feestdagen onderscheiden. Voor de detailhandelsactiviteiten van de laatste categorie kunnen voor de werkdagen op lokaal niveau vrijstellingen en ontheffingen worden verleend. De twee categorieën zijn hieronder nader uitgewerkt.

Aan dit onderscheid ligt de keuze ten grondslag om het zwaartepunt bij de mogelijkheid voor het verlenen van vrijstellingen bij de gemeenten te leggen. Voor een beperkt aantal detailhandelsactiviteiten wordt de vrijstelling gedurende de gehele week echter van zo groot landelijk belang geacht, dat hiervoor landelijke vrijstellingen zijn opgenomen. Het gaat om de detailhandel in instellingen voor de volksgezondheid, verkeer en vervoer en de verkoop van nieuwsbladen en tijdschriften. Omdat de bevoegdheid van gemeenten om detailhandel op zon- en feestdagen toe te staan beperkt blijft tot twaalf dagen per jaar, geeft het besluit ook landelijke vrijstellingen voor enkele soorten detailhandel die van oudsher op zon- en feestdagen plaatsvindt. Het gaat deels om winkels die gewoonlijk ook op werkdagen na 22.00 uur geopend zijn. Om de openstelling van deze winkels dan mogelijk te maken, kan in de verordening een vrijstelling of mogelijkheid voor het verlenen van een ontheffing worden opgenomen.

#### 1. Vrijstellingen voor zon- en feestdagen en werkdagen

- De vrijstellingen die voor de hele week gelden zijn alleen van toepassing op:
  - a. Instellingen van volksgezondheid (apotheken en winkels in en op het terrein van ziekenhuizen en verpleeghuizen). Het college krijgt daarbij de bevoegdheid om op verzoek een ontheffing te verlenen voor verkooppunten van uitsluitend of hoofdzakelijk eet- en drinkwaren, prentbriefkaarten, nieuwsbladen en tijdschriften, alsmede bloemen en planten, op ten hoogste 250 meter afstand van de publieksingang van een ziekenhuis of verpleeghuis. Deze ontheffing mag gelden vanaf een half uur voor de aanvang van de bezoektijden tot het einde daarvan.
  - b. Instellingen van verkeer en vervoer (winkels in NS-stationsgebouwen, luchtvaartterreinen voor intercontinentaal verkeer, shops in benzinstations en wegrestaurants en verkoop ten behoeve van de beroepsscheepvaart). Het college krijgt daarbij de bevoegdheid op verzoek een ontheffing te verlenen aan winkels gericht op reizigers in een gebouw voor een knooppunt van openbaar vervoer of voor het verkopen van bloemen en planten op een afstand van ten hoogste 100 meter daarvan.
  - c. Instellingen voor de verkoop van nieuwsbladen en tijdschriften.

#### 2. Vrijstellingen uitsluitend voor zon- en feestdagen

- Vrijstellingen voor uitsluitend de zon- en feestdagen worden in dit besluit verleend voor:
  - a. Bepaalde winkels (musea; winkels waar uitsluitend maaltijden, voor directe consumptie geschikte eetwaren, alcoholvrije dranken en, via een automaat, tabak en tabaksproducten, middelen ter voorkoming van zwangerschap en damesverband worden verkocht; videotheken, mits geen andere goederen te koop worden aange-



- boden of verkocht dan videobanden en andere beeld dragers, alsmede tijdschriften en catalogi, die betrekking hebben op het te huur aangeboden assortiment).
- b. Openstelling van winkels anders dan voor verkoop, indien noodzakelijk voor het betreden van een restaurant of lunchroom en voor fietswinkels voor zover noodzakelijk voor het huren van fietsen en bromfietsen.
- c. Straatverkoop van eetwaren voor directe consumptie en alcoholvrije dranken.  
¶ Indien de plaatselijke omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de raad bij verordening bepalen dat deze vrijstelling niet geldt voor de betrokken gemeente of een of meer delen daarvan. Daarin is voorzien in artikel 8 van de modelverordening.
- d. Verkoop van bloemen en planten gedurende de openingstijden op een afstand van ten hoogste 100 meter van de publieksingang van een begraafplaats.
- e. Verkoop van rechtstreeks verband houdende goederen bij voorstellingen, uitvoeringen of evenementen van culturele aard vanaf een uur voor aanvang tot een uur na afloop.
- f. Verkoop van rechtstreeks verband houdende goederen in of op het terrein van sportcomplexen gedurende de openingstijden van die sportcomplexen.
- g. Winkels in of op het terrein van bejaardenoorden, waar uitsluitend of hoofdzakelijk eet- en drinkwaren, prentbriefkaarten, nieuwsbladen en tijdschriften, alsmede bloemen en planten worden verkocht.
- h. Winkels in fotoartikelen, indien betreden noodzakelijk is voor het maken van portretfoto's ter gelegenheid van de Eerste Heilige Communie.
- i. Verkoop van bloemen en planten op dagen waarop Allerheiligen en Allerzielen worden gevierd.
- j. Verkoop van brood en gebak dat in het bijzonder is bestemd voor hen die zich aan de Ramadan houden, en wel tussen twee uur vóór zonsondergang tot zonsondergang gedurende de Ramadan, mits in die winkel dat brood en gebak ook pleegt te worden verkocht buiten de periode van de Ramadan.
- k. Verkoop van eetwaren voor directe consumptie en alcoholvrije dranken, religieuze artikelen en souvenirs, alsmede bloemen en planten, in de directe omgeving van een bedevaartplaats, gedurende de tijd dat deze plaats als zodanig wordt bezocht.
- l. Verkoop van feestartikelen op zondag waarop carnaval wordt gevierd, vanaf 12.00 uur en op zon- en feestdagen waarop in de gemeente een kermis wordt gehouden, gedurende de openingstijden van die kermis.

## Handhaving

De controle op de naleving van de regels is in eerste instantie een taak van de plaatselijk bevoegde politie in overleg met de gemeente. De Belastingdienst/FIOD-ECD wordt daarbij ingeschakeld als er een landelijke coördinatie vereist is.

Uiteraard is ook bestuursrechtelijke handhaving mogelijk. Over de handhaving van de Winkeltijdenwet heeft de Minister van Economische Zaken op 22 december 2006 een brief naar alle gemeenten gestuurd. Over de samenloop van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving



heeft de VNG nadere informatie gegeven. Deze is te vinden op de website van de VNG, <http://www.vng.nl/eCache/DEF/62/907.html> .

## **ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

Voor de definitie van winkel wordt verwezen naar artikel 1 van de Winkeltijdenwet. Daarin is een winkel gedefinieerd als: een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht.

Voor de omschrijving van het begrip feestdag is aansluiting gezocht bij artikel 2, eerste lid onder b van de Winkeltijdenwet. In de wet is geen definitie opgenomen van feestdag, maar worden de volgende dagen genoemd als dagen waarop de winkels gesloten moeten zijn (naast de zondag): Nieuwjaarsdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, tweede Pinksterdag en eerste en tweede Kerstdag. Deze dagen zijn in artikel 1 van de modelverordening gedefinieerd als feestdag. Daarnaast noemt artikel 2, eerste lid onder b van de Winkeltijdenwet nog drie dagen waarop de winkels gesloten moeten zijn vanaf 19.00 uur: Goede Vrijdag, 4 mei en 24 december. Deze dagen vallen dus niet onder het begrip feestdag in de modelverordening.

Door in de verordening het begrip feestdag te definiëren, kan waar nodig worden volstaan met het woord "feestdag" of "feestdagen" en hoeven niet steeds alle dagen bij naam genoemd te worden. Koninginnedag en Bevrijdingsdag (5 mei) zijn, voor zover deze dagen niet op zondag vallen, in de wet niet aangemerkt als een dag waarop de winkels gesloten moeten zijn.

### **Artikel 3. Overdracht van de ontheffing**

De bepaling bindt de overdracht van de ontheffing aan de toestemming van het college. De ontheffing kan aan een (rechts)persoon worden verleend als het gaat om straatverkoop als bedoeld in artikel 2, tweede lid van de Winkeltijdenwet. Als het om een winkel gaat, heeft de ontheffing naar zijn aard betrekking op het pand waarin het winkelbedrijf wordt uitgeoefend. Als het om een ontheffing voor straatverkoop gaat biedt de tussenkomst het college de gelegenheid om inzicht te krijgen in de handel en wandel van de opvolger. Als het gaat om overdracht van het winkel-pand aan een ander rechthebbende, moet het college kunnen toetsen of de ontheffing in stand kan blijven of dat er eventueel andere voorschriften aan moeten worden verbonden. Er kan immers sprake zijn van een heel ander soort winkel dan voorheen.

### **Artikel 5. Zon- en feestdagenregeling (koopzondagen)**

Dit artikel is een uitwerking van artikel 3, tweede lid, Winkeltijdenwet, dat de raad de mogelijkheid geeft de bevoegdheid die in het eerste lid aan de raad wordt gegeven, te delegeren aan het college. Dit is wel een beperkte delegatie: de raad zelf verleent vrijstelling, B&W bepalen wanneer die precies geldt door het aanwijzen van maximaal 12 koopzondagen per jaar. De eerste twee leden van artikel 3 Winkeltijdenwet luiden:

- 1. De gemeenteraad kan voor ten hoogste twaalf door hem aan te wijzen dagen per kalenderjaar vrijstelling verlenen van de in artikel 2 vervatte verboden, voor zover deze betrekking hebben op de zondag, Nieuwjaarsdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, tweede Pinksterdag en eerste of tweede Kerstdag. De beperking tot twaalf dagen per kalenderjaar geldt voor elk deel van de gemeente afzonderlijk.
- 2. De gemeenteraad kan, al dan niet onder het stellen van regels, de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders.



De gemeenteraad kan ook zelf de twaalf koopzondagen/feestdagen aanwijzen. In dat geval hoeft dit artikel niet in de verordening te worden opgenomen. De vrijstelling wordt dan in de verordening zelf opgenomen, terwijl de aangewezen dagen bijvoorbeeld in een bijlage bij de verordening worden opgenomen. Deze bijlage kan desgewenst jaarlijks door de raad worden vastgesteld.

#### **Artikel 6. Openstelling van levensmiddelenwinkels op zon- en feestdagen**

Dit artikel van de modelverordening steunt op artikel 3, vierde lid, van de Winkeltijdenwet, dat luidt:

4. Voorts kan de gemeenteraad bij verordening aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid verlenen op een daartoe strekkende aanvraag en met inachtneming van de in die verordening gestelde regels ontheffing te verlenen van de in artikel 2, eerste lid, onder a en b, vervatte verboden, voor zover het winkels betreft die gesloten zijn op de in die verboden bedoelde dagen tussen 0 uur en 16 uur, en waar uitsluitend of hoofdzakelijk eet- en drinkwaren plegen te worden verkocht met uitzondering van sterke drank als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet. De verordening bepaalt in ieder geval het aantal winkels waarvoor in de gemeente ontheffing kan worden verleend. Dit aantal kan ten hoogste één winkel per 15 000 inwoners van de gemeente zijn of, indien het inwonertal lager is dan 15 000, één winkel.

De vereisten uit de Winkeltijdenwet zijn dus:

- • de ontheffing kan alleen worden verleend aan winkels:
  - die gesloten zijn op zon- en feestdagen vóór 16 uur, ook als die als koopzondag zijn aangewezen (verwerkt in onderdeel a van derde lid), en
  - waar hoofdzakelijk eet- en drinkwaren worden verkocht met uitzondering van sterke drank als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet (verwerkt in het eerste lid van artikel 6 van deze verordening);
- er mag maar 1 ontheffing verleend worden per 15.000 inwoners (verwerkt in het tweede lid van artikel 6 van deze Verordening). Dit aantal moet strikt worden toegepast, er mag dus niet naar boven worden afgerond. Een gemeente die minder dan 15.000 inwoners heeft mag aan één winkel de ontheffing ex artikel 3, vierde lid verlenen.

Het zal vaak voorkomen dat er – na toetsing aan de weigeringsgronden - meer aanvragen liggen dan dat er ontheffingen kunnen worden verleend. Het verdient aanbeveling dat het college beleid ontwikkelt over de manier waarop in dat geval wordt geselecteerd tussen de aanvragers. Dit kan bijvoorbeeld door een systeem van loting. Ook zou een rouleersysteem in het leven kunnen worden geroepen, waarbij diverse supermarkten tijdelijk ontheffing krijgen, elk voor een afzonderlijke periode. Ontheffing voor een bepaalde periode heeft ook los daarvan het voordeel dat er na verloop van tijd kan worden geëvalueerd.

Ook kan het college de ontheffingen elk jaar aan andere winkels verlenen of de ontheffingen verdelen via een vergelijkende toets (zie CBb 8 januari 2010, AB 2010, 73). Een vergelijkende toets in dit verband houdt in dat het college een tijdvak bekend maakt waarbinnen ondernemers die interesse hebben een ontheffing kunnen aanvragen, waarna het college alle factoren afweegt voordat het besluit welke winkel de ontheffing voor de zondagavondopenstelling krijgt. Er werd in het concrete geval van de hiervoor aangehaalde uitspraak onder andere gekeken naar mogelijke overlast, voldoende parkeergelegenheid en een afscheiding tussen de (verkoop van) sterke drank en de overige winkelruimte.



Aan de ontheffing op grond van artikel 3, vierde lid van de Winkeltijdenwet kan bijvoorbeeld de beperking worden verbonden dat er na een bepaald tijdstip geen alcoholhoudende drank mag worden verkocht (CBB 18-03-2009, AWB 08/802 S2, Zaanstad).

De raad kan ervoor kiezen geen gebruik te maken van de mogelijkheid tot zondagavondopenstelling door simpelweg geen grondslag daarvoor in de verordening op te nemen. De raad kan er ook voor kiezen deze mogelijkheid wel te benutten, maar deze tegelijkertijd in te perken. Daarvoor is in de modelverordening alternatief 2 opgenomen. Alternatief 2 beperkt de groep winkels die in aanmerking komen tot de winkels die ook een ontheffing hebben om op werkdagen na 22.00 uur open te zijn. Uit de jurisprudentie (LJN BC4612, CBB, 14/02/2008, Zaanstad) blijkt dat dit is toegestaan als de verordening daarvoor een basis biedt.

### **Artikel 7. Ontheffing zon- en feestdagenregeling voor bijzondere situaties**

Dit artikel steunt op artikel 4, tweede lid, Winkeltijdenwet. Artikel 4 luidt:

- 1. Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling van de in artikel 2 vervatte verboden, voor zover deze betrekking hebben op de zondag, Nieuwjaarsdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, tweede Pinksterdag en eerste of tweede Kerstdag, verlenen op grond van plotseling opkomende bijzondere omstandigheden.
- 2. Zij kunnen in door de gemeenteraad bij verordening aangewezen gevallen ontheffing verlenen van de in het eerste lid bedoelde verboden ten behoeve van bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard en ten behoeve van het uitstellen van goederen.
- 3. De vrijstellingen en ontheffingen kunnen onder beperkingen worden verleend. Aan de vrijstellingen en ontheffingen kunnen voorschriften worden verbonden.

Aangezien de Winkeltijdenwet in artikel 7, eerste lid een directe bevoegdheid verleent aan het college om vrijstelling te verlenen op grond van plotseling opkomende bijzondere omstandigheden hoeft deze mogelijkheid niet afzonderlijk te worden genoemd in de verordening. Wel worden hier op grond van het tweede lid van artikel 4 van de Winkeltijdenwet de gevallen aangewezen waarin ontheffing kan worden verleend ten behoeve van bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard.

Uit de bewoordingen van artikel 4, eerste lid, van de Winkeltijdenwet in relatie tot die van 3, vierde lid volgt dat deze ontheffing zowel op aanvraag als ambtshalve kan worden verleend.

In artikel 7, eerste lid onder c worden tentoonstellingen in kunstateliers en galeries genoemd. De reden daarvan is het volgende. Kunstateliers en galeries zijn winkels, maar hebben in de Winkeltijdenwet een speciale status, die voortkomt uit de oude Winkelsluitingswet en het daarop berustende Besluit gemeentelijke ontheffingen Winkelsluitingswet. In artikel 4 van dat landelijk geldende besluit was een afzonderlijke regeling opgenomen voor kunstateliers en galeries. Deze bepaling hield in dat burgemeester en wethouders ontheffing konden verlenen ten behoeve van het uitstellen van niet fabrieksmatig vervaardigde kunstvoorwerpen door of voor rekening van de vervaardiger daarvan, voor de zon- en feestdagen en de sluitingsuren op werkdagen. Bij het opstellen van de Winkeltijdenwet in 1996 is deze ontheffingsmogelijkheid niet meer expliciet overgenomen in het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet. Daar kwamen direct veel vragen over. In overleg met het ministerie van Economische Zaken zijn de kunstateliers en de galeries in artikel 7, tweede lid, van de toenmalige en nu het eerste lid van de huidige modelverordening Winkeltijdenwet opgenomen. Op grond van artikel 4, tweede lid, van de wet, zoals uitgewerkt in artikel 7, eerste lid van de modelverordening, kunnen burgemeester en wethouders ontheffing verlenen voor de zon- en feestdagen voor bijzondere situaties. De wet laat hierin de gemeenten beleidsvrijheid. Met gebruikmaking van deze beleidsvrijheid kan de ontheffing verleend worden voor tentoonstellingen in kunstateliers en galeries. De achtergrond van deze bijzondere status voor kunstateliers en galeries





is dat de mogelijkheden voor kunstenaars aan hun werk bekendheid te geven door middel van (verkoop)tentoonstellingen niet te zeer aan banden gelegd mag worden. Bovendien spelen concurrentieoverwegingen hier nauwelijks een rol, gezien het individuele karakter van de betrokken voorwerpen.

Onder bijzondere omstandigheden van tijdelijke aard kunnen feestelijkheden worden verstaan. In een uitspraak van 28 oktober 2008, LJN: BG2147 (Amsterdam Noord), heeft het CBB het begrip "feestelijkheden" ingevuld. Het ging in deze zaak onder meer om de vraag of allerlei buitenlandse en nogal buitenissige feestdagen zoals de Chinese dag van het kind, de Amerikaanse "doe vriendelijk dag" en dergelijke konden worden aangemerkt als "feestelijkheden" zoals bedoeld in de Winkeltijdenverordening van het desbetreffende stadsdeel. Uit de uitspraak blijkt "...dat het moet gaan om feestelijkheden die bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard zijn. Bij het hantieren van het begrip "bijzondere gelegenheid van tijdelijke aard" moet er een verband kunnen worden aangewezen met een gebeurtenis dan wel met het beleven of uiten van opvattingen of gevoelens, waaraan blijkens een breed gedragen mening van de bevolking of een bevolkingsgroep op landelijk dan wel op lokaal niveau, een feestelijke, gedenkwaardige betekenis moet worden gehecht."

In een uitspraak van 18 december 2009 bepaalde de voorzieningenrechter dat het verlenen van ontheffing om op zondag 20 december open te zijn in verband met het plaatsvinden van een feestelijkheid (de laatste zondag voor Kerstmis), niet mogelijk was. In deze mondelinge uitspraak overwoog de rechter: "Er is echter niet gebleken welke feestelijkheid op die dag plaats zal vinden en tevens niet of de genoemde feestelijke activiteiten ten tijde van het verlenen van de ontheffing reeds gepland waren. Doordat de ontheffing is verleend aan alle winkeliers in de gemeente Lisse, komt de ontheffing eigenlijk overeen met het aanwijzen van een extra algemene koopzondag. De voorzieningenrechter merkt daarbij op dat de gemeenteraad de mogelijkheid heeft om burgemeester en wethouders de bevoegdheid te geven twaalf koopzondagen aan te wijzen. De gemeenteraad heeft deze bevoegdheid echter beperkt tot zes zon- en feestdagen, van welke bevoegdheid ook gebruik is gemaakt. Door het aanwijzen van deze extra koopzondag, hebben burgemeester en wethouders in strijd met de verordening gehandeld." (LJN BK 7097, Lisse).

#### **Artikel 8. Verbod straatverkoop van bepaalde goederen op zon- en feestdagen**

De vrijstelling die hier wordt bedoeld betreft het te koop aanbieden en verkopen van voor directe consumptie geschikte eetwaren en alcoholvrije dranken. In de vorige versie van de modelverordening was deze bevoegdheid gedelegeerd aan het college. De bevoegdheidsgrondslag ontbreekt hiervoor echter in het Vrijstellingenbesluit en ook in de Winkeltijdenwet. Op grond van art 10.15 van de Algemene wet bestuursrecht is delegatie alleen mogelijk als daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. De raad zal dus, indien gewenst, zelf gebieden moeten aanwijzen waar straatverkoop op zon- en feestdagen niet is toegestaan.

#### **Artikel 9. Openstelling op werkdagen tussen 22.00 en 06.00 uur**

Dit artikel steunt op artikel 7, tweede lid, van de Winkeltijdenwet. Artikel 7 luidt:

- 1. De gemeenteraad kan bij verordening vrijstelling verlenen van de in artikel 2 vervatte verboden, voor zover deze betrekking hebben op werkdagen.
- 2. De gemeenteraad kan bij verordening aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid verlenen om, met inachtneming van de in die verordening te stellen regels, vrijstelling en op een daartoe strekkende aanvraag ontheffing van de in het eerste lid bedoelde verboden te verlenen.



- 3. De vrijstellingen en ontheffingen kunnen onder beperkingen worden verleend. Aan de vrijstellingen en ontheffingen kunnen voorschriften worden verbonden.

Het verbod van artikel 2 van de wet voor de werkdagen staat in het eerste lid, onder c en houdt in dat de winkels niet tussen 22 en 6 uur open mogen zijn. Hetzelfde geldt voor straatverkoop (art 2, tweede lid van de Winkeltijdenwet). Er kunnen dus gebieden worden aangewezen waar de winkels door de week wel tussen 22 en 6 uur open mogen zijn en waar straatverkoop mag plaatsvinden. Artikel 7 van de wet geeft de mogelijkheid gebieden of vormen van detailhandel aan te wijzen waarvoor het verbod niet geldt. De gemeenteraad kan dit rechtstreeks in de verordening doen. Ook kan in afzonderlijke gevallen ontheffing worden verleend.

De modelverordening gaat ervan uit dat voor de nachtelijke openstelling de ontheffing het belangrijkste instrument is. Per geval is dan een afweging te maken of de gewenste openstelling zich verhoudt met belangen van de woon- en leefomgeving, de veiligheid en de openbare orde.

De vrijstellingen en ontheffingen kunnen onder beperkingen en voorschriften worden verleend. Aan de ontheffing kan bijvoorbeeld de beperking worden verbonden dat er na een bepaald tijdstip geen alcoholhoudende drank mag worden verkocht (CBB 18-03-2009, AWB 08/802 S2, Zaanstad) .

In het Vrijstellingenbesluit is voor een aantal overige vormen van detailhandel alleen de openstelling op zon- en feestdagen geregeld. De openstelling van deze vormen van detailhandel op de uren tussen 22.00 en 06.00 uur op werkdagen wordt door de verordening geregeld.

## **Artikel 10. Toerisme**

De grondslag van het artikel in de modelverordening is artikel 3, derde lid, onder a van de Winkeltijdenwet. De wet laat de keuze tussen het verlenen van vrijstelling door de raad of het op basis van de verordening verlenen van ontheffing door burgemeester en wethouders. Artikel 3, derde lid, aanhef en onder a van de wet luidt:

3. De gemeenteraad kan bij verordening vrijstelling verlenen van de in het eerste lid bedoelde verboden of aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid verlenen om in de gevallen, in die verordening aan te wijzen, en met inachtneming van de daarin gestelde regels op een daartoe strekkende aanvraag ontheffing van die verboden te verlenen ten behoeve van:

a. op de betrokken gemeente of een deel daarvan gericht toerisme, mits de aantrekkingskracht voor dat toerisme geheel of nagenoeg geheel is gelegen buiten de verkoopactiviteiten die door de vrijstelling of ontheffing mogelijk worden gemaakt; (.....)

Door het wetsvoorstel 31728 wordt dit artikellid uit de Winkeltijdenwet aangescherpt in die zin dat er sprake moet zijn van substantieel toerisme in de gemeente en dat de raad dan wel het college bij zijn besluit nadrukkelijk de volgende belangen moet meewegen:

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

Verder bepaalt het wetsvoorstel dat bij de verordening een toelichting moet worden gevoegd waarin wordt gemotiveerd dat er sprake is van toeristische aantrekkingskracht van de gemeente of het gebied in kwestie. De toelichting moet verder expliciet de belangen beschrijven die bij de



besluitvorming zijn betrokken, in elk geval die belangen die hiervoor onder a, b en c zijn genoemd.

In de Memorie van Toelichting wordt nog met nadruk op de volgende aspecten gewezen. Van belang is allereerst dat de bepaling alleen mag worden toegepast als er sprake is van toerisme van een substantiële omvang in de gemeente of een deel daarvan. Daarnaast moet het gemeentebestuur aangeven dat de aantrekkingskracht van de gemeente of het desbetreffende deel ervan geheel of nagenoeg geheel is gelegen buiten de verkoopactiviteiten die door de vrijstelling of de bevoegdheid om ontheffing te verlenen mogelijk worden gemaakt. De toeristische aantrekkingskracht van de gemeente moet met andere woorden autonoom zijn. Verder is van belang dat de winkelopening moet dienen ter ondersteuning van het toerisme. De raad heeft bij dat alles een zekere beoordelingsvrijheid. (TK 2009-2009, 31728, nr. 3, pag. 4-5 en pag.11).

In alternatief 1 van artikel 10 van de modelverordening blijft de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling in verband met toerisme bij de raad zelf. In dat geval moet er op grond van de gewijzigde Winkeltijdenwet een toelichting bij de verordening worden gevoegd, waarin de belangen zijn beschreven die bij de besluitvorming zijn betrokken. Het verdient aanbeveling deze toelichting tegelijk met de verordening als bijlage te publiceren. Via een wijziging van artikel 10 van de Winkeltijdenwet zal na inwerkingtreding van de wetswijziging bezwaar en beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven openstaan tegen het verlenen van de vrijstelling bij de verordening.

In het tweede alternatief voor artikel 10 van de verordening wordt de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing geattribueerd aan het college. In dat geval wordt de beschrijving van de belangen die bij de besluitvorming zijn betrokken uiteraard bij het collegebesluit gevoegd.

Een verschil met de vorige modelverordening is dat het vierde lid van het alternatieve artikel 10 niet meer is opgenomen. Daarin stond dat de ontheffing wordt geweigerd als er, kort gezegd, geen sprake is van toeristische doeleinden. Wij menen thans, ook met het oog op de jurisprudentie, dat deze bepaling overbodig is omdat de raad bij verordening moet aanwijzen in welke gebieden er sprake is van toeristische aantrekkingskracht. Dit is verwerkt in het eerste lid van beide alternatieven.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel krijgen de gemeentebesturen nog één jaar om hun eerder genomen besluiten tot aanwijzing van toeristisch gebied opnieuw te overwegen, te onderbouwen en in overeenstemming te brengen met het gewijzigde artikel 3, derde lid, onder a van de Winkeltijdenwet. Zie hiervoor art II van het wetsvoorstel.

Over de uitleg van het begrip "toerisme" overwoog de voorzieningenrechter CBB op 11 maart 2009 (stadsdeel Amsterdam-Noord, LJN: BH5474): ".....dat de woorden "toerisme" en "aantrekkingskracht voor dat toerisme" strikt dienen te worden geïnterpreteerd, aangezien bij een andere benadering het verbod tot zondagsopenstelling zoals vervat in artikel 2, eerste lid, van de Wet, feitelijk illusoir zou worden gemaakt. Dat betekent dat wanneer natuur- of stedschoon, toeristische recreatiecentra en toeristische evenementen zich niet in betekenende mate onderscheiden van datgene wat ter zake bij vele andere gemeenten voorhanden is, deze omstandigheden op zichzelf noch tezamen de toeristische aantrekkingskracht kunnen vormen waarop artikel 3, derdelid, aanhef en onder a, van de Wet (...) het oog heeft, zulks omdat bij een andere interpretatie het uitzonderingskarakter van de desbetreffende bepaling teloor zou gaan. Het zal, zoals van regeringswege bij de behandeling van de Winkelsluitingswet 1976 en de Wet ook is aangegeven, moeten gaan om toeristische trekpleisters die, los van de gelegenheid tot winkelen, zelf in een in aanmerking te nemen mate ("publieksstroom"; memorie van toelichting bij de wijziging van de Winkelsluitingswet 1976, p.8) toeristen naar de desbetreffende gemeente of de(e)l(en) van de gemeente trekken. "



## **Artikel 11. Grensovergangen**

Dit artikel steunt op artikel 3, derde lid aanhef en onder b van de Winkeltijdenwet, die luiden:

De gemeenteraad kan bij verordening vrijstelling verlenen van de in het eerste lid bedoelde verboden of aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid verlenen om in de gevallen, in die verordening aan te wijzen, en met inachtneming van de daarin gestelde regels op een daartoe strekkende aanvraag ontheffing van die verboden te verlenen ten behoeve van:

- a. ....
- b. grensoverschrijdend verkeer, mits de vrijstelling of ontheffing slechts betrekking heeft op handelingen die plaatsvinden in de nabijheid van grensovergangen langs daarop aansluitende doorgaande wegen.

## **Artikel 11a t/m 11m**

Wanneer het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Verhoeven en Van Tongeren tot wijziging van de Winkeltijdenwet [1] in werking treedt heeft dit onder andere gevolgen voor het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet. Deze algemene maatregel van bestuur heeft voorts als grondslag de artikelen 5, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Winkeltijdenwet (oud). Na inwerkingtreding van de wetswijziging zal dit het breder getrokken artikel 8, eerste lid, van de Winkeltijdenwet (nieuw) zijn. Hoewel artikel 8 dus breder getrokken wordt heeft de wetswijziging tot gevolg dat de artikelen 3, derde en vierde lid, 4, derde en vierde lid, en 10 tot en met 22 van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet van rechtswege komen te vervallen. Datzelfde geldt voor bepalingen in gemeentelijke verordeningen die gebaseerd zijn op artikel 12, tweede lid, van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet (zoals bijvoorbeeld artikel 8 van de Modelverordening Winkeltijdenwet 2010).

Deze vervallen vrijstellingen kunnen gemeenten vervolgens wel op grond van artikel 3, eerste lid, van de Winkeltijdenwet (nieuw) bij verordening vaststellen. Gemeenten die – al dan niet in afwachting van een algehele herziening van hun beleid aangaande zondags- en avondopenstelling – de huidige situatie (voorlopig) ongewijzigd wensen voort te zetten dienen deze vrijstellingen dus te ‘kopiëren’ naar de eigen verordening. Met deze (model)bepalingen wordt hieraan uitvoering gegeven.

Het gaat hier om vrijstellingen voor vormen van detailhandel die traditioneel reeds veel (ook) op zon- en feestdagen plaatsvinden. Hierbij zijn een duizendtal detailhandelsbedrijven betrokken in de sfeer van onder meer snackbars, ijscomannen, videotheken, bloemenwinkels bij begraafplaatsen, winkels in musea en in bejaardenoorden en winkels in feestartikelen, alsmede openstellingen ter gelegenheid van sport- en culturele evenementen en openstellingen bij bijzondere gelegenheden van religieuze aard, zoals de Ramadan, de Eerste Heilige Communie en bedevaarten.

## **Artikel 13. Inwerkingtreding**

In de modelverordening is ervoor gekozen om het besluit tot inwerkingtreding van de modelverordening te delegeren naar burgemeester en wethouders. Dit terwijl er bijvoorbeeld ook gekozen had kunnen worden om de inwerkingtreding van de verordening direct te koppelen aan de inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel. Deze keuze is gemaakt omdat er nu geen ingewikkelde constructies gecreëerd hoeven te worden voor gemeenten die nastreven om een integrale heroverweging van hun beleid aangaande zondags- en avondopenstelling – overeenkomstig de verruimde vrijheid die het initiatiefwetsvoorstel creëert – in een verordening neer te leggen.



Gemeenten die niet zeker weten dat ze hun algehele herziening op het moment van inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel gereed hebben (mogelijk al 1 juli 2013), kunnen een verordening op basis van het bij deze ledenbrief behorende model vaststellen. Dan ligt deze vast op de plank en hoeft er geen 'gat' te ontstaan tussen inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel en overheveling van de vrijstellingen naar de verordening. Als zij vóór de inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel de algehele herziening (toch) gereed hebben, dan kunnen burgemeester en wethouders simpelweg afzien een besluit tot inwerkingtreding te nemen.

#### **Artikel 14. Citeertitel**

Om te voorkomen dat de nieuwe verordening dezelfde naam heeft als de voorganger – die via artikel 12 wordt ingetrokken op het moment van inwerkingtreding van deze nieuwe – wordt voorgesteld achter de gemeentenaam het jaartal van vaststelling te noemen.