

Toelichting Winkeltijdenverordening

Algemene toelichting

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.

Uitgangspunten Winkeltijdenwet

De Winkeltijdenwet kent andere uitgangspunten dan de Winkelsluitingswet. Zo is gekozen voor meer keuzevrijheid van de detaillist bij de openstelling van de winkel. De detaillist krijgt meer ruimte om de openingstijden af te stemmen op behoeften van klanten. Daarnaast is gekozen voor ruimere bevoegdheden voor de gemeente om ook buiten de wettelijke openingstijden winkelopening toe te staan. De basisgedachte hierbij is dat daarbij aan de hand van plaatselijke omstandigheden kan worden bezien of langere openingstijden toelaatbaar zijn. Met deze uitgangspunten hangt een minder vergaande wettelijke regulering van winkeltijden samen. De deregulering vormt, naast keuzevrijheid van de detaillist en de decentralisatie, het derde uitgangspunt van de wet.

In concreto komen deze uitgangspunten neer op de volgende hoofdlijnen in de Winkeltijdenwet:

- 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.

Ruimere openstellingsmogelijkheden winkels

In de Winkeltijdenwet is winkelopening toegestaan op werkdagen tussen 06.00 uur en 22.00 uur. De openstelling van winkels gedurende deze uren is ongelimiteerd. Binnen dit tijdsbestek kunnen gemeenten ook geen beperkingen aan de openstelling van winkels opleggen. De winkelier kan aldus binnen dit tijdsbestek geheel naar eigen inzicht de winkel openstellen. Ook in de Winkeltijdenwet geldt als algemene regel dat op zon- en feestdagen winkels gesloten zijn. Deze regel is evenals onder het regime van de Winkelsluitingswet 1976 niet van toepassing op winkeliers die een geloofsovertuiging aanhangen welke de wekelijkse rustdag op een andere dag dan de zondag houdt. Deze winkeliers dienen dan wel op hun eigen religieuze rustdag hun winkel gesloten te houden.

Gemeentelijke bevoegdheden

Zoals aangegeven is in de Winkeltijdenwet gekozen voor ruimere bevoegdheden voor de gemeente om ook buiten de wettelijk tijden winkelopening toe te staan. Deze bevoegdheden kunnen worden ingedeeld in

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).

In de Winkeltijdenwet is ervoor gekozen om de bevoegdheid om op werkdagen buiten de wettelijke openingstijden ook openstelling van winkels toe te staan, bij de gemeente neer te leggen. Dit betekent niet alleen dat de gemeente hiertoe ruimere mogelijkheden krijgt, maar tevens dat in een winkeltijdenverordening een bepaling moet voorzien om de detailhandelsactiviteiten mogelijk te maken die na 22.00 uur op werkdagen plaatsvinden. Een voorbeeld hiervan zijn de avondwinkels.

2. Bevoegdheden op zon- en feestdagen

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, van de verordening 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 verordening 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 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 19-uur dagen geopend zijn.

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 van 0.00 uur tot 16.00 uur. Dit geldt dus ook voor die zon- en feestdagen die als koopzondag zijn aangewezen.

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.

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.

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 benzinestations 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.

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 aangeboden 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 fietsenwinkels 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

Evenals onder het regime van de Winkelsluitingswet 1976 blijft de controle op de naleving van de regels in eerste instantie een taak van de plaatselijk bevoegde politie in overleg met de gemeente. De Economische Controledienst (ECD) wordt daarbij ingeschakeld als er een landelijke coördinatie vereist is.

Artikelsgewijze 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 verordening 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 verordening. 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 2. Beslistermijn

Dit artikel geeft aan binnen welke termijn het college van burgemeester en wethouders een besluit neemt en dat het college de mogelijkheid heeft om die termijn te verlengen.

Artikel 3. Overdracht van de ontheffing

De bepaling bindt de overdracht van de ontheffing aan de toestemming van het college. Deze tussenkomst geeft het college de gelegenheid om inzicht te krijgen in de handel en wandel van de opvolger.

Artikel 4. Intrekken of wijzigen van de ontheffing

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is niet aangegeven in welke situaties een besluit ingetrokken kan worden. Dit moet dan ook in de verordening worden bepaald. Op het besluit tot intrekking van een ontheffing is de Awb van toepassing (bezwaar- en beroepsmogelijkheden).

Artikel 5. Zon- en feestdagenregeling (koopzondagen)

Dit artikel is een uitwerking van artikel 3, tweede lid, Winkeltijdenwet. Op maximaal 12 zon- en feestdagen per jaar kan vrijstelling worden verleend van het verbod om een winkel voor het publiek geopend te hebben. De raad heeft deze bevoegdheid in de verordening gedelegeerd aan burgemeester en wethouders. In de gemeente Nederweert zijn voor het jaar 2010 overigens maar zes ‘koopzondagen’ aangewezen.

De aanwijzing van de zes dagen zal jaarlijks, voor aanvang van een nieuw kalenderjaar, plaatsvinden.

Artikel 6. Openstelling van levensmiddelenwinkels op zon- en feestdagen

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

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. Dit aantal moet strikt worden toegepast, er mag dus niet naar boven worden afgerond. De gemeente Nederweert heeft circa 16.000 inwoners en kan zodoende aan slechts één winkel een ontheffing ex artikel 3, vierde lid verlenen.

Aangezien er in de gemeente Nederweert slecht één ontheffing kan worden verleend, is er een zeer grote kans dat er - na toetsing aan de weigeringsgronden - meer aanvragen zullen komen 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.

In de modelverordening is voor bovenstaand artikel een alternatief opgenomen. Dit beperkt de groep winkels die in aanmerking komen voor een ontheffing tot avondwinkels. Aangezien er in de gemeente Nederweert tot op heden geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot het openen van een avondwinkel, is deze bepaling sowieso niet van toepassing.

Artikel 7. Ontheffing zon- en feestdagenregeling voor bijzondere situaties

Dit artikel steunt op artikel 4, tweede lid, Winkeltijdenwet. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

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. Tot dusver zijn er in de gemeente Nederweert geen specifieke gebieden aangewezen. Vandaar dat is besloten voor deze algemene bepaling.

Artikel 9. Openstelling op werkdagen tussen 22.00 en 06.00 uur

Artikel 7 van de wet geeft de mogelijkheid de openingstijden op werkdagen tussen 22.00 en 6.00 uur te reguleren. Dat kan door gebieden aan te wijzen waarin het verbod niet geldt of door vormen van detailhandel aan te wijzen waarvoor het verbod niet geldt. Ook kan in afzonderlijke gevallen ontheffing verleend worden.

De verordening 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 en de openbare orde.

De vrijstellingen en ontheffingen kunnen onder beperkingen en voorschriften worden verleend.

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 uur en 06.00 uur op werkdagen wordt door de verordeningbepaling geregeld.

In de modelverordening is voor bovenstaand artikel een alternatief opgenomen. Hierbij heeft het college de mogelijkheid binnen de gemeente gebieden aan te wijzen waarop het verbod van nachtopenstelling niet geldt. Dit zou betekenen dat er voor die gebieden geen ontheffing voor nachtopenstelling nodig zou zijn. Wanneer er nu een aanvraag voor een avondwinkel zou worden ingediend dan heeft de gemeente diverse toetsingsinstrumenten (o.a. belangenafweging). Wanneer er op voorhand al gebieden worden aangewezen, dan zouden deze (weigerings)instrumenten er niet zijn.

Artikel 11. Inwerkingtreding

In dit model is gekozen voor een vaste datum van inwerkingtreding. Deze nieuwe verordening is niet in strijd met de Winkeltijdenwet zoals die na wijziging zal luiden en kan dus eventueel al worden vastgesteld en in werking treden vóór inwerkingtreding van de wijziging

Artikel 12. 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 plaatsen.