

Modelverordening winkeltijden 2013

Leeswijzer modelbepalingen

[...] of bijvoorbeeld **[tijdstip]** = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld artikel 2, variant B1.

[iets **EN/OF** iets] = door gemeente te kiezen, zie bijvoorbeeld artikel 2, variant E, derde lid.

[*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 2, variant E, eerste lid.

[(iets)] = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente, zie bijvoorbeeld artikel 2, variant E, tweede lid.

Combinaties zijn ook mogelijk, zie bijvoorbeeld artikel 3, eerste lid.

De raad van de gemeente **[naam gemeente]**;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van **[datum en nummer]**;
gelet op artikel 3[*eerste, tweede en derde lid,*] van de Winkeltijdenwet;
gezien het advies van de **[naam commissie]**;
besluit vast te stellen de Verordening winkeltijden **[naam gemeente en eventueel jaartal]**:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- feestdagen: Nieuwjaarsdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, tweede Pinksterdag, eerste en tweede Kerstdag;
- werkdagen: maandag tot en met zaterdag;
- winkel: dat wat daaronder wordt verstaan in de Winkeltijdenwet.

Artikel 2. (Algemene) vrijstelling

Vrijstellingen voor zon-, feest- en werkdagen (varianten A tot en met B4):

Variant A. (Algemene vrijstelling)

Voor de in artikel 2, eerste lid, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden geldt een algemene vrijstelling.

Variant B1. (Vrijstelling in bepaalde gebieden)

Van de in artikel 2, eerste lid, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden zijn vrijgesteld de winkels die gevestigd zijn in de volgende delen van de gemeente:

- a. [...];
- b. [...].

Variant B2. (Algemene vrijstelling gedurende bepaalde uren of periode)

Voor de in artikel 2, eerste lid, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden geldt een algemene vrijstelling:

- a. op zon- en feestdagen van [...] uur tot [...] uur;
- b. op werkdagen van 0 uur tot [...] uur en na 22 uur.

OF

Voor de in artikel 2, eerste lid, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden geldt een algemene vrijstelling gedurende [**bepaalde periode van het jaar EN/OF bepaalde evenementen**].

Variant B3. (Vrijstelling voor bepaalde branches of categorieën)

Van de in artikel 2, eerste lid, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden zijn vrijgesteld de winkels die behoren tot de volgende branches of categorieën:

- a. [...];
- b. [...].

Variant B4. (Vrijstellingen gedurende bepaalde uren voor bepaalde branches of categorieën in bepaalde gebieden)

Voor de in artikel 2, eerste lid, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden geldt een vrijstelling:

- a. gedurende de volgende tijden:
 - 1° op zon- en feestdagen van [...] uur tot [...] uur;
 - 2° op werkdagen van 0 uur tot [...] uur en na 22 uur;
- b. voor winkels welke behoren tot de volgende branches of categorieën:
 - 1° [...];
 - 2° [...]; en
- c. welke gevestigd zijn in de volgende delen van de gemeente:
 - 1° [...];
 - 2° [...].

Vrijstellingen voor zon- en feestdagen (varianten C tot en met E):

Variant C. (Algemene vrijstelling voor zon- en feestdagen)

Voor de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden geldt een algemene vrijstelling.

Variant D1. (Vrijstelling voor zon- en feestdagen in bepaalde gebieden)

Van de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden zijn vrijgesteld de winkels die gevestigd zijn in de volgende delen van de gemeente:

- a. [...];
- b. [...].

Variant D2. (Algemene vrijstelling voor zon- en feestdagen gedurende bepaalde uren of periode)

Voor de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden geldt van [...] uur tot [...] uur een algemene vrijstelling.

OF

Voor de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden geldt gedurende [**bepaalde periode van het jaar EN/OF bepaalde evenementen**] een algemene vrijstelling.

Variant D3. (Vrijstelling voor zon- en feestdagen voor bepaalde branches of categorieën)

Van de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden zijn vrijgesteld de winkels die behoren tot de volgende branches of categorieën:

- a. [...];
- b. [...].

Variant D4. (Vrijstellingen voor zon- en feestdagen gedurende bepaalde uren voor bepaalde branches of categorieën in bepaalde gebieden)

Van de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden zijn van [...] uur tot [...] uur de volgende winkels vrijgesteld:

- a. die welke behoren tot de volgende branches of categorieën:
 - 1° [...];
 - 2° [...]; en
- b. gevestigd zijn in de volgende delen van de gemeente:
 - 1° [...];
 - 2° [...].

Variant E. (Vrijstelling voor bepaalde zon- en feestdagen)

1. Voor de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden geldt een vrijstelling op de door burgemeester en wethouders aangewezen zon- of feestdagen. *[Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende delen van de gemeente.]* Per kalenderjaar kunnen ten hoogste [...] dagen worden aangewezen.

2. De vrijstelling geldt slechts [... **(beperking tot deel gemeente, tijdsruimte EN/OF categorie winkels)**].

3. Burgemeester en wethouders kunnen de vrijstelling beperken tot [een bepaalde tijdsruimte **OF** winkels behorende tot een bepaalde branche of categorie]. *[Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende delen van de gemeente.]*

Vrijstellingen voor werkdagen (varianten F tot en met G4):

Variant F. (Algemene vrijstelling voor werkdagen voor 6 uur en na 22 uur)

Voor het in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Winkeltijdenwet vervatte verbod geldt een algemene vrijstelling.

Variant G1. (Vrijstelling voor werkdagen voor 6 uur en na 22 uur in bepaalde gebieden)

Van het in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Winkeltijdenwet vervatte verbod zijn vrijgesteld de winkels die gevestigd zijn in de volgende delen van de gemeente:

- a. [...];
- b. [...].

Variant G2. (Algemene vrijstelling voor werkdagen gedurende bepaalde uren of periode)

Voor het in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Winkeltijdenwet vervatte verbod geldt een algemene vrijstelling van 0 uur tot [...] uur en na 22 uur.

OF

Voor het in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Winkeltijdenwet vervatte verbod geldt gedurende [**bepaalde periode van het jaar EN/OF bepaalde evenementen**] een algemene vrijstelling.

Variant G3. (Vrijstelling voor werkdagen voor 6 uur en na 22 uur voor bepaalde branches of categorieën)

Van het in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Winkeltijdenwet vervatte verbod zijn vrijgesteld de winkels die behoren tot de volgende branches of categorieën:

- a. [...];
- b. [...].

Variant G4. (Vrijstellingen voor werkdagen gedurende bepaalde uren voor bepaalde branches of categorieën in bepaalde gebieden)

Van het in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Winkeltijdenwet vervatte verbod zijn van 0 uur tot [...] uur en na 22 uur de volgende winkels vrijgesteld:

- a. die welk(e) behoren tot de volgende branches of categorieën:
 - 1° [...];
 - 2° [...]; en
- b. gevestigd zijn in de volgende delen van de gemeente:
 - 1° [...];
 - 2° [...].

Artikel 3. Individuele ontheffingen

1. Burgemeester en wethouders kunnen op aanvraag ontheffing verlenen van de in artikel 2, eerste lid, van de Winkeltijdenwet vervatte verboden[, voor zover deze betrekking hebben op [zon- en feestdagen **OF** werkdagen]].
2. Een ontheffing kan enkel worden verleend voor [**bepaalde activiteiten EN/OF winkels behorende tot een bepaalde categorie of branche EN/OF winkels gelegen in bepaalde delen van de gemeente EN/OF gedurende bepaalde periode van het jaar EN/OF bepaalde evenementen**].
3. Aan de ontheffing [wordt de beperking **OF** kan de beperking worden] verbonden dat [... **(bijvoorbeeld beperking naar tijdsruimte EN/OF waren die mogen worden verkocht)**].
4. De ontheffing kan worden geweigerd als de woon- en leefsituatie of de openbare orde in de omgeving van de winkel op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de openstelling van de winkel op basis van de ontheffing.

Artikel 4. Beslistermijn

1. Burgemeester en wethouders beschikken op een aanvraag om ontheffing binnen [... **(bijvoorbeeld acht)**] weken na de dag waarop de aanvraag is ontvangen.
2. Zij kunnen hun beschikking voor ten hoogste [... **(bijvoorbeeld acht)**] weken verdagen.

Artikel 5. Intrekken of wijzigen ontheffing

Burgemeester en wethouders kunnen een ontheffing intrekken of wijzigen als:

- a. ter verkrijging daarvan onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt;
- b. verandering van omstandigheden of inzichten dit naar hun oordeel noodzakelijk maken in het belang van de belangen ter bescherming waarvan de ontheffing is vereist;
- c. de exploitatie van de winkel op basis van de ontheffing gevaar oplevert voor de openbare orde, de veiligheid of het woon- en leefklimaat ter plaatse;
- d. aan de ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;

- e. van de ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen een daarbij gestelde termijn; of
- f. de houder dit verzoekt.

Artikel 6. Toezicht

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast de door burgemeester en wethouders aangewezen toezichthouders.

Artikel 7. Intrekking oude verordening en overgangsrecht

1. De **[citeertitel oude verordening]** wordt ingetrokken.
2. Een krachtens de **[citeertitel oude verordening]** verleende ontheffing *[of vrijstelling]* geldt als ontheffing *[of vrijstelling]* verleend krachtens deze verordening. Burgemeester en wethouders kunnen deze ambtshalve vervangen door een ontheffing *[of vrijstelling]* krachtens deze verordening. Ambtshalve vervanging kan gepaard gaan met een wijziging van beperkingen en voorschriften.
3. Aanvragen om ontheffing die zijn ingediend onder de **[citeertitel oude verordening]** maar waarop nog niet is beschikt bij het in werking treden van deze verordening, worden afgehandeld overeenkomstig deze verordening.

Artikel 8. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op **[datum]**.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening winkeltijden **[naam gemeente en eventueel jaartal]**.

Toelichting Modelverordening winkeltijden 2013

NB Voor een goed beeld dient allereerst de bijbehorende ledenbrief gelezen te worden.

Algemeen deel

Op 28 mei 2013 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een initiatiefwet tot wijziging van de Winkeltijdenwet¹. Deze wetswijziging zal naar verwachting op 1 juli 2013 in werking treden.

Op grond van de gewijzigde Winkeltijdenwet blijven de wettelijke verboden om winkels op zon-, feestdagen en op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur open te stellen, op zichzelf bestaan. Gemeenten kunnen na de wetswijziging echter zelf bepalen of – en in hoeverre – zij vrijstelling of ontheffing verlenen van deze verboden. De uitzonderingsbepalingen daarvoor uit de nu nog geldende Winkeltijdenwet, zoals de toerismebepaling en de avondwinkelbepaling, komen namelijk te vervallen.

De met betrekking tot deze verordening meest relevante bepalingen van de Wtw, de artikelen 2 en 3, luiden na de wetswijziging als volgt:

Artikel 2

1. Het is verboden een winkel voor het publiek geopend te hebben:
 - a. op zondag;
 - b. op Nieuwjaarsdag, op Goede Vrijdag na 19 uur, op tweede Paasdag, op Hemelvaartsdag, op tweede Pinksterdag, op 24 december na 19 uur, op eerste en tweede Kerstdag en op 4 mei na 19 uur;
 - c. op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur.
2. Het is voorts verboden op de in het eerste lid bedoelde dagen en tijden in de uitoefening van een bedrijf, anders dan in een winkel, goederen te koop aan te bieden of te verkopen aan en in rechtstreekse aanraking met particulieren.

Artikel 3

1. De gemeenteraad kan bij verordening vrijstelling verlenen van de in artikel 2 vervatte verboden.
2. De gemeenteraad kan bij verordening aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid verlenen om in de gevallen, in de verordening aan te wijzen, en met inachtneming van de daarin gestelde regels op daartoe strekkend verzoek 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.

De bevoegdheid van gemeenten wordt zo ruim dat zowel algehele handhaving van de verboden als het volledig terzijde stellen daarvan tot de mogelijkheden behoort. Hetzelfde geldt voor alle opties die daartussen zitten. De beperkingen voor het gemeentelijk beleid – en de gemeentelijke regels – voor de zondags- en avondopenstelling kunnen alleen nog gevonden worden in het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet (de daarin opgenomen vrijstellingen gelden zondermeer) en ander hoger recht. Met betrekking tot dat laatste zijn, zoals hieronder uiteengezet zal worden, met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van belang, vooral waar deze een zorgvuldige belangenafweging voorschrijven.

¹ Kamerstukken I 2012/13, 32 412, A.

NB Aangezien deze modelverordening meerdere varianten bevat, waarvan de meeste bovendien ook nog eens door gemeenten ingevuld dienen te worden, leek het niet opportuun om een artikelsgewijze toelichting te schrijven. Gemeenten kunnen dat – mede op basis van de ledenbrief – desgewenst zelf doen. Aan gemeenten die op basis van variant E een vrijstelling vaststellen raden wij aan in ieder geval de volgende paragraaf in de toelichting op te nemen.

Delegatie van de bevoegdheid vrijstelling te verlenen

Naar aanleiding van de uitspraak van het CBb van 21 januari 2009, (LJN: BH0408), AB 2009/58, Gst. 2009/29 m.n. Adriaanse, zou – naar ons idee ten onrechte – het beeld kunnen ontstaan dat de systematiek waarbij de gemeenteraad bij verordening een maximum aantal koopzondagen vaststelt, die vervolgens door burgemeester en wethouders worden aangewezen, niet langer te hanteren valt na wijziging van de Winkeltijdenwet. Dit omdat de uitdrukkelijke grondslag voor delegatie aan burgemeester en wethouders van de bevoegdheid vrijstelling te verlenen uit de Winkeltijdenwet verdwijnt. Het was vooral de fijnmazige regeling in de wet van de mogelijke uitzonderingen op de openstellingsverboden van artikel 2, die de rechter tot de slotsom leidde dat gehele of gedeeltelijke delegatie van een aan de raad toegekende uitzonderingsbevoegdheid in strijd met de wet was. Die fijnmazige regeling is inmiddels echter verdwenen.

De Winkeltijdenwet bevat na de wijziging in het geheel geen uitdrukkelijke grondslag meer voor delegatie van deze bevoegdheid. Dit is echter niet doorslaggevend: de Gemeentewet biedt met artikel 156 een algemene delegatiegrondslag, die hier kan worden gebruikt zonder dat de strekking van de wet zoals die straks luidt, zich daar nog tegen verzet. Artikel 156 maakt het mogelijk dat de gemeenteraad hem toegekende bevoegdheden onder voorwaarden delegeert aan andere gemeentelijke organen, zoals burgemeester en wethouders. Het artikel heeft een algemene strekking, in die zin dat ze niet alleen ziet op autonome bevoegdheden maar ook op medebewindsbevoegdheden. Het uitgangspunt is dat delegatie mogelijk is, tenzij het tegendeel is bepaald.²

Artikel 156 bevat een aantal bepalingen waarin bevoegdheden expliciet van overdracht worden uitgesloten (tweede lid). Daarnaast zijn er bevoegdheden waarvan de aard zich tegen overdracht verzet, ook deze bevoegdheden komen niet in aanmerking voor delegatie (eerste lid). Verder geldt voor de bevoegdheid tot het maken van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang moeten worden gehandhaafd, dat zij aan de gemeenteraad voorbehouden moet blijven (derde lid).³

De gemeenteraad kan dus bevoegdheden overdragen aan burgemeester en wethouders, tenzij de aard van de bevoegdheden zich daartegen verzet. Het artikel mag daarbij – natuurlijk – niet worden gebruikt als grondslag voor delegatie die strijdig is met (de bedoeling van) een medebewindswet.⁴

In de eerste plaats dient er gekeken worden naar de medebewindswet, hier de Winkeltijdenwet zoals deze luidt na wijziging. Als hierin een uitdrukkelijke delegatiegrondslag was opgenomen, dan zou kunnen worden geredeneerd dat die volledig – dus zonder moge-

² T.D. Cammelbeeck & H.R.B.M. Kummeling, *Tekst & Commentaar: Gemeentewet Provinciewet* (Kluwer Navigator, 5 juni 2013); J.M.H.F. Teunissen, commentaar op artikel 156, *De Gemeentewet en haar toepassing* (id.).

³ Idem.

⁴ Gst. 2009/29, in het bijzonder de noot van mr. W.P. Adriaanse.

lijke aanvulling via een beroep op artikel 156 – de mogelijkheid bepaalt om bevoegdheden te delegeren.⁵ Zoals reeds geconstateerd bevat de Winkeltijdenwet na wijziging echter geen uitdrukkelijke delegatiegrondslag meer. Vervolgens dient bezien te worden of de tekst anderszins, of de toelichting of parlementaire geschiedenis uitsluitel kan bieden of delegatie van bepaalde bevoegdheden is uitgesloten. De bevoegdheid waar het hier om gaat is uiteraard de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van de verboden van artikel 2 van de Winkeltijdenwet, zoals deze – de bevoegdheid dus – is opgenomen in het nieuwe artikel 3, eerste lid. Uit niets blijkt dat delegatie niet mogelijk zou zijn. Ook is er onzes inziens geen enkele reden om aan te nemen dat de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie zou verzetten. De conclusie is dan ook dat delegatie van de bevoegdheid mogelijk is op grond van artikel 156 van de Gemeentewet.

⁵ AB 2011/49, in het bijzonder de noot van A. Tollenaar.