Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken
en Klimaat
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
29 november 2018

Onderwerp
Wetsvoorstel wijziging van de Winkeltijdenwet

Uw kenmerk

Ons kenmerk
ATR0403/2018-U160

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Keijzer,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 30 oktober 2018 het wetsvoorstel “Wijziging van de Winkeltijdenwet houdende keuzevrijheid openingstijden voor winkeliers” ontvangen voor advisering. De openbare internetconsultatie heeft plaatsgevonden van 30 oktober 2018 tot en met 28 november 2018. De wetwijziging treedt in werking op een nog bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In de ontwerpfase van dit wetsvoorstel is de mkb-toets uitgevoerd.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De huidige Winkeltijdenwet (2013) regelt dat het in beginsel verboden is om winkels op zondagen, feestdagen en op werkdagen vóór 6:00 uur en na 22:00 uur open te stellen. De wet voorziet er tevens in dat gemeenten vrijstelling of ontheffing kunnen verlenen om openstelling op andere dagen en tijdstippen mogelijk te maken. Met de Winkeltijdenwet is ruimte gemaakt om op gemeentelijk niveau de belangen van met name consumenten en ondernemers af te wegen. Bij de evaluatie van de Winkeltijdenwet in 2016 is geconcludeerd dat de Winkeltijdenwet goed werkt.

Het komt echter voor dat winkeliers worden verplicht hun winkel open te stellen. Hierbij wordt gewezen op het conflict in het Groningse winkelcentrum Paddepoel, waar de Vereniging van Eigenaren (VvE) winkeliers verplichtten op koopzondagen open te zijn. Wie dat niet deed, kreeg een boete.

Contact
Rijnstraat 50 | Postbus 16228 | T (070) 310 86 66 | www.atr-regeldruk.nl
2515 XP Den Haag | 2500 BE Den Haag | info@atr-regeldruk.nl

Het wetsvoorstel behelst het toekennen van een extra recht of waarborg aan winkeliers. Het wetsvoorstel regelt dat een besluit over openingstijden nietig is, als dit is genomen door een ander dan de eigenaar of beheerder van een winkel en als deze eigenaar of beheerder niet uitdrukkelijk met het besluit over de openingstijden heeft ingestemd. De nietigheid geldt voor nieuwe en bestaande besluiten. De wetswijziging werkt overigens niet met terugwerkende kracht. De nietigverklaring geldt vanaf het moment van inwerkingtreding van de wetswijziging. De panelleden van de mkb-toets waarderen dit aspect van het wetsvoorstel, omdat het de keuzevrijheid van winkeliers met betrekking tot de openingstijden van hun winkel bevordert. Maar zij wijzen ook op de eventuele negatieve neveneffecten voor (kleine) winkeliers: strikte(re) bepalingen in de huurcontracten en minder coördinatie voor gezamenlijke openingstijden in een winkelgebied met een verschraling van het winkelaanbod tot gevolg. Het wetsvoorstel lost ook het feitelijke probleem (ongelijke onderhandelingspositie tussen (kleine) winkeliers en vastgoed-organisaties) niet op, aldus de panelleden.

Ter verduidelijking is het belangrijk op te merken dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor private overeenkomsten waarmee de eigenaar of beheerder van een winkel zich (heeft) verplicht om op bepaalde momenten zijn winkel open te hebben. Zo ziet het wetsvoorstel expliciet **niet** op de relatie tussen een verhuurder en huurder (winkelier), als die laatste in een private overeenkomst met de verhuurder (bijvoorbeeld in de huurovereenkomst) zich heeft verplicht om de winkel open te stellen op in het contract opgenomen openingstijden.

In de toelichting bij het wetsvoorstel zijn enkele uitkomsten van de evaluatie van Winkeltijdenwet uit 2016 opgenomen.[1] Uit die evaluatie blijkt dat 50% van de winkeliers niet open is op zondag, 22% wel open is maar niet elke zondag, en 28% elke zondag open is. Van de winkeliers geeft 93% aan een huurcontract te hebben zonder boetebepaling over winkelopenstelling. Voor de overige 7% betekent dat niet dat deze verplichting onder alle omstandigheden wordt gehandhaafd; 4% van de winkeliers heeft aangegeven ook daadwerkelijk open te zijn vanwege deze contractuele verplichtingen.

Het college constateert dat de uitkomst van de mkb-toets niet eenduidig is. Verder blijkt uit de evaluatie dat een minderheid - 4%- van de winkeliers problemen ondervindt met contractuele verplichtingen. Het voorgaande lijkt de conclusie te rechtvaardigen dat er geen sprake lijkt van een wijdverbreid en structureel probleem. Bovendien rijst de vraag of de voorgestelde oplossing wel soelaas biedt. Het voorstel neemt het verschil in onderhandelingsmacht niet weg. En de bovenliggende partij kan door middel van contractuele bepalingen ook in de toekomst afdwingen dat winkeliers hun winkel openstellen op voor hen ongunstige tijden. Het college sluit verder niet uit dat de (kleine) winkeliers uiteindelijk meer gebaat zijn bij andere maatregelen en afspraken dan bij wetgeving en daaruit voortvloeiende juridisering van de verhoudingen. Een mogelijkheid is het organiseren van arbitrage in conflictsituaties.

1.1 Het college adviseert – mede met het oog op de niet-eenduidige uitkomsten van de mkb-toets – om de effectiviteit van het voorstel nader te onderbouwen en het voorstel af te zetten tegen niet-wettelijke instrumenten om het beleidsdoel te realiseren.

[1] https://www.kcwj.nl/sites/default/files/research/evaluatie-winkeltijdenwet.pdf

2. Minder belastende alternatieven

Om gedwongen openstelling van winkels zoveel mogelijk te voorkomen, zijn in het verleden afspraken gemaakt met de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ) over het modelcontract voor de (ver)huur van winkelruimte. Om huurders tegemoet te komen die uit geloofsovertuiging of om andere gegronde redenen hun winkels niet op zon- of feestdagen willen openen, heeft de ROZ bij haar (veel gebruikte) modelcontract een modelclausule geplaatst. Een huurder kan op grond van die bepaling een onderbouwd verzoek doen aan de verhuurder om zijn winkel niet open te hoeven stellen op zon- en feestdagen. Dit verzoek zal, aldus de clausule, niet op onredelijke gronden worden geweigerd. Er is dus ruimte voor maatwerk.

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt in de praktijk "dat deze vorm van zelfregulering weliswaar heeft bijgedragen aan het oplossen van een deel van de problematiek, maar niet toereikend is. Zo bestaat er geen verplichting het model te volgen en is het onduidelijk wanneer een verzoek geweigerd kan worden." Het college constateert dat in de toelichting niet verder is uitgewerkt hoe er in de praktijk met de modelclausule is omgegaan, terwijl uit de evaluatie van de winkeltijdenwet blijkt dat winkeliers wel gebruik maken van deze optie om de winkel niet open te hoeven stellen.

2.1 Het college adviseert om te onderzoeken in welke situaties en onder welke voorwaarden de modelclausule van ROZ een effectieve oplossing biedt voor het geschetste beleidsdoel.

3. Werkbaarheid

De toelichting bij het wetsvoorstel gaat summier in op de werkbaarheid van het wetsvoorstel. Uw ministerie wijst op de eventuele gevolgen voor consumenten, omdat het wetsvoorstel mogelijk leidt tot minder (dwingende) coördinatie van gezamenlijke openingstijden in een winkelgebied. Voor het herzien van bestaande contracten gelden de regels zoals die in het Burgerlijk Wetboek zijn vastgelegd. Aanpassing van voorgeschreven openingstijden door aanpassing van een reeds lopende huurovereenkomst is daarmee niet mogelijk zonder uitdrukkelijke instemming van de winkelier of rechterlijke tussenkomst.

Volgens uw ministerie raakt het wetsvoorstel "(kleine) winkeliers, vereniging van eigenaren, winkeliersverenigingen en verhuurders van winkelpanden." De toelichting gaat echter niet in op de uitwerking die de wetswijziging kan hebben op de (complexe) praktijk en organisatie van winkelgebieden. Wel is aangegeven dat het kan zijn "dat, vanwege de vereiste uitdrukkelijke instemming, sommige ondernemers contracten willen herzien of heronderhandelen." De wetswijziging is dus mogelijk van invloed op bestaande contracten en werkrelaties. De implicaties hiervan zijn in de toelichting bij het wetsvoorstel echter niet verder uitgewerkt.
Het college wijst in dit verband op het onderzoek naar de werking van de huurmarkt dat uw ministerie in het kader van de Retailagenda 2018-2020 heeft geïnitieerd.[2] Een integrale aanpak van voorkomende knelpunten voor (kleine) winkeliers verdient de voorkeur.

3.1 Het college adviseert na te gaan welke gevolgen de wetswijziging mogelijk heeft voor de betrokkenen bij de organisatie van winkelgebieden en de wijze waarop zij hun (ook contractuele) relaties vormgeven.

[2] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34647/kst-34647-12?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4

3.2 Het college adviseert een integrale aanpak van eventuele knelpunten voor (kleine) winkeliers.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat geen aparte paragraaf over de regeldruk. Volgens uw ministerie en de leden van het mkb-panel heeft de wetswijziging naar verwachting geen gevolgen voor de regeldruk voor de winkeliers. Dit is begrijpelijk, omdat de wetswijziging geen wettelijke verplichtingen oplegt aan die winkeliers. Tegelijkertijd heeft de wetswijziging mogelijk wel gevolgen voor andere partijen die betrokken zijn bij de organisatie van winkelgebieden, zoals vereniging van eigenaren, winkeliers-verenigingen en verhuurders van winkelpanden. De doorwerking van de wetswijziging betreft dus niet alleen een (kleine) groep winkeliers. Alle betrokkenen bij de organisatie van winkelgebieden zullen kennis willen en moeten nemen van de wetswijziging en de implicaties daarvan willen en moeten wegen.

4.1 Het college adviseert na te gaan welke gevolgen de wetswijziging mogelijk heeft voor de (ervaren) regeldruk voor de betrokkenen bij de organisatie van winkelgebieden.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het wetsvoorstel niet indienen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,



M.A. van Hees
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris