

1665 5

VOORLOPIG VERSLAG

De vaste Commissie voor de Middenstand, in welke handen dit wetsontwerp is gesteld, heeft de eer daaromtrent het volgende te rapporteren.

Bij de commissie is een nota ingekomen van het lid der Kamer de heer Scheps. Van diens opmerkingen heeft zij met belangstelling kennis genomen en bij de samenstelling van dit verslag is er rekening mede gehouden.

Algemene beschouwingen

1. *Algemeen.* Terecht is de Regering tot de conclusie gekomen, dat een nieuwe wet de voorkeur verdient boven wijziging van de bestaande Winkelsluitingswet 1930. Deze wet immers heeft sedert het in werking treden van het Winkelsluitingsbesluit van 1941 en van het Koninklijk besluit van 10 October 1945 betreffende de sluiting en verplichte openstelling van winkels haar feitelijke betekenis voor een groot deel verloren en de vele wijzigingen, welke anders zouden moeten worden aangebracht, zouden de oorspronkelijke tekst geheel overwoekeren. Afgezien van de vraag, in hoeverre het nieuwe ontwerp een verbetering betekent ten opzichte van de thans geldende regeling — hierop zal de commissie uiteraard in het verdere verloop van dit verslag nader ingaan —, valt het op zichzelf reeds toe te juichen, dat door invoering van deze nieuwe wet mede een stuk bezettingsrecht uit de Nederlandse wetgeving zal verdwijnen. Dat hierdoor bovendien de overzichtelijkheid van de regeling aanzienlijk wordt bevorderd, is een voordeel, dat zeker niet onderschat mag worden.

Dit laatste geldt te meer, nu de voorgestelde wettelijke regeling in het algemeen in vrij eenvoudige formuleringen is samengevat, terwijl de overzichtelijke indeling en het geringe aantal verwijzingen naar andere wetten het ontwerp ook voor degenen, voor wie het lezen van wetsteksten geen dagelijkse bezigheid is, vrij gemakkelijk toegankelijk doet zijn. Wel werd door een der leden der commissie de opmerking gemaakt, dat het opnemen van het overzicht der ontworpen regeling in de Memorie van Toelichting twijfel zou kunnen oproepen aangaande de duidelijkheid van het ontwerp zelf, doch de commissie was het er over eens, dat aan de redactie van een wet andere eisen behoren te worden gesteld dan aan een parafraze daarvan, zodat hier van een tegenstelling geen sprake behoeft te zijn.

De wijze, waarop het wetsontwerp tot stand is gekomen, heeft in het algemeen de instemming der commissie. Met de Regering is zij van mening, dat het op ruime schaal beschikbaar stellen van het voorontwerp heeft bijgedragen tot het verkrijgen van een zo volledig mogelijke indruk van de wensen, welke er met betrekking tot de onderhavige materie onder de belanghebbenden bestaan. De vraag, of het resultaat van deze raadpleging bevredigend geacht mag worden, werd in de commissie verschillend beantwoord. Sommige leden waren van mening, dat niet voldoende met de verschillende adviezen rekening is gehouden of dat het ontwerp te zeer doet denken aan een „kleinst gemeen veelvoud” van de wensen en verlangens op dit punt. Andere leden evenwel zagen in het ontwerp een in grote lijnen aanvaardbare neerslag van wat er ten deze, met name in het georganiseerde bedrijfsleven, leeft.

Enkele leden vroegen zich af, waarom over het ontwerp geen overleg met de andere Benelux-landen is gepleegd. Weliswaar besefte men, dat op dit punt met name België en ons land wel zeer ver uit elkander liggen, doch men achtte het toch voor een goede ontwikkeling van de Benelux-gedachte niet zonder belang, wanneer ook over zaken als deze voeling met de uniepartners wordt gehouden.

Tot bespreking van de inhoud van het wetsontwerp komende, wenst de commissie de volgorde aan te houden, waarin de verschillende onderwerpen op blz. 7 e.v. van de Memorie van Toelichting ter sprake zijn gebracht.

2. *Algehele sluiting van de winkels gedurende de Zondag (artikel 2, lid 1, sub a).* Met het beginsel van de algehele Zondagsluiting kan de commissie instemmen. Het verheugt haar, dat de Regering ten deze aan de alom bij de ondernemers en het winkelpersoneel levende wens is tegemoet gekomen. Te meer kon dit zonder bezwaar geschieden, nu — zoals ook in de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt — „het publiek het feit van de sluiting op Zondag (heeft) leren aanvaarden”.

Dat de Memorie van Toelichting het bij de beschouwing over de Zondagsluiting, voorkomende op blz. 7, doet voorkomen alsof het wetsontwerp op deze regel geen enkele uitzondering zou bevatten, acht de commissie intussen niet geheel juist. Zij wijst op de mogelijkheden van onthefving van het verbod, welke omschreven zijn in de artikelen 10, tweede lid, 11 en 12, eerste lid, en op de algemene uitzonderingen, in artikel 14 opgesomd.

Tegen verschillende van de hier gegeven mogelijkheden van inbreuk op de algemene Zondagsluiting had een lid der commissie ernstige bedenking. Dit gold met name het tweede lid van artikel 10 en het onder *b* en *c* van artikel 11 voorgestelde, terwijl dit lid ook niet de noodzaak van alle uitzonderingen, welke artikel 14 geeft, vermocht in te zien.

Andere leden zouden de algehele Zondagsluiting, gelijk in het wetsontwerp neergelegd, alleen kunnen aanvaarden met inbegrip van de mogelijkheid van afwijking, welke artikel 10, lid 2, biedt.

3. *Sluiting van de winkels op werkdagen om 18 uur (artikel 2, lid 1, sub c, en lid 2).* De algemene regel, welke het ontwerp omtrent de avondsluiting stelt, heeft eveneens de instemming der commissie. Zij ziet de regeling der winkelsluiting hoofdzakelijk als een maatregel van sociaal-economische aard, welke ten doel heeft de onderlinge concurrentieverhoudingen onder de winkeliers te regelen en hun een behoorlijke rusttijd te verzekeren. Van dit gezichtspunt uit beschouwd, komt een verplichte sluiting om 18 uur in het algemeen wenselijk voor. Bij de keuze van een later tijdstip zou het beoogde doel niet bereikt worden; de ondernemer zou dan immers te weinig gelegenheid hebben om aan het gezins- en culturele leven deel te nemen, waarbij te bedenken valt, dat voor een groot aantal ondernemers de arbeid niet eindigt bij het sluiten van hun winkel; daarna toch moeten veelal nog de nodige administratieve en andere werkzaamheden worden verricht. Aangezien anderzijds niet gezegd kan worden, dat de belangen van het kopend publiek bij een winkelsluiting om 18 uur ernstig worden geschaad — men is er trouwens algemeen op ingesteld, vóór 18 uur zijn inkopen te doen —, is de commissie van mening, dat het voorstel te deze zake de voorkeur verdient boven de andere in de Memorie van Toelichting geopperde mogelijkheden.

Juist omdat zij de algemene regel van harte toejuicht, heeft de commissie echter ernstige bezwaren tegen de mogelijkheden van uitzondering, zoals zij thans in het ontwerp zijn neergelegd. De gemeenteraad zal immers volledige vrijheid hebben een later sluitings-tijdstip vast te stellen, welk tijdstip voor vijf dagen per week 20 uur zal mogen zijn en eens per week zelfs 22 uur. De enige beperking is voor de gemeenteraad gelegen in het tweede lid van artikel 13, volgens hetwelk burgemeester en wethouders van een desbetreffend voorstel ten minste 21 dagen vóór de behandeling in de raad mededeling moeten hebben gedaan aan de Kamer van Koophandel en Fabrieken.

Eenstemmig is de commissie van oordeel, dat de bevoegdheid van de gemeente hier te ver gaat. Het gevaar schijnt niet denkbeeldig, dat de regel door de vele uitzonderingen zou worden overwoekerd en dat voor een groot deel dezelfde toestand zou kunnen terugkeren, als toen de gemeentebesturen over de gehele linie bevoegd waren regelen voor de winkelsluiting vast te stellen. De commissie zou dit geheel in strijd achten met de geschiedenis van het vraagstuk der winkelsluiting en de ontwikkeling van de wettelijke regeling op dit punt.

Sommige leden zouden de mogelijkheden van uitzondering in dier voege beperkt willen zien, dat de gemeenteraad wel op grond van plaatselijke omstandigheden een later sluitings-tijdstip zal mogen vaststellen, doch daarvoor de goedkeuring van Gedeputeerde Staten zal behoeven. Dit tijdstip zal dan gedurende de wintermaanden niet later dan 19 uur en gedurende de zomermaanden uiterlijk 20 uur mogen zijn. Een dergelijke regeling zou — zo meenden deze leden — enerzijds voorkomen, dat de hoofdregel: sluiting om 18 uur, tot een dode letter wordt, en anderzijds tegemoet komen aan de behoefte, welke er met name op het platteland veelal aan een latere winkelsluiting bestaat. Voor het verlenen van goedkeuring aan de gemeenteraad achtten deze leden het college van Gedeputeerde Staten het aangewezen lichaam, aangezien dit beter dan de Kroon in staat kan worden geacht tot een oordeel over het al dan niet aanwezig zijn van „plaatselijke omstandigheden”, welke afwijking van de regel rechtvaardigen, terwijl het bovendien een zekere uniformiteit in de regeling zal kunnen bevorderen en met name het voorkomen van ongemotiveerde verschillen in de sluitingsregeling in aan elkaar grenzende en in elkaar overlopende kernen van bebouwing zal kunnen tegengaan.

Verskillende andere leden der commissie waren van mening, dat ook zulk een regeling nog te ver zou gaan. Waar het slechts de bijzondere behoeften van het platteland betreft, welke een uniforme regeling voor het gehele land belemmeren, zouden deze leden het voldoende achten, wanneer uitsluitend ten behoeve van het platteland, en dan nog voor die tijden van het jaar, waarvoor dit noodzakelijk is, een uitzonderingsmogelijkheid geschapen werd.

Wat de z.g. koopavond betreft, welke het ontwerp nu mogelijk wil maken door sluiting om 22 uur eenmaal per week, vraagt de commissie zich af, of daaraan bij het publiek inderdaad behoefte bestaat. Vooralsnog is zij daarvan niet overtuigd. Uit de kring der georga-

niseerde consumenten is — geenszins algemeen, doch slechts zeer partieel — van aandrang in deze richting gebleken. Er is daarbij op gewezen, dat deze late openstelling in zoverre betekenis zou kunnen hebben, dat huisvrouwen gelegenheid zouden krijgen „rustig” en alleen te winkelen, zonder genoodzaakt te zijn kinderen mede te nemen. Daarbij is meer gebleken van voorkeur voor de Vrijdagavond (na de uitbetaling der lonen) dan voor de Donderdagavond, waarvan in het voorontwerp sprake was. De ervaringen, met de weken vóór St. Nicolaas en Kerstmis in het verleden opgedaan, schijnen der commissie echter niet zodanig, dat men daaruit tot de wenselijkheid van een wekelijkse koopavond over het gehele jaar zou kunnen concluderen. Weliswaar schrijft het ontwerp een koopavond niet voor en laat het de bevoegdheid tot invoering daarvan aan de gemeenteraden over, doch de commissie vreest, dat, wanneer een bepaalde gemeente tot invoering zou besluiten, naburige gemeenten uit concurrentie-overwegingen daartoe eveneens zouden overgaan. In elk geval komt het haar voor, dat, zolang van een enigszins massale aandrang van consumentenzijde in dit opzicht niet gebleken is, de winkeliers niet aan het risico van een nutteloze koopavond blootgesteld dienen te worden.

Een der leden echter zou de Regering willen verzoeken, het denkbeeld van een koopavond niet zonder meer te laten varen. Speciaal om een zekere ontlasting van de Zaterdagmiddag te bevorderen, scheen deze gedachte hem wel aanlokkelijk toe. Bij het beoordelen van de ondervinding, welke ten deze is opgedaan in de Sint Nicolaas- en Kerstperiode, moet men — aldus dit lid — niet uit het oog verliezen, dat het publiek zich er nog niet op ingesteld heeft, de inkopen in de avonduren te doen. Overigens kunnen deze ervaringen zeker niet voor alle branches ongunstig genoemd worden. Wel had ook dit lid er bezwaar tegen, dat invoering van een koopavond aan het goedgevoelen van iedere gemeente zou worden overgelaten, zoals de bedoeling van het wetsontwerp is. Een zoveel mogelijk uniforme regeling voor het gehele land zou hij wenselijk achten.

De vraag werd gesteld, of het niet wenselijk zou zijn het gewone sluitingsuur voor bepaalde branches een uur later te stellen, derhalve op 19 uur. Men dacht hierbij met name aan de sigarenwinkels. Deze zaken vinden haar cliënteel voor een groot deel onder personen, die na kantoor- of fabriekstijd nog hun inkopen wensen te doen.

Hiertegenover werd door andere leden opgemerkt, dat de betrokken klanten in het algemeen toch hun inkopen aan tabakswaaren ook kunnen doen tijdens het lunchuur. Van een algemene aandrang van de zijde van de sigarenhandel was hun niet gebleken. Ook om deze reden zouden zij voor een afwijking van het normale sluitingsuur voor deze of andere branches vooralsnog niet gevoelen.

4. *Sluiting gedurende een halve werkdag per week (artikel 4).* De commissie spreekt er haar voldoening over uit, dat de Regering met het verplicht stellen van de winkelsluiting gedurende een halve werkdag per week de toestand, welke thans door onderlinge afspraken van bedrijfsgenoten of krachtens gemeentelijke verordening reeds voor een groot aantal branches bestaat, tot algemene wettelijke regel wil verheffen. Na het in werking treden van het Werktijdenbesluit voor Winkels 1932, dat een halve vrije dag voor het personeel voorschrijft, zijn de ondernemers van een groot aantal zaken van geringere omvang er toe moeten overgaan, op een ochtend of middag hun winkel te sluiten. Hoewel de halve-dag-sluiting dus oorspronkelijk voor veel ondernemers een min of meer ongewenste noodzaak zal zijn geweest, is in de kringen van de middenstand de waardering daarvoor langzamerhand toegenomen. Dat het ontwerp de consequentie uit deze ontwikkeling heeft willen trekken, acht de commissie om redenen van sociale aard volkomen juist. Naar haar mening zijn immers de ondernemer en de filiaalchef (die niet onder de bepalingen van het Werktijdenbesluit valt) evenzeer gediend met een vrije middag of ochtend als het personeel.

Ook op dit punt maakt het ontwerp echter sterk de indruk, dat het met de ene hand terugneemt wat het met de andere heeft gegeven. Wordt het ontwerp in de voorgestelde vorm wet, dan heeft de ondernemer vooralsnog geen enkele waarborg van een vrije middag of ochtend. Immers bestaat slechts de mogelijkheid, dat bij algemene maatregel van bestuur voor een daarbij aangewezen groep van winkels sluiting gedurende een halve dag wordt voorgeschreven. Wordt er inderdaad zulk een algemene maatregel uitgevaardigd — waartoe, volgens artikel 13 van het ontwerp, een verzoek van een of meer hoofdbedrijf- of bedrijfschappen, resp. ondernemersorganisaties, zal moeten uitgaan —, dan kan de gemeenteraad bij een door de Kroon goed te keuren verordening deze weer teniet doen en hij kan daarbij een andere vrije ochtend of middag voorschrijven, maar behoeft dat niet te doen. Overigens kan, voor zover de Kroon zich heeft onthouden, de gemeenteraad al dan niet voor zijn gebied de halve-dag-sluiting voorschrijven.

Tegen dit samenstel van bepalingen, waarin zo weinig van een werkelijk algemene regeling valt te bespeuren, heeft de commissie ernstig bezwaar. Eenstemmig is zij van oordeel, dat de wet zelf

sluiting gedurende een halve dag per week imperatief behoort voor te schrijven.

Bij de discussies omtrent dit punt bleken de meningen over de verdere uitwerking niet geheel met elkaar overeen te stemmen.

Enerzijds werd het pleit gevoerd voor een systeem, waarbij als regel sluiting op Dinsdagmiddag zou gelden, terwijl deze middag bij algemene maatregel van bestuur, uitgevaardigd op verzoek van het bevoegde (hoofd-)bedrijfschap c.q. de representatieve organisaties van werkgevers, alsmede die van de werknemers in de betrokken branches, vervangen zou kunnen worden door de Maandagmorgen, de Zaterdagmiddag of de Woensdagmiddag; deze laatste in het bijzonder met het oog op de groente- en fruithandel, die in verband met de aanvoer van de producten bezwaarlijk op een andere middag kan sluiten.

Uiteraard ware ook bij dit stelsel aan de gemeenteraad de bevoegdheid te verlenen om op grond van bijzondere plaatselijke omstandigheden de vrije halve dag, onder goedkeuring van de Kroon, anders vast te stellen.

Anderzijds bestond tegen een grotendeels uniforme regeling, als hier bepleit, bij andere leden van de commissie bezwaar. Sluiting van de winkels in het gehele land of een aanzienlijk deel daarvan op één bepaalde middag zou immers onder meer tot gevolg hebben, dat vele expeditiebedrijven, resp. expeditie-afdelingen van groothandelsondernemingen of van fabrieken van merkartikelen gedurende die middag geheel of grotendeels tot improductiviteit zouden zijn gedoemd. Ook zouden reizigers en grossiers in die uren met de detaillisten weinig of geen zaken kunnen doen. Wanneer men de economische gevolgen hiervan afweegt tegen de voordelen, welke het kopend publiek heeft bij een eenvoudige landelijke regeling, lijdt het — aldus deze leden — weinig twijfel, dat de eerste aanzienlijk zwaarder wegen.

De hierbedoelde leden zouden om deze redenen een ruime mate van vrijheid bij de keuze van de vrije middag voorstaan. Aan de gemeenteraden zou gevoeglijk de vaststelling van de vrije halve dag kunnen worden overgelaten, waarbij dan de plaatselijke organisaties van ondernemers en personeel, alsmede de Kamers van Koophandel, een adviserende taak zouden dienen te hebben met betrekking tot de keuze van de dag, welke ook in dit stelsel niet voor elke branche dezelfde zou behoeven te zijn.

De vraag doet zich voor, welke regeling ten aanzien van warenhuizen en andere gemengde bedrijven zal moeten worden getroffen. Sluiting van telkens weer andere afdelingen op bepaalde middagen of ochtenden schijnt moeilijk door te voeren en in ieder geval praktisch niet te controleren. De commissie zou het daarom wenselijk achten, indien de hierbedoelde bedrijven, voor zover het de halve-dag-sluiting betreft, als een afzonderlijke „branche” zouden worden beschouwd.

Afgezien van de noodzaak om uitzonderingen toe te laten op grond van plotseling opkomende bijzondere omstandigheden e.d., is de commissie van mening, dat het wenselijk is de halve-dag-sluiting niet verplicht te stellen in weken, waarin een algemeen erkende Christelijke feestdag of een nationale feestdag valt. Zij acht het nòch in het belang van de winkelier, nòch in dat van het kopend publiek, wanneer de zaken meer dan één middag of ochtend per week haar deuren gesloten zouden moeten houden.

5. *Mogelijkheid ook andere bedrijfsruimten dan winkels onder de Winkelsluitingswet te brengen (artikel 1, lid 3).* Met hetgeen ten deze wordt voorgesteld, kan de commissie zich verenigen.

6. *Regeling in zake de markthandel, de straathandel en de handel te water (artikelen 7 en 8).* Met de Regering is de commissie van mening, dat de geheel andere omstandigheden, waaronder de straathandel en de handel te water het bedrijf uitoefenen (waarbij met name ook gedacht dient te worden aan de grote invloed, welke het weer en het seizoen op de verkoopmogelijkheden doen gelden), een afzonderlijke regeling voor deze beide vormen van detailhandel rechtvaardigen. Met betrekking tot de markthandel staan de zaken echter, naar de aanvankelijke opvatting der commissie, wel anders. De marktkooplieden zijn veel minder afhankelijk van weer- en seizoeninvloeden dan straathandelaren of parlevinkers. De verkoopgelegenheden op de markten kunnen veelszins als tijdelijk opgeslagen winkels worden beschouwd. Is enerzijds niet duidelijk, waarop de behoefte aan een uur langer verkoopgelegenheid zou berusten, anderzijds springt de bezwaarlijkheid van dit latere sluitingsuur in het oog daar, waar de markt in de nabijheid van winkels is gelegen. Deze concurrentie zou bij een groot aantal winkeliers de neiging kunnen doen ontstaan, na 18 uur hun handel nog een uur lang vóór hun winkel voort te zetten. Deze overwegingen hebben de commissie overtuigd van de wenselijkheid, dat voor de markthandel een gelijke regeling zal gelden als voor de gewone winkels, zowel wat de avondsluiting als wat de halve-dag-sluiting betreft.

In dit verband werd in de commissie de vraag gesteld, of onder markthandelaren ook diegenen zullen worden begrepen, die, zij het

niet in een min of meer besloten of overdekte ruimte, toch hun nering op een vaste standplaats plegen uit te oefenen. De commissie is geneigd tot de opvatting, dat deze laatste vorm van handel inderdaad onder de markthandel dient te worden gerangschikt, en derhalve niet onder de straathandel. Zij is althans van oordeel, dat de zgn. vaste standplaatsen wat het sluitingsuur betreft met winkels en verkoopgelegenheden op markten zouden moeten worden gelijkgesteld.

Met inachtneming van het voorgaande kan de commissie instemmen met het voorstel om voor de straathandel, alsmede voor de handel te water, het sluitingsuur op 19 uur te stellen. Het ontwerp laat echter voor deze vormen van detailhandel ook de halve-dag-sluiting vervallen. Vooralnog is de commissie niet overtuigd van de noodzaak van deze afwijking van de regeling voor winkels, welke ook in de Memorie van Toelichting met geen enkel woord wordt gemotiveerd. Alvorens haar standpunt definitief te bepalen, zal de commissie daarom een nadere uiteenzetting over dit punt op prijs stellen. Zij wijst er daarbij op, dat met name uit de groente- en fruithandel en uit de bloemenbranche er op is aangedrongen, dat de halve-dag-sluiting ook voor de (markt- en) straatverkoop zal gelden.

7. *Regeling met betrekking tot de verkoopautomaten (artikel 15).* Met de voorstellen dienaangaande kan de commissie zich verenigen. Evenals de Regering is zij overtuigd van de wenselijkheid, dat aan de onjuiste toestanden, welke er thans op dit gebied heersen en die herhaaldelijk op ontduiking van de wettelijke normen voor de winkelsluiting neerkomen, een einde gemaakt wordt. De regeling, welke in het ontwerp is neergelegd, zal naar haar mening de nodige verbetering op dit gebied kunnen bevorderen.

8. *Vacantieregeling.* De commissie beschouwt het als een lacune in het wetsontwerp, dat daarin geen vacantieregeling is opgenomen. Waar de wet als een blijvende regeling is bedoeld, kan haars inziens een facultatieve bepaling met betrekking tot dit punt niet worden gemist. De praktijk behelpt zich thans veelal met onderlinge afspraken, doch de uitvoering daarvan is al te zeer afhankelijk van de goede wil en de medewerking van ieder der bedrijfsgenoten afzonderlijk. Het zou dan ook geheel in de lijn van de ontwikkeling liggen, wanneer de gelegenheid, welke zich thans voordoet, werd aangegrepen om tevens aan de vacantieregeling een wettelijke basis te geven. De commissie vraagt zich af, om welke reden in het wetsontwerp een bepaling ter zake is weggelaten, die in het voorontwerp wel was opgenomen. In de Memorie van Toelichting wordt hiervan geen verklaring gegeven.

Een bepaling met de strekking van artikel 7 van het voorontwerp ware naar de mening der commissie in de wet op te nemen, in dier voege, dat het verzoek aan de gemeenteraad zou dienen uit te gaan van de betrokken organisaties van werkgevers en werknemers, terwijl het maximum van 12 dagen ware te vervangen door 2 maal 6 dagen¹⁾.

9. *Strafbaarstelling van de koper.* Naar de mening van verscheidene leden der commissie is het gedeeltelijk falen van de bestaande regeling in zake de winkelsluiting te wijten aan het ontbreken van enige strafbedreiging tegen de koper. De contrôle op de naleving der wettelijke voorschriften vereist een dusdanige diligentie van Rijks- en gemeentepolitie, dat men deze ook in de toekomst bezwaarlijk zal kunnen verwachten. Van deze situatie wordt, met name op het platteland, maar al te zeer gebruik gemaakt om er de winkelier toe te brengen ook na sluitingstijd te verkopen. Weigert de winkelier dit, dan zal de kooplustige consument in het algemeen wel een ander weten te vinden, die aan zijn wens voldoet. Wil men aan deze situatie een einde maken, dan zal men — aldus de hierbedoelde leden — aan strafbaarstelling van de koper niet kunnen ontkomen. In de wet ware daarom (bijvoorbeeld na artikel 17) een bepaling van de volgende inhoud op te nemen: „Het is verboden door enig handelen opzettelijk te bewerken of mede te bewerken, dat een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift niet wordt nageleefd.” Deze tekst sluit aan bij die van artikel 18 der Distributiewet en artikel 12 van de Prijsofdrijvings- en Hamsterwet 1939. Zij houdt in een uitbreiding van de gewone bepaling voor uitlokking, omdat hier strafbaarheid aanwezig is, zonder dat de bijzondere voorwaarden voor strafbare uitlokking, genoemd in artikel 47, sub 2, Wetboek van Strafrecht, vervuld zijn. Bovendien wordt door de voorgestelde redactie medeplichtigheid aan een overtreding strafbaar gesteld, zelfs in ruimere mate

¹⁾ Artikel 7 van het voorontwerp luidt:

Indien daartoe door ondernemers het verzoek wordt gedaan, kan de gemeenteraad, ten behoeve van vacantie van de ondernemers, van de beheerders hunner winkels of van het daarin werkzame personeel, bepalen, dat door hem aan te wijzen groepen van winkels gedurende een aantal werkdagen per jaar niet voor het publiek geopend mogen zijn; dit aantal kan niet meer dan twaalf bedragen. De dagen worden in de verordening aangewezen; zij kunnen in de regel niet voor alle winkels van dezelfde soort dezelfde zijn.

dan medeplichtigheid volgens artikel 48 Wetboek van Strafrecht strafbaar is.

Andere leden der commissie zouden vooralsnog tegen opneming van een dergelijke bepaling, welke hun voorkomt in het kader van deze wet minder te passen, bezwaar hebben. In elk geval zouden zij gaarne de mening van de Regering omtrent deze aangelegenheid vernemen alvorens zich definitief uit te spreken.

Artikelen

Artikel 3. De commissie is van mening, dat het overeenkomstige artikel van het voorontwerp, uiteraard voor zover nodig aangepast aan het nieuwe artikel 2, de voorkeur verdient boven de huidige redactie. Hierdoor zou in de eerste plaats de mogelijkheid van openstelling op de avond van 24 December vervallen. Deze avond wordt in het algemeen voor particuliere doeleinden benut en de gelegenheid daartoe dient ook voor de winkeliers en het winkelpersoneel te bestaan. Voorts is artikel 3 van het wetsontwerp zo gesteld, dat het voor alle zaken zonder onderscheid geldt. Dit acht de commissie te ruim. De uitzonderingen op de regel van de avondsluiting dienen niet verder te gaan dan noodzakelijk is. Het bezwaar van een minder fraaie wetstekst weegt niet op tegen het voordeel van een limitatieve opsomming van de zaken, waarvoor openstelling op 30 en 31 December toegelaten zal zijn¹⁾.

Voorts komt het wenselijk voor, de bepaling van artikel 3 ook te doen gelden voor die dagen, waarop de winkels, op grond van artikel 4, na 13 uur gesloten zullen moeten zijn. Bij de huidige tekst, welke slechts verwijst naar het „in artikel 2, eerste lid, onder c. vervatte verbod”, is het gevaar aanwezig, dat de zaken, die op bedoelde dagen 's middags gesloten zijn geweest, ook van 18 tot 21 uur niet geopend mogen zijn.

Artikel 4, lid 1. De woorden „welke klantenkring in hoofdzaak uit ambachtslieden pleegt te bestaan” houden een te sterke beperking in. Men denke bijvoorbeeld aan zaken in kantoor machines en kantoor meubelen; deze hebben niet in de eerste plaats ambachtslieden tot klant, maar kantoren e.d.

Overigens wijst de commissie er op, dat bij de door haar voorgestane systemen (zie onder het algemene gedeelte) een bepaling als de hier besprokene kan vervallen.

Artikel 4, lid 2. Zou het stelsel van het ontwerp gehandhaafd blijven, dan ware toch in elk geval aan de gemeenteraad slechts bij aanwezigheid van bijzondere omstandigheden bevoegdheid te verlenen tot afwijking van de algemene regel.

Ook dit lid zal intussen overbodig zijn, indien op de suggesties van de commissie (zie hierboven § 4) wordt ingegaan.

Artikel 5, lid 1. De commissie heeft de indruk, dat in dit artikel een billijke en praktisch aannemelijke oplossing is gevonden voor een moeilijk vraagstuk. Dient enerzijds te worden voldaan aan de rechtmatige aanspraken van de Sabbath-vierende winkeliers op compensatie; anderzijds dient de pas te worden afgesneden aan herleving van de onjuiste toestanden, zoals deze onder de gelding van de vroegere wet op dit punt voorkwamen, met name in de hoofdstad des lands. De commissie is van oordeel, dat in het wetsontwerp ten deze het juiste midden is betracht.

Aangezien niet alle Sabbath-vierende Christenen lid van een kerkgenootschap zijn en het niet duidelijk is, hoe men in dat geval tot genoegen van burgemeester en wethouders zou kunnen aantonen, tot zulk een richting te behoren, ware dit lid als volgt te lezen: Burgemeesters en wethouders verlenen aan eigenaars en beheerders van winkels, die te hunnen genoegen verklaren tot een kerkgenootschap dan wel een geestesrichting te behoren, hen verplichtende de wekelijkse rustdag gedurende de Sabbath of de Zevende dag te houden..... (enz.).

Artikel 6, lid 3. Evenals in artikel 3 dient hier de uitzondering voor de 24ste December te vervallen.

¹⁾ Artikel 3 van het voorontwerp luidt:

Het in artikel 2, onder c, vervatte verbod geldt, voor zover de tijdsruimte van 19 tot 21 uur betreft, niet:

a. gedurende de tijdvakken van 29 November tot en met 4 December en van 20 tot en met 23 December;

b. op 30 December, voor zover op een Zaterdag vallende, en op 31 December, ten aanzien van winkels, waar of van waaruit uitsluitend of in hoofdzaak hetzij een of meer der navolgende waren: brood, banket, suikerwerk, chocolade, hetzij vis, al dan niet te zamen met schaal- of schelpdieren, hetzij wild en gevogelte, worden verkocht of afgeleverd, doch alleen voor wat betreft de verkoop en de aflevering van onderscheidenlijk brood, banket, suikerwerk en chocolade, van vis, schaal- of schelpdieren en van wild en gevogelte;

c. op 30 December, voor zover op een Zaterdag vallende, en op 31 December, ten aanzien van winkels, waarvoor een vergunning geldt, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder e of onder g, van de Drankwet (Staatsblad 1931, no. 476), of een verlof A, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder j, van die wet.

Artikel 7, lid 2. Verwezen zij naar § 3 van het algemene gedeelte. De bezwaren, daar ontwikkeld tegen de bevoegdheid, welke artikel 2, lid 2, aan de gemeenteraad verschaft, gelden mutatis mutandis voor de onderhavige bepaling.

Artikel 8, lid 1. Enkele leden der commissie kunnen de noodzaak van deze inbreuk op de regel der Zondagsluiting niet inzien. Zij zouden een nadere motivering van deze bepaling op prijs stellen.

Bij sommige leden der commissie rees de vraag, of het niet wenselijk zou zijn het begrip „geringe eetwaren” nader te omschrijven. Van andere zijde werd er aan herinnerd, dat reeds bij de schriftelijke behandeling van de oude Winkelsluitingswet dezelfde vraag is gesteld; de Regering wees er toen op, dat de woorden „geringe eetwaren” sinds 1815 in de Zondagswet voorkomen en zij achtte een enigszins nauwkeurige omschrijving daarvan bezwaarlijk te geven. De jurisprudentie geeft aan, dat de woorden verstaan moeten worden in de betekenis, welke het gewone spraakgebruik er aan hecht. Dit heeft onder meer tot de conclusie geleid, dat melk geen „geringe eetwaar” is, omdat het spraakgebruik dranken niet tot eetwaren rekent. (Hoge Raad 28 Mei 1923, N.J. 1923, blz. 1103). Alles hangt voorts af van de hoeveelheid van het telkens verkochte in verband met de aard van het artikel. Pruimen, van een transportrijwiel per kilogram verkocht, zijn geringe eetwaren, aldus de Hoge Raad in een recent arrest (10 Mei 1949, N.J. 1949, no. 522). In zijn conclusie bij dit arrest merkte de advocaat-generaal onder meer op, dat hij geneigd was „verkoop van pruimen „per kilogram”, zolang ten minste niet blijkt van verkoop van tientallen kilogrammen in eens” als verkoop van geringe eetwaren te beschouwen, terwijl hij anderzijds geneigd zou zijn bijv. twee kilogram caviaar niet als een geringe hoeveelheid in de zin van de Zondagswet en de Winkelsluitingswet te zien.

Gezien dit alles, komt het de commissie voor, dat de — zij het ook schaarse — rechtspraak voldoende zekerheid omtrent het begrip „geringe eetwaren” heeft verschaft en het overbodig schijnt deze woorden nader in de wet te interpreteren. Het feit, dat er slechts weinig rechterlijke uitspraken op dit punt gepubliceerd zijn, zou er overigens op kunnen wijzen, dat de praktijk in het algemeen niet veel moeilijkheden met de interpretatie te zien heeft gegeven.

Artikel 8, lid 2. Ook hier komt, evenals in de artikelen 3 en 6, de datum 24 December voor. Zou het niet uit wettechnisch oogpunt eleganter en in de praktijk onbezwaarlijk zijn om, indien uit de eerdergenoemde artikelen deze datum vervalft, ook het onderhavige lid dienovereenkomstig te wijzigen?

Artikel 9, lid 2. Dienen naast brood en melk hier ook niet groente en fruit genoemd te worden?

Artikel 10, lid 3. Welke bijzondere omstandigheden heeft de Regering hier op het oog? Uiteraard kunnen deze niet van dezelfde soort zijn als die, in het vorige lid bedoeld.

Artikel 11. Verschillende leden zagen de noodzaak van het onder *b* gestelde, althans ten aanzien van tentoonstellingen, niet in. Tentoonstellingen dienen — zo meenden zij — niet te ontfaan in gelegenheden, waar de handel, zonder de normale regels van de winkelsluiting in acht te nemen, artikelen verkopen of orders opnemen kan. In het bijzonder tegen afwijking van de Zondagsluiting hadden deze leden vooralsnog ernstige bedenking. In ieder geval zouden zij gaarne vernemen, welke voorwaarden door burgemeester en wethouders, ingevolge de aanvang van het artikel, zoal gesteld zullen kunnen worden.

De mogelijkheid van ontheffing ten aanzien van veilingen (onder *c*) wensten dezelfde leden in geen geval gehandhaafd te zien. Het houden van veilingen tijdens de normale sluitingsuren en op de Zondag kwam hun geheel onnodig voor.

Eén lid zou het woord „voorwaardelijk” (aanhef) liever vervangen zien door: onder bepaalde voorwaarden.

Artikel 13, lid 1. Bij de behandeling van de halve-dag-sluiting in het algemene gedeelte van dit verslag (§ 4) is reeds terloops opgemerkt, dat het verzoek tot uitvaardiging van een algemene maatregel van bestuur, als daar bedoeld, niet van de organisaties der ondernemers alleen, maar mede van de organisaties der werknemers — gezamenlijk en in vereniging — zou dienen uit te gaan. De commissie is van mening, dat dit als algemene regel behoort te worden gesteld, zodat het onderhavige artikel in bedoelde zin dient te worden aangevuld. Het beginsel, dat dergelijke aangelegenheden van het bedrijfsleven niet buiten de bemoeienis der werknemers behoren om te gaan, is in de laatste jaren in de wetgeving steeds sterker tot uitdrukking gekomen — men denke aan de Wet op de Bedrijfsorganisatie en aan die op de Kamers van Koophandel en Fabrieken — en de commissie acht het geheel te liggen in de lijn der ontwikkeling, dat dit principe ook in de Winkelsluitingswet tot uitdrukking wordt gebracht.

Overigens merkt zij op, dat bij wijziging van artikel 4, gelijk door haar wordt voorgestaan, de taak van de bedrijven, resp. de organisaties van ondernemers, een andere zal zijn dan thans in dit lid beoogd wordt.

Een der leden bracht in de commissie ernstige bezwaren tot uiting tegen de beperking van de organisaties tot die, welke door de Kroon representatief worden geacht. Ten deze moge worden verwezen naar de schriftelijke en openbare behandeling van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, waar hetzelfde punt uitvoerig is ter sprake gekomen.

De vraag werd tenslotte gesteld in hoeverre de Regering het mogelijk zou achten reeds thans aan de (hoofd-)bedrijfschappen zelf regelende bevoegdheid te geven met betrekking tot de zaken, welke ingevolge dit artikel tot de bevoegdheid van de Kroon zullen behoren.

Artikel 13, lid 2. Ten einde de invloed van het bedrijfsleven op plaatselijke afwijking van de normale winkelsluitingsregeling zoveel mogelijk te waarborgen, acht de commissie het wenselijk, dat de Kamers van Koophandel worden verplicht de organisaties van ondernemers en van personeel te horen alvorens haar advies ter zake uit te brengen. In het onderhavige lid ware een desbetreffende aanvulling op te nemen.

Artikel 14, lid 1. De commissie heeft kennis gekregen van de wens, onder meer van de zijde der organisaties van drogisten geuit, om het onder *a* gestelde zodanig te beperken, dat deze uitzondering alleen zal gelden voor die apotheken, welke „dienst” hebben, en dan slechts voor zover het betreft verkoop op medisch voorschrift of in noodgevallen.

Vooralsnog is zij van mening, dat een dusdanige beperking onnodig is. Zij vertrouwt, dat het thans bestaande rouleringssysteem ook na het in werking treden der wet gehandhaafd zal blijven, terwijl eventuele inkopen van niet noodzakelijke apothekersartikelen toch niet van enig belang zullen zijn. Het is de commissie althans niet bekend, dat de huidige situatie — de voorgestelde bepaling is woordelijk ontleend aan artikel 3, lid 2, onder *b*, van de oude wet — reden tot gegronde klachten heeft gegeven. Zij zal echter gaarne het oordeel der Regering ten deze vernemen.

Ten aanzien van het bepaalde onder *b* wijst de commissie er op, dat winkels, waar het gehele jaar uitsluitend consumptie-ijs wordt verkocht, voor zover haar bekend, slechts sporadisch voorkomen. De oude wet geeft dan ook een ruimere omschrijving, als zij spreekt van „uitsluitend of in hoofdzaak.” Aangezien dit laatste tot twijfelgevallen aanleiding kan geven, zou de commissie deze tekst niet willen aanbevelen. Waar dezelfde winkels er echter steeds meer toe overgaan in de zomermaanden consumptie-ijs en 's winters patates frites te verkopen, acht de commissie het wenselijk achter „consumptie-ijs” de woorden: „en/of patates frites” in te voegen.

Het schijnt voor te komen, dat winkels, waar men normaliter ook allerlei andere waren verkoopt, na sluitingstijd gemetamorphoseerd worden tot zaken, waar uitsluitend consumptie-ijs te verkrijgen is. Uiteraard kan het — zo meent de commissie — niet de bedoeling zijn, dat de onderhavige bepaling mede voor dergelijke winkels geldt. Het is wellicht niet overbodig, dat de Regering zich hierover nadrukkelijk uitsprekt.

Artikel 14, lid 2. Het onder *a* gestelde ware ook hier met de woorden „en/of patates frites” aan te vullen.

Artikel 17. De vraag werd gesteld, of het wel juist is overtreding van deze wet strafbaar te stellen ingevolge de Wet op de Economische delicten. Laatstbedoelde wet heeft immers hoofdzakelijk ten doel inbreuken op de marktordening tegen te gaan, terwijl de Winkelsluitingswet in de eerste plaats een sociale strekking (waarborging van een behoorlijke rusttijd voor de ondernemers) heeft.

Gaarne zal de commissie de mening van de Regering omtrent dit punt vernemen.

Ondertekening. Welke is de reden, dat de wet zowel door de Minister als door de Staatssecretaris van Economische Zaken zal worden ondertekend? De Staatssecretaris treedt toch steeds voor die aangelegenheden, met de zorg waarvan hij is belast, geheel in de plaats van de Minister?

Aldus vastgesteld 5 Januari 1951.

SCHILTHUIS
BACHG
SCHMAL
VERKERK
HAKEN
CORNELISSEN
N. VAN DEN HEUVEL.