



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Aan de Minister van Algemene Zaken  
Dhr. E. P. Rhuggenaath, MBA/MBI  
Fort Amsterdam  
ALHIER.

Datum: Willemstad, 1 december 2020

Ref.nr.: 142/2020-SER

Betreft: Spoed-adviesaanvraag met betrekking tot de wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting (P.B. 1969, no. 58)

Excellentie,

Met betrekking tot het bovenvermelde onderwerp vragen wij hierbij gaarne uw aandacht voor het volgende.

Op 19 november 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) een spoed-adviesverzoek van u ontvangen (zaaknummer 2020/042335; ref.nr.: 134/2020-SER) betreffende de in de ontwerplandsverordening houdende regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden (Landsverordening uitzonderingstoestanden<sup>1</sup>) (Zittingsjaar 2020-0221-168) voorgestelde wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting (P.B. 1969, no. 58). De voorgestelde wijziging luidt als volgt:

#### Artikel 6a

1. Ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken kunnen bij of krachtens landsbesluit houdende algemene maatregelen, regels worden gesteld ten aanzien van de sluitingstijden:
  - a. In het belang van de inwendige of uitwendige veiligheid van het Land of van de internationale rechtsorde dan wel van een daarop betrekking hebbende internationale afspraak;
  - b. In het belang van de volkshuishouding; dan wel
  - c. In het belang van de volksgezondheid.
2. In de gevallen bedoeld in het eerste lid hoort de betrokken minister de Sociaal Economische Raad of naar zijn oordeel bij het te treffen in belangrijke mate betrokken organisaties van belanghebbenden, tenzij het algemeen belang zich naar diens oordeel daartegen verzet.
3. In een spoedeisend geval kunnen de regels, bedoeld in het eerste lid worden gesteld bij ministeriële regeling met algemene werking. Een dergelijke regeling blijft, behoudens eerder intrekking, van kracht tot het tijdstip, waarop een landsbesluit houdende algemene maatregelen krachtens het eerste lid hetwelk hetzelfde onderwerp betreft, in werking treedt, doch ten hoogste zes maanden na de dag waarop zij in werking is getreden.”

---

<sup>1</sup> In het Papiaments aangeduid als 'Lei Estado di Emergencia'.

In uw aanbiedingsbrief van 19 november 2020 (zaaknummer 2020/042335; ref.nr. 134/2020-SER) vraagt u de SER u van spoedadvies te voorzien ter zake bovengenoemd wijzigingsvoorstel met betrekking tot de Landsverordening Winkelsluiting. Tevens verzoekt u de SER u te adviseren omtrent een termijn die voor de SER haalbaar is waarbinnen de SER een spoedadvies als bedoeld in artikel 6a, tweede lid, van het wijzigingsvoorstel kan uitbrengen.

Voordat de SER overgaat tot een inhoudelijke beoordeling van de voorgestelde wijziging heeft hij de hiemavolgende opmerkingen van procedurele aard.

## Procedureel

De SER vindt het in de eerste plaats opmerkelijk dat noch de oorspronkelijke versie<sup>2</sup> noch de herziene versie van de ontwerplandsverordening houdende regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden<sup>3</sup> (hierna: de ontwerplandsverordening of het ontwerp), ter advisering aan de SER is voorgelegd, terwijl op voorhand voldoende aannemelijk kon worden geacht dat het afkondigen, handhaven en opheffen van een uitzonderingstoestand grote sociaaleconomische gevolgen heeft. De coronacrisis heeft overduidelijk aan het licht gebracht dat door de verspreiding van het virus SARS-CoV-2 (COVID-19) de verhoudingen tussen overheid en samenleving en de relaties tussen burgers en bedrijven onderling radicaal anders zijn geworden dan voorheen. De bewegingsvrijheid en de vrijheid om samen te komen zijn onder zware druk komen te staan; het openbare leven is grotendeels gesloten. In de woorden van de sociale media: '2020 is cancelled'.<sup>4</sup> De overheid neemt ondertussen met Nederlandse liquiditeitssteun in ongekende omvang steunmaatregelen om inkomens te waarborgen, om ondernemingen op de been te houden en om de te verwachten toenemende druk op de sociale zekerheid en het aantal bedrijfssluitingen tegen te gaan. Een geheel van overheidssturing die even noodzakelijk is als haaks staat op de (op globale uitkomsten georiënteerde) vrije sociaaleconomische ordening.<sup>5</sup>

Tegen deze achtergrond vraagt de SER zich af welke redenen ten grondslag hebben gelegen aan de afweging om het wetgevingsproces ten aanzien van de ontwerplandsverordening, zowel in oorspronkelijke als in herziene vorm, voort te zetten met voorbijgaan aan advisering door de SER. De SER kan zich niet aan de indruk onttrekken dat door deze handelwijze blij is gegeven van totale miskennis van het belang dat gemoeid is met het horen van de SER met betrekking tot een wettelijke regeling die qua aard, reikwijdte en diepgang een evident significante sociaaleconomische impact heeft op de gehele samenleving.<sup>6</sup> De SER verwijst in het verlengde daarvan kortheidshalve naar het bepaalde in artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening SER (P.B. 2010, no. 97, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), dat bepaalt dat de Raad tot taak heeft de regering en de Staten van advies te dienen over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid, aangelegenheden van sociale of economische aard en over wettelijke regelingen van sociaal-economische aard<sup>7</sup>.

De SER constateert voorts dat de Staten op 24 september 2020 van de regering een nota van wijziging met betrekking tot de ontwerplandsverordening hebben ontvangen en deze in behandeling hebben

---

<sup>2</sup> Er was een oorspronkelijk ontwerp van deze landsverordening (Zittingsjaar 2020-2021-168) met zaaknummer 2020/036706) dat reeds in het voorjaar van 2020 ter goedkeuring aan de Staten was aangeboden.

<sup>3</sup> Geconstateerd is dat het ontwerp vrijwel letterlijk is overgenomen van onder andere de Nederlandse Oorlogswet en de Landsverordening uitzonderingstoestand van Sint Maarten.

<sup>4</sup> Zie blog van Olaf Kwast, 'Ordepolitieke consequenties van crisismaatregelen; over tempo, tijdelijkheid en verloop van tijd in wetgeving' in 'Wetgevingswerken' (3 april 2020); <https://wetgevingswerken.nl/blog/2020/4/democratie-en-crisis>.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> In specifieke zin kan hierbij verwezen worden naar onder andere de bepalingen in het onderhavige ontwerp met betrekking tot onteigening (artikelen 17 en 18), het gebruik van de haven, de luchthaven, de raffinaderij en andere belangrijke infrastructurele complexen (artikelen 19 en 20) en de import en export van goederen (artikel 21).

<sup>7</sup> Eerlijkheidshalve dient te worden toegegeven dat de regering ter zake het inwinnen van een advies van de SER geen wettelijke verplichting heeft.<sup>7</sup>

genomen. Naar aanleiding van opmerkingen van de RvA inzake een aantal ingrijpende wijzigingen van het oorspronkelijke ontwerp<sup>8</sup> die in de nota van wijziging zijn opgenomen is de behandeling van de nota van wijziging door de Staten aangehouden.<sup>9</sup> Op 2 november 2020 heeft de RvA advies uitgebracht inzake de nota van wijziging.<sup>10</sup> In dat advies wijst de RvA erop dat het van belang is dat de SER wordt gehoord ter zake de in het ontwerp voorgestelde wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting. Immers, in onderdeel K van de nota van wijziging wordt voorgesteld om onder vernummering een nieuw artikel 39 in het ontwerp op te nemen waarin de Landsverordening Winkelsluiting gewijzigd wordt. In dit artikel 39 van het ontwerp wordt vervolgens voorgesteld om een nieuw artikel 6a in de Landsverordening Winkelsluiting op te nemen. Op 16 november 2020 heeft de regering een nader rapport aan de Staten aangeboden waarin zij ingaat op de vragen en opmerkingen van de RvA. In dat nader rapport onderschrijft de regering het standpunt van de RvA dat de voorgestelde wijziging aan de SER dient te worden voorgelegd.

Wat de SER in het verlengde van het vorenstaande verbaast is dat de RvA in geen van zijn adviezen<sup>11</sup> met betrekking tot de onderhavige ontwerp-landsverordening nog maar enigszins ingaat op het nut en de noodzaak de SER te horen dan wel in de gelegenheid te stellen over de daarin opgenomen bepalingen een oordeel te vormen anders dan ten aanzien van de bepaling met betrekking tot de wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting (artikel 39) die nader is uitgewerkt in het voorgestelde artikel 6a. De SER vraagt zich af of dit niet een te enge en te beperkte benadering is in het licht van de ernstige sociaaleconomische gevolgen die doorgaans optreden als gevolg van het uitroepen van een grondrechtenopschortende noodtoestand in geval van een natiebedreigende crisis.

Wellicht ten overvloede brengt de SER niettemin het hiemavolgende onder uw aandacht. Uw hierboven genoemde brief van 19 november 2020 is op deze zelfde datum (19 november) bij het secretariaat van de SER binnengekomen (ingeboekt onder ref.nr. 134/2020-SER). Naar de SER heeft vernomen was het aanvankelijk de bedoeling het onderhavige ontwerp op 23 november 2020 in een openbare vergadering van de Staten te behandelen. Op voorhand kon derhalve in redelijkheid ervan uit worden gegaan dat een dergelijke korte tijdsperiode niet realistisch zou zijn voor een gedegen, verantwoord en breed gedragen advies van de SER, temeer indien tevens in ogenschouw wordt genomen dat de nota van wijziging, zoals hierboven gesteld, al op 24 september 2020 aan de Staten was aangeboden. Goed beschouwd had de SER dus veel eerder benaderd kunnen worden om met inachtneming van een redelijke termijn te adviseren ter zake de in de ontwerp-landsverordening voorgestelde wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting. Dat de openbare vergadering van de Staten van 23 november 2020 tot nader order werd uitgesteld werd dan ook vanuit zorgvuldigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen als zeer verstandig geacht.<sup>12</sup> De SER wil hierbij ten overvloede nog eens benadrukken dat sinds de uitbraak van het coronavirus op Curaçao hij als vaste beleidslijn heeft aangehouden dat alle adviesverzoeken en spoedadviesverzoeken van de regering die direct dan wel indirect te maken hebben met wettelijke regelingen en of beleidsvoornemens

---

<sup>8</sup> Advies RvA d.d. 7 oktober 2020, met kenmerk RvA no. OV/52-20. In dit advies heeft de RvA de regering bericht niet te zijn gehoord zoals voorgeschreven in het tweede lid van artikel 64 van de Staatsregeling van Curaçao. De RvA heeft daarbij verzocht om de verdere behandeling van de ontwerp-landsverordening bij de Staten aan te houden totdat een adviesverzoek met betrekking tot de nota van wijziging aan hem is aangeboden en hierover advies is uitgebracht. Bij brief van de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Justitie, met kenmerk WJZ20/0828, heeft de regering alsnog aan de RvA verzocht om binnen drie weken een spoedadvies over de nota van wijziging uit te brengen.

<sup>9</sup> In specifieke zin kan hierbij verwezen worden naar onder andere de bepalingen in het onderhavige ontwerp met betrekking tot onteigening (artikelen 17 en 18), het gebruik van de haven, de luchthaven, de raffinaderij en andere belangrijke infrastructurele complexen (artikelen 19 en 20) en de import en export van goederen (artikel 21).

<sup>10</sup> Advies RvA d.d. 2 november 2020, met kenmerk RvA no. RA/44-20-LV.

<sup>11</sup> Advies RvA d.d. 12 juni 2018, met kenmerk RvA no. RA/16-18-LV; Advies RvA d.d. 15 mei 2020 met kenmerk RvA no. RA/12-20-LV; Advies RvA d.d. 7 oktober 2020, met kenmerk RvA no. OV/52-20; Advies RvA d.d. 2 november 2020, met kenmerk RvA no. RA/44-20-LV.

<sup>12</sup> Inmiddels heeft de SER begrepen dat de openbare Statenbehandeling op 1 december 2020 zal plaatsvinden, tegelijkertijd met de behandeling van onderhavig adviesverzoek door de SER.

ter beteugeling van de effecten van de COVID-19 crisis, door de SER met voorrang in behandeling worden genomen.

De SER stelt verder vast dat u in uw hierboven genoemde brief van 19 november 2020 (zaaknummer 2020/042335; ref.nr. 134/2020-SER) aangeeft dat het advies van het ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO) inzake de mogelijke financiële<sup>13</sup> gevolgen van de voorgestelde wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting nog niet is ontvangen. De SER vraagt zich af of de analyse (raming) van MEO niet vanaf het moment dat de nota van wijziging was geconcipeerd, met daarin een verwijzing naar het wijzigingsvoorstel met betrekking tot de Landsverordening Winkelsluiting, redelijkerwijs aangevraagd had kunnen worden. Of dat gedaan is of niet kan in ieder geval niet worden opgemaakt uit de bij het onderhavige spoed-adviesverzoek gevoegde stukken; er is geen brief aangetroffen aan de Minister van Economische Ontwikkeling noch een specifieke schriftelijke instructie aan de Secretaris-generaal van MEO. Gelet op het vorenstaande vestigt de SER uw aandacht erop dat het advies van MEO van cruciaal belang is in het kader van onderhavige spoed-adviesaanvraag. De SER acht het niet wenselijk en evenmin verantwoord om spoedadvies te moeten uitbrengen over een specifiek onderdeel uit de onderhavige ontwerplandsverordening zonder op zijn minst te beschikken over een globale raming van de te verwachten economische effecten die in kaart zijn gebracht door het desbetreffende verantwoordelijke ministerie. In het licht hiervan dringt de SER bij u aan om uw collega van Economische Ontwikkeling aan te spreken op de tardieve indiening en om het belang van het advies van MEO wederom te onderstrepen. De SER vraagt zich hierbij tevens af of de regering zélf geen behoefte heeft om inzicht te hebben in – op zijn minst een schatting of indicatie van - de financiële en economische gevolgen, alvorens een dergelijke ingrijpende wetswijziging voor te stellen.

In lijn met het bovenstaande vraagt de SER uw bijzondere aandacht voor het feit dat in de toelichting bij de nota van wijziging op de onderhavige ontwerplandsverordening ook een financiële paragraaf met betrekking tot het voorgestelde nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting ontbreekt. De SER geeft u dringend in overweging uw ambtgenoot van Financiën te verzoeken op de kortst mogelijke termijn de mogelijke financiële gevolgen van de voorgestelde aanpassing voor het land door de beleidsorganisatie van het ministerie van Financiën te laten berekenen. Hier geldt dezelfde opmerking, dat een dergelijke financiële berekening van eminent belang is. De SER wijst er in dit verband op dat bij de financiële gevolgen wellicht ook rekening gehouden zou moeten worden met eventuele schadevergoedingen aan bedrijven vanwege omzetverlies. Tot slot verzoekt de SER het advies van MEO alsmede de financiële paragraaf alsnog – achteraf - aan de SER te doen toekomen.

Het valt de SER verder op dat er kennelijk heel veel spoed geboden is met de voortzetting en de afronding van de parlementaire behandeling van de onderhavige ontwerplandsverordening. Echter, nergens komt de SER een deugdelijke motivering tegen die de noodzaak van een spoedbehandeling in deze fase (objectief) rechtvaardigt. Naar het oordeel van de SER dient de werkelijke reden voor een spoedbehandeling gezocht te worden in het voorzien van het ingezette en nog in te zetten corona-gerelateerde toezichts- en handhavinginstrumentarium van een toereikende wettelijke basis. De vraag die meteen opkomt is of binnen het kader van het onderhavige spoed-adviesverzoek het vorenstaande per se via een 'noodwet' in de zin van artikel 96 van de Staatsregeling moet worden geregeld of dat hetzelfde doel via een minder zwaar middel kan worden bereikt dat specifiek aan de COVID-19 pandemie is gerelateerd. Verwezen kan bijvoorbeeld worden naar de (tijdelijke) Regeling maatregelen openbare orde COVID-19 VII, zoals vastgesteld in P.B. 2020, no. 52, die vanaf 22 mei 2020 en met 6 december 2020 geldt. In artikel 5 van die regeling is bepaald dat personen, ondernemingen en organisaties, onverminderd de op grond van de wet geldende openingstijden, hun diensten tot 22.00 uur kunnen verlenen, tenzij er op grond van de wet vroegere sluitingstijden gelden. 'De informatie over sluitingstijden maakt ook onderdeel uit van de bijna

---

<sup>13</sup> Naar mag worden aangenomen wordt bedoeld: economische gevolgen dan wel een economische impactstudie.

dagelijks door de Regering gehouden informatiesessies over de laatste ontwikkelingen van COVID-19. Het lijkt de Regering vooralsnog dat voldoende bekendheid is aan het gegeven dat onder de huidige omstandigheden de winkels hun winkelsluitingstijden dienen aan te passen.<sup>14</sup> De SER is, nogmaals binnen de context van de aan hem voorgelegde spoed-adviesaanvraag, op het eerste gezicht voorstander van een tijdelijke maatregel die enerzijds een stevig juridisch fundament biedt voor de inbreuk op grondrechten die door de coronamaatregelen gemaakt wordt en anderzijds de democratische controle op die maatregelen juist versterkt. Het Nederlandse wetsvoorstel Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) zou wellicht als voorbeeld kunnen dienen.<sup>15</sup> COVID-19 is immers nog niet voorbij zodat voor een langere periode, in het belang van de volksgezondheid, er rekening moet worden gehouden met grondrechtbeperkende maatregelen ten behoeve van een effectieve bestrijding van de verspreiding van dit virus. Daarnaast zijn voldoende waarborgen nodig ten aanzien van het afleggen van publieke verantwoording en de plicht om de Staten op geëigende wijze te informeren over deze maatregelen. Voor de SER is het vanuit overwegingen van proportionaliteit en voorzienbaarheid van belang om vooral in deze coronacrisis deze twee elementen op verantwoorde en effectieve wijze op elkaar af te stemmen, zonder overigens van de regering het onmogelijke te vragen.

### Inhoudelijke beoordeling van het wijzigingsvoorstel

In uw brief van 19 november 2020 (zaaknummer 2020/042335; ref.nr. 134/2020-SER) stelt u dat 'mede gezien de ervaringen die de crisistaf met de werkzaamheden in het kader van de beheersing en bestrijding van het COVID-19 virus heeft opgedaan, is voorgesteld om de Landsverordening Winkelsluiting te wijzigen.' De SER vat dat op als de directe aanleiding voor onderhavig spoed-adviesverzoek en kan zich, in het verlengde hiervan, geheel vinden in de opvatting dat 'ten tijde van een crisis (of ramp) zoals wij die nu meemaken noodzakelijk is om de beweging van personen op bepaalde tijdstippen, alsook op bepaalde locaties te beperken om de verspreiding van het zeer besmettelijke virus zoveel mogelijk te beheersen en terug te dringen.' Uw brief vervolgt met: 'Er zijn locaties die, wegens de aan die locatie inherente omstandigheden, een risico vormen voor onder andere een super spread event. Het is dan noodzakelijk dat in zulke situaties deze locaties c.q. bedrijven tijdelijk worden gesloten, dan wel het gebruik daarvan wordt beperkt om de samenkomst van personen te voorkomen. De Landsverordening Winkelsluiting biedt op dit moment echter geen grondslag voor zodanige sluiting c.q. aanpassing van de sluitingstijd, hetgeen de effectiviteit van de bestrijding van de crisis ernstig beperkt.'

De SER mist in dit deel van uw brief een nadere motivering waarom ervoor gekozen is een wettelijke grondslag voor het aanpassen van winkelsluitingstijden in geval van buitengewone omstandigheden te creëren in een zware landsverordening als de onderhavige en vraagt zich in dit kader af of er redelijkerwijs niet gekozen had kunnen worden voor een milder alternatief. Bovendien is het de vraag of de hierboven genoemde stelling dat 'de Landsverordening Winkelsluiting op dit moment geen grondslag biedt voor een sluiting c.q. aanpassing van de sluitingstijd', daadwerkelijk hard gemaakt kan worden gezien de zeer ruime formulering van artikel 6 van deze landsverordening. Dit artikel bepaalt immers dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, voor een bepaalde groep van winkels gehele of gedeeltelijke ontheffing kan worden verleend van het in artikel 2 vervatte verbod dan wel kunnen sluitingstijden worden vastgesteld, welke afwijken van het bepaalde in artikel 2.<sup>16</sup> De SER vraagt zich af waarom deze bepaling ook niet gebruikt kan worden in geval van buitengewone omstandigheden, welke een gevaar kunnen opleveren voor de openbare orde en rust dan wel voor de volksgezondheid. Welke deze buitengewone

<sup>14</sup> Naderrapport, p. 4.

<sup>15</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019-2020, no. 35 526.

<sup>16</sup> Ingevolge artikel 2 van de Landsverordening Winkelsluiting (P.B. 1969, no. 58) is het verboden een winkel voor het publiek geopend te hebben: a.) op zondagen en op krachtens de Arbeidsregeling 1952 (P.B. 1958, no. 24) met de zondag gelijkgestelde dagen; en b.) op andere dagen vóór 6 uur en na 18:30 uur. Volledigheidshalve merkt de SER hierbij op dat de Arbeidsregeling 1952 vervangen is door de Landsverordening van de 27<sup>ste</sup> juli 2000 houdende vaststelling van nieuwe regels inzake arbeidsduur, arbeidstijden en overwerk (Arbeidsregeling 2000) (P.B. 2000, no. 67).

omstandigheden zijn wordt overigens nader omschreven in het in de onderhavige ontwerp landsverordening voorgestelde (nieuwe) artikel 6a, eerste lid, letters a, b en c van de Landsverordening Winkelsluiting (zie pagina 1 boven).

In haar nader rapport<sup>17</sup> waarin de regering reageert op opmerkingen van de RvA met betrekking tot het begrip 'buitengewone omstandigheid' in de zin van de Landsverordening Winkelsluiting, geeft de regering toe dat dit begrip niet is toegelicht in de nota van wijziging. De regering merkt hierover het volgende op: 'Dit begrip is namelijk reeds uitgebreid toegelicht in de ontwerp-Lei Estado di Emergencia. Zie de toelichting op artikel 2 van het onderhavige ontwerp op pagina 17 van de memorie van toelichting. Deze nota van wijziging maakt onderdeel uit van het ontwerp, waardoor dit begrip niet opnieuw hoeft te worden toegelicht.'<sup>18</sup> In de artikelsgewijze toelichting van de MvT wordt bij artikel 2 onder §7 (Artikelsgewijze toelichting) inderdaad gesteld dat de term 'buitengewone omstandigheden' in het eerste lid moet worden gelezen in samenhang met de woorden 'dit vereisen...ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid'. Volgens de toelichting is de definitie van deze term ontleend aan artikel 15 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en betreft die feitelijke omstandigheden die het bestaan van het Land of de samenleving bedreigen, waaronder in ieder geval oorlog. Om een uitzonderingstoestand te kunnen afkondigen dienen voornoemde buitengewone omstandigheden van dien aard te zijn dat de uitwendige of inwendige veiligheid niet meer kan worden gehandhaafd zonder de buitengewone bevoegdheden die in een afgekondigde uitzonderingstoestand ter beschikking komen.

Artikel 15, eerste en tweede lid, van het EVRM luidt:

1. In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge dit verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht.
2. De voorgaande bepaling staat geen enkele afwijking toe van artikel 2, behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen, en van de artikelen 3, 4, eerste lid, en 7

De terechte vraag die hierbij kan worden gesteld is of de hierboven gegeven definitie van de term 'buitengewone omstandigheden' in relatie tot de met het onderhavige ontwerp beoogde aanpassing van de Landsverordening Winkelsluiting niet excessief is. Immers, het gaat bij dit laatste in specifieke zin erom een grondslag te vinden voor het aanpassen van winkelsluitingstijden ter vergroting van de effectiviteit van de bestrijding van de coronacrisis op basis van 'de ervaringen die de crisisstaf met de werkzaamheden in het kader van de beheersing en bestrijding van het COVID-19 virus heeft opgedaan.' Welke die ervaringen nou precies zijn wordt in uw brief niet nader geconcretiseerd noch geïllustreerd aan de hand van praktijkvoorbeelden. De noodzaak tot beperking van het personenverkeer op bepaalde tijdstippen en bij bepaalde locaties wordt in uw brief evenwel in zeer algemene bewoordingen aangegeven. Dat er 'locaties zijn [...] die een risico vormen voor onder andere een super spread event' en '[...] dat deze locaties c.q. bedrijven tijdelijk moeten<sup>19</sup> worden gesloten, dan wel het gebruik daarvan moet<sup>20</sup> wordt beperkt om de samenkomst te voorkomen' lijkt de SER vanzelfsprekend. Echter zonder een nadere detaillering c.q. precisering (op welke locaties precies, bij welke type winkels en of bedrijven en op welke tijdstippen?) kan binnen het kader van de onderhavige spoed-adviesaanvraag moeilijk een inschatting worden gemaakt van de reële factoren die een doeltreffende en doelmatige aanpak van de virusverspreiding in de weg staan.

---

<sup>17</sup> No. 9, Advies Raad van Advies en nader rapport (Zittingsjaar 2020-2021-168)

<sup>18</sup> Ibidem, pg. 4

<sup>19</sup> Dit woord is toegevoegd door de SER.

<sup>20</sup> Ibidem.

Ligt het hoofdzakelijk aan het aankoopgedrag<sup>21</sup> van consumenten dat in voorkomende gevallen tot opeenhoping van mensen bij bepaalde winkels op bepaalde tijdstippen leidt? Om welke winkels en of bedrijven gaat het precies? Binnen welke branches en op welke specifieke locaties op het eiland? Ligt het aan de winkeliers en bedrijfseigenaren die zich niet aan de door de overheid uitgevaardigde richtlijnen<sup>22</sup> houden? Of ligt het aan een gebrekkig toezicht en een deficiënte handhaving binnen het kader van reeds bestaande wet- en regelgeving (o.a. de Landsverordening Winkelsluiting (P.B. 1969, no. 58), de Vergunningslandsverordening (P.B. 1977, no. 103), de Landsverordening Openbare Orde (P.B. 2015, no. 31, )? Voor de SER is het van belang om ten aanzien van het vorenstaande meer inzicht te krijgen om, met betrekking tot de voorgestelde wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting, de noodzaak en evenredigheid van de aangedragen oplossing (i.e. het creëren van een wettelijke grondslag voor aanpassing van winkelsluitingstijden in een zware Landsverordening uitzonderingstoestanden) op zijn juiste merites te kunnen beoordelen. Indien agglomeratie van mensen bijvoorbeeld hoofdzakelijk plaatsvindt in en rond lokaliteiten waar sterke drank of zwak alcoholische drank wordt verkocht, biedt artikel 56 van de Vergunningslandsverordening Curaçao reeds een basis om op te treden.

Dat de COVID-19 pandemie wereldwijd een buitengewoon ernstige humanitaire, financiële en sociaaleconomische crisis teweeg heeft gebracht, staat buiten kijf. Dat deze zeer zware crisis nog enige tijd zal aanhouden, zelfs met het gunstige vooruitzicht op veelbelovende coronavaccins<sup>23</sup> die de komende maanden wereldwijd zullen worden verspreid, daar zijn medicijnenautoriteiten, wetenschappers, staatshoofden en regeringsleiders het over eens. Ook op Curaçao kan ervan uit worden gegaan dat de crisis voorlopig nog niet bezworen zal zijn waardoor beperkende maatregelen noodzakelijk blijven, ook in het post-COVID 19 tijdperk. Echter zonder afbreuk te willen doen aan de ernst en de 'zwaarte' van de crisis, is het voor de SER vooralsnog, binnen het kader van het onderhavige spoed-adviesverzoek, niet aannemelijk dat de COVID-19 crisis, realistischer wijze gezien - gelet op de fase waarin de crisis zich momenteel bevindt, met de kennis die over het coronavirus is vergaard over de afgelopen maanden, de preventieve interventies en maatregelen die intussen op brede maatschappelijke acceptatie kunnen rekenen en de tientallen vaccins die wereldwijd worden ontwikkeld - een dermate buitengewone omstandigheid oplevert dat daardoor, anders dan bijvoorbeeld een oorlog, de uitwendige of inwendige veiligheid van het land niet langer kan worden gehandhaafd zonder de buitengewone bevoegdheden die

---

<sup>21</sup> Zie Willem G. Keeris, 'Aankoopgedrag; betekenis en definitie' (6 februari 2018). Daarin wordt het volgende gesteld: aankoopgedrag is een algemeen gehanteerd, niet gespecificeerd begrip, waarmee het gedrag wordt aangeduid van de kopers met betrekking tot de feitelijke aan te kopen producten, de plaats van verwerving ervan en de frequentie van deze aankopen. Ook wel genoemd: koopgedrag. Het (aan)koopgedrag is sterk gekoppeld aan de aard van het betreffende product en de motivatie daarvoor van de koper, evenals de mate van zijn betrokkenheid daarbij. Evenals diens eerder opgedane ervaringen, zowel ten aanzien van de bruikbaarheid van het product zelf, of van een (min of meer) vergelijkbaar product, als in relatie tot het aankoopbeslissingsproces. In de consumentenmarkt worden drie soorten koopgedrag onderscheiden, wanneer de drijfveer achter de aankoopbeslissing als uitgangspunt genomen wordt, te weten: '*Routinematig koopgedrag*': Dit betreft een gedrag, dat hoofdzakelijk gebaseerd is op herhaling, aangezien de koper het product en het beslissingsproces al kent, zodat het gehele proces niet, c.q. vrij oppervlakkig, doorlopen wordt en de koper daarbij aansluit op zijn reeds ingesleten gewoonte(n). '*Beperkt probleemoplossend koopgedrag*': De koper doorloopt het gehele beslissingsproces niet, c.q. slechts oppervlakkig, omdat al ervaringen zijn opgebouwd met betrekking tot het betreffende product, maar die niet wenst af te gaan op diens gewoonte, mede omdat met het inwinnen van een beperkte hoeveelheid informatie kan worden volstaan, dan wel dat slechts een beperkt aantal alternatieve mogelijkheden moet worden nagegaan.' '*Uitgebreid probleemoplossend koopgedrag*': Hierbij doorloopt de koper het gehele beslissingsproces zorgvuldig, omdat het zeer specifieke productaankopen betreft, waar niet of nauwelijks ervaring mee is opgedaan en de alternatieve verwervingsmogelijkheden ervan onvoldoende bekend zijn; <https://www.ensie.nl/willem-g-keeris/aankoopgedrag>.

<sup>22</sup> Het gaat intussen om bekende richtlijnen met betrekking tot het houden van afstand en andere gedragsvoorschriften; zie ook: <https://gobiernu.cw/medidan-an-di-prekoushon/>

<sup>23</sup> Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) bevinden zich nu wereldwijd ruim 47 vaccins in de klinische studiefase en 155 vaccins in de preklinische studiefase (*laatste update 9 november 2020*). Of ieder vaccin de eindstreep haalt, hangt af van de werkzaamheid, kwaliteit en veiligheid van het vaccin; zie <https://www.who.int/publications/m/item/draft-landscape-of-covid-19-candidate-vaccines>

in een afgekondigde uitzonderingstoestand ter beschikking komen. Vanuit dit perspectief vraagt de SER zich dan ook af wat in de opvatting van de regering het exacte verschil is tussen 'uitzonderingstoestanden' en 'buitengewone omstandigheden' en of bij de toepassing van deze twee begrippen in het kader van de onderhavige spoed-adviesaanvraag aansluiting is gezocht bij wat in de staatsnoodrechtliteratuur hierover precies gezegd wordt<sup>24</sup>. De SER verzoekt de regering daaromtrent duidelijkheid te verschaffen waarbij hij op voorhand wil meegeven dat op grond van de theorie en de literatuur het van belang wordt geacht onderscheid te maken tussen een *noodsituatie* (=feitelijke bedreiging van de staat) en een nood- of uitzonderingstoestand (= juridische reactie van de overheid op een dergelijk bedreiging). In het Nederlandse staatsnoodrecht wordt in dit verband veelal gesproken van buitengewone omstandigheden en buitengewone rechtstoestand.<sup>25</sup> In buitengewone omstandigheden kunnen buitengewone bevoegdheden worden uitgeoefend (die tijdens de normale rechtstoestand een sluimerend bestaan leiden). Indien een buitengewone bevoegdheid kan worden toegepast, is voor het betreffende deelreken van het recht een buitengewone rechtstoestand ingetreden. De 'buitengewone rechtstoestand' vormt het rechtsgevolg als de voorwaarde 'buitengewone omstandigheid' is vervuld. De buitengewone omstandigheden hoeven in de tijd niet volledig samen te vallen met het bestaan van een buitengewone rechtstoestand. Als vóór het intreden van een buitengewone rechtstoestand een formeel besluit is vereist, dan ontstaat de buitengewone rechtstoestand later dan het moment waarop de buitengewone omstandigheid zich voor het eerst heeft gemanifesteerd.<sup>26</sup> Graag ziet de SER in aanvulling op de hierboven verzochte opheldering het standpunt van de regering ten aanzien van het vorengenoemde.

Met betrekking tot het bepaalde in het voorgestelde tweede lid van het nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting merkt de SER op dat de RvA terecht heeft aangegeven daarover meer duidelijkheid te wensen. Concreet heeft de RvA naar aanleiding van de nota van wijziging ten aanzien van dit specifieke onderdeel de volgende vraag aan de regering voorgelegd: 'In welke gevallen en op welke gronden verzet het algemeen belang zich tegen het horen van de SER en de betrokken organisaties van belanghebbenden, zoals opgenomen in het voorgestelde tweede lid van het nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting? In het eerder genoemde nader rapport van de regering wordt die vraag als volgt beantwoord: 'In de voorgestelde wijziging is dus de plicht opgelegd aan de Minister van

<sup>24</sup> In de staatsnoodrechtliteratuur worden de begrippen 'uitzonderingstoestand' en 'noodwet' doorgaans als synoniemen gebruikt; zie in dit verband o.a. de publicatie van de Universiteit Leiden, 'Afwijking van het normale rechtsstelsel vanwege buitengewone omstandigheden: theoretisch, historisch en algemeen volkenrechtelijk perspectief'. Daarin wordt op pagina's 26 en 27 onder meer het volgende gesteld: 'De uitzonderingstoestand komt namelijk in vele verschijningsvormen en onder verschillende benamingen voor: als lokale maatregel, maar ook als nationaal regime. In Nederland zijn van oudsher bekend geweest: de staat van oorlog, de staat van beleg, de toestand van verhoogde waakzaamheid, de burgerlijke uitzonderingstoestand en de toestand van oorlogsgevaar. Internationaal gezien komen in de rechtsstelsels van continentale oorsprong termen voor als *nationale uitzonderingstoestand*, *Ausnahmezustand*, *Staatsnotstand*, *state of emergency*, *state of exception*, *state of necessity* en *state of siege*, terwijl in de zogenaamde *common law*-landen meer gesproken wordt van *martial law* of *emergency powers*. Daarnaast staan weer termen die meer een maatregel genomen onder de noodtoestand aanduiden: *avondklok*, *spertijd*, *curfew*.[...] Het gaat derhalve om de inhoud en de kenmerken van het rechtsregime in tijden van nood. In verband met de inwerkingtreding van een dergelijk bijzonder rechtsregime wordt het van belang geacht onderscheid te maken tussen de *noodsituatie* (=feitelijke bedreiging van de staat) en de nood- of uitzonderingstoestand (= juridische reactie van de overheid op een dergelijk bedreiging). In het Nederlandse staatsnoodrecht wordt in dit verband veelal gesproken van buitengewone omstandigheden en buitengewone rechtstoestand. In buitengewone omstandigheden kunnen buitengewone bevoegdheden worden uitgeoefend (die tijdens de normale rechtstoestand een sluimerend bestaan leiden). Indien een buitengewone bevoegdheid kan worden toegepast, is voor het betreffende deelreken van het recht een buitengewone rechtstoestand ingetreden. De 'buitengewone rechtstoestand' vormt het rechtsgevolg als de voorwaarde 'buitengewone omstandigheid' is vervuld. De buitengewone omstandigheden hoeven in de tijd niet volledig samen te vallen met het bestaan van een buitengewone rechtstoestand. Als voor het intreden van een buitengewone rechtstoestand een formeel besluit is vereist, dan ontstaat de buitengewone rechtstoestand later dan het moment waarop de buitengewone omstandigheid zich voor het eerst heeft gemanifesteerd.

<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/446702.pdf?sequence=6>

<sup>25</sup> Ibidem, pg. 26

<sup>26</sup> Ibidem, pagina 27.



Economische Ontwikkeling om de SER of naar zijn oordeel bij het te treffen besluit in belangrijke mate betrokken organisaties van belanghebbenden te horen, tenzij het algemeen belang zich naar diens oordeel daartegen verzet. Het begrip 'algemeen belang' is inderdaad een ruim begrip. Het is de vrije beoordelingsruimte die in dit geval aan de Minister van Economische Ontwikkeling is toegekend om afhankelijk van de omstandigheden van het geval te oordelen of het algemeen belang zwaarder weegt dan het belang van het horen van de SER of andere belanghebbenden. De Regering zou hooguit enkele voorbeelden kunnen noemen, waarin het algemeen belang zou wegen'.

Met betrekking tot het hierboven gegeven antwoord merkt de SER op dat dit antwoord verre van volledig is. De SER acht het geen compleet antwoord met relevante inhoud; het biedt geen objectieve handvaten, noch presenteert het een minimum aan criteria aan de hand waarvan op objectieve wijze kan worden getoetst in welke specifieke situaties dan wel gevallen het algemeen belang zwaarder zou wegen met betrekking tot het aanpassen van winkelsluitingstijden. Het vorenstaande wordt evenmin geïllustreerd aan de hand van (praktijk)voorbeelden, hoewel de regering dat zelf in zijn antwoord voorstelt, zoals hierboven is aangegeven. Anders gezegd; de invulling van de vrije beoordelingsruimte, die naar de opvatting van de SER niet ongeclausuleerd kan en mag zijn, wordt geheel aan de Minister van Economische Ontwikkeling overgelaten hetgeen hem in het kader van het bepaalde in het voorgestelde tweede lid van het nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting een zeer vergaande bevoegdheid geeft. Of die vergaande bevoegdheid geoorloofd is in de specifieke context van de voorgestelde aanpassing van de Landsverordening Winkelsluiting is nog maar de vraag. Overigens merkt de SER ten aanzien van het vorenstaande, wellicht ten overvloede, op niet in te zien waarom in het voorgestelde artikellid in plaats van 'algemeen belang' niet expliciet kan worden opgenomen 'in het belang van de volksgezondheid' nu de motivering van de noodzaak voor dit specifieke onderdeel van de onderhavige ontwerp Landsverordening in overwegende mate COVID-19 gerelateerd is dan wel ingegeven is door de noodzaak om effectiever te kunnen optreden tegen mogelijke verspreiding van het zeer besmettelijke virus door winkeltijden aan te passen. Bovendien heeft de SER, zoals hierboven betoogd, gerede twijfels of, binnen het kader van de voorgestelde wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting, de huidige feitelijke omstandigheden van dien aard zijn dat de uitwendige of inwendige veiligheid van het land niet langer kan worden gehandhaafd zonder de buitengewone bevoegdheden die in een afgekondigde uitzonderingstoestand ter beschikking komen. Ook hier plaatst de SER wederom de kanttekening c.q. opmerking dat daarmee niet gezegd is noch gesuggereerd wordt dat enigszins getwijfeld wordt aan de ernst en 'zwaarte' van COVID-19. Integendeel. De SER vraagt, in het verlengde van het bovenstaande en meer in specifieke zin vanwege het uitblijven van de nodige helderheid met betrekking tot de parameters van de hierboven genoemde 'vrije beoordelingsruimte', zich af of en in hoeverre dat indruist tegen het rechtszekerheidsbeginsel. Immers, burgers en in het onderhavige geval belanghebbenden en betrokken bedrijven willen op voorhand duidelijkheid hebben. Juist in crisistijd hebben burgers en bedrijven behoefte aan rechtszekerheid. Naar het oordeel van de SER is het geen goed signaal indien de rechtszekerheid ondergeschikt wordt gemaakt aan het belang van de volksgezondheid. Volgens de SER gaan beide belangen juist hand in hand. Als burgers exact weten wat wel en wat niet geduld wordt, zullen zij zich eerder aan de geformuleerde verboden houden. De SER verzoekt de regering bijzondere aandacht hiervoor.

In het derde lid van de met het onderhavige ontwerp voorgestelde nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting wordt gesteld dat in een spoedeisend geval de regels, bedoeld in het eerste lid, bij ministeriële regeling met algemene werking kunnen worden gesteld. De SER constateert dat er geen definitie wordt gegeven van de term 'spoedeisend geval'. Ook wordt deze term niet in relatie gebracht met het 'algemeen belang' zoals vermeld in het tweede lid van even genoemd artikel. De SER vraagt zich in het kader daarvan af of deze twee begrippen samen gaan en hoe zij zich verhouden tot het al of niet horen van de SER of betrokken organisaties van belanghebbenden. Graag wenst de SER daarover nadere opheldering. Daar komt nog bij dat niet wordt ingezien waarom in het eerste en in het tweede lid van artikel 6a het 'horen' beperkt c.q. begrensd wordt tot horen van *of* de SER *of* de betrokken

organisaties van belanghebbenden. Een deugdelijke motivering voor de noodzaak dat onderscheid te maken ontbreekt eveneens in de MvT. Aangezien de werkgevers-, en werknemersbelangen reeds in de SER vertegenwoordigd zijn<sup>27</sup> (werkgeversorganisatie/ondememingsvereniging en vakcentrales) kan hier bezwaarlijk van een uitschakeling van de 'betrokken organisaties van belanghebbenden' worden gesproken aangezien zij eveneens middels hun overkoepelende belangenbehartigings- en vertegenwoordigende organisaties in het geïnstitutionaliseerde wettelijke platform van de SER zijn vertegenwoordigd. Het vorenstaande laat, naar het oordeel van de SER, evenwel onverlet dat in voorkomende gevallen een rechtstreekse bilaterale benadering met brancheorganisaties de voorkeur van de regering geniet. Dit behoeft evenwel nader gemotiveerd te worden in de artikelsgewijze toelichting bij de desbetreffende bepaling. Tegen deze achtergrond geeft de SER de regering in overweging om het woord *of* te vervangen door *en*. Vanwege de te verwachten financiële en sociaaleconomische impact van de aanpassing van winkelsluitingstijden moet uit doelmatigheidsoverwegingen de mogelijkheid worden gecreëerd om beide, dus zowel de SER als de aparte branche- of belangenbehartigingsorganisaties te horen. In het verlengde van het vorenstaande acht de SER in navolging van de RvA het van belang dat voor het 'horen' van de betrokken organisaties van belanghebbenden procedureregels en termijnen worden vastgesteld en om deze duidelijk te omschrijven in de toelichting. De SER acht dat van eminent belang vanwege het hierboven reeds genoemde rechtszekerheidsbeginsel waaraan redelijkerwijs moet worden voldaan.

Onder verwijzing naar het gestelde in het nader rapport met betrekking tot 'het horen van de SER of betrokken organisaties' wordt verder het volgende door de RvA naar voren gebracht: 'Uit de toelichting op de nota van wijziging en de overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken kan niet worden opgemaakt of de SER over deze uitbreiding van zijn taak is gehoord.' Als reactie daarop stelt de regering zich te kunnen vinden in het voorstel om termijnen voor het horen van de SER in de Landsverordening Winkelsluiting op te nemen. Tegelijkertijd erkent de regering dat 'het horen van de SER niet begrensd is in tijd waardoor de Regering, zeker wanneer in buitengewone omstandigheden de noodzaak bestaat om snel te handelen, in de knel kan raken om tijdig regels vast te stellen.' Met betrekking tot het vorenstaande merkt de SER op dat de hoorplicht zoals voorgesteld in het kader van de met het onderhavige ontwerp beoogde herziening van de Landsverordening Winkelsluiting niet als een taakuitbreiding wordt opgevat maar logischerwijze voortvloeit uit haar wettelijke taakstelling zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening SER. Daaruit volgt dat er in beginsel geen noodzaak is om in de Landsverordening Winkelsluiting een aparte voorziening te treffen die de SER-advisering regelt en aan een specifiek termijn verbindt. Zoals hierboven betoogd, heeft de SER zeker sinds de uitbraak van de coronacrisis op Curaçao keer op keer bewezen binnen een korte tijdspanne te adviseren naar aanleiding van spoed-adviesaanvragen van de regering. Wellicht ten overvloede doch zeker niet overbodig wil de SER benadrukken dat de snelheid van advisering grotendeels mede afhankelijk is van de aard, de mate van complexiteit en de volledigheid van het desbetreffende adviesverzoek. In het verlengde daarvan zullen derhalve vooraf concrete afspraken moeten worden gemaakt met de regering inzake de specifieke onderwerpen waarover wordt verwacht dat de SER adviseert.

Zoals hierboven reeds aangegeven, acht de SER de nu nog ontbrekende adviezen/analyses (ramingen) van MEO en van Financiën van eminent belang in het kader van de onderhavige spoed-adviesaanvraag, aangezien te voorzien is dat vanwege kortere openingstijden en sluiting van winkels op specifieke dagen, tijdstippen en of locaties er minder spreiding van het winkelend publiek zal zijn. In hoeverre dat bijdraagt aan het terugdringen van het aantal coronabesmettingen is de vraag; de maatregel kan naar het oordeel van de SER wellicht zelfs een averechts effect hebben. Indien in verband met het voorgestelde wijzigingsvoorstel met betrekking tot de Landsverordening Winkelsluiting het voornemen is om bijvoorbeeld koopavonden en -zondagen tijdelijk af te schaffen om daarmee te zorgen dat er minder mensen op straat

---

<sup>27</sup> Artikel 3, tweede lid, onder a en b van de Landsverordening SER.

zijn kan redelijkerwijs worden verwacht dat er op andere dagen en tijdstippen van de week sprake zal zijn van opeenhoping van het winkelend publiek. De SER acht het in dit verband van belang om door middel van gerichte voorlichtingscampagnes, zeker nu de feestdagen voor de deur staan, het winkelend publiek te motiveren om hun aankopen meer gespreid te doen. Ruimere openingstijden kunnen naar het oordeel van de SER extra mogelijkheden tot spreiding en daarmee een veiligere winkelbeleving bieden. Het strikt aan banden leggen van winkelsluitingstijden kan daarentegen die mogelijkheid beperken en kan bijdragen tot meer drukte op de toch al drukke piekmomenten (zaterdagen en doordeweekse dagen vlak na kantoortijd). Volgens de SER is marktonderzoek nodig om het consumentengedrag te 'meten' en om de ontwikkelingen op dit vlak nauwkeurig te volgen aan de hand waarvan gerichter preventief beleid kan worden gevoerd met het oog op het behoud van ondernemerschap, werkgelegenheid en consumentensatisfactie.

Niet ondenkbaar is evenwel dat langere sluitingstijden als gevolg van een zeer stringente toepassing in de praktijk – in het belang van de volksgezondheid - van het bepaalde in het nieuwe voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting tot meer omzetverlies zal leiden met als onvermijdelijke gevolgen: nog meer ontslagen, minder belasting- en premieafdrachten en dientengevolg minder overheidsinkomsten en een groter beroep op de NOW-regeling en overige steunmaatregelen. Met betrekking tot dat laatste acht de SER het van belang indien de regering kan aangeven hoe zij denkt verdere ondersteuning te zullen bieden aan bedrijven die hierop een beroep willen doen en of er hiervoor voldoende middelen zijn. De SER acht het niet wenselijk dat door de met het onderhavige ontwerp beoogde maatregel de financieel-economische en sociaaleconomische crisis verder zullen verergeren. De reeds achterliggende COVID-periode, die gekenmerkt werd door lockdowns en grenssluitingen heeft dit overduidelijk laten zien.

Uit het voorgaande volgt dat, vanuit het oogpunt van bescherming van de volksgezondheid, het hoogstnoodzakelijk is de geëigende (beperkende) maatregelen te blijven nemen tegen een verdere verspreiding van het COVID-19 virus. De SER onderschrijft die gedachtegang volledig. Of en in hoeverre in het kader van het onderhavig spoed-adviesverzoek het verder inperken van de bewegingsvrijheid van het (winkelend) publiek middels het creëren van een wettelijke grondslag in de onderhavige ontwerplandsverordening, dé geëigende oplossing is, daarbij plaatst de SER serieuze kanttekeningen; niet alleen met betrekking tot de noodzaak maar ook met betrekking tot de evenredigheid van de voorgestelde maatregel. Daarmee is overigens, voor alle duidelijkheid, niet gezegd dat de SER bezwaren heeft tegen een Landsverordening uitzonderingstoestand strekkende tot uitvoering van artikel 96 van de Staatsregeling.

De SER vindt daarentegen dat de Landsverordening uitzonderingstoestand, hoe dan ook, los moet worden gezien van specifiek de huidige COVID-19 crisis. Het in de onderhavige ontwerplandsverordening opnemen van een wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting om daarmee een wettelijke grondslag te creëren voor het aanpassen van winkelsluitingstijden acht de SER behalve overtrokken ook onwenselijk met name omdat de noodzaak en inkadering niet specifiek genoeg gemotiveerd zijn en de doeltreffendheid en doelmatigheid niet zijn aangetoond. De SER is van mening dat het aanpassen van winkelsluitingstijden om agglomeratie van mensen tegen te gaan en om daarmee mogelijk virusverspreiding te voorkomen op andere manieren geregeld kan worden, bijvoorbeeld via een tijdelijke landsverordening naar Nederlands voorbeeld, aansluiting op bestaande wetgeving (Landsverordening Winkelsluiting, Landsverordening openbare orde, Vergunninglandsverordening) dan wel middels afsprakenkaders en protocollen<sup>28</sup>.

---

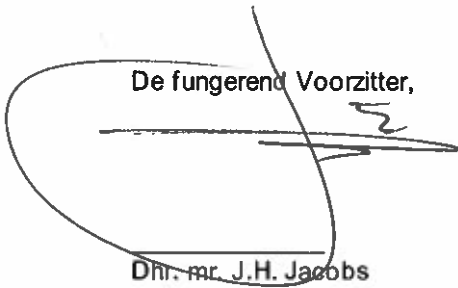
<sup>28</sup><https://www.mijncoronaprotocol.nl/app/uploads/sites/2/2020/05/Afsprakenkader-Naleving-en-Handhaving-Verantwoord-winkelen.pdf>  
<https://www.vakcentrum.nl/paginas/openbaar/onderwerpen/ondernemerschap/het-coronavirus>

## Conclusie

Op grond van bovenstaande overwegingen en na zorgvuldig intern beraad adviseert de SER om het nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting, zoals voorgesteld in onderdeel K van de nota van wijziging, niet op te nemen in de Landsverordening uitzonderingstoestanden. De SER acht voorts een economische impactstudie alsmede een financiële toetsing van de voorgestelde maatregel imperatief in het licht van de te verwachten sociaaleconomische effecten.

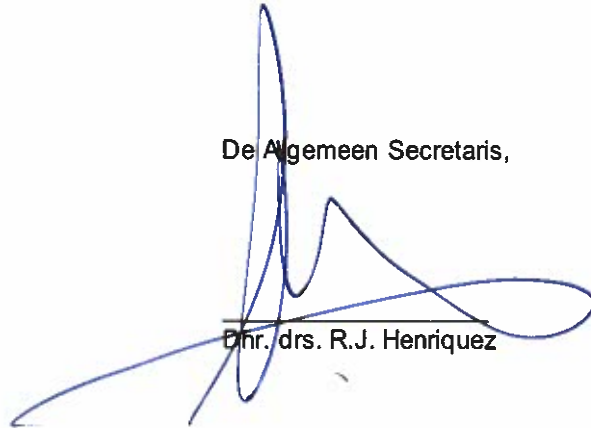
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Justitie  
De Minister van Economische Ontwikkeling  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ)