

DE VLAAMSE MINISTER VAN ECONOMIE, INNOVATIE, WERK, SOCIALE ECONOMIE EN LANDBOUW

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Voorontwerp van decreet tot wijziging van artikel 99 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid  
- Tweede principiële goedkeuring**

## Samenvatting

Deze nota legt een ontwerp van wijziging van het decreet integraal handelsvestigingsbeleid voor aan de Vlaamse Regering voor een tweede principiële goedkeuring.

Deze nota bevat een repliek op de adviezen van de SERV en de SARO. Het voorontwerp van decreet werd niet gewijzigd.

## 1. SITUERING

### A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

#### Beleidsdomeinen:

Met deze nota wordt vanuit het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie en het beleidsdomein Omgeving het ontwerp van wijzigingen aan het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid (IHB) voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

De voorgestelde wijzigingen situeren zich voor het grootste deel in het decreet Integraal handelsvestigingsbeleid (IHB). Aangezien de vergunningsprocedure voor kleinhandelsactiviteiten is ingebed in het decreet Omgevingsvergunningen, wordt ook aan het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunningen een wijziging opgenomen in het wijzigingsdecreet.

#### Doelstelling en beleidsmatige kadering:

De aanpassingen die worden voorgesteld zijn bedoeld om de gemeenten meer slagkracht te geven in het nastreven van de doelstellingen van het decreet IHB.

Deze doelstelling kadert in de ambitie van de Vlaamse regering om het beleid gericht op bedrijvige kernen te stimuleren.

Conform het Regeerakkoord en de beleidsnota, waarin het beleid gericht op het stimuleren van bedrijvige kernen werd uitgetekend, werd - op initiatief van toenmalig Vlaams minister van Economie Hilde Crevits, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur en Samenleven Bart Somers en Vlaams minister van Omgeving Zuhail Demir – op 4 september 2020 het plan **‘Werk aan de winkel’** meegedeeld aan de Vlaamse Regering. Dit plan omvatte drie sporen:

- 1) Innovatie in de sector stimuleren
- 2) Een beter gebruik, evaluatie en bijsturing van het regelgevend kader
- 3) Een flankerend beleid voor de bedrijvige kern

De voorliggende aanpassingen aan het decreet IHB passen onder het tweede spoor en komen er na een evaluatie met betrekking tot de praktische realiseerbaarheid van het decreet IHB. Zoals vooropgesteld in de mededeling van 4 september 2020 werd er hiervoor een participatietraject doorlopen met steden en gemeenten en met de andere stakeholders inzake het kleinhandelsbeleid (Unizo, Comeos, VVSG, VVP).

Met het wijzigen van een aantal punten in het decreet gaan we in op het **voorstel van resolutie** ingediend in het Vlaams Parlement op 24 maart 2021 over een kernversterkend handelsbeleid in Vlaanderen en meer bepaald op punt 23 (mogelijk maken van de winkelshift) en punt 26 (aanpassing van het regelgevend kader op basis van een evaluatietraject).

#### Ruimere beleidsambitie:

De wijzigingen aan het decreet IHB worden beschouwd als een verfijning om de gemeenten betere handvaten te geven op korte termijn maar zijn niet het eindpunt.

Er wordt werk gemaakt van een Vlaams beleidskader inzake kleinhandel. De uitwerking van dit beleidskader werd al voorzien in het decreet IHB en wordt beschouwd als een cruciale stap naar een meer voorspelbaar planmatig beleid waarbij wordt afgestapt van een ad hoc vergunningenbeleid.

In de praktijk merken we namelijk dat het vergunningsbeleid bij de meerderheid van de gemeenten het enige instrument is waarmee gestuurd wordt. Dit is zowel voor de gemeenten als voor de ontwikkelaars en handelaars geen gemakkelijke uitgangssituatie. Het opmaken van plannen (ruimtelijke uitvoeringsplannen of verordeningen) blijkt echter voor heel wat gemeenten teveel inzet van tijd en middelen te vragen. We zullen hen tegemoetkomen met een beleidskader op Vlaams niveau waar elke gemeente op kan terugvallen. Steden en gemeenten kunnen hun eigen visie laten integreren in het Vlaams beleidskader nadat er bovenlokale afstemming is voorzien. Als het lokaal opportuun blijkt te zijn kunnen steden en gemeenten ook afwijken van het Vlaams beleidskader mits een planinitiatief. Op niveau van het Vlaams beleidskader zorgen we voor een onderbouwing volgens de vereisten van de Europese Dienstenrichtlijn zodat het kader kan doorwerken in de vergunningsverlening.

Het geheel van deze voorstellen moet zorgen voor een grotere transparantie voor de vastgoedsector en de detailhandelaars, meer rechtszekerheid, minder planlast voor lokale besturen en een beter kader voor vergunningsbeoordeling.

Naast enkele aanpassingen in het decreet zal ook het aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten op bepaalde punten aangepast worden. Een aanpassing van het aanvraagformulier vergt echter geen wijziging van het decreet IHB maar van het uitvoeringsbesluit van het decreet Omgevingsvergunning dat de aanvraagformulieren vaststelt.

## **B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN**

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd principieel door de Vlaamse Regering goedgekeurd op 15 juli 2022.

## 2. INHOUD

De adviezen van de SARO dd. 31 augustus 2022 en de SERV dd. 12 september 2022 worden samen behandeld.

### A. ALGEMENE TOELICHTING

#### Algemene bedenkingen

De SARO en de SERV staan algemeen positief ten opzichte van de voorgenomen wijzigingen en stellen dat de aanpassingen een positieve weerslag hebben op het lokaal kernversterkend beleid.

De SARO vraagt wel dringend werk te maken van een Vlaams beleidskader inzake detailhandel, zoals dat in het decreet is voorzien.

#### *Repliek*

Er is inderdaad nog geen Vlaams beleidskader inzake het integraal handelsvestigingsbeleid. Er is wel voorbereidend studiewerk dat doorvertaald kan worden in een beleidskader, al dan niet binnen het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Er zal alleszins een goed evenwicht gezocht moeten worden met de vraag om subsidiariteit. Intussen blijft ook nog steeds de omzendbrief voor de inplanting van grootschalige kleinhandel van kracht.

De SARO dringt aan op (juridische) ondersteuning bij de opmaak van RUP's.

#### *Repliek*

Er is informatie beschikbaar met aanbevelingen in verband met de Europese Dienstenrichtlijn (EDRL) als planningsinitiatieven worden genomen. Dit zijn evenwel theoretische aanbevelingen. Er wordt daarom gestreefd naar een argumentatie die op Vlaams niveau de EDRL-toets doorstaat en onderdeel kan zijn van het Vlaams beleidskader. VLAIO en het departement Omgeving ondersteunen sowieso lokale besturen die met RUPs en verordeningen aan de slag willen gaan om hun lokale visie te verankeren in verordenende instrumenten.

#### Punctuele bedenkingen

SARO steunt de wijzigingen m.b.t. de definitie van een handelsgeheel, artikel 3,1° van het wijzigingsdecreet, maar wijst op een discrepantie tussen de decreetstekst en de memorie van toelichting waarin sprake is van een 'gezamenlijk stedenbouwkundig vergunde bebouwing' en vraagt dit verder te verduidelijken.

#### *Repliek*

In de memorie en in de decreetstekst staat hetzelfde. Alleen wordt dit in de memorie nog 2 keer, ter verduidelijking, anders verwoord. Er is geen verschil tussen aaneengesloten bebouwing die in één keer als globaal bouwproject is vergund en aaneengesloten bebouwing die gezamenlijk is vergund. Gezamenlijk duidt ook op "op basis van één enkele vergunning".

De SARO schaart zich achter de opsplitsing van de categorie "andere producten" om beter te kunnen sturen in functie van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid, maar heeft bedenkingen bij de afwegingen die in de memorie van toelichting worden gemaakt over hoe die nieuwe categorieën als '*kerngebonden of niet-kerngebonden assortimenten*' kunnen worden doorvertaald.

#### *Repliek*

In de tekst van het decreet zelf wordt geen onderscheid gemaakt tussen kerngebonden of niet-kerngebonden assortimenten. Vooreerst dient benadrukt te worden dat de opsplitsing van de categorie "andere producten" gemeenten een extra mogelijkheid biedt om te sturen in het kader van

planningsinitiatieven, zowel m.b.t. de kernen als voor detailhandelszones. Vooral voor deze laatste zones was er de vraag om via aangepaste voorschriften de invulling ervan te kunnen reguleren. Belangrijk is dat die extra mogelijkheid moet samen gelezen worden met oppervlaktenormen. Ten tweede zal de toepassing van de oppervlaktenormen in combinatie met categorieën in sterke mate bepaald zijn door de plaatselijke situatie op vlak van beschikbaarheid grote panden, verkeerssituatie, parkeergelegenheid, mogelijkheden tot beleving in de kern enz.

Maar het is dus niet de bedoeling dat die categorieën op zich rechtstreeks doorvertaald worden als een “kernegebonden of niet-kernegebonden” assortiment. De voorbeelden van afwegingen in de memorie van toelichting illustreren dat net. Zo mag er niet van uitgegaan worden dat volumineuze goederen meteen als niet-kernegebonden beschouwd worden. Een winkel van witgoed kan ook in de kern en behoeft niet noodzakelijk parkeerplaatsen voor de deur als de goederen toch achteraf bij de consument thuis geleverd worden. De SARO haalt terecht aan dat ook de categorie ‘verkoop van voeding’ – als het om winkels van enige oppervlakte gaat – niet altijd zonder meer passend is in de kern, gelet op mogelijke belevingsproblemen.

De SARO stelt in haar advies, punt 11, vast dat er bewust geen definitie is gegeven van de term ‘volumineuze goederen’ en adviseert een decretale definiëring en verankering van dit begrip te onderzoeken.

#### *Repliek*

Het ‘goederenformaat’ van 2,5 meter als optelsom van lengte, breedte en hoogte wordt inderdaad niet als absolute grens opgenomen in de decreettekst, maar wel als richtinggevend in de memorie van toelichting. Er moet immers benadrukt worden dat een winkel kan bestaan uit zowel netto handelsoppervlakte voor volumineuze als voor niet-volumineuze goederen. Dit vergt een pragmatische benadering waarvoor een richtsnoer zoals vermeld in de memorie van toelichting moet volstaan. Dat laat toe dat bijvoorbeeld gewerkt zou kunnen worden met een vork. Een doe-het-zelver zou dan bijvoorbeeld 30 tot 50% van zijn netto handelsoppervlakte kunnen reserveren voor volumineuze goederen, waarbij die marge de eventuele seizoensschommelingen in het assortiment dekt. Uiteraard moeten stedenbouwkundige voorschriften bijgevolg ook opgesteld worden in daarop aangepaste termen. Een detailhandelszone kan bijvoorbeeld voorbehouden zijn voor handelsactiviteiten met een netto vloeroppervlakte van minstens 800m<sup>2</sup> met minstens 50% van die netto verkoopsoppervlakte voor volumineuze goederen. In plaats van een definitie in het decreet op te nemen, kan wel onderzocht worden of het ter beschikking stellen van kengetallen m.b.t. die vorken voor typische winkels, de praktijk van planning en vergunningsverlening kan vergemakkelijken.

De SARO stelt dat het geen uitgemaakte zaak is dat de opsplitsing van de categorie ‘andere producten’ meer houvast biedt voor de motivering van onder meer de evenredigheidsvereisten van de Europese Dienstenrichtlijn.

#### *Repliek*

De enige bedoeling van de verwijzing naar de EDRL in de memorie naar aanleiding van de opsplitsing van de categorie andere producten is om erop te wijzen dat het gemakkelijker verdedigbaar wordt om ergens een categorie van handelsactiviteiten van volumineuze, niet-volumineuze of vervoers- en transportmiddelen te weren omwille van de impact van die specifieke categorie in vergelijking met het weren van de hele categorie andere producten omwille van de negatieve impact van slechts een deel van die categorie.

De SARO haalt aan dat uit de memorie van toelichting (pag. 14) blijkt dat voor een opsplitsing van een kleinhandelsbedrijf van meer dan 400m<sup>2</sup> binnen een handelsgeheel de vergunningsplicht geldt op niveau van het handelsgeheel. De vergunningsplichtige drempels gelden dus voor het handelsgeheel, niet voor de afzonderlijke kleinhandelsbedrijven. De raad meent dat deze bepaling ook eenduidig moet worden opgenomen in het wijzigingsdecreet (en dus niet enkel in de memorie van toelichting).

### *Repliek*

Deze interpretatie van de SARO klopt niet helemaal. Ook voor een handelseenheid in een handelsgeheel dat op zichzelf meer dan 400m<sup>2</sup> is en dat opgesplitst wordt in kleinere eenheden, moet een vergunning aangevraagd worden. Alleen is het in dit geval zo dat de vergunningsaanvraag niet enkel kan aangevraagd worden voor deze eenheid maar op niveau van het geheel moet aangevraagd worden. In de vergunningsaanvraag moet er dus een globaal beeld verkregen worden van het handelsgeheel.

In het decreet is dat duidelijk en ondubbelzinnig opgenomen:

“6° een kleinhandelsbedrijf van meer dan 400 vierkante meter, ongeacht of het zich in een handelsgeheel bevindt of niet, opsplitsen.”;

In de memorie staat het volgende.

*“Voor een **individueel kleinhandelsbedrijf** geldt dus een vergunningsplicht wanneer de NVO van 400m<sup>2</sup> of meer wordt opgesplitst in twee of meer afzonderlijke kleinhandelsbedrijven. Op het moment dat deze opsplitsing heeft plaatsgevonden, valt dit geheel onder de definitie van een handelsgeheel. Dezelfde vergunningsplichtige drempels blijven gelden, maar worden toegepast en uitgevoerd op het niveau van het handelsgeheel, en dus niet op niveau van iedere afzonderlijk kleinhandelsbedrijf. De opsplitsing in twee kleinhandelsbedrijven kleiner dan 400m<sup>2</sup> NVO zorgt er dus niet voor dat er niet langer een vergunningsplicht zou gelden.*

*Voor een opsplitsing van een kleinhandelsbedrijf van meer dan 400m<sup>2</sup> NVO **binnen een handelsgeheel** geldt de vergunningsplicht op niveau van het handelsgeheel zoals dat ook het geval is voor vergunningsplichtige uitbreidingen en wijzigingen tussen categorieën. Het is dus op niveau van het handelsgeheel dat er voor elke opsplitsing van kleinhandelsbedrijven (>400m<sup>2</sup>) een vergunning wordt aangevraagd.”*

De SARO en de SERV merken op dat het decreet nog steeds voorziet in een vrijstelling van vergunning tot 90 dagen per jaar, op locaties waar het niet verenigbaar is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften (artikel 11, 2° b). De raad is van oordeel dat een evaluatie van de impact van deze bepaling op het functioneren van het gehele handelsgebeuren (o.a. kernwinkelgebieden) noodzakelijk is en vraagt om deze vrijstelling te heroverwegen.

### *Repliek*

Deze flexibiliteit blijft voorzien, bijvoorbeeld voor een tijdelijke stockverkoop of een uitverkoop na faillissement. Er moet op gewezen worden dat deze 90 dagen niet geteld worden als dagen dat het gebouw toegankelijk is voor de consument, maar wel als de volledige periode dat het gebouw daarop voorzien wordt.

De SARO gaat ervan uit dat de voorgestelde aanvulling met betrekking tot verval van de vergunning tot rechtsonzekerheid kan leiden, onder meer omdat het in de praktijk niet evident zou zijn om het verval van een vergunning te kunnen nagaan en omdat handelshuurovereenkomsten vaak onder opschortende voorwaarde van het verkrijgen van een vergunning worden aangegaan.

### *Repliek*

De SARO lijkt een vervalregeling op zich niet genegen te zijn terwijl een vervalregeling zoals voorzien in het decreet omgevingsvergunning al van toepassing was op handelsactiviteiten. Het probleem rees dat niet bepaald was wat de gevolgen waren van een verval van de vergunning als gevolg van een slechts gedeeltelijke ingebruikname van de vergunde oppervlakte of van een onderbreking van de handelsactiviteiten voor meer dan vijf jaar op een gedeelte van de vergunde oppervlakte, bijvoorbeeld in een handelsgeheel. Door artikel 99 §3 van het decreet omgevingsvergunning ook van toepassing te verklaren op de handelsactiviteiten, wordt duidelijk dat bij een gedeeltelijke ingebruikname of gedeeltelijke onderbreking, het verval maar geldt voor dat gedeelte. Deze toevoeging verhoogt net de

rechtszekerheid, ook al zal het in de praktijk niet altijd evident zijn om het exacte gedeelte of de duurtijd ervan aan te tonen.

De SARO ondersteunt de mogelijkheid dat ook gemeenten en intercommunales een rol opnemen in het kader van de handhaving maar pleit ook voor een minimum aan bekwaamheidseisen. De SERV wijst met betrekking tot de handhaving dan weer op het risico van een gedoogbeleid in de ene gemeente ten opzichte van een streng handhavingsbeleid in de andere gemeente. De SERV pleit daarom voor monitoring en evaluatie.

#### *Repliek*

Mede om de handhaving effectiever te maken – en dit is een vraag vanuit verschillende gemeenten, gelet op hun betrokkenheid bij het integraal handelsvestigingsbeleid en de vergunningsverlening in het bijzonder – is het een beleidskeuze om naast het gewest ook de gemeenten en bij uitbreiding de intercommunales een rol te geven op vlak van handhaving. Opleiding, informatie-uitwisseling tussen de beleidsniveaus en monitoring in het kader van het handhavingsbeleid kunnen versnippering en al te grote verschillen in de uitvoering van het handhavingsbeleid remediëren maar deze aspecten hoeven niet in het decreet zelf geregeld te worden.

De SARO steunt ook de overgangsbepaling in artikel 8 en dringt aan op een snelle inwerkingtreding van het wijzigingsdecreet, in het bijzonder ook voor artikel 4 en 6 die een wijziging behoeven in de applicatie van het Omgevingsloket.

#### *Repliek*

Deze bekommernis behoeft geen wijziging van de decreetstekst.

## **B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN**

Gezien er niets wordt gewijzigd aan het decreet is er geen verdere toelichting nodig bij de artikelen. Ook de memorie van toelichting wordt niet gewijzigd.

## **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

De wijziging van het decreet verhoogt de efficiëntie van het beleid op niveau van de gemeentelijke bevoegdheden, zonder impact op de begroting van de Vlaamse regering.

Het advies van Inspectie van Financiën werd verleend op 15 juni 2022. De Inspectie van Financiën gaf aan dat het begrotingsakkoord niet vereist is.

### **B. ESR-TOETS**

NVT

### **C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Geen impact op het personeelsbestand

## D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De aanpassingen aan het decreet komen er op vraag van de lokale besturen en verhogen de mogelijkheid tot het realiseren van hun kleinhandelsbeleid maar hebben ook een beperkte impact:

- Beperkte verhoging van het aantal te behandelen vergunningsaanvragen voor omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten door opsplitsing categorieën van kleinhandel en vergunningsplicht voor het opsplitsen van handelszaken;
- Opname van de handhavingsbevoegdheid met de mogelijkheid tot het inschakelen van een intercommunale.

De impact op het personeel is beperkt. Er zullen geen extra aanwervingen moeten gebeuren.

## **4. VERDER TRAJECT**

Het advies van de Raad van State zal gevraagd worden na de tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering.

## **5. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar tweede principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 99 en tot wijziging van artikel 2, 3, 8, 11 en 15 en invoeging van artikel 11/1 in het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid en de bijhorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen.

De Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw

Jo Brouns

De Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal Demir