

ONTWERP 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

Samenvatting

De aanpassingen die worden doorgevoerd met dit wijzigingsdecreet hebben tot doel de slagkracht van de steden en gemeenten te verhogen om de doelstellingen van het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid te verwezenlijken. De wijzigingen beogen eveneens een aantal definities scherp te stellen. De aanpassing van het decreet kadert in de ambitie van de Vlaamse regering om het beleid gericht op bedrijvige kernen te stimuleren.

Het voorliggend ontwerp van wijzigingsdecreet past het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid aan op verschillende punten. Dit houdt met name de volgende aanpassingen in:

- verfijning definities handelsgeheel en kleinhandelsbedrijf;
- opsplitsing van de huidige vierde categorie van kleinhandel 'Andere producten' in een categorie 4) verkoop van vervoers- en transportmiddelen, 5) verkoop van andere volumineuze goederen en 6) verkoop van andere niet-volumineuze goederen;
- toevoegen voorwaarden in kader van het waarborgen van de neutrale toewijzing van de leden van het Comité voor kleinhandel;
- invoeren van een vergunningsplicht voor de opsplitsing van kleinhandelsbedrijven >400m²;
- uitbreiden van de handhavingsbevoegdheid naar de lokale besturen.

Omdat de vergunningsprocedure voor kleinhandelsactiviteiten is ingebed in het decreet Omgevingsvergunningen, wordt ook aan het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning één wijziging opgenomen in het ontwerp van wijzigingsdecreet.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. Dit wijzigingsdecreet is bedoeld om de gemeenten meer slagkracht te geven in het nastreven van de doelstellingen van het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid (decreet IHB).

Naast wijzigingen aan het decreet IHB zelf wordt ook een wijziging aangebracht aan het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, aangezien de vergunningsprocedure voor kleinhandelsactiviteiten is ingebed in dit decreet.

2. De doelstelling om het decreet IHB beter te kunnen realiseren in de praktijk kadert in de ambitie van de Vlaamse regering om het beleid gericht op bedrijvige kernen te stimuleren.

“Het Regeerakkoord beoogt een bruisende lokale middenstand en horeca en een verwevenheid van bedrijfsactiviteiten in de kernen, als bron van leefbaarheid en sociale cohesie. Daartoe ondersteunen we de handelaars in hun transitie naar e-commerce, moedigen we gemeenten aan om meer werk te maken van het integraal handelsvestigingsbeleid en bereiden we in samenspraak met de ondernemersorganisaties en de VVSG een evaluatie van het decreet integraal handelsvestigingsbeleid voor.”

Conform het Regeerakkoord en de beleidsnota, waarin het beleid gericht op het stimuleren van bedrijvige kernen werd uitgetekend, werd - op initiatief van Vlaams minister van Economie Hilde Crevits, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur en Samenleven Bart Somers en Vlaams minister van Omgeving Zuhal 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

3. 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).

4. 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).

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

5. We stellen vast dat de ongewenste evoluties waarvoor het decreet beleidsinstrumenten moest aanbieden, nog niet gekeerd zijn. De leegstand in onze handelskernen is gestegen, hoewel recente cijfers lijken te wijzen op een lichte kentering. Tegelijkertijd is ook het aantal handelszaken en de winkelvloeroppervlakte in perifere concentraties en de verspreide bewinkeling

toegenomen. Deze evolutie heeft negatieve impact op alle doelstellingen van het IHB: duurzaam gebruik van de ruimte, kernversterking, duurzame mobiliteit, ... De vestigingsstrategie om zich aan de rand van de kernen of op steenweglocaties te vestigen geldt zeker ook voor de voedingswinkels waardoor het aanbod binnen wandelbare afstand afneemt en ook de doelstelling met betrekking tot toegankelijk aanbod eveneens niet gunstig evolueert.

6. Uit het participatietraject waarin de gemeenten werden gehoord omtrent de praktische realiseerbaarheid van het decreet IHB op lokaal niveau, blijkt dat het merendeel van de gemeenten nog steeds enkel het vergunningsinstrument hanteert om vat te krijgen op kleinhandel. Dit ad hoc beleid is onvoldoende om de doelstellingen van het IHB effectief te waarborgen. Het instrument van de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten wordt ook niet gericht genoeg ingezet om de doelstellingen te behalen. Het grootste aandeel van de vergunningen wordt verleend in 'verspreide bewinkeling' en baanconcentraties (samen 71%) en meer dan de helft daarvan in nieuwe handelspanden (respectievelijk 69% en 44%). De gemeenten die de instrumenten van het decreet IHB effectief willen hanteren voor het bereiken van de doelstellingen geven een aantal beperkingen aan in het decreet die mits gerichte wijzigingen verholpen kunnen worden.

Nog maar een beperkt aantal steden en gemeenten zet, op basis van hun visie, in op een gericht aanbodbeleid in combinatie met restricties voor kleinhandel en bij uitbreiding ook voor andere publiekstrekkende functies. Het creëren van een dergelijk planmatig kader, gemeente per gemeente, was de rode draad doorheen het decreet. Om te kunnen afstappen van het ad hoc-vergunningenbeleid wilden we naar een beleid met meer zekerheden voor ontwikkelaars en handelaars die een locatie zoeken om zich te vestigen. Uit het participatietraject blijkt dit voor veel gemeenten niet steeds haalbaar qua tijd en capaciteit. Als steden of gemeenten willen inzetten op planning, vrezden ze voor de gebrekkige juridische onderbouwing van de instrumenten waarmee we vat proberen te krijgen op de ontwikkelingen. Zeker in het licht van de Europese Dienstenrichtlijn is dit laatste een belangrijk punt om op in te zetten. Er wordt voor geopteerd om in twee fasen aan deze bekommernis tegemoet te komen. Ten eerste door een reeks van aanpassingen in het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid. Ten tweede wordt verder onderzocht hoe een Vlaams beleidskader inzake kleinhandel kan worden opgesteld, rekening houdend met de autonomie van de gemeenten om hun eigen visie in te brengen of planmatig af te wijken indien gewenst. De decretale kapstok voor dit Vlaams Beleidskader zit reeds in het decreet vervat.

Dit wijzigingsdecreet draagt bij aan een effectievere en meer transparante planning door een verdere opdeling te voorzien van de vierde categorie van kleinhandel, met name de 'andere producten'. Hierdoor wordt voorkomen dat in elk plan een andere opdeling wordt gehanteerd en kan er ook vergunningsmatig opvolging gebeuren.

7. Intussen zijn er ook enkele kantelingen in het retaillandschap aan de gang die door Corona nog werden versneld en waarmee we rekening moeten houden bij het uitstippelen van het toekomstig beleid. Het online shoppen vond verder ingang in België en vertegenwoordigt een steeds groter aandeel van de inkopen. Veel winkeliers stapten over naar een multichannel aanbod. Het huidige retaillandschap bestaat dus niet meer enkel uit FUN-shopgebieden en RUN-shopgebieden, het online gebeuren maakt er volwaardig deel van uit en heeft zijn eigen ruimtelijke noden en vastgoedlogica, ook in functie van beleving, stockage en bezorgdiensten (thuis of op afhaalpunten). Ook mengvormen van kleinhandel met andere functies (horeca, atelier, sport- en spelactiviteiten,...) komen steeds meer voor. De definitie van een kleinhandelsbedrijf was daarom aan herziening toe.

8. De beleidsmaatregelen die aanleiding geven tot een ontwerp van decreetwijziging zijn:

- Een aanpassing van de definitie voor een 'handelsgeheel' omwille van onduidelijkheden rond de interpretatie van de bestaande definitie; (artikel 3, 1°)
- Een aanpassing van de definitie van een 'kleinhandelsbedrijf' in functie van nieuwe vormen kleinhandel die minder duidelijk werden gevat door de bestaande definitie (o.a. mengvormen en maakwinkels); (artikel 3, 2°)
- De opsplitsing van de categorie 'Andere producten' om beter te kunnen sturen in functie van de doelstellingen van het decreet IHB en dit zowel op plan- als op vergunningsniveau; (artikel 4)
- Het invoegen van een voorwaarde voor de vertegenwoordigers van het Comité voor Kleinhandel in functie van het arrest 325/20 van het Hof van Justitie dat zich negatief uitspreekt over de betrokkenheid van personen die het bedrijfsleven vertegenwoordigen in het betreffende verzorgingsgebied bij adviesverlening inzake vergunningen; (artikel 5)
- Een verfijning van de vergunningsplicht voor handelsactiviteiten met een bijkomende vergunningsplicht voor de opsplitsing van handelszaken om het aanbod aan grotere panden te behouden en tegelijkertijd beter te kunnen inzetten op kernversterking; (artikel 6, 1°)
- Het verruimen van de handhaving op omgevingsvergunningen voor kleinhandel van de politiezones naar de gemeenten (of intercommunales). De handhaving bleef tot op vandaag dode letter, de bevoegdheid overbrengen naar de gemeente geeft meer kans op ingrijpen bij schendingen van de vergunningsplicht of vergunningsvoorwaarden; (artikel 7)
- De bepaling van een overgangsregeling met betrekking tot vergunningen binnen de huidige categorie 'Andere producten'. (artikel 8)

9. Het doel van deze beleidsmaatregelen is om de steden en gemeenten die effectief een handelsvestigingsbeleid willen voeren betere handvaten aan te reiken. Een tweede doelstelling is om de uniformiteit in planningsdocumenten te vergroten. Door de vierde categorie van kleinhandel verder op te delen, kunnen lokale en provinciale besturen, en ook de Vlaamse Regering in een Vlaams beleidskader, allen met dezelfde hoofdcategorieën werken. Op dit moment wordt deze categorie ook verder opgedeeld in planningsinitiatieven maar gebeurt dit steeds op een andere manier. Het verfijnen van de vierde categorie vermindert ook de noodzaak tot het toevoegen van vergunningsvoorwaarden.

Impactanalyse

10. De impact op maatschappelijk niveau wordt gezien in de mogelijkheid tot het beter nastreven van de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid. Met name:

- 1° het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten;
- 2° het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten;

3° het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden;

4° het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit.

11. De aanpassingen hebben concrete impact op twee doelgroepen:

- steden en gemeenten
- handelaars en ontwikkelaars;

In eerste instantie zorgen de aanpassingen voor meer duidelijkheid en uniformiteit voor alle partijen door het verfijnen van de definities en de verdere opdeling van de vierde categorie 'andere producten', waardoor er beter kan gestuurd worden in functie van het realiseren van de doelstellingen van het decreet IHB en er meer uniformiteit komt in planningsdocumenten.

De steden en gemeenten krijgen meer sturingsmogelijkheden, zonder de handelaars en ontwikkelaars onevenredige verplichtingen of begrenzings op te leggen. Het aantal te behandelen vergunningsaanvragen zal licht stijgen door de wijzigingen van het decreet, maar niet in die mate dat extra personeel moet voorzien worden bij de lokale besturen.

Voor de individuele handelaar of ontwikkelaar gaat het om een beperkte uitbreiding van de vergunningsplicht voor wijzigingen tussen de drie nieuwe categorieën van kleinhandel en door het vergunningsplichtig maken van de opsplitsing van kleinhandelsbedrijven >400m².

Implementatie

12. Uitvoering

Met dit wijzigingsdecreet wordt een aanpassing doorgevoerd die aandacht behoeft voor wat betreft de uitvoering, met name de overgangsbepaling met betrekking tot de uitbreiding van het aantal categorieën van kleinhandel. Hiervoor wordt voorzien in een overgangsbepaling die stelt dat de omzetting van vier naar zes categorieën van rechtswege gebeurt op de dag van de inwerkingtreding van dit wijzigingsdecreet waardoor er hiervoor geen extra vergunningslast wordt opgelegd. Deze overgangsbepaling betekent geen bijkomende last voor zowel de ondernemers als de lokale overheden.

Ondernemers zullen vanaf de inwerkingtreding van het betreffende artikel in dit wijzigingsdecreet wel al een vergunning moeten aanvragen bij vergunningsplichtige wijzigingen tussen de nieuwe categorieën van kleinhandel. Pas bij de eerste vergunningsaanvraag wordt de concrete vaststelling gedaan van de verdeling in categorieën van kleinhandel rekening houdend met de nieuwe categorieën.

Voor aanvragen die in de vergunningsprocedure zitten op het moment van de inwerkingtreding van dit wijzigingsdecreet, wordt bepaald dat de bevoegde overheid op elke moment in de procedure bijkomende informatie kan opvragen zodat meteen een vergunning kan verleend worden rekening houdend met de nieuwe categorieën van kleinhandel.

13. Handhaving

Met dit wijzigingsdecreet wordt het mogelijk gemaakt dat het college van burgemeester en schepenen personen kan aanduiden onder het personeel van de gemeente of van een intergemeentelijk samenwerkingsverband om de handhaving uit te voeren op de naleving van de vergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten. Het blijft ook mogelijk hiervoor verantwoordelijken aan te duiden bij de politiezones.

15. Monitoring en evaluatie

De monitoring en evaluatie van dit wijzigingsdecreet wordt niet op zichzelf voorzien. Met dit wijzigingsdecreet wordt getracht het decreet IHB te verbeteren. Een evaluatie van deze wijzigingen wordt dus integraal opgenomen in de volgende evaluatie van het volledige decreet IHB.

16. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding wordt voor de artikelen 4 en 6 betreffende de plicht om informatie ter beschikking te houden overgelaten aan de Vlaamse regering.

De artikelen 4 en 6 hebben voor gevolg dat er ook wijzigingen moeten worden doorgevoerd in de applicatie van het Omgevingsloket. Een inwerkingtreding die door de Vlaamse regering wordt bepaald biedt meer flexibiliteit om dit technisch goed voor te bereiden.

C. Totstandkomingsprocedure

17. Het wijzigingsdecreet volgde op:

- 2016: goedkeuring decreet integraal handelsvestigingsbeleid (IHB);
- 2019: Vlaams Regeerakkoord: "evaluatie in functie van de actualisering van het decreet met eventueel een aanpassing van de productcategorieën en de notie 'kernwinkelgebied'".
- September 2020: Mededeling aan de Vlaamse Regering 'Werk aan de winkel', met een spoor over de aanpassing van de regelgeving.
- 2021: Resolutie Vlaams Parlement
- 2020-2021: participatietraject steden en gemeenten en afstemming stakeholders (VVSG; VVP, Unizo, Comeos)
- 2021: juridische analyse van de voorstellen tot wijziging

Het ontwerp van wijzigingsdecreet kwam tot stand na een participatief traject met steden en gemeenten en met de stakeholders inzake kleinhandel (VVSG, VVP, Unizo en Comeos). Er werd maximaal ingegaan op de vragen en suggesties die vanuit deze partners naar voor werd gebracht. De visienota's die werden ontvangen van verschillende stakeholders (VVSG, VVP en Unizo) werden meegenomen bij de herwerking van het decreet.

Dit ontwerp van decreet wordt voor een eerste principiële goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering op 8 juli 2022.

Op 28 oktober 2022 werd het voorontwerp van decreet voor een tweede maal principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering zal het ontwerp van decreet na definitieve goedkeuring indienen bij het Vlaams Parlement.

18. Dit ontwerp van decreet werd voorgelegd voor advies bij de verschillende instanties.

Het voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2022/196 van 7 juni 2022

Het advies van Inspectie van Financiën werd verleend op 15 juni 2022.

.

Het advies Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV) werd verleend op 12 september 2022.

Het advies van de Strategische adviesraad ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed (SARO) werd verleend op 31 augustus 2022.

De bekommernissen van de SARO en de SERV worden samen overlopen:

De SARO stelde de vraag om tekstuele verduidelijking over de term 'globaal bouwproject'. Deze term werd uit het wijzigingsdecreet gehaald. Er wordt nu beschreven dat het moet gaan om aaneengesloten bebouwing waarvoor de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen samen bekomen werd.

De SARO schaart zich achter de opsplitsing van de categorie "andere producten" 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.

Het is niet de bedoeling dat die categorieën rechtstreeks doorvertaald worden als een kerngebonden of niet-kerngebonden assortiment. Zo mag er niet van uitgegaan worden dat volumineuze goederen meteen als niet-kerngebonden beschouwd worden. Ook een winkel met volumineuze goederen 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 beleveringsproblemen. De toepassing van oppervlakenormen in combinatie met categorieën zal in sterke mate bepaald zijn door de plaatselijke situatie op vlak van beschikbaarheid grote panden, verkeerssituatie, parkeergelegenheid, mogelijkheden tot belevering in de kern enz.

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. Bij de tweede lezing van het wijzigingsdecreet werd eerst besloten dit niet aan te passen maar te werken met een richtsnoer in de memorie van toelichting. Dit om te vermijden dat in de praktijk elk goed moet opgemeten worden om de indeling te kunnen maken. Nadat ook de Raad van State adviseerde de definitie op te nemen in het decreet, werd de definitie alsnog opgenomen.

De SARO wijst in zijn advies op een onduidelijkheid met betrekking tot de vergunningsplicht bij opsplitsing in handelsgehelen. De memorie van toepassing werd aangepast om dit te verduidelijken.

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). Ze zijn van oordeel dat een evaluatie van de impact van deze bepaling op het functioneren van het gehele handelsgebieden (o.a. kernwinkelgebieden) noodzakelijk is en mogelijks kan leiden tot een heroverweging van deze bepaling.

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

De SARO gaat ervan uit dat een vervalregeling 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.

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.

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.

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 dringt - los van de wijzigingen in het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid - aan op de opmaak van een Vlaams beleidskader detailhandel en op (juridische) ondersteuning bij de opmaak van RUP's onder andere met betrekking tot de evenredigheidsmotivering van de Europese Dienstenrichtlijn.

De Vlaamse Regering vroeg advies aan de Raad van State op 4 november 2022. Dit advies werd verleend op 15 februari 2023. Het betreft advies 72.480/1.

De punctuele bemerkingen vanwege de Raad van State die vroegen om een aanpassing van de tekst maar geen inhoudelijke aanpassing betekenen zijn de volgende:

- Herformulering van de inleidende zin van artikel 2 met betrekking tot de toevoeging die wordt gedaan aan het decreet betreffende de omgevingsvergunning. Het betreft enkel een juridisch-technische verbetering.
- Aanpassing van de definitie van een handelsgeheel waarbij de term

'globaal bouwproject' ofwel gedefinieerd moet worden ofwel moet vervangen worden door een duidelijkere omschrijving. Er werd gekozen voor een aanpassing van de tekst in 'aaneengesloten bebouwing waarvoor de stedenbouwkundige vergunning samen bekomen werd' in plaats van 'aaneengesloten bebouwing dat als een globaal bouwproject werd vergund'.

- De redactie van artikel 4 waarin de nieuwe categorieën van kleinhandel worden ingevoegd, moest vanuit legistisch oogpunt aangepast worden. Dit vormt eveneens geen inhoudelijke aanpassing aan het decreet.
- Het ontbreken van de definitie voor 'volumineuze goederen' in het decreet wordt als onvoldoende rechtszeker beschouwd. De definitie werd daarom toegevoegd aan het decreet in plaats van het enkel in de memorie te beschrijven.
- Aangezien het wijzigingsdecreet niet op 1 datum in voege zal treden moet in artikel 8 worden toegevoegd om welke datum van inwerkingtreding het hier specifiek gaat. Het gaat hier met name om de datum waarop de nieuwe categorieën van kleinhandel in werking zullen treden die worden bepaald in artikel 4. De verwijzing wordt hier dan ook op aangevuld.

Naast deze punctuele bemerkingen werden ook enkele inhoudelijke aanpassingen, verduidelijkingen of aanvullingen gevraagd.

- De aanpassing van de definitie van het begrip 'kleinhandelsbedrijf' lijkt voor de Raad van State een verruiming van het toepassingsgebied tot gevolg te hebben. De Raad van State geeft aan dat, bij een verruimd toepassingsgebied, een overgangsregel zal moeten bepaald worden.

In de memorie van toelichting werd een paragraaf toegevoegd om aan te geven dat het om een verduidelijking van het begrip gaat en niet om een verruiming van het begrip. Er wordt aangegeven dat de netto handelsoppervlakte nog steeds enkel deze ruimte beslaat die effectief wordt gebruikt voor de verkoop of het te koop aanbieden van goederen. Ook als deze ruimte wordt gedeeld met het uitvoeren van andere functies, valt het concept nu duidelijker onder het begrip 'kleinhandelsbedrijf' en geldt dus de vergunningsplicht vanaf een netto vloeroppervlakte van 400m².

- De Raad van State merkt op dat de bijkomende vergunningsplicht (over de opsplitsing) moet getoetst worden aan de voorwaarden van de Europese Dienstenrichtlijn (EDRL). De memorie van toelichting werd aangevuld met een motivering inzake de EDRL.
- De Raad van State heeft het omwille van het gelijkheidsbeginsel moeilijk met de voor de vergunningsplicht uitgesloten activiteiten en vraagt bijkomende verantwoording omdat de verantwoording ontbreekt of niet overtuigt. Gezien er mogelijkerwijze in de toekomst nog handelsactiviteiten zouden kunnen geïdentificeerd worden waarvoor er een samenloop is met andere (federale) regelgeving, was voorzien dat de VR nog bijkomende handelsactiviteiten kan uitsluiten van de vergunningsplicht. De Raad van State vraagt hiervoor criteria op te lijsten.

Deze opmerking van de Raad van State heeft geleid tot een heroverweging van de noodzaak om deze specifieke handelsactiviteiten expliciet uit te sluiten in het decreet, dan wel elke handelszaak te blijven toetsen aan het bestaande en op zichzelf duidelijk toepassingsgebied. Behalve een samenloop met andere regelgeving dreigen criteria die het

gelijkheidsbeginsel moeten waarborgen, een opportuniteitsbeoordeling te bemoeilijken. Om die reden werd gekozen om de toevoeging van lid 5 en 6, waarin deze activiteiten werden geschrapt en de Vlaamse Regering werd gemachtigd om bijkomende activiteiten van de vergunningsplicht uit te sluiten, uit het ontwerp van decreet te halen.

Hiervoor wordt de volgende redenering gevolgd:

- Apothekers: apothekers hebben zelden of nooit een netto vloeroppervlakte van meer dan 400m² NVO. Als dat wel het geval is, zijn dat ook deze handelszaken die we wel willen vatten, met name de grotere parapharmacieën;
 - Veilinghuizen: als veilinghuizen effectief toegankelijk zijn voor het publiek (consumenten) en hun goederen permanent tentoonstellen waardoor ze niet onder de uitzondering vallen van 90/180 dagen per jaar, verschilt een veilinghuis buiten de verkooptechniek niet zoveel van kleinhandel. Het gaat hier uitdrukkelijk om deze veilinghuizen die individuele consumenten ontvangen (en dus niet deze die als groothandel producten veilen) en groter zijn dan 400m² NVO. Deze vallen onder de definitie en zijn vergunningsplichtig.
 - Tankstations en oplaadpunten: deze activiteiten vallen niet onder de definitie van een kleinhandelsbedrijf, dit wordt nu uitdrukkelijk toegelicht in de memorie van toelichting. In het geval van tankstations gaat het om de verkoop van onverpakte 'goederen' voor direct verbruik, zoals dat ook gebeurt in de horeca. Voor laadpunten gaat het niet om de verkoop van 'goederen'.
- Het tweede lid van artikel 8 waarin gepoogd werd om een regeling te voorzien waarbij reeds ingediende aanvragen voor vergunningen nog konden worden aangepast aan de nieuw ingevoerde categorieën van kleinhandel roept vragen op bij de Raad van State. Ook IT-technisch blijkt deze regeling niet evident, het omgevingsloket is niet voorzien op dit soort regelingen. Aangezien het eerste lid van artikel 8 in een overgangsregeling voorzien die algemeen geldt, wordt afgestapt van een specifieke procedure voor reeds ingediende vergunningsaanvragen. De overgangsregeling wordt nader toegelicht in de memorie van toelichting.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

19. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

II. Toelichting bij de artikelen

20.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

In artikel 1 wordt bepaald dat het wijzigingsdecreet een gewestaangelegenheid regelt.

Hoofdstuk 2: wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Artikel 2

In dit artikel wordt er een nadere regeling opgenomen voor het verval van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten.

Hiervoor wordt een toevoeging gedaan aan artikel 99, §3 van het decreet omgevingsvergunningen. Dit artikel bepaalt de gedeeltelijke vervalregeling voor bouwprojecten en voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten. Voor deze twee types vergunningen wordt in dit artikel bepaald dat de vervalregeling slechts geldt voor het gedeelte dat nog niet is afgewerkt/opgestart. Kleinhandelsactiviteiten worden daarentegen nog niet expliciet vermeld. In lijn met de andere vergunningen wordt een derde lid toegevoegd dat ook voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten regelt dat enkel de oppervlakte die na vijf jaar niet wordt ingenomen door kleinhandelsactiviteiten of waarop gedurende vijf jaar geen handelsactiviteiten worden uitgevoerd (onderbreking) vervalt. De oppervlakte die wel in gebruik is genomen binnen de vijf jaar en waar de activiteiten niet werden onderbroken voor meer dan vijf jaar, blijft vergund.

Als in een handelsgeheel nog maar één kleinhandelsbedrijf overblijft door het verval van de kleinhandelsvergunning voor al de rest van het handelsgeheel, wordt dit kleinhandelsbedrijf op zichzelf vergunningsplichtig zoals een ander individueel gevestigd kleinhandelsbedrijf en dit vanaf een netto vloeroppervlakte van 400m². Is deze ene handelszaak kleiner dan 400m² NVO dan geldt er geen vergunningsplicht meer. Bij uitbreiding tot boven 400m² NVO geldt de vergunningsplicht uiteraard wel weer.

Wanneer er zich terug een tweede/derde/... kleinhandelsbedrijf komt vestigen en de oppervlakte is gezamenlijk meer dan 400m² NVO spreken we opnieuw van een handelsgeheel en gelden de vergunningsplichtige drempels voor uitbreiding en wijziging van categorieën op de – in de regel opnieuw vergunde – netto vloeroppervlakte van het handelsgeheel. Het gedeelte waarvoor niet opnieuw een vergunning werd aangevraagd (en dus niet opnieuw wordt ingenomen door kleinhandelsactiviteiten), moet dan ook niet opnieuw meegerekend worden bij de netto vloeroppervlakte.

Hoofdstuk 3: Wijzigingen van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het Integraal handelsvestigingsbeleid

Artikel 3

Aanpassing artikel 2 van decreet IHB: definities

1° Handelsgeheel

Het ontwerp van wijzigingsdecreet neemt de volgende striktere definitie van een handelsgeheel op: een geheel van kleinhandelsbedrijven binnen eenzelfde gebouw of in aaneengesloten bebouwing dat als een globaal bouwproject werd vergund, ongeacht of:

- a) de kleinhandelsbedrijven zich op één perceel of op elkaar aansluitende percelen bevinden;
- b) dezelfde persoon de ontwikkelaar, eigenaar of uitbater van de kleinhandelsbedrijven is.

Met een globaal bouwproject wordt bedoeld dat de vergunning voor het bouwproject in één keer is verleend.

Door de definitie op deze manier aan te passen wordt duidelijk dat de kleinhandelsbedrijven zich in één gebouw of in aaneengesloten, maar gezamenlijk stedenbouwkundig vergunde, bebouwing moeten bevinden om onder de definitie van een handelsgeheel te vallen. Een handelsgeheel kan in verschillende vormen voorkomen. Een traditioneel shoppingcenter, de plint van een appartementsgebouw met verschillende kleinhandelsbedrijven, een gebouw met verschillende kleinhandelsbedrijven op een grote projectsite, vormen allen een handelsgeheel.

Met de huidige definitie is het vaak niet duidelijk welke gebouwen samen als een handelsgeheel moeten beschouwd worden. Het overzicht van opeenvolgende beperkte uitbreidingen en wijzigingen tussen categorieën in de verschillende gebouwen is dan ook snel zoek. Het is daardoor vaak onduidelijk wie wanneer vergunningsplichtig is. Deze wijziging vereenvoudigt de vergunningplicht voor de ondernemers. Zij zullen enkel nog rekening moeten houden met de oppervlakten en de categorieën binnen hun gebouw(enblok) en niet meer met de andere niet aaneengesloten gebouwen op de site.

Deze wijziging van de definitie zorgt ervoor dat louter het gezamenlijk regelen van in- en uitritten niet langer betekent dat er een nieuw handelsgeheel wordt gevormd. Twee individuele kleinhandelsbedrijven die naast elkaar gelegen zijn en ervoor kiezen de buitenruimte efficiënter te organiseren of de in- en uitritten gezamenlijk te organiseren, vallen dus niet langer alleen hierdoor onder de definitie van een handelsgeheel. Deze ingrepen met tot doel de ruimte efficiënter te gebruiken of de verkeersveiligheid of de ruimtelijke kwaliteit te verhogen, zorgen er dus niet voor dat voorheen afzonderlijke kleinhandelsbedrijven vanaf dan als handelsgeheel onder de vergunningsplicht vallen en daardoor rekening moeten houden met wijzigingen in elkaars aanbod.

2° kleinhandelsbedrijf

Met de decreet wijziging wordt de toevoeging 'volledig of gedeeltelijk' opgenomen in de definitie van een handelsbedrijf (artikel 2,4° decreet IHB).

Door de toevoeging 'volledig of gedeeltelijk' is het duidelijker dat ook gemengde concepten met kleinhandel onder de wetgeving vallen. Dat geldt voor elk type mengvorm. Gekende voorbeelden zijn handelszaken voor consumenten die ook of zelfs voornamelijk groothandelsactiviteiten uitvoeren en kleinhandelsactiviteiten die samen voorkomen met een horecazaak of met een atelier.

Door het schrappen van de zinsnede "*zonder die goederen andere behandelingen te laten ondergaan dan de behandelingen die in de handel gebruikelijk zijn*" wordt duidelijk dat ook productiebedrijven die een verkoopruimte voor consumenten hebben waar ze hun zelf vervaardigde producten verkopen, onder de definitie vallen.

Bij een gemengd concept waarbij handel gecombineerd wordt met andere activiteiten, wordt voor de netto handelsoppervlakte (ook netto vloeroppervlakte genoemd en afgekort als NVO) enkel deze ruimte meegerekend waar de goederen ook effectief verkocht worden. Oppervlakten waar geen goederen te koop worden aangeboden of verkocht worden, behoren niet tot de netto handelsoppervlakte. Ook voor toonzalen, zoals bij een garagebedrijf, geldt dat de ruimte waar de consumenten toegang toe hebben en waar ook effectief goederen te koop worden aangeboden/verkocht worden onder de netto handelsoppervlakte valt.

De vergunningsplicht geldt vanaf een NVO van 400m². Dit was ook al zo met de huidige definitie, de toevoeging 'volledig of gedeeltelijk' betekent enkel de verduidelijking dat ook gemengde concepten onder de definitie vallen.

Wanneer een ondernemer een functiewijziging aanvraagt naar de functie handel, wat nodig is vanaf 100m² BVO, kan de bevoegde overheid navragen of de totale NVO 400m² of meer bedraagt. In dat geval moet er dus ook een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten aangevraagd worden. Bestaande handelszaken met zowel handel als andere functies met een NVO van meer dan 400m² moeten zich ook in regel stellen met de vergunningsplicht.

Het 'te koop aanbieden' gaat uit van de mogelijkheid voor de consument om terplekke de goederen te bekijken, te kiezen, te kopen en/of af te halen. De consument moet de goederen niet altijd terplekke kunnen meenemen, ook bij levering gaat het over een kleinhandelsbedrijf. Afhaalpunten, waar de consumenten dus ook terplekke komen, vallen onder de definitie en zijn vergunningsplichtig vanaf een NVO van 400m².

Een logistiek verdeelpunt of een zogenaamde 'dark store', vanwaar bestelde goederen enkel verdeeld worden naar consumenten, valt niet onder de definitie aangezien daar geen consumenten binnen komen.

Tankstations voor zowel vloeibare als gasvormige brandstoffen en laadpunten voor elektrische vervoersmiddelen vallen buiten de definitie van een kleinhandelsbedrijf. Het gaat in het geval van tankstations om de verkoop van verbruiksgoederen die onverpakt verkocht worden voor direct verbruik. De brandstof wordt rechtstreeks in de wagen gedaan. Een brandstoffenhandel waar er verpakte brandstoffen verkocht worden (olievaten, gasflessen,..) valt wel onder de definitie. In het geval van elektrische laadstations worden er ook geen goederen verkocht.

Winkels gelegen bij tankstations of elektrische laadstations vallen wel onder de definitie en moeten een vergunning aanvragen als de oppervlakte meer dan 400m² NVO bedraagt.

Artikel 4

In het vierde artikel van dit wijzigingsdecreet wordt artikel 3 van het decreet IHB, waarin de categorieën van kleinhandelsactiviteiten zijn opgenomen, aangepast. De vierde categorie 'Andere goederen' wordt vervangen door een nieuwe vierde categorie, met name 'verkoop van vervoers- en transportmiddelen', een vijfde categorie 'verkoop van andere volumineuze goederen' en een zesde categorie 'verkoop van andere niet-volumineuze goederen'

De categorieën van kleinhandel werken door in verschillende andere artikels die de instrumenten van het kleinhandelsbeleid bepalen. Naast de vergunningsplicht bij wijzigingen van de ene naar de andere categorie van kleinhandel vanaf 10% van de netto handelsoppervlakte (of 300m² voor handelszaken van meer dan 3000m²) kunnen ze gebruikt worden bij planinitiatieven en op visieniveau. De idee hierachter is dat restricties op bepaalde categorieën kunnen worden onderbouwd op visieniveau, op basis waarvan ruimtelijke plannen kunnen worden opgemaakt die dan ook vergunningsmatig opgevolgd kunnen worden. Door de categorieën te bepalen in het decreet hebben de lokale besturen meer houvast gekregen wanneer zij beperkingen willen opleggen in een plan en dit moeten verantwoorden volgens de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn (EDRL). Ook voor de sector is het goed om meer voorspelbaarheid in het beleid te brengen. Het gericht verder opdelen van de categorieën van kleinhandel is transparanter dan te werken met voorwaarden in vergunningen waarbij de mogelijkheden binnen de vergunde

categorie ingeperkt worden. Ook bij planinitiatieven zal nu vaker gewerkt worden met deze opdeling aangezien het de grote verschillen in type winkels van elkaar onderscheidt. Op dit moment maken besturen een eigen opdeling bij planinitiatieven die steeds van elkaar verschilt. Een andere opdeling voorzien dan de categorieën van kleinhandel blijft alsnog een mogelijkheid indien nodig, maar zal niet standaard moeten gebeuren aangezien er nu een uniform bepaalde opdeling is die rekening houdt met de verschillende impact van winkels in de voorheen te ruime kleinhandelscategorie. Het zijn ook deze productcategorieën waartussen wijzigingen vergunningsplichtig zijn. De opvolging en handhaving wordt daardoor vergemakkelijkt. Deze wijziging betekent ook een extra stimulans om de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, zoals bepaald in het decreet, te gebruiken op planniveau.

In dit wijzigingsdecreet wordt de categorie van kleinhandel 'Andere producten' vervangen door de volgende drie categorieën:

4° verkoop van vervoers- en transportmiddelen

5° verkoop van volumineuze goederen die niet vallen onder de categorieën 1° tot en met 4°;

6° verkoop van niet-volumineuze goederen die niet vallen onder de categorieën 1° tot en met 4°.

Een goed wordt als volumineus beschouwd als de handelaar veel ruimte nodig heeft om het tentoon te stellen in de winkel. Als de som van de hoogte, de breedte en de diepte minimaal 2,5m of meer bedraagt, gaan we ervan uit dat het goed volumineus is. Met 'minimaal' wordt bedoeld dat het goed niet opvouwbaar of oprolbaar is naar een kleiner formaat zonder het goed te beschadigen. Een grote poster of een laken valt dus niet onder de definitie van 'volumineuze goederen'. Een kleinhandelsbedrijf waarvan het assortiment voornamelijk artikelen omvat van deze grootte of groter zal - in veel gevallen - een grotere netto verkoopoppervlakte nodig hebben dan een winkel met voornamelijk kleinere artikelen. Dit betekent niet dat kleinhandelsbedrijven waarvan (een deel van) het aanbod volumineuze goederen omvat, per definitie niet passen in een kleiner pand. De wijze waarop de goederen kunnen meegenomen of geleverd worden, speelt bijvoorbeeld ook een belangrijke rol.

Voorbeelden van volumineuze goederen zijn (middel)grote meubels en grote elektrotoestellen (grote televisietoestellen, koelkasten,..), ramen en deuren, trappen, maar ook grote planken en platen en andere grotere bouwmaterialen. Ook goederen die kleiner zijn maar als één geheel verkocht worden, zoals een pallet klinkers die niet afzonderlijk kunnen gekocht worden, worden samen als een volumineus goed beschouwd.

Binnen de bestaande categorieën die afzonderlijke blijven bestaan 'voeding, persoonsuitrusting en goederen voor land- en tuinbouw', zijn er - vooral onder deze laatste - ook producten die volumineus zijn, maar deze blijven gecategoriseerd onder de eigen categorie. Dat geldt ook voor vervoersmiddelen zoals fietsen, auto's, motors, caravans....deze vallen onder de nieuwe categorie 'vervoers- en transportmiddelen'.

Het onderscheid tussen de drie nieuwe subcategorieën wordt gemaakt omdat winkels met deze verschillende types van goederen een andere impact hebben op de doelstellingen van het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid.

1) het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten

Een winkel met volumineuze goederen heeft een grotere handelsoppervlakte nodig om zijn goederen tentoon te stellen (en zo nodig te stockeren). Zij vinden hiervoor niet altijd een geschikt pand in de kernen van onze steden en gemeenten omdat hun goederen op zich (en dus niet de omvang van het aanbod) zodanig groot zijn dat ze niet in de, meestal kleine, panden in het centrum ingepast geraken. Om gericht te kunnen voorzien in duurzame vestigingsmogelijkheden voor de kleinhandelssector maar ongewenste kleinhandelslinten te vermijden is een specifieke categorie voor deze groep winkels nodig zodat het aanbod aan panden met grotere vloeroppervlakten kan voorbehouden worden voor winkels met goederen die deze ruimte effectief nodig hebben. Een oppervlaktemaat op zichzelf voorkomt niet dat deze wordt ingenomen door winkels die ook in de kern een geschikt pand zouden kunnen vinden.

2) het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten

De volumineuze goederen worden in het algemeen slechts uitzonderlijk aangekocht door een consument/gezin. Aangezien een bezoek uitzonderlijk en gericht georganiseerd wordt en het aanbod geen dagelijkse of frequente nood invult, heeft een verdere afstand tot de meest dichte bevolgingsconcentraties een minder negatieve impact op deze doelstelling. Dit is geen argument om ze uit de kernen te mijden, mits levering aan huis, is een aanbod in de kern nog steeds de beste keuze voor wat betreft deze doelstelling.

3) het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden

De levering van volumineuze goederen aan de winkel gebeurt vaak met vrachtwagens of grote bestelwagens. Om de veiligheid in onze kernen te beschermen kan een vestiging van dit soort winkels in de kernen niet aangewezen zijn. Om deze reden, kan het in sommige gevallen nodig zijn specifieke locaties te voorzien voor dit soort winkels waar de levering veilig kan gebeuren. Het is dus nuttig om ervoor te zorgen dat planinitiatieven gericht kunnen gebeuren, zowel binnen als buiten de kernen.

4) het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit

Doordat de winkels met volumineuze goederen in de regel minder frequent bezocht worden heeft een vestiging vaak een minder grote impact op mobiliteit dan winkels die frequenter bezocht worden. Ook om gericht te kunnen plannen en vergunnen is een opdeling dus nuttig. Bij een cluster van dit soort winkels kan de mobiliteitsimpact natuurlijk ook groot zijn en is gericht plannen rekening houdend met de bijkomende verkeersstromen nodig.

Winkels die frequent bezocht worden door een gemiddelde consument behoren multimodaal ontsloten te zijn en dus goed bereikbaar te zijn voor fietsers en voetgangers. Er dient opgemerkt te worden dat er ook steeds meer aan huis geleverd wordt na keuze in de winkel. Ook voor winkels met een aanbod aan volumineuze goederen is de multimodale bereikbaarheid een prioritair aandachtspunt, al zal bijvoorbeeld de busfrequentie minder van belang zijn.

Winkels met goederen die te maken hebben met vervoer en transport ("vervoers- en transportmiddelen") zijn een categorie met specifieke vestigingsnoden en met een verschillende impact op de omgeving. Zeker de handelszaken met (tweedehands)verkoop van dit soort goederen in open lucht of in combinatie met garage-activiteiten verschillen aanzienlijk van de andere winkels binnen de ruime

groep 'Andere producten' zoals hij nu was opgenomen in het decreet IHB. De vervoer- en transportmiddelen worden daarom als een aparte categorie van goederen opgenomen in dit wijzigingsartikel van het decreet IHB.

De toewijzing van handelszaken aan de categorieën blijven we doen op basis van de netto handelsoppervlakte per categorie. Een vergunning wordt toegekend voor een bepaalde oppervlakte van één of meerdere categorie(ën) van kleinhandel op een bepaalde plek (perceel). Er is dus geen één-op-één relatie tussen een categorie van kleinhandel en een type winkel.

Eén handelszaak kan verschillende categorieën van kleinhandel verkopen en dit wordt dan ook zo opgenomen in de vergunning. Zoals opgenomen in artikel 11 van het decreet IHB moet een vergunning aangevraagd worden als de categorie(ën) van kleinhandel binnen een individueel kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel van meer dan >400m², wijzigt/wijzigen voor 10% (of meer) van de netto handelsoppervlakte. Dit geldt dus ook voor wijzigingen tussen de nieuwe categorieën.

Enkele voorbeelden van kleinhandelsbedrijven waar verschillende categorieën kunnen verkocht worden, zijn:

- Winkels in wooninrichting met gewoonlijk een combinatie van volumineuze (grotere meubels) en niet-volumineuze (decoratie, woonaccessoires, kleine meubelen) goederen.
- Doe- het- zelf-zaken waar meestal ook zowel volumineuze (platen, planken, deuren,...) als niet-volumineuze (nagels, schroeven, handgereedschap, verfpotten,...) verkocht worden. Wanneer bijvoorbeeld ook fietsen worden verkocht in de doe-het-zelf-zaak voor meer dan 10% van de NVO zal ook dit assortiment opgenomen moeten worden onder de categorie 'vervoers- en transportmiddelen'.
- Tuincentra: het aanbod bij tuincentra vormt in veel gevallen een combinatie van volumineuze goederen (tuinmeubelen, ...), niet-volumineuze goederen ((seizoens)decoratie, ...) en goederen voor land- en tuinbouw (planten, dierenvoeding en -verzorging, land- of tuinbouwgereedschap).
- Supermarkten/hypermarkten: de combinatie van de categorie voeding met de categorie niet-volumineuze goederen wordt vooral in de grotere supermarkten/hypermarkten aangeboden. Wanneer deze niet-volumineuze goederen meer dan 10% van de NVO innemen, moet dit als een aparte categorie vergund worden.
- Grote hobby- en sportwinkels: in de grotere sport- en hobbywinkels spreken we vaak over een combinatie van volumineuze goederen (basketringen, fitnesstoestellen, goals, ...), niet-volumineuze goederen (ballen, rackets, pillampen, ...), persoonsuitrusting ((sport)kleding, helmen,...) en soms ook voeding of goederen voor land- en tuinbouw (bijvoorbeeld dierenvoeding);
- Kringwinkels: naast volumineuze en niet-volumineuze goederen zoals bij winkels in wooninrichting worden in deze winkels meestal ook kleren en schoenen verkocht die vallen onder de categorie 'Persoonsuitrusting';

Welke verhouding precies wordt aangeboden in de winkel kan variëren, maar een bepaald type winkel kent vaak wel een gelijkaardige verhouding van de categorieën in hun aanbod. Afhankelijk van die verhoudingen gaat het om een andere type winkel met een verschillende impact op de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid. In visie- en plandocumenten kan dus ook ingegaan worden op verhoudingen van de verschillende categorieën van kleinhandel. Samen met de netto handelsoppervlakte kan er op die manier relatief goed aangegeven worden welke types winkel op een bepaalde locatie ingepast kunnen worden en welke er niet op hun plaats zijn. In ruimtelijke uitvoeringsplannen en

stedenbouwkundige verordeningen kan ook gewerkt worden met marges zodat de (toekomstige) winkelluitbaters niet vastgezet worden op bepaalde, misschien te strikte verhoudingen. De marge van 10% wissel tussen categorieën zonder vergunningsplicht maakt dit eveneens mogelijk.

Het werken met verschillende productcategorieën in één winkel vereist een bepaald pragmatisme. De afmetingen van ieder afzonderlijk product moeten niet in de vergunningsaanvraag opgegeven worden. Een globale benadering van het type producten en in welke categorie ze thuishoren met een daarvoor toegewezen deel van de totale NVO, volstaat.

Artikel 5

Met dit artikel wordt aan artikel 8 van het decreet IHB toegevoegd dat vertegenwoordigers van het Comité voor Kleinhandel een algemene functie dienen te hebben op interprofessioneel vlak of voor het hele Vlaamse gewest.

Met deze toevoeging in het decreet spelen we in op arrest C-325/20 van het Hof van Justitie dat zich negatief uitsprekt over de betrokkenheid van personen die het bedrijfsleven vertegenwoordigen in het betreffende verzorgingsgebied bij adviesverlening inzake vergunningen, zelfs wanneer deze niet deelnemen aan de stemming maar enkel een stand van zaken geven over het bedrijfsleven en de impact van een project op dat bedrijfsleven. Volgens het Hof kunnen de vrijheid van vestiging of het vrij verkeer van goederen worden belemmerd of minder aantrekkelijk worden gemaakt wanneer concurrenten van de vergunningsaanvrager het besluitvormingsproces kunnen beïnvloeden. Het Hof concludeert verder dat voor zover de daadwerkelijke of potentiële concurrenten deelnemen aan de aanwijzing van personen die deelnemen aan het adviesorgaan, de deelname niet kan worden toegelaten.

Dit arrest vraagt om de nodige aandacht gezien de samenstelling van het Comité voor Kleinhandel waarin ook de werknemers- en werkgeversorganisatie, Unizo en Comeos zetelen en een bijdrage leveren op niveau van de advisering van individuele vergunningsaanvragen. De uitspraak is niet van toepassing op de huidige leden van het Comité vanuit deze organisaties aangezien deze leden zijn aangesteld op nationaal (of Vlaams) niveau en niet door de Raad van Bestuur van deze organisaties worden verkozen. De leden worden aangeduid vanuit de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Om inbreuken tegen dit arrest in de toekomst te vermijden, wordt er expliciet opgenomen in het decreet dat de leden van het Comité voor Kleinhandel een functie moeten opnemen op interprofessioneel vlak of moeten worden aangesteld voor het volledige Vlaamse gewest.

Artikel 6

Met dit artikel wordt de vrijstellingsregel voor tijdelijke kleinhandelsactiviteiten in bestaande, vergunde of hoofdzakelijk vergunde gebouwen of constructies aangepast (art. 11 2°) en wordt het toepassingsgebied van de vergunningsplicht, zoals opgenomen in artikel 11 van het decreet IHB, uitgebreid met een vergunningsplicht voor het opsplitsen van kleinhandelsbedrijven groter dan 400m² NVO, zowel voor de individueel gevestigde kleinhandelsbedrijven als voor deze in handelsgehelen (art.11 6°)

Invoeren van een vergunningsplicht bij het opsplitsen van kleinhandelsbedrijven > 400m² NVO door het toevoegen van een punt 6 aan artikel 11

Er wordt een vergunningsplicht ingevoerd voor de opsplitsing van een kleinhandelsbedrijf van meer dan 400m² NVO in verschillende kleinhandelsbedrijven met een kleinere netto verkoopoppervlakte.

De opsplitsing van handelszaken groter dan 400m² (vb. meubelwinkel) in een aantal kleinere kleinhandelsbedrijven is momenteel niet vergunningsplichtig. Het zijn echter net deze ontwikkelingen die een grote impact kunnen hebben op mobiliteitsgeneratie en op de complementariteit met de kern. Kleinere handelszaken die ook in het centrum passen, vinden zo goedkope met de auto bereikbare locaties waar ze zich (samen met andere winkels) kunnen vestigen. Dit mechanisme ondergraaft de doelstelling van kernversterking. De grotere panden die op perifere concentraties als verspreide bewinkeling of langs steenwegen te vinden zijn, verkleinen door opsplitsing waardoor het bestaande vastgoedaanbod voor winkels die een grote verkoopoppervlakte nodig hebben (bijvoorbeeld deze met garage, productie- of atelierruimte) slinkt en er voor hen nieuwe ruimte moet aangesneden worden. Deze dynamiek is niet alleen negatief in functie van het bereiken van de doelstellingen van het IHB maar ook voor het breder ruimtelijk beleid. Ditzelfde geldt voor handelszaken die opsplitsen naar een (kleinere) eenheid voor handel en een eenheid voor een andere functie (zoals horeca, wonen, restaurant, dienst, kmo,...). Zowel voor een opsplitsing naar verschillende handelseenheden als naar de combinatie van handel en andere functie(s) in het betreffende gebouw, wordt de vergunningsplicht ingevoerd

Deze vergunningsplicht geldt zowel voor individuele kleinhandelsbedrijven als voor kleinhandelsgehelen die onder het toepassingsgebied van de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten vallen.

Voor een **individueel kleinhandelsbedrijf** geldt dus een vergunningsplicht wanneer de NVO van 400m² 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 400m² NVO zorgt er dus niet voor dat er niet langer een vergunningsplicht zou gelden.

Voor een opsplitsing van een kleinhandelsbedrijf van meer dan 400m² 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. Ook deze wijzigingen kunnen zich maar in één van de kleinhandelsbedrijven in het geheel voordoen maar wanneer daarmee de drempel op niveau van het geheel wordt overschreden, is een vergunningsaanvraag nodig. Het is dus op niveau van het handelsgeheel dat er voor elke opsplitsing van kleinhandelsbedrijven (>400m²) een vergunning wordt aangevraagd.

In artikel 11, 4° van het decreet IHB werd reeds geregeld dat kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen samenvoegen waarbij de netto handelooppervlakte na samenvoeging meer dan 400 m² bedraagt, vergunningsplichtig is.

De uitbreiding van het toepassingsgebied, waarbij ook bij de opsplitsing van een kleinhandelsbedrijf vergunningsplichtig wordt, is verdedigbaar vanuit de toets van de bescherming van het eigendomsrecht. De inmenging in het eigendomsrecht is evenredig aan de nagestreefde doelstelling van algemeen belang en brengt geen

onevenredige nadelen met zich mee voor diegenen die onder deze verruimde regelgeving zullen gevat worden. De wijzigingen in de vergunningsplicht dragen tot slot bij aan het grote geheel tot optimalisatie van de beschikbare ruimte (vb. ook naast instrumentendecreet).

Toets aan de Europese Dienstenrichtlijn voor het invoeren van de vergunningsplicht voor de opsplitsing van kleinhandelsbedrijven van meer dan 400m² in kleinere handelseenheden.

Met deze bijkomende vergunningsplicht wordt een toets aan de doelstellingen van het decreet IHB ingevoerd op het moment dat de vergunde netto vloeroppervlakte van een bepaald (vergunningsplichtig) pand wordt opgedeeld en herverdeeld in kleinere handelseenheden.

Het invoeren van een vergunningsplicht voor opsplitsing betreft geen nieuw vergunningsstelsel, wel een toevoeging aan het huidig vergunningsstelsel, met name de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten. Dit betekent dat er geen nieuwe vergunningscriteria ingebracht worden. De criteria voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten worden in de memorie van toelichting van het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid getoetst aan de Europese dienstenrichtlijn, met name de vereiste van duidelijke en ondubbelzinnige vergunningscriteria en het verbod op economische criteria. Deze motivatie blijft geldig bij het invoeren van een bijkomende vergunningsplicht voor opsplitsing.

Aangezien het wel om een extra vergunningsplichtige handeling gaat die wordt toegevoegd aan het vergunningsstelsel, moet worden nagegaan of het vergunningsstelsel nog steeds voldoet aan de voorwaarden die door de Europese Dienstenrichtlijn worden opgelegd, met name:

1.het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter

De vergunning voor het opsplitsen kleinhandelsbedrijven heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichters. Zij is van toepassing op alle kleinhandelsbedrijven die vallen onder het toepassingsgebied van de vergunning zoals beschreven in artikel 11 van het decreet IHB, wie ook de aanvrager is.

De vergunningverlenende overheid beoordeelt de aanvraag tot vestiging van een handelszaak los van de nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van de statutaire zetel. Er wordt een objectieve afweging gemaakt met betrekking tot de verenigbaarheid van de handelsactiviteit in kwestie met de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid. De doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang (zie punt 2).

2.de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang

Er wordt hierbij verwezen op artikel 4.8 van de Dienstenrichtlijn, dat bepaalt dat onder dwingende redenen van algemeen belang zoals bedoeld in artikel 9.2, b) moet worden verstaan: "*redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociaalzekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu,*

diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid".

Bij de overwegingen voorafgaand aan de Dienstenrichtlijn wordt aangegeven dat dit begrip zich nog verder kan ontwikkelen. In deze overweging (40) wordt toegevoegd dat de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu ook de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening omvat.

De doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang. Het is om deze doelstellingen te kunnen waarborgen dat de vergunningsplicht voor opsplitsing wordt toegevoegd aan het vergunningsstelsel.

Het invoeren van een vergunningsplicht voor opsplitsing komt voort uit de vaststelling dat het opsplitsen van grote handelsvestigingen één of meerdere van de doelstellingen van het decreet kan ondermijnen:

- 1) het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten

Het opsplitsen van grote kleinhandelsbedrijven of kleinhandelsgehelen in kleinere handelseenheden zorgt ervoor dat het aanbod aan grotere handelsoppervlakten slinkt. Hierdoor moeten steeds nieuwe handelsruimten gebouwd worden voor handelszaken die nood hebben aan een grote vloeroppervlakte, waarbij de kans groot is dat deze grote handelsruimten op locaties terecht komen waar nog ruimte is om te bouwen, met name langs kleinhandelslinten, op kmo-zones en bedrijventerreinen of verspreid als solitaire vestigingen. Deze dynamiek ondermijnt de doelstelling tot duurzame vestigingsmogelijkheden waaronder ook het efficiënt gebruik van de bestaande bebouwde ruimte en het beperken van het in gebruik nemen van bijkomende ruimte wordt verstaan.

- 2) het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten

Met deze doelstelling wordt gestreefd naar het waarborgen van een aanbod in de directe omgeving van de bevolkingsconcentraties zodat ook minder mobiele burgers, zonder auto of fiets, toegang hebben tot het aanbod aan handelszaken in hun leefomgeving. Dit is het belangrijkste voor handelszaken waar voeding wordt verkocht. Voor deze sector, met name voor de supermarkten, geldt eveneens dat zij voor hun vestiging meestal nood hebben aan grotere oppervlakten. Het is daarom van belang om bestaande grote oppervlakten die goed bereikbaar zijn te kunnen behouden.

- 3) het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden

Met deze doelstelling wordt gestreefd naar levendige kernen met een mix aan functies en een handelaanbod aangepast aan de vraag. Veel leegstaande panden ondergraaft deze doelstelling. Daarom is het belangrijk dat het bestaande aanbod in de kernen wordt ingevuld. Het opsplitsen van grotere handelsoppervlakten in de periferie naar kleinere handelseenheden zorgt ervoor dat er een (vaak goedkoper) aanbod aan panden buiten de kernen ontstaat, waardoor de leegstaande panden in het centrum niet ingevuld geraken.

- 4) het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit

De vierde doelstelling beoogt de noodzaak tot individuele gemotoriseerde verplaatsingen zo veel mogelijk in te perken. Het opsplitsen van grote perifere handelsvestigingen betekent in veel gevallen een verruiming/diversificatie van het aanbod waardoor ook meer consumenten zich verplaatsen. Zeker wanneer dit wordt afgewogen tegen vestigingen in de kern (nabij de bevolkingsconcentratie) waar in de meeste gevallen een aanbod aan kleine winkeloppervlakten ter beschikking is, betekent dit een negatieve impact op de doelstellingen van het Integraal handelsvestigingsbeleid die vermeden kan worden door het aanbod op minder goed bereikbare locaties niet verder uit te breiden. Bij deze doelstelling wordt ook rekening gehouden met de knooppuntwaarde van een bepaalde plek. Hoe hoger deze is, hoe meer mogelijkheden tot verdere ruimtelijke en functionele ontwikkelingen. Door het invoeren van een vergunningstoets bij opsplitsing, kan deze afweging gemaakt worden.

3.het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn

De eisen zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Door het invoeren van een bijkomende toets, waarbij er bij elke aanvraag kan nagegaan worden of een opsplitsing effectief zou leiden tot het ondergraven van (één van) de doelstellingen van het IHB, wordt vermeden om een algemeen geldend of gebiedsspecifiek (met vooraf bepaalde types gebieden) verbod op opsplitsing in te brengen. Er is dus geen sprake van algemeen geldende eisen die de uitzonderingen moeten vatten maar daarbij ook veel andere dienstverleners zouden beperken. Enkel indien een vraag tot opsplitsing de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid ondergraaft kan dit - goed gemotiveerd - geweigerd worden of kan als minder beperkende maatregel een voorwaarde aan de vergunning gekoppeld worden.

Echter, voor gebieden waar het lokaal, provinciaal of gewestelijk bestuur vooraf wel kan oordelen over het type activiteiten met bepaalde handelsoppervlakten die zich al dan niet kunnen vestigen in het kader van de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid, wordt wel een proactief beleid nagestreefd met vooraf bepaalde voorschriften in planningsdocumenten.

Een toets invoeren na de werken die moeten gebeuren voor opsplitsing komt te laat. Als een detailhandelaar reeds investeringen gedaan heeft voor de opsplitsing van het kleinhandelsbedrijf of het kleinhandelsgeheel wanneer blijkt dat de aanpassingen en het voorziene handelsaanbod de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid ondergraaft, kan de gedwongen stopzetting van de activiteit een aanzienlijk financieel verlies betekenen voor zowel de uitbater als de gebouweigenaar.

Als de opsplitsing van een groot gebouw in kleine eenheden ook het voorwerp is van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, zal er enkel extra informatie toegevoegd moeten worden inzake de kleinhandelsactiviteiten en zal de bevoegde overheid niet alleen een stedenbouwkundige toets uitvoeren, maar ook een toets aan de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid.

Het is voor de handelaars/eigenaars die een opsplitsing willen uitvoeren vooraf duidelijk aan welke doelstellingen de vraag tot opsplitsing zal getoetst worden.

Artikel 7

In artikel 15 §1 van het decreet IHB staat nu opgenomen dat personeelsleden van een politiezone die worden aangewezen door het bevoegde orgaan toezichthouder kunnen zijn. Tot op heden wordt de vergunningspraktijk voor kleinhandelsactiviteiten echter nauwelijks gehandhaafd.

Met deze wijziging van artikel 15 wordt opgenomen dat de personeelsleden van de gemeente die daartoe worden aangewezen door het college van burgemeester en schepenen eveneens kunnen optreden als toezichthouders (zie ook bij DABM) op het grondgebied van de betreffende gemeente. Ook personeelsleden van een intergemeentelijk samenwerkingsverband kunnen worden aangewezen als toezichthouder, zij worden dan intergemeentelijke toezichthouders genoemd. Zij kunnen enkel toezicht uitoefenen op het grondgebied van de gemeente of gemeenten die hen heeft aangewezen.

Hoofdstuk 4: wijzigings- en slotbepaling

Artikel 8

Handelaars met een vergunning voor de huidige ruime categorie 'Andere producten' kunnen met deze vergunning verder. Zij moeten dus geen nieuwe vergunning aanvragen om hun categorie te specificeren op het moment dat deze wijziging in voege treedt. Hun aanbod wordt op de datum van inwerkingtreding van artikel 4 van dit wijzigingsdecreet wel van rechtswege toegewezen aan de categorie waaronder de door hun verkochte goederen vallen. Wanneer het assortiment in die mate (>10%) wijzigt zodat (een deel van) hun aanbod verandert rekening houdend met de nieuwe categorieën, dient een vergunning aangevraagd te worden.

Een winkel gespecialiseerd in (tuin)meubelen zal bijvoorbeeld vanzelf worden toegewezen aan de categorie 'Volumineuze goederen'. Als de winkel nadien wordt ingevuld door een handelszaak die voor minstens 10% van de NVO afwijkt van deze categorie, dan zal een vergunning moeten aangevraagd worden om de categorie te wijzigen.

Op het moment dat er een nieuwe vergunningsaanvraag wordt ingediend, dient de aanvrager aan te geven welke categorieën van kleinhandel er werden verkocht op het moment van de inwerkingtreding van artikel 4 van dit wijzigingsdecreet. Dit omdat verschuivingen binnen de categorieën vanaf die datum vergunningsplichtig zijn. Bij "vergunde NVO" per categorie zal dus in het aanvraagformulier de situatie moeten worden opgenomen van het moment van inwerkingtreding van deze wijziging.

Bijvoorbeeld: een fietsenhandelaar die in 2018 vergund werd voor de ruime categorie 'andere producten' maar in 2020 (zonder vergunningsplicht) werd vervangen door een boekenwinkel, zal bij een vergunningsaanvraag moeten kunnen aangeven dat het aanbod op de datum van inwerkingtreding van artikel 4 dit wijzigingsdecreet bestond uit 'niet-volumineuze goederen' (boeken in dit geval). De vergunning geldt dan ook enkel nog voor deze categorie en niet voor de oorspronkelijk vergunde ruime categorie 'andere producten'. Elke vergunningsplichtige afwijking daarvan moet dus in de aanvraag worden opgenomen.

Artikel 9

De inwerkingtreding wordt enkel voor de artikelen 4 en 6 overgelaten aan de Vlaamse regering, zoals reeds toegelicht.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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