Vlaams Parlement

767 (2015-2016) – Nr. 1
ingediend op 11 mei 2016 (2015-2016)

Ontwerp van decreet

betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid

verzendcode: ECO

INHOUD

Memorie van toelichting 3

Voorontwerp van decreet van 14 februari 2014..... 91

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen 111

Advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed 115

Voorontwerp van decreet van 18 december 2015..... 131

Advies van de Raad van State 151

Ontwerp van decreet..... 167

Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse 187

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Historiek van de handelsvestigingenreglementering

Eerst in de twintigste eeuw heeft de wetgever het nodig geacht om in te grijpen op de ontwikkeling van grootschalige winkels en winkelcomplexen. Tot zolang gold het beginsel van de vrijheid van handel, zoals het decretaal was vastgelegd in het decreet-d'Allarde van 2-17 maart 1791, onverkort.[1]

– Wet van 13 januari 1937 houdende het verbod zekere instellingen van detailverkoop te openen of te vergroten

Aan de vrije inplanting van commerciële handelscentra kwam pas een einde tijdens de economische crisis van de jaren dertig van vorige eeuw, door middel van de zogenoemde 'Grendelwet' van 13 januari 1937.[2] Deze wet verbood de opening van grote gediversifieerde winkels of de uitbreiding van bestaande winkels welke hetzij meer dan vijf personen (anders dan de handelaar, diens echtgenote en hun bloedverwanten in rechte lijn) tewerkstelden in steden met een bevolking van meer dan 100.000 inwoners, hetzij meer dan drie personen in kleinere gemeenten. Alhoewel het de bedoeling was om aan de Grendelwet een tijdelijk karakter te geven, werd zij in werkelijkheid niet minder dan zeventien keer verlengd.[3]

Ook nadat de Grendelwet in 1959 niet meer formeel werd verlengd[4], bleven de voorwaarden ervan nog korte tijd gehandhaafd en wel tot eind 1960 door middel van een gentlemen's agreement tussen de toenmalige minister van Middenstand en de verenigingen van grote distributieondernemingen.

De grootschalige winkels en winkelcomplexen namen, na de liberalisering van de markt, in de loop van de jaren (negentienhonderd) zestig en begin jaren zeventig exponentieel toe. Daar waar het aantal handelsvestigingen met een oppervlakte van 400 m² of meer in 1961 zich beperkte tot een twintigtal, groeide het aantal supermarkten en hypermarkten in 1974 tot respectievelijk 686 en 67 eenheden.[5] De opmars van de grote voedingszaken ging gepaard met een teloorgang van de traditionele kruideniers.[6]

Vandaar dat begin jaren zeventig opnieuw werd aangedrongen op een reglementering teneinde de groei van de grote winkeloppervlakten te beheersen. De toename van het aantal handelsvestigingen nam na het verdwijnen van de Grendelwet dermate toe dat gevreesd werd dat de hele distributiesector zou gedomineerd worden door enkele grote ondernemingen.[7]

In 1971 besliste minister De Saeger om geen toelating meer te geven voor inplantingen van grote distributiebedrijven buiten de in de ontwerpgewestplannen

---

1 Artikel 7 van dit decreet luidt als volgt:
"Te rekenen van de afkondiging van deze wet, staat het aan eenieder vrij, naar goeddunken, elke handel te drijven of elk beroep, bedrijf of ambacht uit te oefenen.".

2 Wet houdende het verbod zekere instellingen van detailverkoop te openen of te vergroten (Belgisch Staatsblad 17 januari 1937).

3 *Hand*. Senaat 1974-75, 11 juni 1975, 2376-77.

4 De "Grendelwet" – eigenlijk de wet van 3 maart 1954 die in werking trad op 6 maart 1954 voor een periode van vijf jaar – doofde uit op 6 maart 1959.

5 *Hand*. Senaat 1974-75, 11 juni 1975, 2376-77.

6 *Parl.St*. Senaat 1974-75, nr. 584/2, 6; *Parl.St*. Kamer 1974-75, nr. 609/5, 5-6.

7 *Parl.St*. Kamer 1974-75, nr. 609/1, 5.

omschreven woonzones.[8] Tezelfdertijd werden diverse parlementaire initiatieven genomen.[9]

– Commissie voor de Distributie

Op 17 oktober 1973 werd de Commissie voor de Distributie opgericht, onder leiding van A. Rymenans en J.-L. Dehaene, om de impact van nieuwe inplantingen van grote distributiecentra te onderzoeken. Deze commissie kreeg twee taken. Enerzijds diende zij op korte termijn een oplossing te zoeken die het 'probleem' van de handelsvestigingen regelde en anderzijds diende zij, in principe voor 31 december 1974, de principes van een definitieve wettelijke procedure voor te stellen.[10]

De Commissie voor de Distributie, die vertegenwoordigers van de consumenten, van de vakbonden, van de middenstand en van de geïntegreerde handel evenals vertegenwoordigers van diverse ministeriële departementen verenigde, zocht eerst naar een 'tijdelijke en experimentele' oplossing voor het probleem van de handelsinplantingen.[11]

Gedurende het jaar 1974 werd met dit doel een Interministerieel Comité van ambtenaren opgericht dat de aanvragen tot inplanting van verkooppunten waarvan de netto verkoopoppervlakte meer dan 1500 m² bedroeg, vanuit een economisch en een sociaal standpunt onderzocht. Het Interministerieel Comité verleende, telkens een bouwaanvraag was ingediend voor de inplanting van een dergelijke handelsvestiging, een collegiaal en gemotiveerd advies aan de minister van Ruimtelijke Ordening.[12] Het Interministerieel Comité werd in zijn werkzaamheden gecontroleerd door de Commissie voor de Distributie.

Toen bleek dat de Commissie voor de Distributie haar werkzaamheden nog niet had afgerond, werd overeengekomen om geen bouwvergunningen te verstrekken tussen 1 januari en 30 juni 1975 voor winkels waarvan de geplande oppervlakte groter was dan 3000 m² (bruto winkeloppervlakte) of 1500 m² (netto winkeloppervlakte).[13]

Uiteindelijk bereikte de Commissie voor de Distributie een globaal akkoord betreffende de thematiek van de handelsvestigingen.[14] Dit akkoord heeft uiteindelijk geleid tot het wetsontwerp betreffende de handelsvestigingen dat aan de Handelsvestigingenwet van 29 juni 1975 ten grondslag ligt.[15]

– Wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen

Door de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen werden de oprichting, de exploitatie, de uitbreiding en de belangrijke wijzigingen van grootschalige winkels en winkelcomplexen vergunningsplichtig. Middels deze vergunning, sociaal-economische machtiging genoemd, beoogde de federale wetgever de aangroei van shoppingcentra, supermarkten, baanwinkels en andere grote ver-

8 *Parl.St*. Kamer 1974-75, nr. 609/5, 2.
9 Zie voor een overzicht: *Parl.St.* Kamer 1974-75, nr. 609/5, 3-4.
10 *Parl.St*. Senaat 1974-75, nr. 584/1, 48.
11 *Parl.St*. Senaat 1974-75, nr. 584/1, 2.
12 *Parl.St*. Senaat 1974-75, nr. 584/1, 33.
13 J. LEUNIS en G. DE VOS, "De wet betreffende de handelsvestigingen: de eerste tien jaar", T.E.M. 1986, 311.
14 Voor de slotconclusies van de Commissie voor de Distributie: zie *Parl.St*. Senaat 1974-75, nr. 584/1, 50-55.
15 *Parl.St*. Senaat 1974-75, nr. 584/1, 5; *Parl.St*. Kamer 1974-75, nr. 609/1, 6.

koopoppervlakten te beheersen[16] om aldus een juist evenwicht te behouden met de kleinschalige kleinhandelsbedrijven in de stads- en dorpskernen.[17]

De Federale Regering geloofde noch in een totale liberalisering, noch in een totale blokkering van het aantal handelsvestigingen.[18]

Daarom werd een middenweg gekozen die erin bestond dat elk ontwerp van handelsvestiging aan een tweevoudig onderzoek werd onderworpen: enerzijds diende er een toets te gebeuren aan de bestaande reglementering inzake stedenbouw[19] en anderzijds diende een sociaal-economisch onderzoek te gebeuren. In de verenigde commissies voor de middenstand en de economische zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verklaarde de bevoegde minister dat de invoering van het sociaal-economisch onderzoek dient beschouwd te worden als het hoofdkenmerk van de nieuwe wet.

In de parlementaire voorbereidingen heette het dat het wetsontwerp betreffende de handelsvestigingen aan drie vereisten diende te beantwoorden, met name soepelheid, objectiviteit en een parallellisme met de stedenbouwwetgeving.[20]

Sinds 1975 werd de Handelsvestigingenwet driemaal gewijzigd.[21] Eerst werd de beroepsmogelijkheid bij een ongunstige beslissing na een ongunstig advies van het Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie afgeschaft.[22] Vervolgens werden de oppervlakten gewijzigd. Ten slotte werd een Commissie voor de Distributie in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad opgericht.

– Wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen

Ten gevolge van een aanzwellende kritiek op de oude Handelsvestigingenwet nam het aantal wetgevende initiatieven om deze wet geheel of gedeeltelijk te wijzigen steeds toe.[23] In het bijzonder werden tijdens de legislatuur 1999-2003 diverse initiatieven genomen om tot een nieuwe wet te komen. Een eerste voorontwerp van wet werd in oktober 2001 door de Ministerraad verworpen. Een tweede voorontwerp werd in oktober 2002 wel goedgekeurd door de Ministerraad, doch kon niet tijdig door het federale Parlement aangenomen worden.[24]

---

16 J. LEUNIS en G. DE VOS, ''De wet betreffende de handelsvestigingen: de eerste tien jaar'', T.E.M. 1986, 309. Zie tevens: *Hand*. Senaat 1974-75, 11 juni 1987, 2379: ''Het (wetsontwerp) is zeer gematigd en houdt het midden tussen de totale stopzetting of afgrendeling en de totale vrijheid.''.

17 *Parl.St*. Senaat 1974-75, nr. 584/2; *Hand*. Senaat 1974-75, 11 juni 1975, 2377.

18 *Parl.St.* Kamer 1974-75, nr. 609/1, 6.

19 De planologische en stedenbouwkundige toets volstonden blijkbaar niet om de opgang van de zogenaamde grote distributie te beheersen (F. BOON, Hervorming van het regime inzake handelsvestigingen. De wet betreffende de vergunning van de handelsvestigingen, 2005, 1, gepubliceerd op het internet).

20 *Parl.St*. Senaat 1974-75, nr. 584/1, 2-3.

21 Bij wet van 9 juli 1976 (Belgisch Staatsblad 3 augustus 1976), bij volmachtbesluit van 23 juni 1994 (Belgisch Staatsblad 19 juli 1994) en bij wet van 3 mei 1999 (Belgisch Staatsblad 14 mei 1999).

22 De belangrijkste reden voor de afschaffing van de beroepsmogelijkheid was dat, in geval van beroep tegen een ongunstige beslissing, de tussenkomst van de provinciale commissie werd uitgeschakeld.

23 Wetsvoorstel van H. WALLIEZ tot wijziging van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen, *Parl.St*. Kamer 1996-97, nr. 759/1; wetsvoorstel van P. DEWAEL en H. DE CROO tot wijziging van artikel 12 van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen, *Parl.St*. Kamer 1997-98, nr. 1382/1; wetsvoorstel van G. LENSSEN tot wijziging van artikel 12 van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen, *Parl.St*. Kamer 1999-2000, nr. 617/001; wetsontwerp betreffende de handelsvestigingen, *Parl.St*. Kamer 2002-03, nr. 2172/001; wetsvoorstel van J.-M. DEDECKER tot wijziging van artikel 12 van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen. *Parl.St*. Senaat 2003-04, nr. 3-321/1; wetsvoorstel van G. LENSSEN, P. LANO en L. VAN CAMPENHOUT tot wijziging van artikel 12 van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen, *Parl.St*. Kamer 2003-04, nr. 549/001.

24 *Parl.St*. Senaat 2003-04, 3-816/3, 2.

Het wetsontwerp[25], dat uiteindelijk de basis vormt van de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen, werd bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend op 20 april 2004 en, na evocatie door de Senaat, op 13 augustus 2004 bekrachtigd en afgekondigd en op 5 oktober 2004 bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen trad in werking op 1 maart 2005, kort nadat de eerste uitvoeringsbesluiten werden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

De federale wet van 13 augustus 2004 beoogt om de samenhang tussen de kleine, middelgrote en grote distributiebedrijven te verbeteren, zonder enerzijds de oprichting van nieuwe en de uitbreiding van bestaande handelsvestigingen te belemmeren en zonder anderzijds leegstand in de stadskernen te veroorzaken.[26]

Met de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen heeft de wetgever diverse procedurele doelstellingen willen realiseren: de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel[27], zo eenvoudig mogelijke procedures[28], meer doorzichtige procedures[29], een zo snel mogelijke afhandeling van dossiers[30] en een grotere rechtszekerheid.[31]

– Eerste wijziging van de wet van 13 augustus 2004 op 27 december 2005

Nauwelijks een jaar na inwerkingtreding van de wet van 13 augustus 2004[32] kwam het reeds tot een 'reparatie' door de Programmawet van 27 december 2005.[33] Een eerste aanpassing beoogde een opeenvolgende, successievelijke toepassing van de vereenvoudigde procedure bij uitbreidingen van een handelsvestiging onmogelijk te maken. Een tweede aanpassing maakte een einde aan een welbepaalde interpretatie van de wet, waardoor bepaalde uitbreidingen niet vergunningsplichtig zouden zijn. De derde wijziging behelsde de samenstelling van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie, waarbij diens secretaris nog slechts een raadgevende stem heeft. Een laatste wijziging betrof de procedure voor het Interministerieel Comité voor de Distributie, waarin het hoorrecht wegviel.

– Tweede wijziging van de wet van 13 augustus 2004 op 29 december 2009

In het Belgisch Staatsblad van 29 december 2009 werd een tweede fundamentele wijziging van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van

[25] Het voorontwerp van wet betreffende de vergunning van handelsvestingen, zoals het werd onderworpen aan het advies van de Raad van State (zie *Parl.St*. Kamer 2003-04, nr. 1035/001, 17-18) week in belangrijke mate af van de finale wet.

[26] Minister F. MOERMAN, *Parl.St*. Kamer 2003-04, nr. 1035/007, 4.

[27] F. BOON, Hervorming van het regime inzake handelsvestigingen. De wet betreffende de vergunning van de handelsvestigingen, 2005, 6, gepubliceerd op het internet.

[28] Memorie van toelichting, *Parl.St*. Kamer 2003-04, nr. 1035/001, 4.

[29] Memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 1035/001, 4.

[30] Zie het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, 24 februari 2004, nr. 36/479/1, *Parl.St*. Kamer 2003-04, nr. 1035/001, 29; Memorie van toelichting, *Parl.St*. Kamer 2003-04, nr. 1035/001, 5.

[31] Memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 1035/001, 6.

[32] Na de reparatiewet zijn er nieuwe wetsvoorstellen gekomen tot wijziging van de wet van 13 augustus 2004: wetsvoorstel van K. BULTINCK, O. DEPOORTERE en B. SCHOOFS tot wijziging van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen wat betreft de hoorplicht van aangrenzende gemeenten, *Parl.St*. Kamer 2005-06, nr. 2622/1; wetsvoorstel van P. DE GROOTE tot wijziging van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen met het oog op het oplossen van sommige praktische problemen, *Parl.St*. Kamer 2005-06, nr. 2589/001. Ook vóór de reparatiewet waren er al voorstellen tot wijziging van de nieuwe wet (wetsvoorstel van M.-J. LALOY tot wijziging van artikel 3 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen teneinde de warenhuizen te verplichten gratis toiletten ter beschikking te stellen van hun klanten, *Parl.St*. Senaat 2004-05, nr. 3-1246/1).

[33] Lees over deze reparatiewet: D. VAN HEUVEN, "De nieuwe wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen gerepareerd", T. Gem. 2006, 52-57.

de handelsvestigingen gepubliceerd. Dit gebeurde naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Europese Dienstenrichtlijn. Deze richtlijn verbiedt de lidstaten om vergunningen te beoordelen aan de hand van economische criteria voor het nastreven van economische doelstellingen. De economische criteria in het beoordelingskader voor vergunningen, opgenomen in de wet van 13 augustus 2004, konden in het licht van deze richtlijn niet meer toegepast worden. Door de wetswijziging van 29 december 2009 werden drie van de vier criteria van de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen gewijzigd. Wanneer de oude en nieuwe wettelijke criteria naast elkaar geplaatst worden, geeft dit volgend beeld:

Voor de wijziging	**Na de wijziging**
de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging	de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging
de belangen van de consumenten	de bescherming van de consument
de invloed van het ontwerp op de werkgelegenheid	het respect voor de sociale wetgeving en het arbeidsrecht
de gevolgen van het ontwerp op de bestaande handelszaken	de bescherming van het stedelijk milieu

Het koninklijk besluit van 13 januari 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 tot verduidelijking van de criteria waarmede rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestiging en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier werd op 22 december 2010 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. De vier wettelijke criteria werden als volgt verduidelijkt:

- de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging:
  a) de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon;
  b) de bereikbaarheid van de nieuwe vestiging via het openbaar vervoer en via individuele transportmiddelen;
- de bescherming van de consument:
  a) de naleving van de vigerende wetgeving inzake consumentenbescherming;
- het respect voor de sociale wetgeving en het arbeidsrecht:
  a) de naleving van de sociale wetgeving;
  b) de naleving van de arbeidswetgeving;
- de bescherming van het stedelijk milieu:
  a) het effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit, meer bepaald het gebruik van de ruimte en de verkeersveiligheid;
  b) het effect van de inplanting van de handelsvestiging op de stadskern in het kader van de planologische vereisten.

2. Over de Europese Dienstenrichtlijn

De richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt heeft tot doel het vrije verkeer van diensten binnen de Europese Unie te bevorderen door een reeks barrières te verlagen of te verbieden.

De Dienstenrichtlijn is een uitvoering van twee van de vrijheden uit het EG-verdrag, namelijk het vrij verkeer van vestiging en het vrij verkeer van diensten. De richtlijn bevat onder meer een reeks administratieve vereenvoudigingen, zoals de oprichting van een uniek loket, en vergemakkelijkt de toegang tot de dienstenmarkt van lidstaten door vergunningseisen en procedures te versoepelen.

De richtlijn trad in werking op 28 december 2006 en verplichtte de lidstaten een doorlichting en aanpassing van de nationale wetgeving uit te voeren tegen 28 december 2009.

– Toepassing van de richtlijn op vergunningsstelsels

Algemeen wordt aangenomen dat de sociaal-economische vergunning voluit geraakt wordt door de Dienstenrichtlijn[34], anders dan de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning of de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handeling respectievelijk voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit.

Hoewel het begrip 'vergunning' niet wordt gedefinieerd, stelt de Dienstenrichtlijn dat een vergunningsstelsel ''elke procedure [is] die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.''.[35]

De Dienstenrichtlijn laat slechts bij uitzondering een vergunningsstelsel toe. Artikel 9.2 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk mogen stellen van een vergunningsstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:
1° het vergunningsstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
2° de behoefte aan een vergunningsstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
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.

Nog kan gewezen worden 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 socialezekerheidsstelsel, 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.''.

– Overlappende vergunningsvoorwaarden zijn niet toegelaten

Artikel 10.3 van de Dienstenrichtlijn bepaalt immers:
''De vergunningsvoorwaarden voor een nieuwe vestiging mogen gelijkwaardige, of gezien hun doel in wezen vergelijkbare, eisen en controles waaraan de dienstverrichter al in een andere of dezelfde lidstaat onderworpen is, niet overlappen. […]''.

– Bovendien zijn duidelijke en ondubbelzinnige vergunningscriteria vereist

Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningsstelsels ''gebaseerd [dienen te zijn] op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoorde-

[34] D. VAN HEUVEN, "De Handelsvestigingenwet aangepast aan de Dienstenrichtlijn", T. Gem. 2010, 148-150.
[35] Artikel 4.6, Dienstenrichtlijn.

lingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.''. Onder meer dienen de criteria 'duidelijk en ondubbelzinnig' te zijn.[36]

– Verboden eisen: economische criteria

Het begrip 'eis' wordt door artikel 4.7 van de Dienstenrichtlijn gedefinieerd als: ''elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheid hebben vastgesteld.''.

Artikel 14.5 van de Dienstenrichtlijn legt de lidstaten het verbod op om een vergunning afhankelijk te maken van economische criteria:
''De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen: […] de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelstelling wordt nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.''.

Overweging 66 bij de Dienstenrichtlijn luidt als volgt:
"De toegang tot de uitoefening van een dienstverlenende activiteit op het grondgebied van een lidstaat mag niet aan een economische test worden onderworpen. Het verbod op de hantering van economische tests als vergunningsvoorwaarde betreft deze tests als zodanig en niet eisen die om dwingende redenen van algemeen belang objectief gerechtvaardigd zijn, zoals de bescherming van het stedelijk milieu en doelstellingen op het gebied van het sociaal beleid of de volksgezondheid. Het verbod dient geen afbreuk te doen aan de uitoefening van de bevoegdheden van de voor de toepassing van het mededingingsrecht bevoegde autoriteiten.".

Bij samenlezing van artikel 14.5 met overweging 66 van de Dienstenrichtlijn kan tot volgende conclusie gekomen worden:
– economische toetsen om economische doelstellingen te bewerkstelligen zijn volstrekt verboden, zowel op planningsniveau als op vergunningsniveau;
– economische toetsen om dwingende redenen van algemeen belang zijn onder voorwaarden[37] toegestaan.

– Aan evaluatie onderworpen eisen

De Dienstenrichtlijn bevat ook een aantal 'aan evaluatie onderworpen eisen' die slechts bij uitzondering toegestaan zijn, waarvan de in het kader van dit ontwerp van decreet belangrijkste eis is[38]:
"De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

[36] Artikel 10.2, d, Dienstenrichtlijn.
[37] In het bijzonder bepaalt artikel 10, Dienstenrichtlijn, dat criteria die worden gehanteerd in een vergunningsstelsel niet-discriminatoir, evenredig met de beoogde dwingende reden van algemeen belang, duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, vooraf bekendgemaakt, transparant en toegankelijk dienen te zijn.
[38] Artikel 15.2, a), Dienstenrichtlijn.

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;
(…)".

De in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn opgesomde eisen zijn eisen die, alhoewel ze niet tot de zwarte lijst behoren, het vrij verrichten van diensten binnen de EU kunnen belemmeren, en dan ook doorgelicht moeten worden in het licht van hun compatibiliteit met de voorwaarden van artikel 15(3) van de Dienstenrichtlijn (non-discriminatie, noodzakelijkheid en proportionaliteit).

– Over het 'Catalaanse' arrest nr. C-400/08 van het Hof van Justitie van 24 maart 2011

In de rechtspraak werd twijfel geuit of de federale wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen, zoals nochtans precies met het oog op de inwerkingtreding van de Dienstenrichtlijn gewijzigd door de wet van 22 december 2009, al dan niet verenigbaar is met de Dienstenrichtlijn.[39]

Bij gebreke aan rechtspraak van het Europees Hof van Justitie over de toepassing van de Dienstenrichtlijn zelf, kan inspiratie worden opgedaan uit het recente arrest van 24 maart 2011 van het Hof van Justitie in de zaak C-400/08 van de Commissie tegen Spanje betreffende het Catalaanse handelsvestigingsbeleid.[40] In deze procedure werd een schending aangevoerd van het (huidige) artikel 49 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie over de vrijheid van vestiging waarvan de Dienstenrichtlijn (onder meer) een concretisering is.

Samengevat kunnen uit dit arrest hiernavolgende leringen worden getrokken[41]:
– het bestaan van een bijzonder vergunningsstelsel voor handelsvestigingen wordt door het Hof van Justitie in principe verenigbaar geacht met het Europese verdragsrecht. Hoewel de Europese Commissie had aangevoerd dat met de (zeer strenge) Catalaanse vergunningsregelgeving enkel een economische doelstelling werd nagestreefd, trad het Hof de argumentatie van Spanje bij dat deze regeling kadert in legitieme doelstellingen zoals de bescherming van het leefmilieu en de ruimtelijke ordening;
– het Hof van Justitie oordeelde dat een louter economisch criterium – in het bijzonder de impact op de bestaande handelszaken – waarmee geen dwingende reden van algemeen belang wordt nagestreefd ontoelaatbaar is;
– opvallend is de soepelheid waarmee het Hof van Justitie inging op de vraag of de Catalaanse criteria (tot het bekomen van een vergunning) voldoende duidelijk en pertinent zijn. Niettegenstaande Spanje in de verdediging 'erkende' dat één regionaal criterium, met name 'het recht van de consument op een breed en gevarieerd aanbod wat de kwaliteit, kwantiteit, prijzen en kenmerken van producten betreft', mogelijk onduidelijk was, aanvaardde het Hof van Justitie dat alle Catalaanse criteria niet dermate onduidelijk zijn dat zij ongeschikt zijn om de beoogde doelstellingen (bescherming van ruimtelijke ordening, milieu en consument) te verwezenlijken;
– het Hof van Justitie aanvaardde dat in Catalonië een Commissie voor Commerciële Voorzieningen advies uitbrengt over vergunningsaanvragen voor grootschalige kleinhandel, maar beschouwt de samenstelling van dit orgaan als een schending van het verdrag. De onafhankelijkheid van de leden van dit orgaan liet immers te wensen over;

[39] D. VAN HEUVEN, "De Handelsvestigingenwet aangepast aan de Dienstenrichtlijn", T. Gem. 2010, 148-150.
[40] TMR 2011, 444.
[41] D. VAN HEUVEN, "Het Europees Hof van Justitie en de Belgische Handelsvestigingenwet. Het arrest C-400/08 van 24 maart 2011", 20 mei 2011, http://www.slideshare.net/PUB1234/slides-20-5-2011-definitief-zonder-notities-8064194.

– de Europese Commissie achtte het verdrag geschonden omdat grote winkelbedrijven zich niet mogen vestigen buiten de 'geconsolideerde bebouwde kom' van een beperkt aantal gemeenten. Spanje voerde aan dat dit kadert in de doelstelling van de bescherming van de ruimtelijke ordening en het leefmilieu, onder meer omdat op deze wijze lange autoritten beperkt worden. Het Hof van Justitie trad de Spaanse argumentatie bij. Een dergelijke territoriale beperking van grootschalige handelsvestigingen lijkt mogelijk te zijn;
– het Hof bevond de kwantitatieve beperking waardoor hypermarkten enkel vergund konden worden indien zij slechts een beperkte impact op het aanbod en de besteding van consumenten[42] zouden hebben, wél strijdig met het Europese verdragsrecht.

Vanzelfsprekend houdt dit ontwerp van decreet rekening met de Dienstenrichtlijn en met de rechtspraak van het Hof van Justitie.

3. De aangekondigde regionalisering inzake handelsvestigingen

Artikel 6, §1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat alleen de federale overheid bevoegd is voor ''de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme''.

– Wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet blijkt dat ook de in de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen opgenomen regeling tot de vestigingsvoorwaarden dient te worden gerekend.[43] Aldus is het enkel aan de federale wetgever om de regels inzake handelsvestigingen vast te stellen zonder dat men een onderscheid kan maken tussen algemene regels, bijzondere regels en toepassingsbeslissingen.[44]

– Wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen

Naar aanleiding van de parlementaire besprekingen van de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen, kwam de vraag naar voor of de bevoegdheid voor het afleveren van vergunningen voor handelsvestigingen al dan niet moest overgedragen worden aan de gewesten. Eerder werd dit voorgesteld in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2004-2009.[45] Amendementen[46] die beoogden de gewesten de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg te maken voor ontwerpen van handelsvestigingen met een netto handelsoppervlakte van 2000 m² of meer, werden door de afdeling Wetgeving van de Raad van State negatief geadviseerd. De Raad van State was de mening toegedaan dat in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, zoals dit het geval is inzake handelsvestigingen, bij gewone wet geen beslissingsbevoegdheid

[42] Grofweg kan de Catalaanse regelgeving over hypermarkten als volgt geschetst worden. In gebieden waar voor 2009 een overaanbod werd verwacht, was hypermarktgroei uitgesloten. In de overige gebieden waren nieuwe hypermarkten mogelijk, zij op voorwaarde dat de hypermarkten voor 2009 niet meer dan 9% van de geraamde uitgaven voor supermarktartikelen en 7% van de geraamde uitgaven voor warenhuisartikelen voor dat gebied vertegenwoordigden. De facto kwam dit zowat neer op een totale stop van nieuwe hypermarkten.

[43] *Parl.St*. Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, 135; *Parl.St*. Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, 95. In dezelfde zin: Arbitragehof, nr. 18/96, 5 maart 1996, overw. B.2.2 en B.2.3. Zie evenwel de kritiek van F. JUDO ("De Handelsvestigingenwet en de bevoegdheidskwestie", in P. FLAMEY (ed.), *De vergunning van handelsvestigingen*, Gent, Larcier, 2006, 166) die niet inziet wat de band is tussen enerzijds de handelsvestigingenreglementering en anderzijds de vestigingsvoorwaarden (die betrekking hebben op de toegang en de bescherming van het beroep).

[44] Arbitragehof, nr. 18/96, 5 maart 1996, overw. B.2.3.

[45] Vlaams regeerakkoord 2004-2009. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen, 85.

[46] *Parl.St*. Kamer 2003-04, nr. 1035/003, 1-5.

aan de gewesten kan toegewezen worden.[47] De federale wetgever kon evenmin, gelet op het autonomiebeginsel, de beslissing van een gewest onderwerpen aan de federale beroepsinstantie die het Interministerieel Comité voor de Distributie is.[48]

In de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen en in de uitvoeringsbesluiten werd, op aangeven van de Raad van State[49], elke verwijzing naar gewestelijke bevoegdheden, als daar zijn de bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening en inzake geluidshinder, vermeden.

– Arrest nr. 211.892 van de Raad van State van 10 maart 2011

In een belangrijk arrest nr. 211.892 van 10 maart 2011 heeft de Raad van State geoordeeld dat de overheden bevoegd voor het verlenen van de sociaal-economische vergunning, verplicht zijn tot een planologische toets. Het heet dat de verordenende kracht van de plannen van aanleg (hetzelfde geldt voor ruimtelijke uitvoeringsplannen) zich opdringt aan het Interministerieel Comité voor de Distributie (en dus mutatis mutandis ook aan het college van burgemeester en schepenen) wanneer het uitspraak moet doen over een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning voor een handelsvestiging. Aldus moet een sociaal-economische vergunning geweigerd worden indien de handelsvestiging niet past in de bindende bepalingen van een aanlegplan (of een ruimtelijk uitvoeringsplan).[50] Daarentegen is er volgens de Raad van State op heden geen rechtstreekse toets van de vergunningsaanvraag mogelijk aan structuurplannen maar moet iedere beslissing specifiek gemotiveerd worden.[51]

– Federaal regeerakkoord van 1 december 2011

In het federaal regeerakkoord[52] van 1 december 2011 wordt voorzien dat het vergunningsbeleid inzake handelsvestigingen en het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie wordt overgedragen naar de gewesten, met dien verstande dat bij de overdracht er een verplicht overleg voorzien moest worden volgens nog te bepalen modaliteiten, voor projecten en zones die aan een ander gewest grenzen en door hun omvang en aantrekkingskracht een impact kunnen hebben op een of meerdere andere gewesten.

– Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming

Dit werd geconcretiseerd in artikel 31 van de bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming. Deze bijzondere wet wijzigt de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zodat er voor iedere handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte van meer dan 20.000 m² die zich binnen een afstand van 20 km van een gewestgrens bevindt een kennisgeving van

[47] Daarvoor, is aldus de Raad van State, krachtens artikel 39, G.W., een wet aangenomen met de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet vereist.

[48] Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State nr. 37.315/1, 8 juni 2004, *Parl.St*. Kamer 2003-04, nr. 1035/005, 3-4.

[49] Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, nr. 38.026/1, 27 januari 2005, niet gepubliceerd; Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, nr. 36.479/1, 24 februari 2004, *Parl.St*. Kamer 2003-04, nr. 1035/001, 31; Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State nr. 37.315/1, 8 juni 2004, *Parl.St*. Kamer 2003-04, nr. 1035/005, 4.

[50] Vergelijk RvS nr. 207.259, 9 september 2010.

[51] RvS nr. 222.080, 15 januari 2013; RvS nr. 222.167, 22 januari 2013. Zie ook artikel 2.1.2, §7, VCRO, dat bepaalt dat ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor [stedenbouwkundige] vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig attest.

[52] http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf.

het ontwerp van handelsvestiging plaatsvindt en er, op verzoek, overleg gepleegd moet worden met elk betrokken gewest.

4. Voorbereidingen ten aanzien van de nieuwe Vlaamse bevoegdheid inzake handelsvestigingen

– Vlaamse regeerakkoord en beleidsnota's 2009-2014

Met betrekking tot kleinhandel stelde het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 ('Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden'):
"We stellen een duidelijke visie op over Winkelen in Vlaanderen. De afweging van de inplanting van grote winkelvestigingen zal worden geïntegreerd in de ruimtelijke ordening, waarbij het concept van kernwinkelgebieden wordt ingevoerd en de afbakening van kleinhandelszones wordt aangepast. In een overgangsfase zal een winkelvisie voorwerp uitmaken van een omzendbrief 'ruimtelijke inplanting van winkelcentra'. De uitgangspunten daarvoor vormen:
– de complementariteit met de handel en wandel in de binnensteden;
– het vermijden van ongewenste aanzuigeffecten ten nadele van de binnensteden;
– het voorkomen van verdere lintbebouwing.".

In de beleidsnota's Economie en Ruimtelijke Ordening 2009-2014 wordt verder ingegaan op een kernversterkend kleinhandelsbeleid in Vlaanderen.

In de beleidsnota Economie vinden we meer duiding over de opmaak van een visie met betrekking tot 'Winkelen in Vlaanderen' (p. 29):
"Kleinhandel is de motor van een vitaal stedelijk weefsel. Grootschalige detailhandel in de periferie van de kerngebieden leidt vaak tot een afname van de economische activiteit in de binnenstad met een bedreigend effect op de levensvatbaarheid van de centra. Het kernversterkend karakter van de detailhandel, vormt daarom een van de uitgangspunten voor de beleidsvisie 'Winkelend Vlaanderen' die in het regeerakkoord is opgenomen. Tijdens de ontwikkeling van deze visie zal uitdrukkelijk aandacht geschonken worden aan de ruimtelijke aspecten van dit verhaal. In overleg met de minister van Ruimtelijke Ordening, zal het afwegingskader voor de inplanting van grootschalige detailhandel conform het regeerakkoord worden uitgevoerd.".

De beleidsnota Ruimtelijke Ordening (p. 40):
"Tot slot stel ik een duidelijke visie op over winkelen in Vlaanderen op basis van de studie 'ruimtelijk afwegingskader grootschalige detailhandel' die is afgerond. Doel van de studie was om na te gaan in welke mate de ruimtelijke dynamiek van grootschalige detailhandel te sturen is en met welke maatregelen, dit zowel voor bestaande als nieuwe vestigingen. Het afwegingskader dient in te gaan op aanbodbeleid, herstructurering en optimalisatie en locatiebeleid, met kernversterking als uitgangspunt door het invoeren van kernwinkelgebieden en herziening van kleinhandelszones. Tevens wordt nagegaan hoe kan worden ingespeeld op de Dienstenrichtlijn. Finaal zal de afweging van de inplanting van grote winkelvestigingen worden geïntegreerd in de ruimtelijke ordening, waarbij het concept van kernwinkelgebieden wordt ingevoerd en de afbakening van kleinhandelszones wordt aangepast. In een overgangsfase zal een winkelvisie voorwerp uitmaken van een omzendbrief 'ruimtelijke inplanting van winkelcentra', die ik op korte termijn zal opmaken. Ik leg deze omzendbrief voor overleg voor aan de SARO waarin ook de sociale partners zijn vertegenwoordigd. De uitgangspunten daarvoor vormen de complementariteit met de handel en wandel in de binnensteden, het vermijden van ongewenste aanzuigeffecten ten nadele van de binnensteden en het voorkomen van verdere lintbebouwing." (SARO: Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed).

Nog in uitvoering van het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 werd een startnota 'Winkelen in Vlaanderen'[53] en vervolgens een nota 'Winkelen in Vlaanderen 2.0'[54] opgesteld waaraan dit ontwerp van decreet in belangrijke mate schatplichtig is. Er werd besloten om een decreet op te stellen dat de regelgeving en het instrumentarium met betrekking tot detailhandel zou bundelen. Het zogenaamde 'Integraal Handelsvestigingsbeleid' moest er op gericht zijn het detailhandelsbeleid tussen verschillende beleidsdomeinen en over de verschillende bestuursniveaus als één afgestemd geheel uit te kunnen voeren op basis van vier basisdoelstellingen en een optimale afstemming van de verschillende instrumenten.

– Vlaams regeerakkoord en beleidsnota's 2014-2019

Met het regeerakkoord 2014-2019 'Vertrouwen, verbinden, vooruitgang' gaat de Vlaamse Regering verder de ingeslagen weg in en bevestigt de noodzaak tot het komen tot een integraal handelsvestigingsbeleid.

Op pagina 28 van het Vlaams regeerakkoord wordt gesteld:
"We zetten het beleid inzake kernversterking verder en we keuren het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid definitief goed, rekening houdend met de geformuleerde adviezen. We operationaliseren de gekozen instrumentenkoffer (RUP's/verordeningen voor afbakening kernwinkelgebieden- en winkelarme gebieden, kleinhandelsreglementen, handelsconvenanten, maximaal geïntegreerde vergunning enzovoort) met het oog op het voeren van een integraal handelsvestigingsbeleid. We bereiden de handelaars voor op de uitdagingen van de online handel." (RUP: ruimtelijk uitvoeringsplan).

De beleidsnota 2014-2019 Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie (p. 33) neemt dit voornemen over uit het regeerakkoord. In de beleidsnota 2014-2019 Omgeving neemt men zich voor de omgevingsvergunning te operationaliseren en verder werk te maken van de integratie van alle andere vergunningen waarvoor Vlaanderen bevoegd is in de omgevingsvergunning zoals de socio-economische vergunning, de sloopvergunning en de natuurvergunning (p. 21).

In het regeerakkoord 2014-2019 wordt ook resoluut ingezet op een vraaggericht overheidsbeleid dat vertrouwen wekt en rechtszekerheid biedt aan ondernemers. Ook de vereenvoudiging en rationalisatie van structuren en instrumenten met snellere en eenvoudigere procedures, meer transparantie en klantvriendelijkheid en een duidelijke éénloketfunctie is een prioriteit (pagina 21). Deze uitgangspunten werden meegenomen in dit ontwerp van decreet en vormen de uitgangspunten van het integraal handelsvestigingsbeleid.

5. Totstandkoming van voorliggend ontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid

De regionalisering van het handelsvestigingsbeleid laat toe het vooropgestelde geïntegreerd Vlaamse handelsvestigingsbeleid door te voeren.

– Aanvankelijk inbedding in het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid

In aanloop van de overdracht van de bevoegdheid aan Vlaanderen (1 juli 2014) werd op 14 februari 2014 het voorontwerp van decreet betreffende het integraal

[53] http://www.vvsg.be/economie_en_werk/economie/detailhandel/marktpraktijken/Documents/VR%202010%202307%20DOC.0674BIS%20Startnota%20Winkelen.pdf.
[54] http://agentschapondernemen.be/sites/default/files/2112_winkelen_in_vlaanderen_2.0_-_nota.pdf.

handelsvestigingsbeleid voor de eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering.[55]

Het voorontwerp van decreet is er op gericht een transparant beleid te voeren waarbij de maatregelen op planniveau en op vergunningenniveau op elkaar afgestemd worden tot één coherent geheel. Het integraal handelsvestigingsbeleid werd ingebed in het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, waarbij – waar mogelijk – een procedurele band werd gemaakt met het ruimtelijke-ordeningsrecht.

Dit voorontwerp van decreet van 14 februari 2014 voegde een boek 6/1, 'Integraal handelsvestigingsbeleid', toe aan het decreet Grond- en Pandenbeleid.

De bijzondere doelstellingen inzake het integraal handelsvestigingsbeleid werden in het nieuwe boek in het decreet Grond- en Pandenbeleid als volgt omschreven:
1° het creëren van een aanbod dat ruimtelijk duurzaam wordt ontwikkeld;
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 en het vermijden van handelslinten;
4° het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit.

Deze doelstellingen vormden in het voorontwerp van decreet van 14 februari 2014 de basis voor visievorming en planningsinitiatieven én voor de beoordeling van de vergunningen voor handelsvestigingen.

Het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid zette ook in op vereenvoudiging van het vergunningenstelsel door de socio-economische vergunning te integreren in de stedenbouwkundige vergunning:
– in de gevallen er een stedenbouwkundige vergunning vereist is voor een ontwerp van handelsvestiging – hetgeen veelal het geval is – moest enkel de procedure tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning worden doorlopen. De procedure voor vergunning voor de handelsvestiging werd in die gevallen geïntegreerd in deze voor de stedenbouwkundige verguning;
– in de uitzonderlijke gevallen waarbij er geen stedenbouwkundige vergunning aangevraagd moet worden, moest wel nog een vergunning aangevraagd worden volgens een aparte procedure die aansloot bij de federale procedure voor handelsvestigingen.

De procedures voor het aanvragen van een socio-economische vergunning waren dus verschillend afhankelijk of er ook een stedenbouwkundige vergunning vereist is of niet.

– Optie voor integratie in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

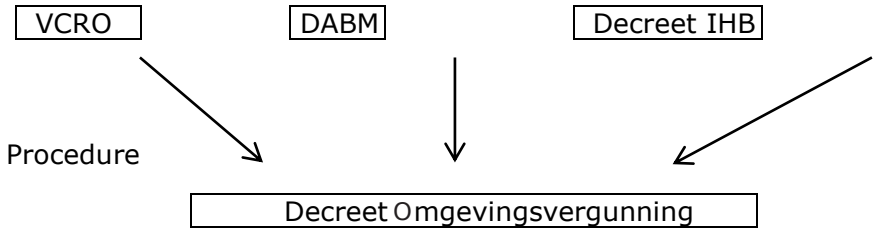
Op 25 april 2014 werd het decreet betreffende de omgevingsvergunning bekrachtigd door de Vlaamse Regering. Hierdoor drong zich een herwerking op van het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid waarbij er afgestemd moet worden op de omgevingsvergunning in plaats van op de stedenbouwkundige vergunning. Het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid werd aldus herwerkt om een optimale afstemming te bekomen met het decreet betreffende de omgevingsvergunning. Er werd daarom afgezien van de juridische basis in het grond- en pandenbeleid.

[55] Beslissing Vlaamse Regering VR 2014 1402 DOC.0183.

Het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning is een procedureel kaderdecreet voor een geïntegreerde vergunningsprocedure waarin zowel de stedenbouwkundige als de milieuaspecten van een voorgenomen project beoordeeld worden volgens een geïntegreerde vergunningsprocedure.

De vergunningsplicht en meldingsplicht op het vlak van stedenbouw en milieu blijven inhoudelijk geregeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM).

Inhoudelijke bepalingen



Het ontwerp van decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid staat nu op zichzelf maar wordt, net zoals titel IV, VCRO, en titel V, DABM, gekoppeld aan het decreet betreffende de omgevingsvergunning. De inhoudelijke aspecten van de vergunning inzake handelsvestigingen worden in voorliggend ontwerp van decreet geregeld, de procedure die gevolgd moet worden, is opgenomen in het decreet betreffende de omgevingsvergunning.

Er is daardoor geen sprake meer van aparte vergunningsprocedures in het geval een handelsvestiging onder de verschillende wetgevingen valt. De aanvragen voor zowel de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, als de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten verloopt via één procedure.

Ook in de gevallen waar er enkel een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten bekomen dient te worden, volgt men de procedures zoals opgenomen in het Omgevingsvergunningsdecreet. Dit betekent een sterke vereenvoudiging van het vergunningensysteem in Vlaanderen.

De integratie van de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten in de omgevingsvergunning heeft als gevolg dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna 'RvVb') als administratief rechtscollege bevoegd wordt voor de rechtsbescherming in het kader van kleinhandel.

De juridische onderbouwing van de bevoegdheid van de decreetgever om de bevoegdheden van een reeds bestaand Vlaams administratief rechtscollege uit te breiden, wordt behandeld onder punt 9 van de algemene toelichting.

– Repliek op de adviezen van de strategische adviesraden

Het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid zoals principieel goedgekeurd op de Vlaamse Regering op 14 februari 2014 werd voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening (SARO). Op 30 april 2014 werd het advies van de SARO over het voorontwerp van decreet uitgebracht. De SERV deelde mee geen advies uit te brengen.

De SARO vindt het positief dat met voorliggend decreet een basis wordt gelegd voor het voeren van een krachtig detailhandelsbeleid, met nadruk op het ontwik-

kelen van een ruimtelijk duurzaam en toegankelijk aanbod, het voeren van een kernversterkend beleid en het bewerkstelligen van duurzame mobiliteit.

De opmerkingen van de SARO werden meegenomen in de aanpassingen van het voorontwerp van decreet. In de artikelsgewijze toelichting van deze memorie (deel II) wordt het standpunt van de SARO opgenomen en wordt aangegeven op welke manier er tegemoetgekomen is aan de bemerkingen.

6. Continuïteit en vernieuwing

De nieuwe regeling met betrekking tot de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten vindt aansluiting bij de bestaande handelsvestigingenreglementering. De terminologie van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen wordt waar mogelijk aangehouden. Zo is er nog steeds sprake van een handelsgeheel, een kleinhandelsbedrijf en van netto handelsoppervlakte. Ook procedureel wordt aansluiting gezocht bij de bestaande federale reglementering waarbij het Comité voor Kleinhandel de opvolger is van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie. De werking van het Comité voor Kleinhandel kan in het uitvoeringsbesluit worden afgestemd op de adviesprocedures van de omgevingsvergunning en de samenstelling kan worden aangepast aan de te beoordelen criteria.

De integratie van de procedure tot het bekomen van een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten in de procedure van de omgevingsvergunning vormt een fundamentele vernieuwing en vereenvoudiging van het vergunningensysteem in Vlaanderen.

Zones met specifieke voorschriften inzake kleinhandel kunnen nog steeds afgebakend worden door ruimtelijke uitvoeringsplannen. Maar het ontwerp van decreet behoudt eveneens de meer flexibele manier om het ruimtelijk beleid inzake detailhandel uit te voeren, met name via het gebruik van de stedenbouwkundige verordening. De nood aan een fase van openbaar onderzoek in de totstandkoming van een stedenbouwkundige verordening wordt erkend. In artikel 30 en artikel 31 van voorliggend ontwerp van decreet worden wijzigingsbepalingen opgenomen die de VCRO aanvullen voor wat betreft de procedure voor de totstandkoming van een stedenbouwkundige verordening.

De beleidsvisies rond detailhandel, eventueel opgenomen in een gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk structuurplan, kunnen vertaald worden in verordenende instrumenten door:
- de aanduiding van kernwinkelgebieden of winkelarme gebieden in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of gemeentelijke stedenbouwkundige verordening;
- de aanduiding van winkelarme gebieden in een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan of provinciale stedenbouwkundige verordening;
- de aanduiding van kleinhandelszones in ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- het opnemen van specifieke stedenbouwkundige voorschriften en ruimtelijke randvoorwaarden voor bepaalde functies en functiewijzigingen.

Op deze manier kunnen bepaalde ongewenste ontwikkelingen voorkomen worden. Zo kan bijvoorbeeld ingezet worden op het vermijden van verdere handelsverlinting langs verbindingswegen en invalswegen van steden en dorpskernen. Daarnaast kunnen ook planningsinitiatieven genomen worden om kleinhandelsconcentraties te bestemmen en sturend op te treden door bijvoorbeeld de aanleg van een gemeentelijke ontsluitingsweg of gemeenschappelijke parkeervoorzieningen ter hoogte van een kleinhandelsconcentratie.

De introductie van het handelsvestigingsconvenant in het ontwerp van decreet biedt een mogelijkheid om een overlegd en proactief detailhandelsbeleid te kunnen voeren.

Door deze instrumenten zullen gemeenten en provincies de spreiding van handelsvestigingen beter kunnen sturen en kunnen zij specifiek inzetten op gebieden waar handelsvestigingen moeten aangemoedigd of ontmoedigd worden om de leefbaarheid te verbeteren.

Een duidelijk beleid zal ook de rechtszekerheid voor de retailers versterken. Projectontwikkelaars en individuele handelaars weten bij een consequent beleid wat de mogelijkheden voor hen zijn en kunnen er op rekenen dat dit ook in de toekomst zo zal blijven. Deze verhoogde transparantie en voorspelbaarheid voor ondernemers vormt een belangrijke drijfveer voor de totstandkoming van dit ontwerp van decreet.

7. Flankerende maatregelen ter ondersteuning van het integraal handelsvestigingsbeleid

– Advies van het Agentschap Innoveren en Ondernemen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen met kleinhandel

In uitvoering van de voormelde nota 'Winkelen in Vlaanderen 2.0' werd het besluit van de Vlaamse Regering van 11 mei 2001 tot aanwijzing van de instellingen en administraties die adviseren over voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen aangevuld.[56]

Hierdoor verleent het Agentschap Innoveren en Ondernemen sinds 1 september 2013 advies bij ruimtelijke uitvoeringsplannen als de gronden, gelegen binnen de begrenzing van het uitvoeringsplan volgens de bestaande plannen van aanleg of uitvoeringsplannen geheel of ten dele specifiek zijn bestemd voor de vestiging van kleinhandelsbedrijven of voorzien in een concentratie van kleinhandelsbedrijven. In dit advies kan de aftoetsing gebeuren aan de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid zoals opgenomen in artikel 4 van dit ontwerp van decreet. Het is wenselijk dat bij die toets in de toekomst ook rekening wordt gehouden met de visiedocumenten, vermeld in artikel 5 en artikel 6, en met de verordeningen en ruimtelijke uitvoeringsplannen, vermeld in artikel 10 van dit ontwerp.

– Uitbreiding toepassingsgebied stedenbouwkundige verordening

De regeling in de VCRO voorziet in de mogelijkheid om bestaande functiewijzigingen die in beginsel toegelaten zijn, te verbieden door de opmaak van een stedenbouwkundige verordening.

De Vlaamse Regering bekrachtigde op 4 april 2014 het decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid.[57] Dit decreet voorziet een beperkte uitbreiding van het toepassingsgebied van stedenbouwkundige verordeningen (artikel 2.3.1, eerste lid, VCRO) met het oog op 'de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen'. Om de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid van bepaalde gebieden te garanderen, kan het aangewezen en nuttig zijn om bepaalde

[56] Besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 tot wijziging van artikel 1 en artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 mei 2001 tot aanwijzing van de instellingen en administraties die adviseren over voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen, Belgisch Staatsblad 22 augustus 2013.

[57] Belgisch Staatsblad 15 april 2014. Ontwerp ingediend als Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; *Parl.St*. Vl.Parl. 2013-14, nr. 2371.

functies, die in beginsel toegelaten zijn volgens de bepalingen van het vigerende plan van aanleg, te verbieden of hieraan ook ruimtelijke en stedenbouwkundige randvoorwaarden te verbinden. Deze beperkte verruiming van het instrument van de stedenbouwkundige verordening kan bijdragen aan het integraal handelsbeleid door eventuele randvoorwaarden op te leggen aan de kleinhandel.

Gezien de overige bepalingen in artikel 2.3.1, VCRO, kunnen stedenbouwkundige verordeningen louter voorschriften van stedenbouwkundige aard bevatten. Dit houdt in dat het niet mogelijk is om de aard van de handelsactiviteiten (zogenaamde assortimentsbepalingen) of een bepaald soort bedrijvigheid op te leggen of te verbieden.

Daarnaast maakte het decreet van 4 april 2014 het ook mogelijk dat stedenbouwkundige verordeningen beperkingen kunnen opleggen aan de toegelaten oppervlakte van functies en de afmetingen van gebouwen en constructies kunnen beperken.

In de voorschriften van dergelijke verordeningen kunnen bijvoorbeeld wel minimum en maximum oppervlaktes van bebouwing (bruto oppervlakte) en functies (netto oppervlakte) geregeld worden. De mogelijkheid om parkeernormen op te leggen was reeds voorzien in de huidige regeling van artikel 2.3.1, VCRO.

8. Toets aan de Dienstenrichtlijn

– De handelsvestigingsmachtiging als vergunningsstelsel

Voorafgaand aan dit ontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid werden diverse pistes onderzocht, met inbegrip van de loutere afschaffing van de sociaal-economische vergunning. Hiervoor blijkt geen draagvlak te bestaan, noch bij de overheden, noch bij de diverse belangengroepen, waaronder de kleinhandelssector zelf.

Vlaanderen opteert voor het behoud van een vergunningsstelsel, de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten, met dien verstande dat de procedure tot het bekomen van deze vergunning wordt geïntegreerd in de procedure tot het bekomen van een omgevingsvergunning.

Het door dit ontwerp van decreet ingevoerde vergunningsstelsel voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten voldoet aan de door de richtlijn gestelde voorwaarden waaronder de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk gesteld kan worden van een vergunningsstelsel (artikel 9.2 van de Dienstenrichtlijn)

1. Discriminatieverbod

De vergunning voor kleinhandelsactiviteiten 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 ontwerp van decreet, 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. Noodzakelijkheid

De behoefte aan de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten is verantwoord om dwingende redenen van algemeen belang.

Hierbij wordt gewezen 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 socialezekerheidsstelsel, 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.

Deze doelstellingen zijn opgenomen in artikel 4 van voorliggend ontwerp van decreet:
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.

De doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid zijn tot stand gekomen met de definitie van 'dwingende redenen van algemeen belang' en overwegingen van de Dienstenrichtlijn indachtig.

De bevoegde administratie zal de rechtspraak inzake en de evolutie van het begrip blijven opvolgen om in overstemming te blijven met de Europese bepalingen.

Waar mogelijk zoekt het integraal handelsvestigingsbeleid aanknoping bij het ruimtelijk ordeningsrecht, zonder afbreuk te doen van de onderscheiden finaliteiten van beide afzonderlijke beleidsdoelstellingen.

3. Evenredigheid

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.

De vestigingen worden ieder afzonderlijk beoordeeld in de vergunningsprocedure. 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 vestigingsvraag 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.

Er wordt met het integraal handelsvestigingsbeleid een (vereenvoudigde) vergunningsplicht behouden voor handelsactiviteiten aangezien controle achteraf te laat zou komen.

Als een detailhandelaar reeds investeringen gedaan heeft voor de exploitatie van zijn zaak wanneer blijkt dat de activiteit 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.

Het gebouw komt onverwachts leeg te staan wat opnieuw in strijd is met de doelstellingen die de Vlaamse Regering nastreeft, waarbij te denken valt aan de doelstellingen die het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten of het decreet van 3 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten nastreven.

Algemene gebiedsdekkende bepalingen (vooraf bepaald voor heel het Vlaamse grondoppervlak met mogelijkerwijze verschillende types gebieden) zouden de specificiteit van iedere aanvraag onrecht aandoen en zouden als dusdanig een algemene belemmering voor de detailhandelsmarkt kunnen betekenen.

Een beoordeling per geval in het kader van de vergunningplicht is daarom minder beperkend.

Echter, voor gebieden waar het lokaal, provinciaal of gewestelijk bestuur vooraf wel kan oordelen over het type activiteiten 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. Voor wat betreft verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn kan hier bovendien verwezen worden naar de adviseringsverplichting van de bevoegde instantie (Agentschap Innoveren en Ondernemen) bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Handelaars weten voor deze gebieden op voorhand of een bepaald type handelsvestiging toegelaten is in deze zone of niet in het kader van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid.

– Geen overlappende vergunningsvoorwaarden

Over de huidige criteria voor de beoordeling van de sociaal-economische vergunningen zijn discussies gevoerd betreffende de overlap van deze criteria met de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en mobiliteit. In een belangrijk arrest nr. 211 8.92 van 10 maart 2011 heeft de Raad van State geoordeeld dat de overheden bevoegd voor het verlenen van de sociaal-economische vergunning verplicht zijn tot een planologische toets. Een sociaal-economische vergunning moet geweigerd worden indien de handelsvestiging niet past in de bindende bepalingen van een aanlegplan of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Deze toets wordt dus zowel binnen de stedenbouwkundige vergunningsprocedure als binnen de sociaal-economische vergunningsprocedure gedaan.

Het risico op overlappende criteria tussen twee vergunningsprocedures, waardoor een handelsvestiging tweemaal op dezelfde aspecten wordt beoordeeld en bovendien het risico bestaat op tegenstrijdige uitspraken inzake dezelfde toets, wordt uitgesloten dankzij de integratie van de handelsvestigingsmachtiging in het beraadslagings- en beslissingsproces van de omgevingsvergunning. Deze maximale afstemming van beide vergunningsprocedures is slechts mogelijk gemaakt door de regionalisering van de bevoegdheid inzake handelsvestigingen.

– Duidelijke en ondubbelzinnige vergunningscriteria

In het licht van het Catalaans arrest van het Hof van Justitie nr. C-400/08 van 24 maart 2011 zijn de in het ontwerp van decreet opgenomen criteria zeker voldoende duidelijk en ondubbelzinnig.

De criteria vanaf wanneer kleinhandelsactiviteiten vergunningsplichtig zijn, zijn opgenomen in artikel 11 van voorliggend ontwerp van decreet.

De criteria waaraan getoetst moet worden bij het behandelen van een vergunningsaanvraag zijn terug te vinden in artikel 4 van voorliggend ontwerp.

– Geen verboden economische criteria

De federale wetgever heeft de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen op 29 december 2009 gewijzigd zodat de sociaaleconomische vergunningsaanvraag niet langer wordt onderworpen aan zuiver economische toetsen. Ook voor de beoordeling van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid (afwegingscriteria voor vergunningen) van artikel 4 van voorliggend ontwerp van decreet zijn geen economische toetsen die economische doelstellingen beogen noodzakelijk.

Het integraal handelsvestigingsbeleid is opgebouwd rond vier doelstellingen die worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang. Geen van deze vier doelstellingen heeft betrekking op doelen van economische planning (zie ook toelichting bij aan evaluatie onderworpen eisen).

– Aan evaluatie onderworpen eisen

Voorliggend ontwerp van decreet legt op geen enkele manier op voorhand beperkingen op aan dienstverrichters die zijn ingedeeld onder de 'aan evaluatie onderworpen eisen' zoals deze zijn opgesomd in artikel 15, lid 2, van de Dienstenrichtlijn.

Noch wordt de mogelijkheid gecreëerd om op basis van dit soort eisen de vestiging van een dienstverlener te weigeren.

Een aanvraag tot vestiging kan enkel geweigerd worden indien de vestiging de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid dreigt te ondermijnen.

Ook beperkingen aan dienstverrichters die mogelijkerwijze opgenomen zouden worden in plannen moeten altijd gemotiveerd worden aan de hand van het effect op de doestellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid. Deze opgelegde beperkingen moeten eveneens compatibel zijn met de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn (non-discriminatie, noodzakelijkheid en proportionaliteit).

Artikel 14, lid 5, van de Dienstenrichtlijn, stelt dat dit verbod geen betrekking heeft op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.

Het moge duidelijk zijn dat kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden niet afgebakend worden omwille van economische criteria, maar omwille van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid.

In de mate dat er sprake zou zijn van 'aan evaluatie onderworpen eisen', zijn deze beperkingen ontegensprekelijk verantwoord in het licht van de doelstellingen van het ontwerp van decreet en zijn ze compatibel met de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn (non-discriminatie, noodzakelijkheid en proportionaliteit).

Ook hier kan gewezen worden op de adviseringsverplichting van de bevoegde instantie (Agentschap Innoveren en Ondernemen) bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Deze instantie kan nagaan of eventueel opgelegde beperkingen beschouwd zouden kunnen worden als 'aan evaluatie onderworpen eisen'.

De decreetgever is er zich van bewust dat er tot op heden slechts een beperkte rechtspraak geformuleerd is door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze rechtspraak zal nauwgezet opgevolgd worden. Indien uit rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie zou blijken dat bepaalde artikels van voorliggend decreet niet compatibel zouden zijn met de Dienstenrichtlijn, zal het decreet vanzelfsprekend worden aangepast aan deze nieuwe rechtspraak.

9. Bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen

Artikel 105 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning wijst het schorsings- en vernietigingscontentieux in het kader van de omgevingsvergunning toe aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna RvVb).

Door de integratie van de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten in de omgevingsvergunning wordt deze Raad als administratief rechtscollege bevoegd voor de rechtsbescherming in het kader van kleinhandel.

De bevoegdheid van de decreetgever om de bevoegdheden van een reeds bestaand Vlaams administratief rechtscollege uit te breiden, wordt hiernavolgend onderbouwd als volgt:

1° in een eerste deel, onder de hoofding 'Algemeen juridisch kader', wordt de grondwettelijkheid van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest geduid met betrekking tot de oprichting van administratieve rechtscolleges en het uitbreiden van het betrokken contentieux, dit vanuit het rechtstheoretisch kader. Tevens wordt hierbij verwezen naar de standpunten van zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State;

2° in een tweede deel, onder de hoofding 'Toetsing aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden' wordt dit juridisch kader in concreto toegepast en wordt aangetoond dat in casu voldaan is aan de voorwaarden om tot de oprichting van een administratief rechtscollege te kunnen overgaan. Aangezien de decreetgever de bevoegdheid heeft om over te gaan tot het oprichten van een administratief rechtscollege, heeft hij tevens de bevoegdheid om het betrokken contentieux toe te wijzen aan een reeds bestaand rechtscollege.

– Algemeen juridisch kader

Krachtens artikel 161 van de Grondwet – dat dateert van 1993 – kan geen administratief rechtscollege worden ingesteld dan krachtens een wet. Uit artikel 19, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI 1980) volgt dat, door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden, die dateren van na de inwerkingtreding van de BWHI 1980, zijn voorbehouden aan de federale wetgever. Hierdoor is de oprichting van administratieve rechtscolleges in principe een exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever.

Op dit principe bestaat evenwel een uitzondering door de impliciete bevoegdheden, zoals geregeld in artikel 10, BWHI 1980.[58] Op basis van deze bepaling kan de decreetgever het domein van de federale wetgever betreden op voorwaarde dat dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid.

[58] Dit artikel luidt: "De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Parlementen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.".

Deze noodzakelijkheidsvoorwaarde wordt slechts op een marginale wijze getoetst door het Grondwettelijk Hof, zodat het Hof de door de decreetgever ingeroepen redenen inzake de noodzaak enkel verwerpt wanneer die 'kennelijk onjuist' zijn.

De beoordeling van de noodzakelijkheidsvereiste komt aldus in de eerste plaats toe aan de decreetgever, met de kennelijke redelijkheid als ondergrens.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn rechtspraak naast deze noodzakelijkheidsvoorwaarde nog twee bijkomende voorwaarden gesteld:
1° de weerslag op de federale regeling is slechts marginaal; en
2° de federale aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling.

Inmiddels heeft het Grondwettelijk Hof erkend dat de decreetgever op basis van de impliciete bevoegdheden administratieve rechtscolleges kan oprichten.[59]

Ook de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft een aantal adviezen uitgebracht over de bevoegdheid van de decreetgever om administratieve rechtscolleges op te richten.[60]

Ook over de grondwettigheid van de oprichting van de RvVb heeft de Raad van State zich uitgesproken.[61] Aan de bekommernis van de Raad van State dat de aangevoerde redenen voor de oprichting van een eigen administratief rechtscollege te algemeen werden verwoord in de toelichting bij het voorontwerp van decreet, is de decreetgever tegemoetgekomen door in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet uitvoerig en zeer concreet de noodzaak van de oprichting te verantwoorden.

Het Grondwettelijk Hof heeft in een arrest van 27 januari 2011 deze verantwoording aanvaard als een afdoende motivering en het bestaansrecht van de RvVb erkend.[62]

Het is duidelijk dat zowel de rechtspraak als de meerderheid van de rechtsleer[63] thans aanvaarden dat de decreetgever op basis van de impliciete bevoegdheden onder bepaalde voorwaarden administratieve rechtscolleges kan oprichten voor de beslechting van specifieke rechtsgeschillen.

De Vlaamse decreetgever kan dus op basis van de impliciete bevoegdheden het schorsings- en het vernietigingscontentieux inzake de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten toekennen aan de RvVb, indien de door het Grondwettelijk Hof vooropgestelde voorwaarden in redelijkheid worden verantwoord.

---

59 GWH, arrest nr. 8/2011, 27 januari 2011 (oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen); GWH, arrest nr. 49/2003, 30 april 2003 (Waals administratief rechtscollege, bevoegd voor beroepen tegen beslissingen van het Waalse Agentschap voor de Integratie van Gehandicapte Personen).

60 Over de provinciale raden voor verkiezingsbetwistingen: advies nr. 39.080/AV/3, 18 oktober 2005, en nr. 39.600/3, 20 december 2005; over de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen: advies nr. 35.979/1, 30 oktober 2003, en nr. 36.359/1, 15 januari 2004; over het Waals administratief rechtscollege bevoegd voor geschillen inzake de toegankelijkheid tot milieu-informatie: advies nr. L.38.943/2/V, 5 september 2005, *Parl.St*. W.P. 2005-06, nr. 309/1.

61 Advies RvS nr. 44.837/1/AV, 23 september 2008, *Parl.St*. Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1.

62 GWH, arrest nr. 8/2011, 27 januari 2011.

63 Onder meer J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, 290-299; J. VANPRAET, "Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof", TBP, 2011, 195-201; J. MOLLIN, "De ruimte impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten", RW 2011-12, 1641-1645; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure 2013, 924-925; E. CLYBOUW, 'De Raad voor Verkiezingsbetwistingen en de Vlaamse Controlecommissie voor de Verkiezingsuitgaven: twee administratieve rechtscolleges in elkaars vaarwater', CDPK 2009, 217-245.

Deze voorwaarden betreffen:
1° de noodzakelijkheid;
2° de marginale weerslag;
3° de mogelijkheid tot differentiatie.

– Toetsing aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden

De RvVb is bevoegd om zich uit te spreken over:
1° uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden of de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit;
2° aktenames van meldingen van stedenbouwkundige handelingen of van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit;[64]
3° valideringsbeslissingen, dit zijn bestuurlijke beslissingen houdende de validering of de weigering tot validering van een as-builtattest;[65]
4° registratiebeslissingen, dit zijn bestuurlijke beslissingen waarbij een constructie als 'vergund geacht' wordt opgenomen in het vergunningenregister of waarbij een dergelijke opname geweigerd wordt.[66]

De omgevingsvergunning in punt 1° betreft de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden of de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit.

Een van de betrachtingen van voorliggend decreet is de integratie van de socio-economische vergunning in de omgevingsvergunning.

Hierdoor zal voortaan één omgevingsvergunning worden verleend die volgende types van projecten kan omvatten:
1° projecten waarvoor alleen een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen noodzakelijk is;
2° projecten waarvoor alleen een omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten vereist is;
3° projecten waarvoor alleen een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten vereist is;
4° projecten waarvoor een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen en voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten vereist is;
5° projecten waarvoor een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen en voor kleinhandelsactiviteiten vereist is;
6° projecten waarvoor een omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten en voor kleinhandelsactiviteiten vereist is;
7° projecten die de drie soorten activiteiten omvatten, met name stedenbouwkundige handelingen, de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten en kleinhandelsactiviteiten.

Bijkomend zijn er dan ook nog projecten waarvoor alleen een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden vereist is.

[64] Artikel 105, §1, en 337, van het decreet betreffende de omgevingsvergunning en artikel 4.8.2, 1°, VCRO.
[65] Artikel 4.8.2, 2°, VCRO.
[66] Artikel 4.8.2, 3°, VCRO.

Stedenbouw-kundige handelingen	Exploitatie ingedeelde inrichting/ activiteit	Kleinhandels-activiteiten	Voorbeeld
X	O	O	Aanvraag bouw woning
O	X	O	Aanvraag uitbating schrijnwerkerij in bestaand gebouw
O	O	X	Aanvraag belangrijke wijziging categorieën kleinhandelsactiviteiten
X	X	O	Aanvraag bouw en uitbating zwembad
O	X	X	Aanvraag uitbating winkel waarbij ook gevaarlijke stoffen worden opgeslagen
X	O	X	Aanvraag bouw en uitbating kledingwinkel
X	X	X	Aanvraag bouw en uitbating winkel waarbij ook gevaarlijke stoffen worden opgeslagen

De integratie van de handelsvestigingsvergunning in de omgevingsvergunning komt er dus op neer dat de bevoegdheid van de RvVb uitgebreid wordt met het contentieux inzake de omgevingsvergunning, voor wat betreft kleinhandelsactiviteiten.

1. Noodzakelijkheid

1.1. Nood aan integratie
1.2. Nood aan eenheid van rechtspraak en rechtsvorming
1.3. Nood aan een op elkaar afgestemde en efficiënte rechtsbescherming
1.4. Nood aan snelle operationele aanpasbaarheid
1.5. Nood aan een eigen beleid

1.1. Nood aan integratie

Doordat de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten geïntegreerd wordt in de omgevingsvergunning, zal het toetsingskader van de vergunningsstelsels voortaan gecombineerd en geïntegreerd moeten worden aangewend en toegepast. De uitkomst van een aanvraag betreft dan ook een beslissing rond de toekenning of weigering van een omgevingsvergunning.

Door de toewijzing van de bevoegdheid inzake vergunningen voor kleinhandelsactiviteiten aan de RvVb wordt voorkomen dat twee afzonderlijke en parallelle jurisdictionele beroepen moeten worden uitgeput. De integratie levert aldus efficiëntiewinsten op in hoofde van de burger (zowel financieel als temporeel) en meer rechtszekerheid, aangezien slechts één uitspraak moet worden afgewacht.

Het valt immers niet in te zien hoe betwistingen over de stedenbouwkundige en milieuaspecten aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen zouden kunnen worden toegewezen en betwistingen over de kleinhandelsactiviteiten aan de Raad van State. De vergunnings- of weigeringsbeslissing is immers één en ondeelbaar.

1.2. Nood aan eenheid van rechtspraak en rechtsvorming

Dezelfde redenering geldt ook hier: betwistingen over beslissingen toewijzen aan twee rechtbanken leidt onvermijdelijk tot een verdeelde rechtspraak. En ook tot rechtsonzekerheid over de gevolgen van uitspraken.

Door de integratie en specialisatie wordt echter door één gespecialiseerd rechtscollege een eenvormige interpretatie gegeven aan inhoudelijk samenhangende aspecten. Hierdoor wordt tevens tegenstrijdige rechtspraak vermeden, wat bijdraagt tot de rechtseenheid en rechtszekerheid (zie infra).

Om deze rechtseenheid en -zekerheid optimaal te waarborgen zijn binnen de RvVb een aantal structurele maatregelen uitgewerkt.

Zo bewaakt elke kamervoorzitter de eenheid van rechtspraak of rechtsvorming in zijn kamer en bewaakt de voorzitter van de RvVb de eenheid van rechtspraak of rechtsvorming binnen dit Vlaams bestuursrechtscollege.[67]

1.3. Nood aan een op elkaar afgestemde en efficiënte rechtsbescherming

De huidige bestuurlijke rechtscolleges, waaronder de RvVb, zijn ondergebracht in een overkoepelende structuur (algemene vergadering en eerste voorzitter), en de gemeenschappelijke elementen zijn in opgenomen in een koepeldecreet en één uitvoeringsbesluit.[68]

Hierbij wordt ingezet op de organieke samenwerking/samensmelting van personeel:
– het personeel van de rechtscolleges komt in één dienst (dienst van de Bestuursrechtscolleges);
– de raadsleden krijgen eenzelfde rechtspositie;
– de uitwisselbaarheid van de rechters tussen de rechtscolleges wordt verankerd.

De bevoegdheid om als administratief rechtscollege uitspraak te doen over een vergunning inzake kleinhandelsactiviteiten toekennen aan een rechtscollege dat in deze organieke samenwerking opereert, houdt in dat alle voordelen en winsten resulterend uit de reeds bestaande organieke samenwerking, ook gelden bij de jurisdictionele behandeling van vergunningen inzake kleinhandelsactiviteiten.

Met andere woorden, de beroepsprocedures inzake vergunningen waarvoor Vlaanderen bevoegd is, verlopen allemaal volgens dezelfde regels en via hetzelfde stramien.

Ook de nieuwe rechtstechnieken waarover de RvVb kan beschikken[69], zullen toegepast kunnen worden bij het behandelen van beroepen tegen beslissingen inzake de vergunning van kleinhandelsactiviteiten.

1.4. Nood aan snelle operationele aanpasbaarheid

Door het contentieux inzake de vergunning inzake kleinhandelsactiviteiten toe te kennen aan de RvVb heeft de Vlaamse decreetgever zelf alle initiatiefrecht en verantwoordelijkheid om ook na de invoering van de regelgeving omtrent kleinhandel een optimale rechtsbescherming en uitspraken binnen een redelijke termijn te garanderen.

Ter zake kan de Vlaamse decreetgever snel en efficiënt tegemoetkomen aan de operationele noden met betrekking tot dit contentieux, zowel op vlak van de in-

[67] Zie artikel 12, vijfde lid, respectievelijk artikel 10, vierde lid, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging, Belgisch Staatsblad 1 oktober 2014.
[68] Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, Belgisch Staatsblad 1 oktober 2014, en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, Belgisch Staatsblad 3 december 2014.
[69] Te denken valt aan de bestuurlijke lus of bemiddeling.

richting van de procedure en de visie over geschikte rechtstechnieken als de aanstelling van raadsleden en de ondersteuning.

2. Marginale weerslag op de federale bevoegdheden

2.1. Raad van State blijft cassatierechter

De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, blijft bevoegd als cassatierechter ten aanzien van uitspraken van de RvVb. Deze cassatiebevoegdheid vloeit rechtstreeks voort uit artikel 14, §2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.[70]

Aan deze bevoegdheid wordt geen afbreuk gedaan door de toekenning van het schorsings- en het vernietigingscontentieux inzake de omgevingsvergunning aan de RvVb. De Raad van State behoudt met andere woorden als hoogste administratieve rechter een belangrijke justitiële bevoegdheid in het omgevingsrecht.

Het behoud van de cassatiebevoegdheid wordt overigens door het Grondwettelijk Hof als een belangrijk (en noodzakelijk) gegeven beschouwd bij de beoordeling van de marginale weerslag, op de federale bevoegdheden, inzonderheid de bevoegdheden van de Raad van State.[71]

Dit werd reeds uitvoerig gemotiveerd bij de oprichting van de RvVb, alsook bij de uitbreiding van de bevoegdheid van de RvVb met de omgevingsvergunning voor wat betreft de milieukundige aspecten.[72]

2.2. Beperkt volume aan beroepen

In volgende instantie blijkt de marginale weerslag op de bevoegdheden van de Raad van State uit een aantal cijfergegevens.

Het aantal betwistingen bij de Raad van State over handelsvestigingsmachtigingen (huidige wet van 2004) is beperkt (ongeveer zeven dossiers/jaar).

Het is vele malen kleiner dan de ongeveer 800 dossiers/jaar die stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen betreffen (RvVb). De weerslag van deze overheveling is dus marginaal.

2.3. Geen impact op federale hoven en rechtbanken

Ook wordt opgemerkt dat de toewijzing van de beroepen met betrekking tot de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten aan de RvVb geen afbreuk doet aan de beroepsmogelijkheden die thans openstaan bij de federale gewone, justitiële (kortgeding)rechter.

Ook dit duidt dat de weerslag op de federale justitiële ordening marginaal is.

---

[70] Artikel 14, §2, van de wetten op de Raad van State luidt: "*§2. De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Zij treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf*.".

[71] GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.8.10.2.

[72] *Parl.St*. Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1.

3. Mogelijkheid tot een gedifferentieerde regeling

Het Grondwettelijk Hof oordeelde met betrekking tot de RvVb als volgt:
"De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een as-builtattest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een gedifferentieerde regeling aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.".[73]

De oprichting van specifieke administratieve rechtscolleges leent zich dus tot differentiatie, omdat er op het federale niveau ook uitzonderingen bestaan op de algemene bevoegdheid van de Raad van State.

Wat betreft het verschil in visie of Vlaanderen bij het oprichten van een bestuursrechtelijk rechtscollege beroep dient te doen op de regeling inzake de impliciete bevoegdheden wordt verwezen naar de visies, opgenomen in de memorie van toelichting bij het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

Aangezien Vlaanderen bevoegd is om specifieke administratieve rechtscolleges op te richten, is zij tevens bevoegd om aan een reeds bestaand specifiek administratief rechtscollege een bevoegdheid toe te kennen.

10. Bevoegdheid van het Handhavingscollege

Als gevolg van de algemene opmerkingen van de Raad van State (nr. 5) wordt hier een afzonderlijke toelichting verschaft bij de bevoegdheidsuitbreiding van het Handhavingscollege.

Krachtens artikel 161 van de Grondwet kan geen administratief rechtscollege worden ingesteld dan krachtens een wet. Uit artikel 19, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI) volgt dat door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden, die dateren van na de inwerkingtreding van de BWHI 1980, zijn voorbehouden aan de federale wetgever. Hierdoor is de oprichting van administratieve rechtscolleges in principe een exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever.

Met huidig voorontwerp van decreet wordt niet de oprichting maar de uitbreiding van de bevoegdheid van een bestaand administratief rechtscollege, het Milieuhandhavingscollege – bij de inwerkingtreding van deze bepalingen Handhavingscollege genaamd – beoogd.

De uitbreiding van de bevoegdheid van het Handhavingscollege is een logisch gevolg van de integratie van de thans bestaande vergunning van handelsvestigingen in de omgevingsvergunning. Op dezelfde wijze zijn ook de integratie van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning in de omgevingsvergunning voorzien in het decreet betreffende de omgevingsvergunning van 25 april 2014.

Voor het schenden van de bepalingen van het Milieuvergunningendecreet bestaat sinds 2009 de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete waartegen beroep kan aangetekend worden bij het huidige Milieuhandhavingscollege.

[73] GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overweg. B.8.8.

Voor het schenden van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is dit ook voorzien via de wijzigingen via het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning bij het Handhavingscollege, dit is de toekomstige benaming van het Milieuhandhavingscollege.

Door de integratie van het aspect inzake de handelsvestigingen in een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten binnen het grotere geheel van de omgevingsvergunning en de voorziene sanctionering van voorliggend decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid met bestuurlijke geldboetes, wordt hier in een uitbreiding van de bevoegdheid van het Handhavingscollege voorzien voor beroepen tegen deze bestuurlijke geldboetes.

Ook het decreet van […] houdende wijziging van diverse decreten ingevolge de integratie van de opdrachten van het agentschap Inspectie RWO in het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie en het agentschap Wonen-Vlaanderen alsook betreffende de begrotingsfondsen en andere technische aanpassingen, voorziet eenzelfde beroepsbevoegdheid bij het Handhavingscollege in functie van de administratieve geldboetes bij onroerend erfgoed.

De in voorliggend decreet voorziene bevoegdheidsuitbreiding ligt dus in de lijn van dezelfde uitbreidingsbepalingen inzake de bevoegdheid voor wat ruimtelijke orde en onroerend erfgoed betreft na de naamswijziging van Milieuhandhavingscollege naar Handhavingscollege.

De handhavingsregeling wordt overigens in haar geheel geharmoniseerd (niet alleen wat de beroepen tegen de bestuurlijke boetes bij het Handhavingscollege betreft) evenwel met dien verstande dat er inzake de handhaving van het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid is gekozen voor een uitsluitend administratieve handhaving.

Artikel 11 van de BWHI 1980 bepaalt dat – binnen de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten – de niet-naleving van de decretale bepalingen ook strafbaar kan worden gesteld. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat deze bevoegdheid ook de keuzemogelijkheid voor administratieve sancties inhoudt.[74] Het komt de decreetgever toe te kiezen voor het sanctiemechanisme dat het meest geschikt is. De decreetgever kan dus beslissen dat het opportuun is om strafsancties te vervangen door administratieve sancties. De keuze voor de ene of de andere categorie van sancties kan niet worden geacht op zich een discriminatie in te voeren. Door aan een gespecialiseerde overheid de vaststelling, vervolging en het opleggen van administratieve sancties toe te vertrouwen, waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan het recht van verdediging, wordt niet op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de rechten van de categorieën van personen die worden vervolgd in het kader van een procedure van administratieve sancties.[75] Het behandelen van de administratieve beroepen bij een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege met volle rechtsmacht, zoals het Handhavingscollege, past in de waarborgen vervat in artikel 6 van het Europees Verdrag.

De toepassing van de administratieve sancties bij schendingen op het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid wordt verantwoord als volgt. Het gaat hier vooreerst over een zeer kleine niche. Het aantal dossiers dat bij de parketten (nomenclatuur 61v – schendingen op de bestaande wetgeving inzake handelsvestigingen) binnen komt is zeer beperkt. Voor de periode 2011-2013 gaat het over een twintigtal dossiers voor wat het Vlaamse Gewest betreft. Het inzetten op twee sporen van handhaving, met name de strafrechtelijke én de administratieve handhaving, staat niet in verhouding tot de specialisatie en or-

[74] Cfr. o.a. GwH, nr. 153/2001, 28 november 2001.
[75] Zie o.a. GwH, nr. 44/2011 van 30 maart 2011 – B.26, GwH, nr. 153/2001 van 28 november 2001.

ganisatie die dit vereist in de beide sporen. De louter administratieve afhandeling biedt een eenvoudiger systeem. Er worden meer garanties geboden inzake snelheid en efficiëntie wanneer dit enkel in handen is van de gespecialiseerde administratie. Zo dienen er geen termijnen van doorverzending door het openbaar ministerie te worden afgewacht en kan onmiddellijk worden opgetreden. Zeker binnen de economische en financiële context, waarin het handelsvestigingsbeleid zich situeert, is het aangewezen een systeem te voorzien waarbij het opleggen van boetes en nemen van maatregelen niet wordt vertraagd door de vereiste van de hoge graad van specialisatie van behandelaars en een te grote voorzichtigheid bij het optreden tegen schendingen omwille van de complexiteit ervan en de gebeurlijke economische gevolgen. Er zal gerichter kunnen worden ingespeeld op de aard en de ernst van de schendingen. Deze aanpak vormt ook een antwoord op de overbelasting van de parketten en rechtbanken. Bovendien benadrukt dit het doel van het repressieve beleid in deze. Er wordt geen doel gesteld in het opleggen van een vrijheidsberovende straf, het onterende karakter dat aan een strafrechtelijke veroordeling kleeft of in het inschrijven in een strafblad, maar wel in het financieel sanctioneren wanneer zich een toestand voordoet die niet strookt met het handelsvestigingsbeleid, met het desbetreffende vergunningenbeleid of met de individuele omgevingsvergunning voor kleinhandelsvestigingen, die is afgeleverd. De geldboetes met een exclusief pecuniair karakter en de mogelijkheid tot een snelle afrekening en terugvordering van de vermogensvoordelen die de schendingen genereren, komen hieraan meer tegemoet dan bijvoorbeeld effectieve gevangenisstraffen. De aanpak van de schendingen wordt in haar geheel meer beheersbaar en overzichtelijk door deze te behandelen binnen één spoor en de snelheid waarmee kan worden opgetreden, biedt tevens op termijn meer kansen aan een preventieve werking van de handhaving.

De bevoegdheidsuitbreiding voor het Handhavingscollege op zich moet verantwoord worden op grond van de impliciete bevoegdheden, vermeld in artikel 10, BWHI, dat luidt als volgt:
"De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Parlementen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.".

Verder zal onder punt I het algemeen juridisch kader besproken om onder punt II aan te tonen dat de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden voor de uitbreiding van de bevoegdheid van het Handhavingscollege vervuld zijn.

I. Juridisch kader

A. Voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden

Op basis van artikel 10, BWHI, kan de decreetgever afwijken van artikel 161 van de Grondwet. De decreetgever moet dan wel aantonen dat dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid. Deze noodzakelijkheidsvoorwaarde voor het oprichten van een administratieve rechtbank wordt slechts op een marginale wijze getoetst door het Grondwettelijk Hof. Het volstaat dat de oprichting van een administratief rechtscollege in de beoordeling van decreetgever noodzakelijk is, waarbij het Hof nagaat of de beoordeling door de decreetgever juist was.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn rechtspraak naast deze noodzakelijkheidsvoorwaarde nog twee bijkomende voorwaarden gesteld: (1) de weerslag op de federale regeling is slechts marginaal en (2) de federale aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling. Verder wordt ingegaan op deze twee bijkomende vereisten.

B. Oprichten administratieve rechtscolleges door de gewesten en de toetsing ervan door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State

Het Grondwettelijk Hof erkent dat de decreetgever op basis van de impliciete bevoegdheden administratieve rechtscolleges kan oprichten. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden in het arrest van 27 januari 2011 waarbij het Hof oordeelde dat de Vlaamse decreetgever bevoegd is om de Raad voor Vergunningsbetwistingen op te richten, die onder meer bevoegd is zich uit te spreken over schorsings- en vernietigingsberoepen gericht tegen vergunningsbeslissingen, namelijk bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven of weigeren van een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning.

Ook de meerderheid van de rechtsleer aanvaardt dit. Op basis van voormeld arrest van 27 januari 2011 stelde J. Vanpraet in zijn doctoraat inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de deelgebieden daarover:
"De bevoegdheidscontouren lijken dermate geëvolueerd dat de impliciete bevoegdheden de gemeenschappen en gewesten een permanente bevoegdheid verlenen om specifieke administratieve rechtscolleges op te richten in de hun toegewezen bevoegdheden. Om tot bevoegdheid te besluiten, lijkt het te volstaan dat de decreetgever het redelijkerwijze wenselijk acht om een administratief rechtscollege op te richten met betrekking tot de eigen bevoegdheden. De oprichting van een specifiek administratief rechtscollege lijkt dus quasi-inherent te zijn aan de toegewezen bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten.".

Ook de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft een aantal adviezen uitgebracht over de bevoegdheid van de decreetgever om administratieve rechtscolleges op te richten. Zo werd geoordeeld dat de Vlaamse decreetgever bevoegd is om provinciale raden voor verkiezingsbetwistingen op te richten[76] en een Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen.[77] De Waalse decreetgever werd bevoegd geacht om een administratief rechtscollege op te richten bevoegd voor geschillen inzake de toegankelijkheid tot milieu-informatie.[78]

C. Raad voor Vergunningenbetwistingen

De Raad van State heeft zich ook uitgesproken over de grondwettigheid van de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in een advies van 23 september 2008 bij het voorontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid. In dit advies oordeelde de Raad als volgt:
"In de memorie van toelichting worden een aantal argumenten aangevoerd ter verantwoording van het concipiëren van de Raad voor vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege. Volgens de stellers van het ontwerp wordt de oprichting ervan verantwoord doordat dit rechtscollege, in vergelijking met de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, een aantal voordelen zal bieden. Met name zou het in staat zijn:
– door specialisatie met meer deskundigheid te oordelen,
– sneller te beslissen.
(…)

De Raad van State is van oordeel dat de aangevoerde redenen (specialisatie, snelheid) een algemene draagwijdte hebben en mutatis mutandis kunnen worden ingeroepen om vele geschillen met betrekking tot de regelgeving die binnen de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten valt, aan de krachtens de

[76] Advies RvS nr. 39.080/AV/3, 18 oktober 2005, *Parl.St*. Vl.Parl. 2005-06, nr. 578/1, en advies RvS nr. 39.600/3, 20 december 2005, *Parl.St*. Vl.Parl. 2005-06, nr. 637/1.
[77] Advies RvS nr. 35.979/1, 30 oktober 2003, *Parl.St*. Vl.Parl. 2003-04, nr. 1960/1 en advies RvS nr. 36.359/1, 15 januari 2004, *Parl.St*. Vl.Parl. 2003-04, nr. 2154/1.
[78] Advies RvS nr. L.38.943/2/V, 5 september 2005, *Parl.St*. W.P. 2005-06, nr. 309/1.

federale regelgeving bevoegde rechter te onttrekken. Aldus zouden op een zeer systematische wijze administratieve rechtscolleges kunnen worden opgericht, waardoor de federale bevoegdheid in het gedrang zou worden gebracht. De stellers van het ontwerp blijven in gebreke om, specifiek met betrekking tot de aangelegenheden waarvoor de Raad voor vergunningsbetwistingen bevoegd zou zijn, aan te tonen dat aan het sub 2 in herinnering gebrachte noodzakelijkheidsvereiste is voldaan.".

De Raad van State was aldus van oordeel dat de (initieel) aangevoerde redenen voor de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, namelijk specialisatie en snelheid, aanvankelijk te algemeen werden verwoord in het voorontwerp van decreet, zodat volgens hem niet was voldaan aan de noodzakelijkheidsvereiste. De decreetgever is aan deze bekommernis tegemoetgekomen door in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet uitvoerig en zeer concreet de noodzaak van de oprichting te verantwoorden. In het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 januari 2011 is gebleken dat het Hof de argumenten in de intussen uitgebreide memorie van toelichting voldoende achtte om de noodzakelijkheidsvereiste aan te tonen.

II. Noodzakelijkheidsvereiste – marginale weerslag – gedifferentieerde regeling mogelijk

Onder de punten A, B, C en D wordt aangetoond dat de uitbreiding van de bevoegdheid van het Handhavingscollege voldoet aan de noodzakelijkheidsvereiste (A en B), aan de vereiste van de marginale weerslag (C) en aan de vereiste van de mogelijkheid tot gedifferentieerde regeling (D).

A. Noodzakelijkheidsvereiste bij de oprichting van het Handhavingscollege

Bij de oprichting eertijds van het Milieuhandhavingscollege oordeelde de Raad van State dat de noodzakelijkheidsvereiste in de memorie van toelichting niet naar behoren was toegelicht.

In de memorie van toelichting werd de noodzakelijkheidsvereiste dan ook zeer grondig besproken en dit luidt nu als volgt:
"(1) Noodzakelijkheid voor de uitoefening van hun bevoegdheid
Beroep doen op de impliciete bevoegdheden kan alleen als dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de aan de gemeenschappen of gewesten toegewezen bevoegdheden. Eigenlijk komt dit neer op de vraag: "Is het, gelet op de wijze waarop een Gemeenschap of een Gewest de eigen bevoegdheid wil uitoefenen, noodzakelijk dat deze ook een aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid uitoefent?". Als het door de decreetgever nagestreefde doel ook kan bereikt worden zonder de uitoefening van de impliciete bevoegdheid, of wanneer de uitoefening van de impliciete bevoegdheid niet bijdraagt tot het werkelijke doel van de uitoefening van de hoofdbevoegdheid, is deze niet noodzakelijk. Die noodzakelijkheid moet voldoende worden aangetoond door de decreetgever. In voorliggend ontwerp van decreet zijn er diverse redenen voorhanden die de noodzakelijke oprichting van het Milieuhandhavingscollege als administratief rechtscollege verantwoorden:
– beleidsmatig: het is de uitdrukkelijke wil van de decreetgever om de handhaving van het milieubeleid zoveel mogelijk te verzekeren langs bestuurlijke weg, namelijk via bestuurlijke maatregelen en bestuurlijke geldboetes. Het op te richten Milieuhandhavingscollege moet hierin (als beroepsinstantie inzake door de gewestelijke entiteit opgelegde bestuurlijke geldboetes) een sleutelrol spelen: (1) met de gewestelijke entiteit en het Milieuhandhavingscollege zal het accent zich meer gaan verleggen van de strafrechtelijke milieuhandhaving naar de bestuurlijke milieuhandhaving; (2) tegengesteld aan het veralgemeend gebruik van strafsancties zal er gerichter kunnen worden ingespeeld op de aard en de ernst van de niet-naleving van de milieuwetgeving. Ernstige vormen van

niet-naleving (zoals deze die de dood of ernstig letsel veroorzaken) moeten strafbaar blijven; minder ernstige vormen daarentegen, zoals het niet nakomen van administratieve verplichtingen, kunnen beter worden gesanctioneerd via bestuurlijke geldboetes; (3) milieumisdrijven, ook al zijn ze normaliter strafbaar, zullen veeleer worden aangepakt via de oplegging van alternatieve bestuurlijke geldboetes;
– duidelijkheid en rechtszekerheid: de beslechting van milieugeschillen door een administratief rechtscollege zal meer duidelijkheid en rechtszekerheid creëren; meer bepaald doordat het gaat om een orgaan met rechtsprekende bevoegdheid, dat door een jurist wordt voorgezeten, met kracht van gewijsde uitspraak doet, en dit volgens een procedure die zich in vooral hierdoor kenmerkt dat zij de rechten van de betrokkene beveiligt;
– snelheid van beslissing: in tegenstelling tot de gewone justitiële rechter zal het Milieuhandhavingscollege als beroepsinstantie veel sneller de geschillen over de al dan niet naleving van de milieuhygiënewetgeving kunnen beoordelen;
– beslissingen in laatste aanleg: de beslissingen van het Milieuhandhavingscollege aangaande de beroepen die zijn ingesteld tegen beslissingen houdende de oplegging van een alternatieve of van een exclusieve bestuurlijke geldboete, zijn beslissingen die gewezen worden in laatste aanleg, waartegen geen verdere administratieve beroepsmogelijkheid openstaat;
– enkel cassatieberoep: deze beslissingen zullen enkel kunnen worden aangevochten door middel van een cassatieberoep, in te stellen bij de afdeling administratie van de Raad van State (artikel 14, §2, R.v.St.-Wet);
– deskundigheid: geschillen die te maken hebben met de al dan niet naleving van de Vlaamse milieuhygiënewetgeving zijn vaak erg technisch en complex van aard. Meestal vergt dit een bijzondere deskundigheid die de meer algemeen georiënteerde justitiële rechter doorgaans niet kan hebben. Door een administratief rechtscollege op te richten, kan ter beslechting van dergelijke geschillen beroep gedaan worden op de medewerking van juridisch en technisch geschoolde specialisten inzake milieuhygiënerecht;
– samenhang en eenheid van rechtspraak: vanuit het perspectief van rechtseenheid is het belangrijk dat alle geschillen rond de al dan niet naleving van de milieuhygiënewetgeving zouden worden geconcentreerd rond één enkel gecentraliseerd administratief rechtscollege.”.

B. Noodzakelijkheidsvereiste bij de uitbreiding van de bevoegdheid van het Handhavingscollege

1. Een vergunning met eengemaakt handhavingsmodel

Door de integratie van de aspecten met betrekking tot de handelsvestigingen naast de aspecten van ruimtelijke ordening en de milieuaspecten – in één vergunning, namelijk de omgevingsvergunning – bestaat de noodzaak om de handhaving op deze eengemaakte vergunning te harmoniseren. In het voorliggend decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid werd in hoofdstuk VI dan ook een volledig nieuwe handhaving opgenomen om tot een zo uniform mogelijk handhavingsmodel te komen en zo veel als mogelijk aan te sluiten bij de bestaande handhavingssystemen inzake de omgevingsvergunning.

Daartoe werden de volgende aanpassingen doorgevoerd:
1° invoering van inbreuken;
2° mogelijk tot uitwisseling van de vaststellingsbevoegdheden met ruimtelijke ordening (RO) en milieu;
3° invoering van een exclusieve bestuurlijke handhaving analoog met de exclusieve bestuurlijke handhaving zoals die momenteel bestaat in het DABM en zal bestaan in de VCRO, meer bepaald door de invoering van een systeem van bestuurlijke beboeting;
4° invoering van een preventieve handhaving via het stakingsbevel;

5° zachte handhaving (raadgeving en aanmaning) en de minnelijke schikking gebaseerd op vrijwilligheid en consensus;
6° bestuurlijke herstelmaatregelen via het systeem van bestuurlijke besluiten inzake stopzetting van de kleinhandelsactiviteiten, verwijdering van producten, niet betreding van het bedrijf en de aanhorigheden en het gehele of gedeeltelijke verbod tot exploitatie van het bedrijf;
7° beroepen tegen het bestuurlijke herstel bij de Vlaamse Regering, bij delegatie de minister.

Het is dan ook evident dat beroepen tegen de nieuw ingevoerde geldboetes wegens schending van de VCRO bij dezelfde instantie terechtkomen waar ook de beroepen tegen de geldboetes wegens overtreding van de ruimtelijke ordenings- en milieucomponenten in de omgevingsvergunning worden behandeld. Het is immers te vermijden dat een exploitant, houder van een omgevingsvergunning die bestuurlijke geldboetes kreeg wegens schending van enerzijds stedenbouwkundige of milieuvoorschriften en anderzijds handelsvestigingsvoorschriften, in beroep zou moeten gaan bij afzonderlijke instanties.

2. Deskundigheid

De onderling nauwe verbondenheid van de verschillende aspecten van de omgevingsvergunning maakt het noodzakelijk dat ook de beroepen tegen opgelegde geldboetes wegens schending van de bepalingen van het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid door één en dezelfde administratieve rechtbank worden behandeld. De rechtsdomeinen milieu en RO gebruiken een zeer complex en technisch toetsingskader (stedenbouwkundige en planologische voorschriften, criteria inzake de goede ruimtelijke ordening, algemene en sectorale milieuvoorschriften enzovoort). Daarbij komt inzake kleinhandelsvestigingen voornamelijk een kruisbestuiving voor met aspecten van ruimtelijke ordening zo bijvoorbeeld de vereiste van verenigbaarheid van de kleinhandelsactiviteiten met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften en de inbedding van kleinhandelsbepalingen in RUP's en stedenbouwkundige verordeningen, zodat de legaliteitsbeoordeling redelijkerwijs moet toekomen aan één gespecialiseerd administratief rechtscollege. Het Grondwettelijk Hof erkende in zijn arrest van 27 januari 2011 dat de complexiteit van het stedenbouwkundig contentieux een afdoende motivatie was voor de noodzaak tot oprichting van een bijzonder administratief rechtscollege, in casu de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het technisch en complex karakter geldt uiteraard eveneens voor de milieuregelgeving.

Door de toewijzing van het contentieux inzake de beroepen tegen administratieve beboeting voor de drie aspecten van de omgevingsvergunning aan het Handhavingscollege worden deze bijzondere specialisaties en deskundigheid zonder meer gegarandeerd binnen de structuur van en de samenwerkingsmogelijkheden geboden door de nieuwe Dienst voor de Bestuursrechtscolleges (hierna DBRC). Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het besluit van de Vlaamse Regering (BVR) van 16 mei 2004 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges bieden hiervoor de nodige garanties. Dit decreet biedt immers een koepelstructuur voor de bestaande Vlaamse administratieve rechtscolleges, waaronder ook de Raad voor Vergunningsbetwistingen die voor de drie aspecten de bevoegdheid zal hebben om zich uit te spreken over de beroepen inzake de omgevingsvergunning zelf. De deskundigheid en uitwisselbaarheid van de bestuursrechters wordt gewaarborgd door de benoemingsvoorwaarden. Alle voordelen die reeds resulteren uit de reeds bestaande organieke samenwerking, zullen ook gelden bij de behandeling van de beboetingsdossiers inzake het handelsvestigingsbeleid. Daarenboven is ook expertise gewaarborgd inzake punitieve bestuursrechtspraak, een expertise die het Handhavingscollege sedert zijn ontstaan heeft uitgediept en waarin een synthese wordt gemaakt tus-

sen het gemene bestuursrecht, het strafrecht, en de internationaal (Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BUPO), Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) en grondwettelijk verankerde grondrechten aangaande de toegang tot de rechter en de rechtsbescherming.

De hierboven geschetste integratie en specialisatie laten toe om de integrale beoordeling, die thans reeds voorzien is in de administratieve procedure, te continueren in de legaliteitsbeoordeling van beboeting. Hierdoor wordt een kwalitatief goede en efficiënte rechtsbescherming geboden aan de rechtzoekende, die ontegensprekelijk beter is dan een toestand waarbij het contentieux met betrekking tot oplegging van geldboetes wegens schending van de omgevingsvergunning, wordt gespreid over twee rechtscolleges, namelijk het Handhavingscollege en de Raad van State.

3. Internationaalrechtelijke verplichting

Sedert 1 juli 2012 is het Zevende EVRM-Protocol van toepassing in België. Artikel 2, Zevende EVRM-Protocol, bepaalt het recht op een dubbele aanleg in 'strafvervolgingen'. Het recht op een dubbele aanleg in strafzaken is ook verankerd in artikel 14, §5, BUPO.

Het lijdt weinig twijfel dat de administratieve geldboetes, zoals voorzien in artikel 18 van het voorliggend decreet, punitief van aard zijn, zoals dat ook geval is met de geldboetes die sinds de inwerkingtreding van titel XVI van het DABM mogelijk zijn voor schendingen van de milieuregelgeving. De hoogte van de exclusieve administratieve geldboetes bedraagt maximaal 10.000,00 euro te vermeerderen met de opdeciemen. De feiten waarvoor een administratieve geldboete kan opgelegd worden, bestaan uit schendingen van de vergunningsplicht op zich, hetzij schendingen van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten, alsook de doorbreking van een stakingsbevel.

Het recht op dubbele aanleg is van toepassing op procedures waarbij geldboetes van strafrechtelijke aard worden opgelegd door administratieve rechtbanken. In de procedure van het opleggen van de administratieve geldboete zijn we aldus verplicht om de rechtszoekende een dubbele rechterlijke toetsing aan te bieden. Het Handhavingscollege is een rechtscollege dat in de zin van artikel 6, §1, van het EVRM, over de opgelegde administratieve geldboete in eerste aanleg oordeelt. De voorziening in cassatie bij de Raad van State is te beschouwen als de tweede aanleg. Volgens de rechtspraak van het EVRM Hof is een tweede aanleg die enkel bestaat in een onderzoek van rechtskwesties, voldoende. Door te voorzien in een dubbele aanleg in de procedure tot het opleggen van de administratieve geldboetes wordt aan de internationaalrechtelijke verplichting van een dubbele aanleg in strafzaken voldaan.

4. Besluit

De noodzakelijkheidsvereiste voor de uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege is te vinden in het feit dat de handhaving op de omgevingsvergunning voor de drie verschillende aspecten, met name ruimtelijke ordening, milieu en handelsvestigingen, op een eenvormige en gelijke manier moet gebeuren. De techniciteit van de drie aspecten van de omgevingsvergunning en hun inhoudelijke verbondenheid maken de behandeling van beroepen tegen geldboetes door een gespecialiseerd administratief rechtscollege noodzakelijk. Dit rechtscollege kan aan de rechtszoekende bovendien een snelle en deskundige afhandeling garanderen. De dubbele aanleg wordt voorzien door de behandeling door het Handhavingscollege en de Raad van State oordelend in cassatie.

C. Marginale weerslag

Aan de tweede voorwaarde is eveneens voldaan, namelijk dat de weerslag op de federale bevoegdheid marginaal is. Er wordt immers geen afbreuk gedaan aan de functie van de Raad van State als administratieve cassatierechter en zoals hoger uiteengezet is het aantal dossiers ingekomen bij de parketten (nomenclatuur 61v) zeer beperkt en gaat het zoals hoger uiteengezet om een zeer kleine niche. De weerslag op de federale justitiële ordening is derhalve marginaal.

D. Gedifferentieerde regeling

Als derde voorwaarde moet de federale bevoegdheid zich lenen tot een gedifferentieerde regeling. De oprichting van specifieke administratieve rechtscolleges leent zich per definitie tot differentiatie. Het Grondwettelijk Hof bevestigt in het arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 in die zin dat de oprichting van een administratief rechtscollege zich tot een gedifferentieerde regeling leent, "aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.". De oprichting van specifieke administratieve rechtscolleges leent zich dus tot differentiatie, omdat er op het federale niveau ook uitzonderingen bestaan op de algemene bevoegdheid van de Raad van State. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de in 2006 opgerichte Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

11. Advies strategische adviesraden en Raad van State

11.1. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

De SERV heeft meegedeeld geen advies uit te brengen.

11.2. Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed

SARO heeft advies gegeven op 30 april 2014.

Op de aspecten waarop de SARO bedenkingen formuleert, wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting.

11.3. Raad van State

De Raad van State formuleerde zijn advies nr. 58.751/1 op 12 februari 2016.

Op aanraden van de Raad van State (randnr. 4) wordt een verwijzing opgenomen naar artikel 6, §5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat een verplichting bevat tot kennisgeving en overleg bij de toekenning van een vergunning voor een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte van meer dan 20.000 m² gelegen op een afstand van minder dan 20 kilometer van een ander gewest of van verschillende andere gewesten (artikelen 38 en 41).

Als gevolg van de algemene opmerkingen van de Raad van State (onder B. nr. 5) is een afzonderlijke toelichting verschaft bij de bevoegdheidsuitbreiding van het Handhavingscollege onder punt 10 (zie hoger).

Wat de mogelijkheid tot toezicht bij de politiezones (onder B. nr. 6) betreft wordt dit verder uiteengezet bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15 (zie verder). Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden van voorzitter van de rechtbank van eerste

aanleg, respectievelijk de rechtbank van koophandel (onder B. nr. 7) waarvoor kan worden verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 23 en 57.

Op de vraag van de Raad van State of niet om een nieuw advies van de Inspectie van Financiën en om een nieuw begrotingsakkoord dient te worden verzocht (randnr. 8), kan negatief geantwoord worden, aangezien de doorgevoerde wijzigingen geen dergelijke significante impact hebben op de begroting die het vragen van een nieuw advies noodzaakt.

De aanbeveling om de betrokken strategische adviesraden opnieuw te raadplegen, zodat zij desgevallend aanvullende opmerkingen kunnen formuleren, wordt niet gevolgd. De grondige wijziging die het ontwerp van decreet heeft ondergaan, is een gevolg van de uitgebrachte adviezen.

Op vraag van de Raad van State (randnr. 9, 9.1 tot 9.3, 10) worden de bepalingen die een ontwerp een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten voorschrijven en die eisen opleggen ten aanzien van dienstverrichters, getoetst aan de Europese Dienstenrichtlijn. Deze toetsing is bij betrokken bepalingen opgenomen (zie hoger, onder punt 2, en de toelichting bij artikelen 10 en 13).

De Raad van State wijst terecht op de verplichting voor overheden om aan evaluatie onderworpen eisen in het licht van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn, te verantwoorden en deze ter kennis te brengen van de Europese Commissie (randnr. 11). Op deze verplichting wordt gewezen in het kader van de planningsbevoegdheden (zie artikel 10).

Er wordt de vraag gesteld (randnr. 12 en 13) om de draagwijdte van artikel 10, §1, eerste lid, 4°, en artikel 11, eerste lid, 1°, te verduidelijken. Deze afstemming wordt voorzien door het bepalen van een vergunningsplicht op Vlaams niveau vanaf een bepaalde termijn. Gemeenten kunnen met een planningsdocument (RUP of stedenbouwkundige verordening) voorzien dat een vergunning toch vereist is vooraleer de 'Vlaamse' termijn verstreken is (zie artikelen 10 en 11).

De Raad van State wijst op het problematische karakter van de voorziene bepaling dat bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag rekening gehouden wordt met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (randnr. 14). De mogelijkheid om met beleidsmatige gewenste ontwikkelingen rekening te houden wordt nader toegelicht bij het betrokken artikel.

De artikelsgewijze opmerkingen inzake 'Afdeling 3. Bestuurlijke handhaving' onder de nummers 15 tot en met 19 worden verder bij de artikelsgewijze toelichting verwerkt.

12. Totstandkomingsprocedure

- Eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering: 14 februari 2014;
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen: schrijven dat geen advies uitgebracht zou worden;
- Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed: advies van 30 april 2014;
- tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering: 18 december 2015;
- Raad van State: advies nr. 58.751/1 van 12 februari 2016.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In het eerste hoofdstuk 'Algemene bepalingen' worden de belangrijkste begrippen gedefinieerd en worden de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid vastgelegd.

In het tweede hoofdstuk 'Visievorming' wordt ingegaan op de visievorming op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau en wordt het Comité voor Kleinhandel opgericht.

In het derde hoofdstuk 'Planning' wordt de mogelijkheid voor het afbakenen van kleinhandelszones, kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden besproken.

In het vierde hoofdstuk 'Omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten' worden het toepassingsgebied en de te volgen procedures tot het bekomen van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten opgenomen.

In het vijfde hoofdstuk 'Handelsvestigingsconvenanten' wordt het nieuwe instrument van de handelsvestigingsconvenanten ingevoerd.

In het zesde hoofdstuk 'Handhaving van het handelsvestigingsbeleid' wordt toegelicht op welke wijze de naleving van de omgevingsvergunningen voor kleinhandel zal worden afgedwongen.

In het zevende hoofdstuk 'Wijzigingsbepalingen' wordt ingegaan op de noodzakelijke wijzigingen in:
- het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid;
- de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- het decreet van 4 april 2014 betreffende Vlaamse bestuursrechtscolleges; en
- het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Het achtste en negende hoofdstuk gaan in op de opheffings- en slotbepalingen.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit artikel geeft aan dat het decreet een gewestaangelegenheid betreft.

Artikel 2

In dit artikel worden de belangrijkste begrippen van het Vlaams integraal handelsvestigingsbeleid gedefinieerd. Daarbij wordt aangesloten bij de gekende terminologie van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen.

Hieronder worden deze definities nader toegelicht.

- Bevoegde administratie

De Vlaamse Regering belast één van zijn entiteiten met de uitvoering van de taken in dit decreet. Normalerwijze zal het Agentschap Innoveren en Ondernemen deze taken toebedeeld krijgen. Een decreet spreekt zich echter in principe niet uit over de taakverdeling binnen de Vlaamse administratie. Die bevoegdheid berust bij de Vlaamse Regering. Vandaar dat het Agentschap Innoveren en Ondernemen niet rechtstreeks in het decreet vernoemd wordt.

– Handelsgeheel

Het begrip handelsgeheel is geïntroduceerd door artikel 2, §1, 1°, b), van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen. De federale wetgever heeft daarmee komaf willen maken met de rechtsonzekerheid die er voordien heerste over het begrip 'handelscomplex' in de oude Handelsvestigingenwet.

Door een onderscheid te maken tussen handelsgehelen en kleinhandelsbedrijven die geen deel uitmaken van een geheel wordt vermeden dat door een 'opdelingspolitiek' de Vlaamse handelsvestigingenreglementering wordt ondergraven.

De definitie wordt in grote lijnen overgenomen van de federale wetgeving maar er worden enkele tekstuele aanpassingen aangebracht:
– "(…) die zich samen op dezelfde plaats bevinden" wordt vervangen door "ze vormen een ruimtelijk aaneengesloten geheel";
– "met elkaar verbonden zijn op financieel, commercieel of materieel vlak" wordt vervangen door "met elkaar verbonden zijn op financieel, commercieel of ruimtelijk vlak".

– Kernwinkelgebied

Het kernwinkelgebied wordt gedefinieerd als een gebied afgebakend door een gemeente in een stedenbouwkundige verordening[79] of ruimtelijk uitvoeringsplan waar via stedenbouwkundige voorschriften een stimulerend beleid inzake kleinhandel wordt gevoerd.

Het stimulerend kleinhandelsbeleid dat gevoerd wordt in een kernwinkelgebied kan ruimer zijn dan enkel een ruimtelijk beleid via stedenbouwkundige voorschriften.

In het kernwinkelgebied kan ook ingezet worden op detailhandel via een ondersteunend beleid voor de handelaars zoals het geven van subsidies, het organiseren van evenementen, het inzetten op centrummanagement enzovoort.

Algemeen kan gesteld worden dat het kernwinkelgebied bestaat uit een historisch gegroeid handelscentrum met afhankelijk van de stad of de gemeente ook secundaire handelsstraten of handelsconcentraties die een belangrijke handels- en sociale functie hebben binnen het stedelijk weefsel. Een kernwinkelgebied hoeft niet per definitie een aaneengesloten geheel te vormen. Het is mogelijk dat een stad of gemeente, vanuit haar visie inzake handelsvestigingsbeleid, aparte delen van het stedelijk weefsel als kernwinkelgebied aanduidt. Het kernwinkelgebied vormt het kloppend hart van de stad of gemeente en dient naast de handelsfunctie ook als sociale ontmoetingsplaats. Een kernwinkelgebied verschilt daardoor van een kleinhandelszone waar er over het algemeen sprake is van monofunctionele gebieden specifiek uitgerust voor detailhandel.

– Kleinhandelsbedrijf

De definitie voor een kleinhandelsbedrijf wordt voor een deel overgenomen uit artikel 2, §1, 2°, van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen. De federale wetgever heeft destijds zelf inspiratie opgedaan bij artikel 3 van het inmiddels opgeheven koninklijk besluit van 31 augustus 1964 tot vaststelling van de lijst van de in het handelsregister te vermelden handelsbedrijvigheden.

[79] Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen – in uitvoering van artikel 2.3.2, §2, VCRO – betrekking hebben op delen van het grondgebied van een gemeente of provincie.

Met betrekking tot de kleinhandelsactiviteiten die onderworpen zijn aan de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen is er een uitvoerige administratieve praktijk en administratieve rechtspraak tot stand gekomen. Deze kan nuttig aangewend worden in het kader van de Vlaamse reglementering. In essentie kan gesteld worden dat onder 'kleinhandelsbedrijf' een winkel moet worden verstaan, en dus geen groothandelsbedrijf, geen ambachtelijk bedrijf, geen horecazaak, geen fabriek, geen sportclub, geen schouwburg en geen kantoor.

De definitie werd wel vereenvoudigd en werd afgestemd op nieuwe winkelconcepten, ze luidt nu als volgt: "kleinhandelsbedrijf: een distributie-eenheid waarvan de activiteit bestaat uit het te koop aanbieden of wederverkopen van goederen aan consumenten, zonder die goederen andere behandelingen te laten ondergaan dan de behandelingen die in de handel gebruikelijk zijn".

Aan de definitie werd toegevoegd dat ook het 'te koop aanbieden' van goederen aan consumenten onder de regelgeving valt. Dit is toegevoegd omdat ook nieuwe concepten waarbij de klant ter plekke komt kijken en vergelijken (en vaak ook advies krijgt) maar waarbij de verkoop zelf via internet gebeurt, onder de definitie zouden vallen. De verkoop gebeurt dan niet ter plekke maar de klant komt wel naar de locatie en kan zich in de winkel begeven. Het moet hier duidelijk gesteld worden dat ook bij verkoop van kopieën of varianten (bijvoorbeeld andere kleuren, maten, versies enzovoort) van het te koop aangeboden goed, de wetgeving van toepassing is op de locatie waar het goed kan bekeken worden.

E-commerce-afhaalpunten vallen dus ook onder de definitie van kleinhandelsbedrijf, maar dit soort activiteiten valt in de meeste gevallen niet onder de vergunningsplicht omdat een e-commerce-afhaalpunt gewoonlijk slechts een beperkte oppervlakte heeft die toegankelijk is voor het publiek. Magazijnruimte valt niet onder de definitie van netto handelsoppervlakte. Als de netto handelsoppervlakte[80] toegankelijk voor het publiek meer dan 400 m² bedraagt is de vergunningsplicht wel van toepassing.

De woorden 'in eigen naam en voor eigen rekening' werden weggelaten. Deze woorden kunnen beperkend geïnterpreteerd worden, met name alsof enkel zelfstandige verkopers onder de wetgeving vallen. Ook wanneer in een winkel enkel personen aanwezig zijn die in naam van het bedrijf de toonzaal openhouden en het cliënteel begeleiden is de wetgeving van toepassing. Ook al gebeurt de eigenlijke verkoop nadien (of ter plekke met de smartphone, tablet, aangeboden computer enzovoort) via internet bij het bedrijf zelf.

Wanneer de verkoopactiviteiten een continu karakter krijgen en het gebouw hier ook specifiek voor ingericht wordt, spreken we van een kleinhandelsbedrijf (zie artikel 11, 1°). Voor marktverkoop of leurhandel is er aparte regelgeving voorzien.

– Kleinhandelslint

De definitie van kleinhandelslint is nieuw in dit ontwerp van decreet en wordt opgenomen omdat het vermijden van de vorming van ongewenste kleinhandelslinten een expliciete doelstelling is van het integraal handelsvestigingsbeleid (artikel 4).

[80] Netto handelsoppervlakte wordt verder gedefinieerd als de oppervlakte, bestemd voor het te koop aanbieden of de verkoop die toegankelijk is voor het publiek met inbegrip van de niet-overdekte oppervlakten. Die oppervlakte omvat eveneens de kassazones, de zones die zich achter de kassa's bevinden en de inkomruimten.

Er werd in de federale regelgeving geen definitie van kleinhandelslint opgenomen. Om onder de definitie van een kleinhandelslint te vallen, moet voldaan zijn aan drie voorwaarden:
– ten eerste moet het gaan om minstens drie opeenvolgende kleinhandelsbedrijven. Twee winkels naast elkaar vormen dus nog geen handelslint;
– ten tweede moet het gaan om kleinhandelsbedrijven langs een invals- of verbindingsweg, het gaat hier dus om een specifieke ruimtelijke situering van de winkels; de invalswegen zijn de delen van de steenwegen die zich in het stedelijk gebied bevinden waar de omgeving gekenmerkt wordt door een verdichting van de bebouwing. Bij verbindingswegen gaat het om de wegen tussen verschillende kernen die niet binnen het stedelijk gebied gelegen zijn, hier gaat het om steenwegen doorheen een meer open omgeving. Op beide locaties kunnen zich handelslinten bevinden maar de afwegingen die gemaakt worden, verschillen. Ook in de omzendbrief met betrekking tot grootschalige detailhandel (RO 2011/01) wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen beide type locaties (steenweglocatie binnen stedelijk gebied en steenweglocatie buiten stedelijk gebied);
– ten derde moeten de kleinhandelsbedrijven over aparte parkings en aparte in- en uitritten beschikken.

Een kleinhandelslint onderscheidt zich door de combinatie van deze drie voorwaarden van andere verschijningsvormen van kleinhandel.

– Kleinhandelszone

Een kleinhandelszone wordt in voorliggend ontwerp van decreet gedefinieerd als een specifiek door een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan afgebakende zone voor de vestiging van kleinhandelsbedrijven en kleinhandelsgehelen.

De term kleinhandelszone wordt ook nu al geregeld gebruikt om dit soort gebied af te bakenen in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Ook andere termen zoals detailhandelszone of zone voor (grootschalige) detailhandel worden op dit moment gehanteerd om dit soort gebieden te benoemen.[81]

– Netto handelsoppervlakte

De ‘federale’ definitie wordt grotendeels overgenomen. Er worden wel twee aanpassingen gedaan.

De eerste aanpassing bestaat erin dat de inkomruimte altijd meegerekend dient te worden, niet enkel als ze wordt gebruikt voor het opstellen of verkoop van goederen. Door deze aanpassing is er minder ruimte voor discussie.

In overeenstemming met de aanpassing van de definitie van het kleinhandelsbedrijf wordt toegevoegd dat ook het te koop aanbieden van goederen onder de definitie valt. De verkoop zelf moet niet op de locatie zelf doorgaan. Als het cliënteel op de locatie de producten kan komen bekijken, is de regelgeving van toepassing en moet er een vergunning worden aangevraagd wanneer deze oppervlakte meer dan 400 m² bedraagt.

De netto handelsoppervlakte wordt nu gedefinieerd als zijnde de oppervlakte die bestemd is voor het te koop aanbieden of de verkoop die toegankelijk is voor het publiek, met inbegrip van de niet-overdekte oppervlakten. Die oppervlakte omvat

[81] Bijvoorbeeld ruimtelijk uitvoeringsplan “Kleinhandelszone N140 Turnhout – bis” Belgisch Staatsblad 5 juli 2012; Gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 2 ‘‘Bonduelle’’, Belgisch Staatsblad 27 februari 2006, enzovoort.

eveneens de kassazones, de zones die zich achter de kassa's bevinden en de inkomruimte.

De netto handelsoppervlakte omvat dus niet de ruimte voorzien voor magazijnen, personeelsvoorzieningen, horeca of andere ondersteunende activiteiten. Het is daarom belangrijk dat in het aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten het verschil tussen de netto en de bruto oppervlakten aangegeven wordt en wordt ingegaan op het gebruik van de overige ruimte.

Een parking wordt normalerwijze niet bestemd voor de verkoop en wordt dan ook niet meegerekend. Wordt een (deel van de) parking echter wel bestemd voor verkoop, dan zal (dit deel van) deze parking wel meegerekend moeten worden.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij tuincentra waar een deel van de verharding kan dienen om de aangeboden goederen tentoon te stellen, alsook bij autoverdelers, waar auto's te bezichtigen zijn op de parking.

– Winkelarm gebied

Het winkelarm gebied wordt gedefinieerd als een gebied afgebakend in een provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordening[82] of provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en waar via stedenbouwkundige voorschriften beperkingen aan de kleinhandel kunnen worden opgelegd.

In tegenstelling tot het stimulerend beleid in het kernwinkelgebied dat ook via andere instrumenten dan de ruimtelijke voorschriften kan gevoerd worden, dienen algemene voorwaarden waarmee beperkingen opgelegd worden aan kleinhandel wel in stedenbouwkundige voorschriften opgenomen te worden.

In het principieel door de Vlaamse Regering op 14 februari 2014 goedgekeurde voorontwerp van decreet, dat voor advies voorgelegd werd aan de strategische adviesraden, werd het begrip 'ontwerp van handelsvestiging' gedefinieerd.

De SARO meent dat sommige elementen van deze definitie van een 'ontwerp van handelsvestiging' verdere verduidelijking behoeven.

Deze definitie werd niet langer behouden.

Duidelijkheid over de gevallen waarin een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten dient aangevraagd te worden, wordt nu gegeven onder het hoofdstuk dat specifiek ingaat op de vergunningverlening.

Artikel 3

In voorliggend ontwerp van decreet wordt – in tegenstelling tot de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen – expliciet opgenomen welke categorieën van kleinhandelsactiviteiten onderscheiden worden.

Kleinhandelsactiviteiten worden aldus in vier categorieën opgesplitst:
a) verkoop van voeding;
b) verkoop van goederen voor persoonsuitrusting;
c) verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw;
d) verkoop van andere producten.

[82] Provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen – in uitvoering van artikel 2.3.2, §1, eerste lid, respectievelijk 2.3.2, §2, eerste lid, VCRO – betrekking hebben op delen van het grondgebied van een provincie of gemeente.

Met goederen voor persoonsuitrusting wordt de in de kleinhandel aangeboden textiel, kleding, schoenen, lederwaren, reukwerk, cosmetica of sieraden begrepen.

Het onderscheid tussen deze categorieën van kleinhandel wordt gemaakt omdat ze een verschillende impact hebben op de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid. Zo is de verkeersgeneratie van een supermarkt (categorie voeding) gemiddeld groter dan deze van een kledingzaak (categorie persoonsuitrusting) of een meubelzaak (categorie andere producten). Het sociaal belang (toegankelijkheid voor minder mobiele burgers) van voedingszaken is dan weer van een andere orde dan dat van de andere categorieën. Ook de impact op de leefbaarheid van het stedelijk milieu is verschillend voor deze categorieën van kleinhandel.

De categorie 'verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw' is een toevoeging op het voorontwerp van dit decreet zoals goedgekeurd op 14 februari 2014. Deze categorie wordt opgenomen om te vermijden dat een historisch gegroeid tuincentrum zonder nieuwe vergunning kan wijzigen naar de verkoop van andere producten. Vanwege de grondgebondenheid van handelsactiviteiten in planten en bloemen worden tuincentra regelmatig toegelaten op locaties waar andere handelszaken niet toegelaten worden. Tuincentra hebben in veel gevallen ook een grote netto handelsoppervlakte. Het is niet wenselijk dat deze grote handelsoppervlakten op historisch gegroeide locaties voor een specifieke handelsactiviteit kunnen ingenomen worden door een ander assortiment.

Een wijziging waarbij één van de volgende activiteiten wordt opgestart of substantieel verschuift van de ene naar de andere categorie is vergunningsplichtig (artikel 11).

Deze bepaling wordt niet langer bij de definities opgenomen zoals dat in de wet van 13 augustus 2004 werd gedaan.

Vroeger (en ook in het op 14 februari 2014 principieel goedgekeurde voorontwerp van decreet) was het toepassingsgebied van de vergunningsplicht immers opgenomen in het hoofdstuk met de definities via de definitie van een 'ontwerp van handelsvestiging'.

Thans wordt dit geregeld in hoofdstuk 4 'Omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten' (artikel 11).

Artikel 4

Dit artikel geeft aan wat de basisdoelstellingen zijn van het integraal handelsvestigingsbeleid die door het Vlaamse Gewest, in samenwerking met de gemeenten en de provincies, nagestreefd worden.

Het Vlaamse, integraal handelsvestigingsbeleid is met name gericht op:

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

Het Vlaams integraal handelsvestigingsbeleid beoogt een aanbod te creëren aan locaties waar handelsvestigingen kunnen worden ontwikkeld. Dit aanbod dient te beantwoorden aan de verzuchtingen van de markt, dus van de ontwikkelaars, de winkeluitbaters en de consumenten.

Voor de eerste doelstelling van het integraal handelsvestigingsbeleid wordt bijzondere aandacht gevraagd voor een ruimtelijk duurzame ontwikkeling van het aanbod aan vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel. Dit wil zeggen dat de ruimte

die beschikbaar wordt gesteld voor handelsvestigingen wordt gebruikt op een wijze die aansluit bij de behoeften van het heden zonder echter de toekomstige behoeften aan ruimte in gevaar te brengen. Het integraal handelsvestigingsbeleid wil daarom aansturen op een kwalitatief gebruik van de bebouwde ruimte en een maximaal behoud van open ruimte.

Duurzaamheid wordt volgens de VN-commissie-Brundtland uit 1987 als volgt gedefinieerd[83]: "Duurzame ontwikkeling is ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.".

Duurzaamheid gaat dus over de schaarste van hulpbronnen waarmee welvaart wordt voortgebracht.

'Duurzame vestigingsmogelijkheden' wordt onder meer vertaald door volgende elementen:
- de mogelijkheden van hergebruik worden maximaal ingezet (vs. het in gebruik nemen van 'greenfields');
- er wordt ingezet op clustering van activiteiten op een ruimtelijk doordachte manier waarbij rekening wordt gehouden met de principes van intensief, meervoudig en omkeerbaar ruimtegebruik;
- nieuwe lintbebouwing en solitaire kleinhandelsontwikkelingen worden zoveel mogelijk tegengegaan;
- het verrommelen van de specifiek voor economische activiteiten bestemde ruimte wordt vermeden. Kleinhandelszones worden ontwikkeld als specifieke gebieden. Kleinhandel in industriegebied moet worden afgebouwd.

Het integraal handelsvestigingsbeleid gaat niet enkel over de tegenstelling tussen 'kernwinkelgebieden' en 'handelslinten'.

Zoals de SARO in haar advies terecht opmerkt moet het handelsvestigingsbeleid ook rekening houden met andere ruimtelijke verschijningsvormen van kleinhandelsactiviteiten.

Onder deze doelstelling wordt ook het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten begrepen.

De term 'ongewenste' wordt toegevoegd omdat een handelslint niet altijd ongewenst hoeft te zijn. Hoewel Vlaanderen de verdere verlinting wil tegengaan, kan de lokale situatie soms om andere keuzes vragen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er reeds twee kleinhandelsbedrijven gelegen zijn langs een invalsweg, met tussen deze twee bedrijven nog een onbebouwd perceel. De kans dat er op dat perceel een gebouw, niet bestemd voor kleinhandel, opgericht zal worden, is zeer klein. Het kan dan aangewezen zijn deze lege ruimte op te vullen, eerder dan op een andere plaats het kleinhandelsbedrijf te lokaliseren. De beschikbare ruimte dient zo efficiënt mogelijk benut te worden. In de meeste gevallen zal de vorming van een in het buitengebied gelegen kleinhandelslint echter niet gewenst zijn. Als men een uitdoofbeleid voert voor een bepaald handelslint, maakt opvulling van het handelslint deze ambitie moeilijk haalbaar en wordt er voor nieuwe vestigingen beter gekeken naar locaties waar het kleinhandelsbedrijf zich ook in de toekomst kan ontwikkelen, zoals een kleinhandelszone die via een planinitiatief bestendigd wordt.

[83] UN Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future: http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm.

2. Het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten

Het begrip 'toegankelijkheid' is van groot belang daar dit impliceert dat er rekening wordt gehouden met de afstand tot en de bereikbaarheid van de voorzieningen. Ook de minst mobiele burgers dienen te kunnen voorzien in hun behoeften en op een aanvaardbare afstand toegang te hebben tot een voldoende groot aanbod voedingsmiddelen om gezond te blijven.

Vanuit de Dienstenrichtlijn is de consument het uitgangspunt. Het gaat hier om een sociale doelstelling, maar ook om een ruimtelijke doelstelling. Door winkels voornamelijk te situeren in de bevolkingsconcentraties vermindert de noodzaak tot lange verplaatsingen wat gunstig is voor de mobiliteit. Ook de druk op de open ruimte vermindert op die manier.

De mogelijke impact op het zakencijfer van andere winkels is beleidsmatig geen relevant criterium bij de beoordeling van nieuwe winkelprojecten.

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

Artikel 9.2 van de Dienstenrichtlijn stelt dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk mogen stellen van een vergunningsstelsel, tenzij het vergunningsstelsel geen discriminerende werking heeft jegens de betrokken dienstverrichter, het vergunningsstelsel gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang en het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te worden.

In artikel 4.8 van de Dienstenrichtlijn wordt de bescherming van het stedelijk milieu uitdrukkelijk benoemd als een dwingende reden van algemeen belang. Het uitgangspunt is dat binnen de stedelijke gebieden een breed, gevarieerd en toegankelijk winkelaanbod voorhanden dient te zijn, verweven met andere functies zoals wonen en werken. Kleinhandel is voor de meeste branches verweefbaar in de steden. De verweving van kleinhandel draagt bij tot een gezonde mix van functies binnen het stedelijk milieu. Zonder breed en gevarieerd winkelaanbod verliezen onze steden aan aantrekkingskracht. Hun kernfunctie op winkelgebied, zoals deze in Vlaanderen altijd heeft bestaan, gaat op die manier verloren. Het verlies van deze kernfunctie dreigt ook andere kernfuncties (dienstverlening, recreatie, tewerkstelling) van onze steden te ondermijnen. Daardoor riskeren de stads- en dorpskernbewoners op termijn uitgesloten te worden van een reëel toegankelijke kleinhandel. Bovendien dreigt een teloorgang van het winkelapparaat in de steden uiteindelijk tot een algemene economische teloorgang te leiden en finaal tot een verloedering. Een weldoordacht handelsvestigingsbeleid bevordert integendeel de sociale cohesie en de duurzame verweving van handelsvestigingen met andere maatschappelijke functies om het stedelijk milieu te waarborgen of te versterken.

De leefbaarheid van het stedelijk milieu is zodoende een belangrijk uitgangspunt van dit ontwerp van decreet. Deze finaliteit heeft ook talrijke gunstige ruimtelijke gevolgen, in het bijzonder door het verminderen van het ruimtelijk beslag op het buitengebied en een verminderde mobiliteitsdruk op het daartoe niet steeds aangepaste buitengebied. Vanzelfsprekend is het noodzakelijk dat er ook een toegankelijk aanbod aan handelsvestigingen in het buitengebied, in het bijzonder in de kernen van het buitengebied, blijft bestaan.

Stedelijke en perifere kleinhandelsontwikkelingen kunnen complementair zijn, maar zijn dit niet altijd. De zogenaamde 'perifere' ontwikkelingen van handelsvestigingen, zowel in stedelijk gebied als in buitengebied, zijn niet uitgesloten. Ruimtebehoevende handelsvestigingen blijven ook in de 'periferie' mogelijk, doch

nieuwe ontwikkelingen moeten afgetoetst worden aan de in dit ontwerp van decreet vernoemde criteria. Dit impliceert dat steeds onderzocht zal moeten worden of het stedelijk milieu, in het bijzonder het breed en gevarieerd winkelaanbod in de kernwinkelgebieden en in de kernen, niet structureel bedreigd wordt.

Dit zal zelden tot nooit het geval zijn voor wat betreft daadwerkelijke tuincentra. Dit is ook een reden om ze als een aparte categorie op te nemen in dit ontwerp van decreet.

Bij het inschatten van de impact van kleinhandelsactiviteiten op deze derde doelstelling houdt men onder meer rekening met volgende elementen: de hinderaspecten, de gezondheidsaspecten, de veiligheidsaspecten en het gebruiksgenot. Ook de bestaande leegstand en de leegstandsdynamiek zijn aspecten die kunnen meegenomen worden in het beoordelen van de leefbaarheid van het stedelijk milieu.

De invoering van kernwinkelgebieden, met de daaraan verbonden ondersteuning voor de aanwezige handel en het tegengaan van verdere handelsverlinting zijn belangrijke elementen in het Vlaamse handelsvestigingsbeleid.

4. Het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit

Bij planinitiatieven en verordeningen aangaande kleinhandel en bij beslissingen voor vergunningen voor kleinhandelsactiviteiten moet ten slotte ook rekening worden gehouden met de bereikbaarheid en de mobiliteitsimpact van handelsvestigingen. Dit impliceert dat het plan of project geen significante negatieve impact mag hebben op de bestaande mobiliteitssituatie, dan wel dat er een oplossing geboden wordt voor deze impact.

Voor het inschatten van de bereikbaarheid en de mobiliteitsimpact worden onder meer hiernavolgende elementen in acht genomen:
– de invloed op verkeersstromen rekening houdend met de wegencapaciteit;
– de invloed op de parkeerdruk;
– de invloed op de verkeersveiligheid;
– de bereikbaarheid van de vestiging met het openbaar vervoer en de individuele transportmiddelen;
– mogelijke remediërende maatregelen.

Bij het opmaken van plannen of het aanvragen van vergunningen kan een beroep gedaan worden op het instrument van een mobiliteitseffectenstudie. In sommige gevallen zal een mobiliteitsstudie verplicht zijn.

De mobiliteitsimpact wordt benaderd volgens het niet-afwentelingsprincipe. Dit betekent dat mobiliteitsproblemen niet van het ene gebied naar het andere mogen worden verschoven.

– Dwingende redenen van algemeen belang

Deze basisdoelstellingen worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang die de opmaak van regelgeving inzake kleinhandelsactiviteiten verantwoorden. Ze gelden als kader zowel op visie- en planniveau als op vergunningenniveau bij het nemen van de bestuurlijke beslissingen inzake handelsvestigingen.

De Vlaamse Regering kan deze doelstellingen, die tevens dienen als vergunningscriteria, verfijnen in een beleidskader (artikel 5).

De SARO ondersteunt de vier geformuleerde basisdoelstellingen, omdat ze enerzijds een kernversterkend beleid inzake winkelen faciliteren en tegelijk toelaten een beleid voor de perifere handelszaken te ontwikkelen. De Raad stelt even-

wel vast dat de doelstellingen veel ruimte laten voor interpretatie, en acht een verdere concretisering en verduidelijking van de doelstellingen noodzakelijk. Dit moet de vergunningverlenende overheid een kader bieden voor de beoordeling van vergunningsaanvragen en vermindert het risico op strijdige beslissingen met de Europese Dienstenrichtlijn.

In antwoord hierop kan worden gesteld dat de doelstellingen niet specifiek geformuleerd worden, gezien ze een geïntegreerd afwegingskader moeten vormen waartegen een zeer uiteenlopende waaier van casussen, elk met hun specifieke ruimtelijke situatie, zal moeten getoetst worden.

Anderzijds voorziet het voorontwerp van decreet ook duidelijk de visievorming door de Vlaamse en lokale overheden als een wezenlijke stap in het voeren van een handelsvestigingsbeleid, en dit op basis van de geformuleerde doelstellingen. Door hierbij te voorzien dat het advies van het Comité voor Kleinhandel wordt ingewonnen, kunnen deze visies op een gedragen manier invulling krijgen.

In opvolging van de bemerking van de SARO is het meer dan aangewezen dat de Vlaamse Regering een richtlijn opmaakt die als houvast kan dienen voor het toepassen van de geformuleerde doelstellingen in het proces van de vergunningverlening.

Hoofdstuk 2. Visievorming

Artikel 5

In dit artikel wordt bepaald dat de Vlaamse Regering een beleidskader kan vaststellen met betrekking tot het integraal handelsvestigingsbeleid.

De Vlaamse Regering kan op grond van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid en na het advies van het Comité voor Kleinhandel te hebben ingewonnen een beleidskader voor kleinhandel vaststellen. Dit beleidskader kan onder meer betrekking hebben op kleinhandelszones, kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden, maar ook op handelslinten en solitaire vestigingen.

Dit beleidskader is een richtinggevend document waarop de lokale besturen zich kunnen baseren. Het betreft geen document met voorschriften of bepalingen die verplicht overgenomen moeten worden. Het kan eveneens een houvast bieden voor de hantering van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid bij de behandeling van vergunningsaanvragen voor ontwerpen van handelsvestigingen.

De SARO geeft aan dat een duidelijk en transparant beleidskader voor het integraal handelsvestigingsbeleid op Vlaams niveau van cruciaal belang is voor de lokale besturen. Dit Vlaamse beleidskader zal ook moeten ingaan op het gewenste beleid ten aanzien van bestaande handelslinten. Ook ten aanzien van de kernwinkelgebieden acht de SARO verdere visievorming op Vlaams niveau noodzakelijk. De Raad vraagt ook om maximaal uit te gaan van een integratie van de lokale visies inzake het handelsvestigingsbeleid in de ruimtelijke structuurplannen, omdat de procedure voor een ruimtelijk structuurplan voorziet in een participatietraject.

Het is zeker de intentie om werk te maken van dit beleidskader, zoals ook van de provincies en de gemeenten wordt verwacht dat ze hun handelsvestigingsbeleid inbedden in een lokale visie.

Een visie op kleinhandel in Vlaanderen zal ook specifiek ingaan op het beleid rond bestaande handelslinten en bestaande concentraties van solitaire handelsvestigingen.

Ter verduidelijking wordt toegevoegd dat dit beleidskader dient gebaseerd te zijn op de doelstellingen vermeld in artikel 4 van het ontwerp van decreet.

Artikel 6

Dit artikel bepaalt dat ook de gemeenten en provincies een visie kunnen ontwikkelen op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid. De provincies en de gemeenten kunnen daarbij advies inwinnen van het Comité voor Kleinhandel.

In het Comité voor Kleinhandel zetelen onder andere vertegenwoordigers van de relevante Vlaamse administraties. Door een advies van het Comité voor Kleinhandel kunnen aandachtspunten van de verschillende beleidsdomeinen op Vlaams niveau doorsijpelen naar het lokaal niveau.

Het is aangewezen dat, bij het opmaken van een kleinhandelsvisie, uitdrukkelijk de band wordt gemaakt met het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid. De overheden baseren de beleidslijnen en de ambities tot het nemen van planinitiatieven die worden uiteengezet in het visiedocument best zo concreet mogelijk op de basisdoelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid. Aangezien het dezelfde doelstellingen zijn die de basis vormen voor visie- en planningsinitiatieven als deze die zullen dienen als beoordelingscriteria van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten, vormt het beleid op die manier een samenhangend geheel. Beslissingen over vergunningsaanvragen worden voorspelbaarder doordat er verwezen kan worden naar visie-elementen die bepaalde beslissingen van het lokale of provinciale bestuur onderbouwen. Dit geeft meer transparantie naar handelaars en projectontwikkelaars toe.

De provinciale visie richt zich naar het Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid, als dit bestaat. De gemeentelijke visie richt zich naar het Vlaams beleidskader en naar de provinciale visie, als deze bestaan.

Provincies en gemeenten passen zo nodig hun lokale visie aan het Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid aan binnen het jaar na de bekendmaking ervan.

Gemeenten passen zo nodig hun lokale visie aan het Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid of de lokale visie van de provincie aan binnen het jaar na de bekendmaking ervan.

Bij de opmaak van een visie op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid kan de vraag rijzen of de opmaak aanleiding kan geven tot plan-MER-plicht (MER: milieueffectenrapport).

De SEA-richtlijn[84] bepaalt dat de (strategische) milieueffectrapportageplicht geldt ten aanzien van plannen en programma's:

"– die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld; en
– die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.".

[84] Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, PB L 197 van 21 juli 2001.

Diezelfde elementen komen terug in de definitie als vermeld in artikel 4.1.1, §1, 4°, DABM:
"plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:
– door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld; en
– op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.".

De European Commission Guidance[85] (§3.15) stelt dat een plan of programma "must be required by legislative, regulatory or administrative provisions". "Voluntary plans and programmes" worden niet geviseerd; dergelijke stukken "usually arise because legislation is expressed in permissive terms ("The authority may prepare a plan", rather than "The authority shall prepare a plan"), or because an authority decides to prepare a plan on an activity which is unregulated.".

De provincies en de gemeenten zijn (net zomin als het gewest) niet verplicht tot het vaststellen van een eigen visie op het handelsvestigingsbeleid. Zij kunnen oordelen dat er geen aanleiding bestaat voor de opmaak van dergelijke visie. Het vaststellen van een visie heeft aldus een facultatief karakter. In die zin is er geen aanleiding tot toepassing van de plan-MER-plicht.

De opmaak van een visie wordt echter sterk aanbevolen. Het is belangrijk dat steden en gemeenten en de provincies het in dit ontwerp aangereikte instrumentarium inzetten uitgaande van een visie met betrekking tot kleinhandel.

De SARO stelt dat het voorontwerp van decreet onvoldoende duidelijkheid creëert over de rol en bevoegdheden van de provincies inzake het handelsvestigingsbeleid, en legt de nadruk op de noodzakelijke subsidiariteit tussen de provinciale visies en de gemeentelijke visies. Ten slotte stelt de Raad zich vragen bij de noodzaak om een bepaling op te nemen omtrent het afsluiten van een afsprakenprotocol met de gemeenten over een gemeenschappelijk grondslag voor de visieontwikkeling.

De bepaling inzake het afsprakenprotocol, opgenomen in het op 14 februari 2014 principieel goedgekeurde voorontwerp van decreet, wordt in opvolging van het advies van de SARO geschrapt.

Het ontwerp van decreet voorziet immers in de vaststelling van een Vlaams beleidskader in uitvoering van de doelstellingen van het decreet, dat als gemeenschappelijke grondslag kan dienen voor visieontwikkeling. Op de rol van de provincies wordt verder teruggekomen (zie artikel 10).

Artikel 7

Dit artikel bepaalt dat overheden de visie op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid kunnen integreren in het ruimtelijke structuurplan.

De SARO vroeg in haar advies "maximale integratie in de structuurplannen omdat er bij wijzigingen van structuurplannen afspraken bestaan inzake participatietraject en afstemming met andere bevoegdheden". We opteren er echter voor om dit niet als verplichting op te leggen omwille van het feit dat zowat alle gemeenten reeds over een structuurplan beschikken. Een wijziging van het structuurplan ei-

[85] Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf.

sen om de detailhandelsvisie op te nemen zou te vergaand zijn. De gemeenten zouden kunnen afzien van het maken van een detailhandelsvisie omdat een herziening van het structuurplan een grote opgave betekent. Desalniettemin is het wel aan te raden dat wanneer het structuurplan nog in opmaak is of bij een herziening van het bestaande structuurplan, de detailhandelsvisie wordt opgenomen. Wat visies betreft die zijn verwerkt in een structuurplan, wordt gewezen op artikel 2.1.2, §7, VCRO:
"De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest.".

Deze bepaling onderstreept dat er geen aanleiding bestaat tot toepassing van de plan-MER-plicht.

Visies in een structuurplan kunnen dus niet doorwerken als verbindende juridische beoordelingsgrond ingevolge artikel 2.1.2, §7, VCRO. Beleidsdocumenten gelden niet als rechtsregel; hun inhoud kan wel mee opgenomen worden in de opportuniteitstoets van een aanvraag.

Gemeenten en provincies (en ook gemeenten onderling) kunnen samenwerken om tot afstemming en een duidelijk afsprakenkader te komen met betrekking tot visievorming en de inzet van planinstrumenten.

De SARO gaf in haar advies terecht aan dat er daarvoor geen mogelijkheid tot het maken van een 'afsprakenprotocol' in het decreet moest opgenomen worden aangezien dit ook nu al mogelijk is. Dit werd dan ook geschrapt bij het herwerken van het voorontwerp van decreet tot dit ontwerp.

Artikel 8

In dit artikel wordt het Comité voor Kleinhandel opgericht.

Het Comité voor Kleinhandel wordt samengesteld uit vier vertegenwoordigers van de administraties van de Vlaamse overheid waaronder minstens één vertegenwoordiger van de bevoegde administratie (vermoedelijk het Agentschap Innoveren en Ondernemen), die het voorzitterschap op zich neemt.

Naast de diensten van de Vlaamse Regering worden vier vertegenwoordigers aangeduid door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en wordt er vanuit de representatieve verbruikersorganisaties één lid aangeduid.

Het ontwerp van decreet neemt niet langer op dat de Vlaamse Regering waakt over de expertise in het Comité voor Kleinhandel met betrekking tot de vergunningscriteria. De verschillende vertegenwoordigers zijn verantwoordelijk voor het inbrengen van expertise met betrekking tot de criteria van het integraal handelsvestigingsbeleid. De samenstelling van het Comité voor Kleinhandel werd afgestemd op de nieuwe taken ervan (met name ook op visieniveau, planniveau en uiteindelijk ook vergunningsniveau).

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regelen omtrent de samenstelling en de werking van het Comité voor Kleinhandel.

Het uitvoeringsbesluit (BVR) zal waarborgen moeten omvatten op het vlak van de objectiviteit van de leden van het Comité en de stemming in de schoot van het Comité. Het is logisch dat het BVR bepaalt dat het voor een lid van het Comité alvast verboden is deel te nemen aan de bespreking en de stemming over aangelegenheden waarin hij een rechtstreeks belang heeft, hetzij persoonlijk, hetzij als vertegenwoordiger, of waarbij de echtgenoot, of bloed- of aanverwanten tot en met een bepaalde graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben. Voor

de toepassing van deze bepaling worden personen die een verklaring van wettelijke samenwoning, vermeld in artikel 145 van het Burgerlijk Wetboek, hebben afgelegd, doorgaans met echtgenoten gelijkgesteld. Het BVR kan de functies en hoedanigheden die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van het Comité omschrijven.

In het BVR kan ook opgenomen worden dat bij de behandeling van belangrijke of gevoelige vergunningsaanvraagdossiers leden van andere adviesorganen (bijvoorbeeld de SARO of de SERV of nog de federale minister bevoegd voor consumentenzaken of diens vertegenwoordiger) en deskundigen uitgenodigd kunnen worden die dan zetelen met raadgevende stem. Dergelijke deelname zou facultatief[86] en raadgevend zijn.

Voor wat betreft de samenstelling van het Comité zullen de geldende bepalingen omtrent de evenwichtige verhouding van mannen en vrouwen in adviesorganen worden gerespecteerd. Er kunnen ook maatregelen voorzien worden om absenteïsme van de aangeduide vertegenwoordigers te voorkomen. De regeling met betrekking tot presentiegelden of onkostenvergoedingen wordt ook nader bepaald door de Vlaamse Regering.

Artikel 9

In dit artikel worden de opdrachten van het Comité voor Kleinhandel bepaald.

Het eerste lid geeft aan dat het Comité advies kan geven, opmerkingen kan maken of voorstellen kan doen over alle aangelegenheden met betrekking tot een integraal handelsvestigingsbeleid, op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Regering.

Het Comité voor Kleinhandel fungeert als expertisegroep voor de Vlaamse Regering inzake kleinhandel.

De taken van het Comité voor Kleinhandel zijn in dit ontwerp van decreet ruimer opgevat dan de taken van het Nationaal Comité voor de Distributie (NSECD) onder de wetgeving van 13 augustus 2004. Het NSECD geeft namelijk enkel een niet-bindend advies over vergunningsaanvragen met een netto verkoopoppervlakte van meer dan 1000 m².

Provincies of gemeenten kunnen advies vragen aan het Comité voor Kleinhandel over de uitwerking van een lokale visie op het vlak van integraal handelsvestigingsbeleid.

Wat advisering in het kader van vergunningsverlening betreft, voorziet het decreet van 24 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (artikel 24 en artikel 42) dat de Vlaamse Regering de adviesinstanties aanwijst die advies kunnen geven bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Normalerwijze zal het uitvoeringsbesluit betreffende de omgevingsvergunning dan ook in sommige gevallen voorzien in een advies van het Agentschap Innoveren en Ondernemen. Dat agentschap kan dan aan het Comité voor Kleinhandel vragen om advies uit te brengen.

Nieuw is de bemiddelingsbevoegdheid die het comité kan opnemen bij de uitvoering van handelsvestigingsconvenanten (artikel 14, §2).

[86] Zie ook het arrest van de Raad van State nr. 197.782 van 13 november 2009.

Hoofdstuk 3. Planning

Artikel 10

Dit artikel bepaalt in paragraaf 1, eerste lid, dat gemeenten aan de hand van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen:
1° kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden kunnen afbakenen;
2° normen betreffende de oppervlakte van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten kunnen vastleggen;
3° deze normen kunnen differentiëren naargelang het bestaande, dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft;
4° de vergunningsplicht zoals die met voorliggend decreet vanaf een bepaalde termijn wordt ingevoerd (vanaf 180 respectievelijk 90 dagen), eerder kan laten gelden, door deze termijn te verkorten, zodat een vergunningsplicht zou kunnen gelden vanaf:
   a) 1, 30, 60, 90, 120 of 150 dagen per jaar in geval de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften;
   b) 1, 30 of 60 dagen per jaar in alle andere gevallen;
dit met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid.

'Pop-uphandelszaken' vormen voor startende ondernemers een manier om zonder al te veel risico's een eigen fysiek verkooppunt uit te baten. Voor handelskernen gaat het om een creatieve oplossing voor leegstaande handelspanden. Kleinhandelsactiviteiten zijn vergunningsplichtig in een kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m² maar in bestaande, vergunde of hoofdzakelijk vergunde gebouwen of in tijdelijke vergunde of van vergunning vrijgestelde constructies geldt de vergunningsplicht pas vanaf 180 respectievelijk 90 dagen (zie artikel 11, 2°).

Artikel 10, §1, eerste lid, 4°, biedt lokale besturen de mogelijkheid om een eigen pop-upbeleid te voeren, door in een gemeentelijk RUP of in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening te bepalen dat de termijn vanaf wanneer de vergunningsplicht geldt, verkort wordt. Er wordt wel een decretaal basiskader opgenomen: de termijn waarmee de vergunningsplicht ingekort wordt, dient 1, 30, 60, 90, 120, 150 of 180 dagen te bedragen.

In paragraaf 1, tweede lid, worden de mogelijkheden voor de provincies besproken. Provincies kunnen aan de hand van provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en provinciale stedenbouwkundige verordeningen, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid:
1° winkelarme gebieden afbakenen met een gemeentegrensoverschrijdende impact, in overleg met de betrokken gemeenten, en op vraag van minstens een gemeente;
2° normen betreffende de oppervlakte van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten vastleggen;
3° deze normen differentiëren al naargelang het bestaande, dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft.

De normen vermeld in het eerste en tweede lid, kunnen:
1° geen beperkingen stellen aan geldende omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten;
2° geen niet aan de vergunningsplicht onderworpen uitbreidingen verbieden.

De bevoegde overheden kunnen gebruikmaken van twee verschillende instrumenten, met name het RUP of de stedenbouwkundige verordening. Uiteraard kunnen de ruimtelijke bepalingen in een RUP verder reiken dan deze in een stedenbouwkundige verordening. De stedenbouwkundige voorschriften in de RUP's en de ver-

ordeningen moeten binnen de juridische grenzen van de verschillende instrumenten blijven. Het instrument van de stedenbouwkundige verordening vervangt hier dus niet het instrument van het RUP.

In ruimtelijke planinitiatieven kan op basis van dit artikel (artikel 10, §1, eerste lid, 2°, en tweede lid, 2°) proactief opgenomen worden welke categorieën van kleinhandel op een bepaalde site al dan niet kunnen en aan welke maximale oppervlakten. Dit is mogelijk gemaakt omdat de verschillende categorieën een andere ruimtelijke impact hebben. De categorisering is beperkt tot vier grote groepen met een duidelijk verschillende ruimtelijke impact.

De rol van de provincies wordt ondersteunend en bijgevolg ook beperkend, opgevat. Een tussenkomst van de provincies wordt overbodig geacht in gevallen waarin naburige gemeenten hun visies inzake kleinhandel in de buurt van gemeentegrenzen onderling afstemmen en in consensus uitvoeren. In gevallen waar een naburige gemeente van oordeel is dat deze afstemming niet of onvoldoende gebeurt, kan zij de provincie verzoeken een ondersteunende en bemiddelende rol op te nemen. In deze gevallen kan de provincie dan het voorziene instrumentarium aanwenden om, vanuit de gemeentegrensoverschrijdende problematiek en in overleg met alle betrokken gemeenten, een evenwichtige en ruimtelijk duurzame invulling te geven aan de spreiding van de kleinhandelsactiviteiten en winkelarme zones.

Het afbakenen van kernwinkelgebieden wordt aldus voorbehouden voor de gemeenten. Hiermee wordt beoogd dat gemeenten door hun kennis en ervaring focussen op de aanduiding van de kernwinkelgebieden. Veel gemeenten hebben dit al gedaan met hun commercieel strategische plannen, of hebben deze kennis verzameld tijdens hun vooronderzoek voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Paragraaf 2 bepaalt dat ruimtelijke uitvoeringsplannen kleinhandelszones kunnen afbakenen. Dit kan dus zowel door gewest, provincie als gemeente gebeuren. Hierbij kan gebruikgemaakt worden van de delegatiebepaling die is opgenomen in de VCRO.

Gezien de bepalingen in artikel 2.3.1, VCRO, kunnen stedenbouwkundige verordeningen louter voorschriften van stedenbouwkundige aard bevatten. In artikel 10 wordt aangegeven dat stedenbouwkundige verordeningen wel normen kunnen bevatten betreffende de oppervlakte van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten. Ook kunnen deze normen verschillend zijn al naargelang het bestaande dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft. Zo kunnen op plaatsen waar aan nieuwe initiatieven grote oppervlaktebeperkingen worden opgelegd, voor bestaande handelszaken toch nog uitbreidingen vergunbaar worden gemaakt. Aan het ontwerp van decreet wordt een toevoeging gedaan om de huidige rechten van de bestaande, vergunde handelszaken te beschermen. Concreet wordt opgenomen dat er geen beperkingen kunnen gesteld worden aan geldende socio-economische vergunningen en omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten die werden verleend onder de wet van 29 juni 1975 of de wet van 13 augustus 2014 maar vanaf de inwerkingtreding van artikel 11 van dit ontwerp van decreet worden beschouwd als omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten. Voor deze reeds vergunde handelszaken kunnen ook geen uitbreidingen verboden worden die niet onderworpen zijn aan de vergunningsplicht. Uitbreidingen of wijzigingen in de categorieën van kleinhandel die wel onderworpen zijn aan de vergunningplicht dienen wel aangevraagd te worden.

In de voorschriften van dergelijke verordeningen kunnen bijvoorbeeld minimum en maximum oppervlaktes van bebouwing (bruto oppervlakte) en functies (netto oppervlakte) geregeld worden. De mogelijkheid om parkeernormen op te leggen was reeds voorzien in de huidige regeling van artikel 2.3.1, VCRO.

De SARO ondersteunt de mogelijke afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden met het oog op de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen. Met de afbakening van deze specifieke gebieden voert het voorliggend ontwerp van decreet een krachtig nieuw instrument in voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van het handelsvestigingsbeleid.

De Raad heeft bedenkingen bij de mogelijkheid die wordt geboden om kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden af te bakenen via ruimtelijke uitvoeringsplannen én via stedenbouwkundige verordeningen. De Raad benadrukt dat beide ruimtelijke instrumenten niet zomaar inwisselbaar zijn en hun eigen specifieke invulling krijgen in de VCRO. De Raad verwijst naar haar eerder advies van 28 augustus 2013 bij het voorontwerp van decreet waarmee de mogelijkheid werd ingevoerd om een stedenbouwkundige verordening op te maken met het oog op de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen.[87] In dit advies wijst de SARO erop dat 'substantiële ordeningsmaatregelen' thuishoren in een RUP omdat een RUP meer garanties biedt inzake rechtsbescherming, onder meer omwille van de noodzaak van een openbaar onderzoek. Het gebrek aan inspraak bij het tot stand komen van een verordening wordt als een pijnpunt inzake rechtsbescherming ervaren.

Het pijnpunt inzake het gebrek aan rechtsbescherming bij het nemen van 'substantiële ordeningsmaatregelen' door middel van een stedenbouwkundige verordening werd behandeld in het kader van de lopende werkzaamheden omtrent de paritaire commissie decentralisatie.[88] Het eindverslag van deze commissie werd op 26 juni 2015 ter mededeling voorgelegd aan de Vlaamse Regering (VR 2015 2606 MED.0330).

De nood aan een fase van openbaar onderzoek in de totstandkoming van een stedenbouwkundige verordening moet worden erkend. Ingaand op het fundamentele bezwaar van de SARO worden in voorliggend decreet (artikel 30 en artikel 31) aldus bepalingen opgenomen die deze fase van openbaar onderzoek en de aankondiging daarvan door een bericht in het Belgisch Staatsblad invoegen in de procedure voor de totstandkoming van een stedenbouwkundige verordening.

De Raad merkt tevens op dat de VCRO voorziet in een aankoopplicht door de Vlaamse overheid als gevolg van ernstige waardevermindering of ernstige aantasting van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering in het kader van de opmaak van een RUP. De VCRO voorziet een dergelijke aankoopplicht niet in het geval van een stedenbouwkundige verordening.

De VCRO voorziet enkel in compensatie- of andere rechtsbeschermende mechanismen wanneer de bestemming van een gebied wordt gewijzigd. Voor de gevolgen van stedenbouwkundige voorschriften zijn geen dergelijke mechanismen voorzien, dat geldt zowel voor voorschriften in een RUP als voorschriften in een stedenbouwkundige verordening. Zoals hoger aangehaald werd aan dit ontwerp van decreet een toevoeging gedaan om de huidige rechten van de bestaande, vergunde handelszaken te beschermen. Verder biedt het voorliggend decreet louter beleidsinstrumenten aan de lokale besturen aan. De mate waarin zij deze aanwenden om in te grijpen op de stedenbouwkundige mogelijkheden van eigendommen, en de mate waarin een flankerend beleid moet worden opgestart om de gevolgen daarvan te milderen, behoort tot de volle verantwoordelijkheid van lokale besturen zelf.

[87] SARO 2013/023. Advies van 28 augustus 2013 over het voorontwerp van decreet wijzigingen VCRO. VR 2013 1907 DOC.0887.
[88] VR 2014 1010 DOC.1089.

De SARO vraagt om de rol van de provincies inzake de afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden duidelijker te specifiëren, vanuit de subsidiariteit in het ruimtelijk beleid.

In opvolging van de vraag van de SARO is de rol van de provincies in het ontwerp van decreet duidelijker bepaald in artikel 9 en artikel 10 van het ontwerp. Hun betrokkenheid wordt met name gericht op het afbakenen van kleinhandelszones en winkelarme gebieden met een gemeentegrensoverschrijdende impact, in overleg met de betrokken gemeenten en op vraag van minstens één gemeente. Het afbakenen van kernwinkelgebieden wordt voorbehouden aan de gemeenten, die worden geacht het best geplaatst te zijn om te bepalen waar een stimulerend beleid inzake kleinhandelsactiviteiten voor hen het meeste meerwaarde heeft.

De SARO formuleert verder een hele reeks bedenkingen omtrent het instrument 'kleinhandelsreglement'. De Raad heeft bedenkingen bij de bepaling die stelt dat gemeentelijke en provinciale kleinhandelsreglementen dezelfde rechtskracht en bindende waarde hebben als een stedenbouwkundige verordening, waardoor situaties kunnen ontstaan waarbij deze instrumenten tegenstrijdige bepalingen bevatten. Functies of specifieke handelsvestigingen die toegestaan zijn met een ruimtelijk uitvoeringsplan zouden alsnog onmogelijk worden gemaakt door middel van een kleinhandelsreglement. De Raad vraagt aldus om het onderscheid tussen reglementen en stedenbouwkundige verordeningen duidelijker toe te lichten in de memorie van toelichting, en om de toepassing van het kleinhandelsreglement duidelijker te koppelen aan specifieke ruimtelijke gebieden.

Ten slotte wijst de Raad op de noodzakelijke afstemming met de Europese Dienstenrichtlijn. Vooral het feit dat het kleinhandelsreglement 'de aard van de handelsactiviteit' zou kunnen beperken vraagt de nodige voorzichtigheid. De SARO verwijst naar de reguleringsimpactanalyse (RIA) waarin wordt gewezen op het gevaar van toenemende leegstand bij te strakke assortimentsregeling bijvoorbeeld de wijziging van een eigenaar van een winkel. De Raad wijst er ook op dat volgens de bepalingen in het voorontwerp van decreet het mogelijk is dat door middel van een gemeentelijk kleinhandelsreglement, met een eenvoudige beslissing van de gemeenteraad, kan ingegrepen worden in provinciale RUP's inzake de vestiging van kleinhandelszaken, zodat de vestiging van (bepaalde) kleinhandel onmogelijk wordt.

Gelet op de fundamentele bezwaren van de SARO, en gelet op de beperkte meerwaarde van een kleinhandelsreglement ten opzichte van een stedenbouwkundige verordening als instrument van het handelsvestigingsbeleid, wordt het voorzien van een kleinhandelsreglement verlaten.

De Raad van State maakt een voorbehoud bij de verenigbaarheid van de ontworpen afwegingscriteria voor vergunningen (artikelen 4 en 10) met de bepalingen uit de Dienstenrichtlijn rond verboden en aan evaluatie onderworpen eisen. De betreffende bepalingen van de Dienstenrichtlijn laten immers nog veel ruimte voor interpretatie, terwijl de rechtspraak van het Hof van Justitie hieromtrent op heden nog beperkt is. De Raad wijst bij wijze van voorbeeld op de vraag of de in artikel 14, lid 5, van de Dienstenrichtlijn, bepaalde verboden 'economische criteria' zich verzetten tegen de mogelijkheid vervat in artikel 10 van het ontwerp van decreet om kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden af te bakenen en normen op te leggen betreffende de oppervlakte van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen vermeld in artikel 4 van het ontwerp. Voorts rijst de vraag of de 'planningsbepalingen' die op grond van artikel 10 van het ontwerp worden vastgesteld, beschouwd moeten worden als 'kwantitatieve of territoriale beperkingen' in de zin van artikel 15, lid 2, a), van de Dienstenrichtlijn, en of deze alsdan te verantwoorden zijn in het licht van artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn.

Artikel 14, lid 5, van de Dienstenrichtlijn stelt dat dit verbod geen betrekking heeft op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang, redenen die aan de grondslag liggen van de mogelijkheid om kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden af te bakenen en normen op te leggen.

Het moge duidelijk zijn dat kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden niet afgebakend worden omwille van economische criteria, maar omwille van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid.

Herhaald wordt dat beperkingen aan dienstverrichters die mogelijkerwijze opgenomen zouden worden in plannen altijd gemotiveerd moeten worden aan de hand van het effect op de doestellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid (zie punt I.8).

Deze beperkingen moeten verenigbaar zijn met de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn (non-discriminatie, noodzakelijkheid en proportionaliteit).

Daarnaast merkt de Raad terecht op dat de betreffende bepalingen van de Dienstenrichtlijn nog veel ruimte voor interpretatie laten, terwijl de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie hieromtrent op heden nog beperkt is. De decreetgever is zich hiervan bewust en zal de rechtspraak nauwgezet opvolgen.

Overheden die naar aanleiding van artikel 10 van voorliggend ontwerp van decreet ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen opmaken en hierbij beperkingen opleggen aan handelsvestigingen van welke aard, kunnen zich steeds informeren bij de bevoegde administratie, met name om na te vragen of er intussen rechtspraak bestaat die dit soort beperkingen op planniveau aangaat.

In de totstandkomingsprocedure van zowel de RUP's als de stedenbouwkundige verordeningen is een openbaar onderzoek voorzien. Naast het feit dat de bevoegde overheid in het kader van de totstandkomingsprocedure steeds advies zal moeten/kunnen inwinnen van de bevoegde administratie, heeft iedere andere persoon of instantie binnen het openbaar onderzoek de mogelijkheid om bepalingen opgenomen in het RUP of de verordening formeel in vraag te stellen.

Bovendien kan ook het Comité voor Kleinhandel op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Regering een advies formuleren over alle aangelegenheden met betrekking tot het integraal handelsvestigingsbeleid (zie artikel 9). In het kader van de opmaak van RUP's speelt daarnaast de adviseringsverplichting van de bevoegde instantie.

De provincies en gemeenten kunnen op niveau visievorming ook zelf om een advies vragen bij het Comité voor Kleinhandel. De planinitiatieven die zij in de toekomst plannen op te nemen kunnen dus ook bij voorbaat al getoetst worden aan de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.

Indien uit rechtspraak van het Hof van Justitie zou blijken dat bepaalde artikels van voorliggend decreet als niet verenigbaar zouden worden beschouwd met de Dienstenrichtlijn, dan zal het decreet worden aangepast aan deze nieuwe rechtspraak.

Hoofdstuk 4. Omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten

Het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid werd herwerkt om een optimale afstemming te bekomen met het decreet betreffende de omgevingsvergunning dat werd bekrachtigd op 25 april 2014. Er werd daarom afgezien van de juridische basis in het grond- en pandenbeleid. Het ontwerp van decreet integraal handelsvestigingsbeleid staat nu op zichzelf maar wordt, net zoals titel IV van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en titel V van het decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid (DABM) gekoppeld aan het decreet betreffende de omgevingsvergunning.

In dit ontwerp van decreet wordt de socio-economische vergunning opgenomen in de omgevingsvergunning en wordt gesproken van een 'vergunning voor kleinhandelsactiviteiten'. De aanvragen voor zowel de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning als de socio-economische vergunning verlopen via dezelfde procedure. Ook in de gevallen waar er enkel een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten bekomen dient te worden, volgt men de procedures zoals opgenomen in het Omgevingsvergunningsdecreet. Dit betekent een sterke vereenvoudiging van het vergunningensysteem in Vlaanderen.

Er wordt daarmee tegemoetgekomen aan de vraag van de SARO voor een rechtstreekse koppeling aan de omgevingsvergunning en niet aan de stedenbouwkundige vergunning.

Zoals de SARO aangeeft, heeft deze koppeling aan de omgevingsvergunning wel tot gevolg dat wordt afgestapt van de impliciete verlening van de vergunning voor handelsvestigingen die volgens de wet van 13 augustus 2004 geldt bij gebrek aan beslissing van de bevoegde overheid. Het ligt voor de hand dat een volledige procedurele integratie in de omgevingsvergunning ook op dit vlak tot een harmonisatie leidt. De eventuele toepassing van het 'lex silencio'-principe voor de volledige procedure van de omgevingsvergunning, wordt conform het Vlaamse regeerakkoord onderzocht naar aanleiding van het omgevingsvergunningbesluit.

Artikel 11

Artikel 11 bepaalt het toepassingsgebied van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten.

Niemand mag zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten:
1° kleinhandelsactiviteiten uitvoeren in een kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m² in een nieuw op te richten, niet van vergunning vrijgestelde constructie;
2° worden de kleinhandelsactiviteiten uitgevoerd in een kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m² in een bestaand, vergund of hoofdzakelijk vergund gebouw of in tijdelijke vergunde of van vergunning vrijgestelde constructies, speelt de vergunningsplicht als de activiteiten uitgevoerd worden:
   a) gedurende meer dan honderdtachtig dagen per jaar in geval de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften;
   b) gedurende meer dan negentig dagen per jaar in alle andere gevallen.

De betrokken kleinhandelsactiviteiten moeten wel in overeenstemming zijn met de uitdrukkelijke voorwaarden van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen.

Er wordt in dit ontwerp van decreet, in tegenstelling tot de federale wetgeving en het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, opgenomen dat een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten in bestaande, vergunde of hoofdzakelijk vergunde gebouwen of in tijdelijke vergunde of van vergunning vrijgestelde constructies, niet vereist is indien de kleinhandelsactiviteiten minder dan honderdtachtig dagen per jaar duren in het geval de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften. Wanneer de handelsactiviteiten niet verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften bedraagt de termijn negentig dagen. De tijdelijke verkoop van goederen op locaties die in de regel voor andere doeleinden worden gebruikt of de tijdelijke verkoop als pop-upconcept, vallen dus buiten het toepassingsgebied van de vergunningsplicht.

Wanneer de verkoopactiviteiten een continu karakter krijgen en het gebouw hier ook specifiek voor ingericht wordt, dient wel een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten aangevraagd te worden. Dit is, zoals hoger gesteld, vanaf een ingebruikname van het kleinhandelsbedrijf of (eenheid in een) kleinhandelsgeheel voor meer dan negentig of honderdtachtig dagen per jaar.

Onder ingebruikname wordt begrepen dat er geen andere functies mogelijk zijn omdat het pand is voorbehouden voor de handelsactiviteit (uitstallen/bewaren van te verkopen producten, specifieke inrichting, bepaalde openingsuren enzovoort). Bij een tijdelijke handelszaak die ’s zondags gesloten is, wordt dus ook deze zondag meegeteld bij het bepalen van het aantal dagen.

Dit artikel moet samen worden gelezen met artikel 10, 4°, waarin wordt bepaald dat gemeenten de termijnen van 180 dagen en 90 dagen kunnen verkorten met blokken van 30 dagen.

3° een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel uitbreiden als hierdoor de totale netto handelsoppervlakte:
a) meer dan 300 m² groter is dan de vergunde netto handelsoppervlakte;
b) meer dan 20% groter is dan de vergunde netto handelsoppervlakte.

De federale wetgeving voorzag een meldingsplicht voor uitbreidingen kleiner dan 20% van de vergunde oppervlakte met een maximum van 300 m². Met dit ontwerp van decreet wordt opnieuw aangesloten bij deze drempelwaarden.

De meldingsplicht voor kleinere uitbreidingen wordt niet overgenomen zoals ook al het geval was in het voorontwerp van dit ontwerp van decreet. Het schrappen van de meldingsplicht komt de eenvoud van de regeling ten goede. De regeling met betrekking tot verhuizingen in de federale wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen werd ook als te rechtsonzeker ervaren en heeft ongewenste effecten.

4° kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen samenvoegen waarbij de netto handelsoppervlakte na samenvoeging meer dan 400 m² bedraagt;

Ook hier geldt de eenvoudige reden dat de handelsvestiging de grens van 400m² netto handelsoppervlakte overschrijdt en dus vergunningsplichtig is.

5° een belangrijke wijziging van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten doorvoeren in een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m².

Onder belangrijke wijziging van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, vermeld in het eerste lid, 5°, wordt begrepen een wijziging waarbij een categorie van

kleinhandelsactiviteiten het vergunde aantal vierkante meter netto handelsoppervlakte overschrijdt met minstens een van volgende oppervlakten:
a) met 10% van de totale vergunde netto handelsoppervlakte;
b) met 300 m².

Hier wordt steeds uitgegaan van de totale vergunde toestand van de handelszaak.

De vergunning legt het aantal vierkante meter van de totale netto handelsoppervlakte per categorie van kleinhandelsactiviteiten vast.

Enkele voorbeelden:
1° een kleinhandelsbedrijf wordt vergund voor 1100 m² goederen voor persoonsuitrusting. Tien procent van 1100 = 110. Dan mag het bedrijf 110 m² voeding en 110 m² 'andere goederen' verkopen (en dus slechts 880 m² goederen voor persoonsuitrusting) zonder vergunning te moeten vragen voor de assortimentswijziging;
2° een elektrozaak wordt vergund voor 5000 m² 'andere goederen'. Tien procent van 5000 = 500. Toch mag de elektrozaak zonder vergunning voor de assortimentswijziging slechts 300 m² voeding verkopen. De 10 procent wordt immers begrensd op 300 m²;
3° een handelsgeheel wordt vergund voor 7000 m² goederen voor persoonsuitrusting, 3500 m² voeding en 2000 m² 'andere goederen'. Een totale handelsoppervlakte van 12.500 m². Tien procent van 12.500 = 1250. Dit wordt begrensd tot op 300 m². Dus mag het bedrijf 7300 m² goederen voor persoonsuitrusting aanbieden zonder vergunning te moeten vragen voor de assortimentswijziging. Dezelfde redenering geldt voor de voeding. Het bedrijf mag 3800 m² voeding aanbieden zonder vergunning te moeten vragen voor de assortimentswijziging. Ook mag het bedrijf 2300 m² 'andere goederen' aanbieden zonder vergunning te moeten vragen voor de assortimentswijziging.
Dit betekent echter niet dat het bedrijf 7300 + 3800 + 2300 = 13.400 m² verkoopsoppervlakte kan inrichten zonder vergunning. De assortimentswijziging is niet vergunningsplichtig, maar de uitbreiding met meer dan 300 m² wel;
4° een handelsgeheel wordt vergund voor 700 m² goederen voor persoonsuitrusting, 350 m² voeding en 200 m² 'andere goederen'. Een totale handelsoppervlakte van 1250 m². Tien procent van 1250 = 125. Dus mag het bedrijf 825 m² goederen voor persoonsuitrusting aanbieden zonder vergunning te moeten vragen voor de assortimentswijziging.
De zelfde redenering geldt voor de voeding. Het bedrijf mag 475 m² voeding aanbieden zonder vergunning te moeten vragen voor de assortimentswijziging. Ook mag het bedrijf 325 m² 'andere goederen' aanbieden zonder vergunning te moeten vragen voor de assortimentswijziging.

De SARO acht het positief dat in het decreet een definitie is opgenomen van wat onder een belangrijke wijziging moet worden begrepen. De Raad meent niettemin dat het niet de bedoeling kan zijn dat elke kleinere wijziging aan de verhouding tussen de verschillende categorieën aanleiding geeft tot de aanvraag van een vergunningswijziging. De Raad vraagt om de definitie aldus verder te specificeren (onder meer aan de hand van kengetallen, drempels).

In dit ontwerp van decreet wordt enkel een vergunning vereist wanneer de netto handelsoppervlakte die wordt ingenomen door een categorie met meer dan 10 procent toeneemt ten opzichte van de totale vergunde netto handelsoppervlakte met een maximumgrens van 300 m², afgestemd op de vergunningsplicht bij uitbreidingen. Een vergunningsplicht bij iedere wijziging van 10 procent ten opzichte van de vergunde handelsoppervlakte per categorie zou, zoals de SARO aangeeft, aanleiding geven tot een sterke stijging van de vergunningslast.

Bijvoorbeeld: een handelsgeheel van 15.000 m² heeft een oppervlakte persoonsuitrusting van 300 m². Als de vergunningsplicht geldt bij elke wijziging van 10 procent ten opzichte van de vergunde oppervlakte per categorie dan zou dit handelsgeheel 330 m² (300 + 30) persoonsuitrusting kunnen verkopen zonder opnieuw een vergunning te moeten aanvragen. Als de vergunningsplicht geldt ten opzichte van de totale netto handelsoppervlakte met een maximum van 300 m², dan mag er 600 m² (300 m² + 300 m²) persoonsuitrusting verkocht worden. Een uitbreiding van 30 m² vergunningsplichtig maken terwijl een nieuwe handelszaak pas vergunningsplichtig is vanaf 400 m², zou oneven-redig en overdreven zijn. Er werd dan ook gekozen de vergunningsplicht op te leggen met drempelwaarden ten opzichte van de totale netto handelsoppervlakte;

5° een vermindering van de netto handelsoppervlakte of een stopzetting van de handelsactiviteiten is niet vergunningsplichtig.

De SARO stelde vast dat de definitie van 'ontwerp van handelsvestiging' bepaalt dat ook stopzettingen aan een machtiging onderworpen worden. De Raad vraagt om deze optie verder te motiveren en te onderbouwen.

Er wordt in dit ontwerp van decreet duidelijk aangegeven dat dit niet meer het geval is.

Artikel 12

Dit artikel gaat in op de te volgen procedure tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor kleinhandel. De omgevingsvergunning voor kleinhandel wordt verleend overeenkomstig de procedures opgenomen in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning vermeld in artikel 18 en volgende voor de gewone procedure en in artikel 37 en volgende voor de vereenvoudigde procedure.

In de omgevingsvergunning bestaan twee procedures:
– de gewone procedure met openbaar onderzoek en met een mogelijk advies van de omgevingsvergunningscommissies (afdeling 2, decreet Omgevingsvergunning);
– de vereenvoudigde procedure zonder openbaar onderzoek en zonder advies van de omgevingsvergunningscommissies (afdeling 3, decreet Omgevingsvergunning).

De gewone vergunningsprocedure wordt gevolgd als de aanvraag niet ressorteert onder de in artikel 17, §2, van het decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalde gevallen waarin de vereenvoudigde procedure van toepassing is.

In het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering betreffende het decreet Omgevingsvergunning wordt opgenomen in welke gevallen er voor een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten de gewone dan wel de vereenvoudigde procedure gevolgd zal moeten worden.

Aangezien de huidige wet van 2004 niet in het houden van een openbaar onderzoek over een socio-economische vergunning voorziet, lijkt het logisch om die lijn ook in de toekomst aan te houden en zowat alle omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten via de vereenvoudigde procedure te laten verlopen. Als ze gepaard gaan met stedenbouwkundige handelingen of met de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten, en deze aspecten aan een openbaar onderzoek moeten onderworpen worden, dan volgt de hele aanvraag de gewone procedure.

Ook zal niet dit decreet maar het uitvoeringsbesluit bepalen in welke gevallen het advies van het Agentschap Innoveren en Ondernemen noodzakelijk is, en in welke

gevallen dit agentschap het advies van het Comité voor Kleinhandel inwint. Er kan in dat uitvoeringsbesluit een regeling worden opgenomen die niet veel verschilt van de huidige. Zo kan men ervoor opteren om de adviesverplichting vanaf een netto handelsoppervlakte van 1000 m² in te voeren.

De integratie van de vergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten in de omgevingsvergunning betekent een vereenvoudiging van het vergunningensysteem in Vlaanderen. Op dit moment moeten er drie afzonderlijke vergunningsprocedures doorlopen worden, met name voor de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning en de socio-economische vergunning. Elk van deze procedures verloopt op een andere manier, met andere termijnen, andere bevoegdheden, andere beroepsmogelijkheden enzovoort. Het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid vormt de volgende steen van een geïntegreerd vergunningensysteem.

De bevoegde overheid voor het verlenen van vergunningen volgt uit artikel 15 van het decreet van 25 april 2014. Doorgaans zal het college van burgemeester en schepenen de bevoegde overheid zijn. Het zal immers slechts uitzonderlijk zijn dat projecten op de Vlaamse of provinciale lijst zijn opgenomen, of als klasse I zijn ingedeeld.

Artikel 78 en artikel 79 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning bepalen dat de omgevingsvergunning gekoppeld is aan het onroerend goed (de grond) en dat een omgevingsvergunning zonder plichtplegingen overgedragen kan worden. Dit is niet anders voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten. In dit ontwerp van decreet wordt de vergunning gebonden aan de grond zoals de andere omgevingsvergunningen. Hiermee wordt ingegaan op de vraag van de SARO om duidelijkheid te creëren met betrekking tot het houderschap van de vergunning.

De omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten wordt verleend voor een combinatie van een bepaald assortiment op een bepaalde locatie. De vergunning kan dus niet meegenomen worden door de uitbater van de handelszaak naar een andere locatie. Als een handelaar zich vestigt in een pand/locatie waar al een vergunning verleend werd dan kan deze handelszaak zonder nieuwe vergunning van start gaan voor zover en voor zolang de aanwezige vergunning minstens de activiteiten van de exploitant dekt.

Zowel de projectontwikkelaar, de pandeigenaar als de uitbater van de handelszaak kunnen de vergunning aanvragen. Hierdoor zullen sommige handelaars zelf een aanvraag moeten indienen, waar anderen een beroep zullen kunnen doen op de vergunning die al bestaat of die voor hen wordt aangevraagd door de eigenaar of de projectontwikkelaar. Ook in de federale wetgeving konden alle betrokken partijen de vergunning aanvragen, maar werd niet duidelijk gesteld of de vergunning aan de grond, het pand of de houder toekwam.

De SARO acht het opportuun om de integratieoefening van de handelsvestigingsmachtiging rechtstreeks te koppelen aan de omgevingsvergunning, en niet aan de stedenbouwkundige vergunning, omdat op die manier echt werk kan worden gemaakt van vereenvoudiging.

Deze aanbeveling wordt gevolgd; in de voorliggende bepalingen wordt de procedure voor een handelsvestigingsmachtiging volledig geïntegreerd in de procedure voor de omgevingsvergunning. De handelsvestigingsmachtiging wordt aldus herdoopt in de 'omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten'.

De Raad wijst erop dat de voorgestelde integratie van de handelsvestigingsmachtiging in de stedenbouwkundige vergunning enkel negatieve gevolgen heeft, met name het gevoelig oplopen van de beslissingstermijn, de wijziging van de huidige

stilzwijgende goedkeuring door een stilzwijgende weigering, en het sterk uitbreiden van de beroepsprocedures.

Voor de gevallen waarin een project zowel vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten als vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen of een vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen omvat en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, wordt de vergunningsaanvraag voor de drie aspecten gelijktijdig ingediend en behandeld. Dit levert een aanzienlijke tijdswinst op in vergelijking met de situatie waarin deze drie vergunningen volgens afzonderlijke procedures dienen behandeld te worden. Voor een dergelijke geïntegreerde vergunningsaanvraag is het aldus niet mogelijk om een impliciete goedkeuring te voorzien voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten, omdat dit ertoe zou kunnen leiden dat de gewone omgevingsvergunning stilzwijgend wordt geweigerd, maar tegelijk de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten wordt goedgekeurd.

Voor de gevallen waarin enkel een aanvraag van vergunning inzake kleinhandelsactiviteiten vereist is, wordt voorzien dat de vereenvoudigde procedure uit het Omgevingsdecreet kan worden aangewend, waardoor de beslissingstermijn en wachttermijn niet veel verschilt van de termijn voor de huidige vergunning van handelsvestiging.

Artikel 13

Dit artikel gaat in op de beoordelingsgronden voor een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten.

– Eerste lid

De aanvraag voor een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten wordt geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Een kleinhandelsvestiging moet in overeenstemming zijn met de uitdrukkelijke voorwaarden van de geldende stedenbouwkundige vergunning. Indien dit niet het geval is, dient er een nieuwe omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen aangevraagd te worden, zo niet begaat men een inbreuk op de regelgeving ruimtelijke ordening.

– Tweede lid

De aanvraag voor een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten kan worden geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid die gelden als afwegingscriteria, vermeld in artikel 4.

Het gebruik van het werkwoord ‘kunnen’ wil aangeven dat er bij de beoordeling van de vier doelstellingen altijd een vorm van deliberatie nodig is. Een handelsvestigingsvraag kan, bijvoorbeeld, perfect verenigbaar zijn met drie van de vier doelstellingen maar minder met één bepaalde doelstelling waarbij er, ondanks de minder goede verenigbaarheid met één van de doelstellingen, toch gekozen wordt voor het verlenen van de vergunning.

– Derde lid

De bevoegde overheid houdt hierbij rekening met de in de omgeving bestaande toestand en de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.

De bestaande toestand kan aanleiding geven tot het toch vergunnen van kleinhandelszaken of van uitbreidingen van kleinhandelszaken, op plekken waar al een kleinhandelslint bestaat. De bestaande toestand (bijvoorbeeld een onvoldoende brede of veilige weg) kan ook een aanleiding zijn tot het weigeren van aanvragen.

De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen opgenomen zijn in de gemeentelijke en/of de provinciale kleinhandelsvisie. Er kan echter niet uitsluitend naar deze documenten (en al evenmin naar het Vlaams beleidskader) verwezen worden om weigeringen (of vergunningen) te motiveren. De visies of het Vlaams beleidskader hebben geen verordenend karakter. Iedere beslissing moet specifiek gemotiveerd worden aan de hand van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid.

Overwegingen uit beleidskaders waarmee rekening werd gehouden om tot een beslissing over de vergunning te komen, dienen dus overgenomen te worden bij de beoordeling van het desbetreffende vergunningscriterium, een verwijzing naar het beleidskader volstaat niet.

Conform artikel 4.3.2. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten worden geweigerd indien de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan. Deze weigeringsgrond vervalt wanneer het plan geen bindende kracht heeft gekregen binnen de termijn waarbinnen het definitief kan worden vastgesteld.

De SARO heeft bedenkingen bij het feit dat 'de beleidsmatige gewenste ontwikkelingen' en de provinciale en gemeentelijke kleinhandelsreglementen mede de beoordelingsgronden zullen vormen voor de vergunningsaanvragen. De Raad dringt er op aan om het beoordelingskader voor de machtigingen te herformuleren in duidelijke en concrete toetsingscriteria.

Volgens de Raad van State is deze bepaling problematisch, in zoverre de visie, die door de bevoegde overheden wordt vastgesteld overeenkomstig hoofdstuk 2 van het ontwerp van decreet, een beoordelingsgrond vormt bij het al dan niet verlenen van de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten. Een rechtstreekse toetsing aan een visiedocument gaat immers in tegen het gebruikelijke trapsysteem waarbij een visiedocument leidt tot een plan (bijvoorbeeld een ruimtelijk uitvoeringsplan), en dat plan vervolgens een beoordelingsgrond is bij het verlenen van een vergunning. Een visiedocument is daarentegen te vaag om een rechtszekere beoordelingsgrond te bieden.

De bepaling in kwestie is geïnspireerd op een gelijkaardige bepaling in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Artikel 4.3.1, VCRO, luidt:
"§1. Een vergunning wordt geweigerd:
1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:
a) (…),
b) een goede ruimtelijke ordening;
(…)

§2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:
1° (…);
2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;
(…).".

Voorliggend decreet is er op gericht een transparant beleid te voeren waarbij de maatregelen op visie-, plan- en op vergunningenniveau op elkaar afgestemd worden tot één coherent geheel. Het integraal handelsvestigingsbeleid is gebaseerd op vier basisdoelstellingen die de rode draad vormen doorheen het gehele decreet.

Deze bepaling in het decreet maakt deel uit van het streven naar een integrale benadering van het detailhandelsbeleid op visie-, planning- en vergunningenniveau.

Overheden worden er toe aangezet hun visiedocumenten met betrekking tot detailhandel zo concreet mogelijk te baseren op de vier doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid.

Het zijn deze doelstellingen die zullen dienen als beoordelingscriteria van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten. Beslissingen over vergunningsaanvragen worden dan ook voorspelbaarder doordat er aanknoping kan worden gevonden in visiedocumenten (en planningsdocumenten) die bepaalde beslissingen van het lokale of provinciale bestuur onderbouwen.

Dit geeft meer transparantie naar handelaars en projectontwikkelaars toe.

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen moeten duidelijk opgenomen zijn in visiedocumenten die publiek bekendgemaakt zijn én een vertaling vormen van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid.

Dit geldt bij analogie ook voor ruimtelijke structuurplannen.

Artikel 2.1.2, §7, van de VCRO, bepaalt dat ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig attest.

Een loutere verwijzing naar het structuurplan volstaat dus niet om te spreken over beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.[89] Dit betekent evenwel niet dat beleidsdoelstellingen die in een ruimtelijk structuurplan worden geformuleerd, niet door middel van het vergunningenbeleid zouden kunnen worden nagestreefd.[90] Het is dan ook mogelijk dat een vergunningverlenende overheid in haar motivering verwijst naar de beleidslijnen uit het betrokken ruimtelijk structuurplan, zich deze eigen maakt en zich hiermee akkoord verklaard in de vergunningsbeslissing.[91]

Ook inzake handelsvestigingsbeleid is het de bedoeling dat de visie van de betrokken overheid wordt gevormd op basis van de doelstellingen vermeld in artikel 4 van het ontwerp.

[89] RvVb 28 mei 2013, nr. A/2013/0274 in de zaak 1112/0407/A/2/0416.
[90] GwH 6 april 2011, nr. 50/2011; RvVb 3 november 2015, nr. RvVb/A/1516/0188 in de zaak 1011/0944/A/8/0877.
[91] RvVb 10 maart 2015, nr. A/2015/0120 in de zaak 1112/0372/A/2/0338.

Doordat artikel 13 de doelstellingen uit artikel 4 expliciet naar voor schuift als de beoordelingsgrond voor de vergunning, wordt er indirect een verbinding gemaakt met de 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' zoals uitgewerkt in de visie van de betrokken overheid.

Aan het ontwerp van decreet werd toegevoegd dat de beoordeling van een aanvraag tot het bekomen van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten niet kan gebeuren op basis van de toepassing per geval van economische criteria waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelstelling wordt nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.

Door deze bepalingen in het ontwerp van decreet op te nemen, wordt gezorgd voor aansluiting bij de Europese Dienstenrichtlijn.

De Raad van State maakt een voorbehoud bij de verenigbaarheid van het ontworpen vergunningsstelsel (artikelen 11 tot 13 van het ontwerp) met de bepalingen van de Dienstenrichtlijn. Voor wat deze verenigbaarheid betreft, wordt verwezen naar de toetsing aan deze richtlijn in het algemeen deel (zie punt I.8).

Daarnaast merkt de Raad terecht op dat de betreffende bepalingen van de Dienstenrichtlijn nog veel ruimte voor interpretatie laten, terwijl de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie hieromtrent op heden nog beperkt is. Zoals reeds eerder aangegeven is de decreetgever zich hiervan bewust en zal ze de rechtspraak nauwgezet opvolgen.

Hoofdstuk 5. Handelsvestigingsconvenanten

Artikel 14

In dit artikel wordt het nieuw instrument van het 'handelsvestigingsconvenant' besproken.

Het handelsvestigingsconvenant betreft een belangrijke innovatie voor het beleid inzake handelsvestigingen. Een of meer gemeenten en ontwikkelaars of exploitanten van handelsvestigingen kunnen op vrijwillige basis handelsvestigingsconvenanten sluiten. Derden, zoals lokale handelaarscomités, kunnen zich erbij aansluiten.

Enkel de gemeenten kunnen een dergelijk convenant afsluiten, niet de deputaties of de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar.

Handelsvestigingsconvenanten zijn overeenkomsten naar burgerlijk recht waarin afspraken worden gemaakt over:
1° een rationeel aanbod- en locatiebeleid. Dit betekent dat bijkomend aanbod (of de herstructurering van een bestaand aanbod) wordt gelokaliseerd, georganiseerd en gebruikt volgens de principes van kwalitatief ruimtegebruik;
2° gezamenlijke initiatieven en de bekostiging daarvan. Een gezamenlijk initiatief kan er, bijvoorbeeld, in bestaan dat overeengekomen wordt dat gezamenlijke promotie-initiatieven worden genomen;
3° de participatie aan het kernversterkend beleid van de betrokken gemeenten, bijvoorbeeld door een storting in een fonds voor gemeenschappelijk beheer;
4° inspanningsverbintenissen van de gemeenten op het vlak van de facilitering van de stabiliteit van het lokale handelsvestigingsbeleid.

De afspraken in het convenant kunnen geen betrekking hebben op de inhoud van goedkeuringen, machtigingen, vergunningen of subsidies. De gemeenten kunnen desbetreffend geen resultaatsverbintenissen opnemen. Daarom ook dat de convenanten als dusdanig niet kunnen worden beroepen door derden. Het beroep tegen de omgevingsvergunning voor kleinhandel bij de deputatie of bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan zich dus niet uitstrekken tot de inhoud van een handelsvestigingsconvenant.

Een handelsvestigingsconvenant (als contractueel instrument) kan eveneens geen afbreuk doen aan de voorwaarden neergelegd in een RUP, een verordening of een vergunning.

De ontwikkelaars die partij zijn bij een handelsvestigingsconvenant nemen de relevante bepalingen op afdwingbare wijze op in hun overeenkomsten met exploitanten. De exploitanten die partij zijn bij een handelsvestigingsconvenant nemen de relevante bepalingen op afdwingbare wijze op in hun overeenkomsten met huurders of gebruikers. De bedoeling is dat de verbintenissen in de handelsvestigingsconvenant tegenover alle retailpartners gelden en ook in tijd blijven gelden.

De sancties bij miskenning van de verbintenissen opgenomen in een handelsvestigingsconvenant worden conventioneel bepaald. Verondersteld moet worden dat door conventionele schadebedingen de naleving ervan passend kan worden afgedwongen.

Paragraaf 2 stelt dat de partijen bij een handelsvestigingsconvenant het Comité voor Kleinhandel kunnen aanwijzen als bemiddelende instantie bij geschillen omtrent de toepassing van het convenant. Het Comité stelt daartoe een of meerdere bemiddelaars ter beschikking. Er bestaat echter geen subjectief recht in hoofde van de partijen van een handelsvestigingsconvenant op tussenkomst van het Comité voor Kleinhandel. Deze kan de bemiddelingsopdrachten slechts aanvaarden en uitvoeren volgens de capaciteit waarover zij voor deze specifieke opdracht beschikt.

Hoofdstuk 6. Handhaving van het handelsvestigingsbeleid

Afdeling 1. Toezichthouders

Artikel 15

Artikel 15 machtigt de Vlaamse Regering om toezichthouders aan te duiden onder de personeelsleden van het departement en de agentschappen van de Vlaamse overheid. In eerste instantie zullen deze aangeduid worden onder de personeelsleden van het Agentschap Innoveren en Ondernemen. Een latere uitbreiding naar toezichthouders van een omgevingsdepartement is mogelijk. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de opmerking van de SARO (punt 31) om rekening te houden met de noodzakelijke afstemming met de handhaving van de stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning, hetzij de latere omgevingsvergunning en de handhaving hiervan.

Daarnaast kunnen ook personeelsleden van de politiezones als toezichthouders worden aangewezen. Zij oefenen hun toezicht uit binnen de grenzen van de gemeenten die behoren tot die politiezones. De aanstelling van lokale toezichthouders bij de politie kadert in de keuze die is gemaakt om zuiver bestuurlijk te gaan handhaven en toch vanuit lokaal perspectief nog vaststellingen te kunnen doen en aanmaningen en raadgevingen te geven. Gezien het om een zeer beperkt aantal dossiers per jaar gaat, wordt geopteerd om dit toe te vertrouwen aan de grotere politiezones en wordt alzo versnippering tegengegaan.

De Raad van State merkt op dat artikel 15, §1, van het ontwerp van decreet handelt over bevoegdheden voor 'toezichthouders van politiezones' en stelt dat de organisatie van de politie een bevoegdheid van de federale overheid is. De Raad van State stelt dat er evenwel kan worden aangenomen dat het Vlaamse Gewest aan de politie, op grond van artikel 10 van de BWHI 1980, een taak kan toevertrouwen om toezicht te houden op de naleving van bepaalde gewestnormen. Hiernavolgend wordt de desbetreffende verantwoording opgenomen.

Artikel 11 van de BWHI 1980 bepaalt dat de niet-naleving van de decretale bepalingen ook strafbaar kan worden gesteld. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat deze bevoegdheid ook de keuzemogelijkheid voor administratieve sancties inhoudt zoals hoger uiteengezet.[92]

Op heden zijn de taken van de politie inzake opsporing en vervolging bij overtredingen op de wetgeving inzake handelsvestigingen gekaderd in het algemene strafrecht (misdrijven) en put de politie haar bevoegdheid uit de federale wetgeving. Het opnemen van deze misdrijven als inbreuken en het depenaliseren in functie van de administratieve handhaving in dit ontwerp, maakt dat er een regeling dient te worden voorzien zodat de politie deze taken kan blijven verderzetten in het kader van het administratief toezicht. Het zijn dan wel geen daden van gerechtelijke politie meer, maar daden van bestuurlijke politie gekoppeld aan de bijzondere wetgeving inzake handelsvestigingen.

Inzake de leer van de impliciete bevoegdheden dient te worden voldaan aan drie voorwaarden, met name de noodzakelijkheid, de marginale weerslag en de mogelijkheid tot differentiatie.

1) De noodzakelijkheid

Er dient te worden nagegaan of de mogelijkheid tot het aanstellen van personeelsleden van een politiezone in het kader van de toezichtsbevoegdheden bij het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid noodzakelijk is in functie van het doel van de hoofdbevoegdheid.

Als het Vlaamse Gewest over voldoende slagkracht wil beschikken om het handelsvestigingsbeleid binnen het grotere geheel van de omgevingsvergunning te kunnen handhaven, dient zij nog een beroep te kunnen doen op de politie voor het toezicht op de naleving van de vergunningsplicht en de vergunningen inzake handelsvestigingen. Zeker in de eerste fase van preventie en vaststellingen is dit essentieel. Vanuit het Agentschap Innoveren en Ondernemen kan niet worden voorzien in dezelfde structuur en verspreiding van de diensten over het ganse grondgebied van het gewest, nu – zoals hoger uiteengezet – het aantal nieuwe dossiers bij het parket per jaar zeer beperkt is (zo'n twintigtal over de periode 2010-2013).

Het is belangrijk dat men dit vanuit de politiezones, waarbinnen de lokale politie thans de vaststellingen kan doen op basis van de huidige regelgeving, kan blijven doen. Zo niet riskeert men het toezicht in de praktijk in ernstige mate te bemoeilijken.

Dit kadert dus eveneens binnen de noodzaak om de handhaving op de eengemaakte omgevingsvergunning, inclusief aspecten van ruimtelijke ordening en milieuaspecten, te harmoniseren. De politie heeft immers ook met betrekking tot deze aspecten de bevoegdheid om op te treden bij inbreuken.

[92] Zie de algemene toelichting onder nummer 10.

2) Een marginale weerslag

Aangezien de handhaving op de huidige wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van de handelsvestigingen, zoals meermaals gewijzigd, zich richt op het opsporen en vervolgen van misdrijven, heeft elk individueel lid van de politiezone ingevolge het Wetboek van Strafvordering en de wet op het Politieambt op dit ogenblik in principe de taak alsook alle bevoegdheden om desbetreffend vaststellingen enzovoort te doen.

De regeling die hier voorligt heeft op zich geen weerslag op de federale bevoegdheden inzake de organisatie van de politie en de strafopsporing. Er wordt aan de organisatie van de politie niet geraakt. De aanstelling van de toezichthouders gebeurt op het niveau van de eigen federale uitvoerende macht.

Het betreft evenwel een facultatieve mogelijkheid en zal dienen te worden uitgewerkt op basis van afspraken tussen de gewestelijke en federale partners. Zoals gezegd gaat het om een zeer kleine niche binnen het omgevingsrecht.

3) De mogelijkheid tot gedifferentieerde regeling

Binnen de verschillende aspecten van de omgevingsvergunning, meer bepaald inzake milieuhandhaving, is er reeds eerder een regeling inzake de aanstelling van personeelsleden van politiezones voorzien. De voorliggende bepaling voorziet – net zoals artikel 16.3.1 §1, 5°, DABM[93] – in een mogelijkheid om personeelsleden van een politiezone te laten aanstellen als toezichthouder door de bevoegde organen. De beide systemen bestaan reeds naast elkaar.

Er kan derhalve geconcludeerd worden dat in deze een beroep kan gedaan worden op de impliciete bevoegdheden.

Vaststellingen van de inbreuken gebeuren steeds met een verslag van vaststelling door een toezichthouder. De verslagen van vaststelling worden onmiddellijk overgemaakt aan de ambtenaar die wordt aangesteld om bestuurlijke boetes op te leggen, zodat kort op de bal kan gespeeld worden. Verder worden de bevoegdheden van de toezichthouders omschreven, met verwijzing naar het DABM, alsook de verplichtingen, randvoorwaarden en procedures volgens dewelke zij hun toezichtstaak dienen uit te oefenen. Ook dit past in een verdere integratie in het kader van de omgevingsvergunning.

Afdeling 2. Raadgeving en aanmaning

Artikel 16

Zowel gewestelijke toezichthouders als toezichthouders van de politiezones kunnen een raadgeving geven. De raadgeving wordt gegeven voordat er een inbreuk is gepleegd. Zij heeft een louter preventieve werking en kan naast een algemene waarschuwing ook concrete adviezen over de vergunningsplicht, de inhoud van mogelijke voorschriften en de wijze waarop een vergunning moet worden aangevraagd, bevatten.

[93] Zie ook *Parl.St*. Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249 – MvT – pagina 28.

Artikel 17

Ook aanmaningen kunnen zowel door gewestelijke toezichthouders als de toezichthouders van de politiezones gegeven worden. Aanmaningen hebben betrekking op reeds aangevangen inbreuken en zijn er op gericht de inbreuken te doen ophouden. Dit kan hetzij door een vergunning te verkrijgen, hetzij door de activiteiten of minstens het niet legitieme deel van de activiteiten te beëindigen. Het hoofddoel is het regulariseren van de toestand, met voorkeur voor een herstel op vrijwillige basis. Er zal dus bij het vaststellen van de inbreuken in principe eerst een aanmaning gegeven worden zodat de overtreder zich vrijwillig in regel kan stellen binnen een bepaalde termijn. Pas wanneer uit de omstandigheden blijkt dat de aanmaning geen resultaat kan hebben, kunnen verdere stappen in het handhavingstraject overwogen worden. Die verdere stappen komen toe aan de gewestelijke toezichthouders.

Afdeling 3. Bestuurlijke handhaving

Artikel 18

In tegenstelling tot de wet van 13 augustus 2004 voorziet voorliggend ontwerp van decreet in een zuiver bestuurlijke handhaving wat derhalve een volledige depenalisering impliceert. De keuze om enkel het bestuurlijke traject te volgen is ingegeven door het kleine aantal dossiers en de noodzaak om snel resultaat te kunnen boeken zowel op het punitieve als op het curatieve vlak. De mogelijkheid om snel duidelijkheid te verschaffen aan de overtreder of de andere belanghebbenden over de inbreuken en de gevolgen inzake beboeting en bestuurlijke maatregelen, is omwille van de mogelijke economische gevolgen van uitermate belang. Het volledige arsenaal van handhavingsinstrumenten wordt derhalve slechts beperkt ingezet met het oog op eenvoud, snelheid, efficiëntie en rationalisering. Daarbij worden uitgebreide mogelijkheden voorzien om preventief te handhaven waar aangewezen, met de instrumenten van raadgeving en aanmaning, en te beboeten waar gepast.

Dit artikel bepaalt voor welke inbreuken een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Het betreft de schendingen van de vergunningsplicht op zich alsook schendingen tegen wat er in een vergunning is bepaald, zo ook tegen de voorwaarden die zijn opgelegd. Daarnaast is de doorbreking van een stakingsbevel een grond tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete. De opmerking van de SARO (punt 32) over de verzwaring is niet meer van toepassing.

De bestuurlijke geldboete, hiernavolgend steeds afgekort tot ‘de’ of ‘een boete’, is steeds exclusief aangezien er geen strafrechtelijke vervolging en dus ook geen strafrechtelijke boetes meer mogelijk zijn. Er wordt ruimte gelaten voor een sepotbeleid waarbij rekening kan gehouden worden met het vrijwillig ongedaan maken van de inbreuken, zoals bijvoorbeeld via regularisatie van de vergunning of een minnelijke schikking. Zoals hoger gesteld primeert het herstel op de straf. Zowel de overtreder als de opdrachtgever kunnen beboet worden. Hierbij wordt voornamelijk gedacht aan diegene die door middel van de uitbating, de vergunningsplicht miskent, met name de exploitant. De eigenaar van het gebouw draagt hierin geen verantwoordelijkheid.

De Raad van State suggereert in opmerking 15 het woord ‘exclusieve’ te schrappen in al de voorliggende bepalingen gezien in dit decreet geen ‘alternatieve’ bestuurlijke geldboetes zijn voorzien. Dat laatste is inderdaad het geval. Dit decreet dient echter niet op zich te worden gelezen maar in samenhang met de overige regelgevingen waar een gelijkaardig systeem van bestuurlijke handhaving is voorzien, zoals in de milieuregelgeving en de regelgeving van ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed, waar sprake is van alternatieve en exclusieve boetes naast

elkaar. In die regelgevingen wordt de opdeling wel gemaakt en dat komt bijvoorbeeld ook tot uiting bij de bevoegdheden van het handhavingscollege in het DABM waar al deze regelgevingen, ook de voorliggende, samen vermeld worden. Omwille van de transparantie bij de samenlezing wordt ervoor geopteerd deze specificatie te behouden.

De Raad van State geeft in opmerking 16 aan dat het ontwerp niet duidelijk bepaalt wie als 'opdrachtgever' kan worden beschouwd. Dezelfde opmerking werd gemaakt bij het decreet van 22 november 2013 waarbij het tweede lid van artikel 16.4.5, DABM, werd ingevoerd. De aanbeveling van de Raad wordt gevolgd en de voorliggende bepaling in artikel 18 wordt dan ook in dezelfde zin aangepast. Als overtreder wordt beschouwd diegene die de inbreuk heeft gepleegd, 'alsook diegene die de opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een inbreuk uitmaken'. Indien inbreuken op voorliggende bepalingen gepleegd worden omwille van handelingen die buiten de opdracht vallen, dan kan de opdrachtgever hiervoor niet bestuurlijk beboet worden.

Artikel 19

De boete bedraagt maximaal 10.000 euro te vermeerderen met de wettelijke opdeciemen en wordt nader bepaald door de Vlaamse Regering. Zij dient te worden vastgesteld in verhouding tot de aard, de omvang en de ernst van de inbreuk. Er zal ook rekening gehouden worden met de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder de schending heeft gepleegd of beëindigd.

De boete wordt opgelegd door een daartoe aangestelde ambtenaar bij het Agentschap Innoveren en Ondernemen. Deze ambtenaar mag niet de opsteller zijn van het verslag van vaststelling om redenen van onpartijdigheid. Het is niet wenselijk dat diegene die zich bij de beslissing tot het opstellen van een verslag van vaststelling reeds een mening gevormd heeft over het bestaan van de inbreuk, vervolgens gaat oordelen over het opleggen van een boete.

De boete wordt vermenigvuldigd met de wettelijke opdeciemen zodat op heden de effectief te betalen boete maximaal 10.000 euro x 6 of 60.000 euro kan bedragen. De boete zal op maat worden bepaald en om die reden zal ook rekening gehouden worden met de ernst en de frequentie van de feiten. Deze bepaling is er eveneens op gericht om het economische voordeel te ontnemen dat mogelijk wordt genoten door een exploitatie in strijd met de vergunningsplicht. De overtreder kan verplicht worden een geldbedrag te betalen ter waarde van het bruto vermogensvoordeel dat uit de inbreuken is verkregen.

Artikel 20

Voor wat de procedure tot het opleggen van de boete en de voordeelontneming betreft is gekozen om naar analogie de procedure tot het opleggen van een boete, die bepaald is in artikel 16.4.41, §1, en 16.4.43 DABM, te volgen. Hiernavolgend is ook een beroep mogelijk bij het Handhavingscollege, dat als rechter met volle rechtsmacht in de zin van artikel 6, EVRM, uitspraak doet over de zaak. De beslissingen van het Handhavingscollege zijn op hun beurt nog vatbaar voor cassatieberoep bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. Dit anticipeert volledig met wat er is voorzien voor de handhaving van de omgevingsvergunning.

Gelet op eerdere adviezen van de Raad van State wordt voorzien in de mogelijkheid van uitstel van tenuitvoerlegging gedurende een proefperiode van één tot drie jaar. Een veroordeling tot een boete wegens een nieuwe inbreuk op de bepalingen van dit decreet, gepleegd tijdens de proefperiode, doet het uitstel van rechtswege vervallen.

De verjaringstermijnen voor het opleggen van een boete lopen tot drie jaar na het beëindigen van de inbreuk.

Er is na advies van de Raad van State nog een technische aanpassing gedaan gelet op het tijdsverloop. Inmiddels zijn de bepalingen met betrekking tot de rechtspleging voorzien in het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, waaronder het Milieuhandhavingscollege of later Handhavingscollege, op 1 januari 2015 in werking getreden. Dit dient dan ook te worden aangepast.

Inzake de inwerkingtreding van afdeling 6 is verder bepaald dat dit ten vroegste één jaar na de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning zal gebeuren. Op dat ogenblik zal het Milieuhandhavingscollege reeds omgevormd zijn naar het Handhavingscollege. Ook dat vergt een aanpassing in de terminologie.

Artikel 21

De invordering van de boetes, voordeelontnemingen en kosten gebeurt door de diensten bij het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie ten voordele van het Hermesfonds. Dit is conform de regeling die is voorzien in het kader van de handhaving van de omgevingsvergunning. De verjaringstermijn voor de uitvoering van de invordering is eveneens naar analogie overgenomen en bedraagt 365 dagen.

Afdeling 4. Bestuurlijke maatregelen

Onderafdeling 1. Basisbepalingen

De gewestelijke toezichthouders kunnen bestuurlijke maatregelen opleggen. Dit staat los van het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete. Het principe om deze maatregelen vanuit het federale, thans gewestelijke niveau, op te leggen, werd behouden uit de bestaande wetgeving. Het minieme aantal dossiers en de nood aan uniformiteit maken deze keuze evident. De bestuurlijke maatregelen bestaan uit stakingsbevelen, bevelen tot bestuurlijke maatregelen en minnelijke schikkingen. In artikel 16 van de wet van 13 augustus 2004 was enkel een bevel tot onderbreking gekend. Het bevel tot bestuurlijke maatregelen en de minnelijke schikking zijn instrumenten die worden ingevoerd met het oog op de afstemming met de handhaving van de omgevingsvergunning.

Artikel 22

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Onderafdeling 2. Het stakingsbevel

Artikel 23

In de wet van 13 augustus 2004 was ook al voorzien dat mondeling het bevel kon worden gegeven om de werken te onderbreken naar model van het stakingsbevel in de VCRO. Voorliggend ontwerp van decreet voorziet in de mogelijkheid om de kleinhandelsactiviteiten en de daarmee verbonden activiteiten geheel of gedeeltelijk te staken. Deze regeling neemt het model van procedure inzake de handhaving van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen over, maar dan aangepast aan de economische activiteiten die verband houden met de uitbating van een handelsvestiging en die preventief dienen stopgezet te worden in afwachting van een definitieve maatregel of een regularisatie. De daarmee verbonden activiteiten worden op niet limitatieve wijze gedefinieerd en doelen op alles wat samenhangt met loutere kleinhandel. Zo zullen ook het gebruiks-

klaar maken van het kleinhandelsbedrijf, bijvoorbeeld het buiten plaatsen van winkelkarretjes, kunnen gestaakt worden. Met andere woorden, alle activiteiten in de meest ruime zin die samenhangen met de (geplande) uitbating op het terrein kunnen gestaakt worden. Uiteraard zullen hierbij de motiveringsplicht alsook de algemene beginselen inzake proportionaliteit en redelijkheid dienen gerespecteerd te worden. Het betreft een voorlopige en preventieve maatregel die verder nog gevolgd zal worden door een definitieve beslissing. De klassieke procedure om op te komen tegen een stakingsbevel voor de kortgedingrechter, is ook hier van toepassing.

De Raad van State merkt onder algemene opmerking nr. 7 op dat de artikelen 23, §3, en 57, van het ontwerp handelen over de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, respectievelijk van koophandel.

Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscolleges behoort in beginsel tot de (residuaire) bevoegdheid van de federale wetgever, en de gemeenschappen en de gewesten kunnen dit terrein slechts betreden mits zij een beroep kunnen doen op artikel 10 van de BWHI 1980.

In artikel 16, §2, van de op te heffen wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning op handelsvestigingen, is thans ook voorzien in een kortgedingprocedure bij voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg om de opheffing van de maatregel te bekomen als volgt:
"§2. De bovenvermelde ambtenaren zijn bevoegd om alle maatregelen te treffen, met inbegrip van de verzegeling, om de onmiddellijke toepassing van het bevel tot onderbreking van de werken, het verbod op het in exploitatie nemen of de bekrachtigingbeslissing te waarborgen.

Het proces-verbaal van de vaststelling en de bekrachtigingbeslissing worden per aangetekend schrijven met ontvangstbericht, ter kennis gebracht van, naargelang het geval, de opdrachtgever, de eigenaar of de uitbater en van de persoon of de aannemer die het werk uitvoert.

De betrokkene kan in kortgeding de opheffing van de maatregel vorderen tegen het Rijk of de gemeente naargelang de bekrachtigingbeslissing door de bevoegde minister of door de burgemeester ter kennis werd gebracht.

De vordering wordt voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in het ambtsgebied gebracht, waarbinnen de vaststellingen werden gedaan. Boek II, titel VI, deel IV, van het Gerechtelijk Wetboek is van toepassing op de inleiding en het onderzoek van de vordering.

Al wie geen gevolg zal gegeven hebben aan het bovenvermelde bevel of aan de bekrachtigingbeslissing, wordt gestraft, met een gevangenisstraf van een maand tot één jaar en met een boete van 26 tot 2.000 euro of enkel met één van deze straffen.".

Bij de overheveling van de bevoegdheden inzake handelsvestigingen naar de gewesten heeft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de regeling voor handelsvestigingen volledig geïntegreerd in het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, waarin in artikel 302 eveneens een procedure tot staking van de werken is voorzien met een mogelijkheid tot opheffing bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg. De Waalse tegenhanger, met name het decreet van 5 februari 2015 betreffende de handelsvestigingen, voorziet in artikel 69 bij stakingsbevelen dezelfde bevoegdheid voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg.

Inzake de leer van de impliciete bevoegdheden dient te worden voldaan aan drie voorwaarden, met name de noodzakelijkheid, de marginale weerslag en de mogelijkheid tot differentiatie.

1) De noodzakelijkheid

Er dient te worden nagegaan of het behoud van de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg noodzakelijk is in functie van het doel van de hoofdbevoegdheid.

De bevoegdheid inzake stakingsbevelen, en daarbij horende opgebouwde expertise en kennis, is al decennia lang in handen van de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg over de verschillende beleidsdomeinen heen. Zo is deze regeling bijvoorbeeld ook in het artikel 11.5.5. van het Onroerenderfgoeddecreet terug te vinden.

Rekening houdend met de integratie van de handelsvestigingsvergunning in de omgevingsvergunning, is het te verantwoorden dat er bij het stakingsbevel dat naar model van de VCRO (huidig artikel 6.1.47 en volgende dat na inwerkingtreding van artikel 83 van het decreet van 25 april 2014 inzake de handhaving van de omgevingsvergunning wordt hernummerd naar artikel 6.4.4, VCRO) is overgenomen in voorliggend ontwerp, voor wordt geopteerd om procedure voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te behouden.

Zo kunnen onder meer in het kader van de omgevingsvergunning aspecten van ruimtelijke ordening en handelsvestigingen samengaan gezien de algemene vereiste van verenigbaarheid van de kleinhandelsactiviteiten met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften en de inbedding van kleinhandelsbepalingen in RUP's. Bij de handhaving van de omgevingsvergunning zullen stakingsbevelen op grond van de VCRO en van voorliggend ontwerp van decreet in sommige gevallen parallel kunnen opgelegd worden zodat de beoordeling redelijkerwijs moet toekomen aan één gespecialiseerde rechter.

2) Een marginale weerslag

Zoals hoger meermaals uiteengezet gaat het met betrekking tot handelsvestigingen om een zeer kleine niche en betreft het een behoud van de reeds bestaande bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg inzake stakingsbevelen. De weerslag op de federale justitiële ordening is derhalve marginaal.

3) De mogelijkheid tot gedifferentieerde regeling

Een gedifferentieerde regeling zou mogelijk zijn door bijvoorbeeld de controle op de stakingsbevelen bij een administratieve rechtbank te leggen, hoewel blijkt dat de verschillende gewesten quasi unaniem voor dezelfde regeling hebben gekozen en de bevoegdheid bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg hebben behouden.

Er kan geconcludeerd worden dat in deze een beroep kan gedaan worden op de impliciete bevoegdheden.

Onderafdeling 3. Het bevel tot bestuurlijke maatregelen

Artikel 24

Volledig nieuw is het bevel tot opleggen van bestuurlijke maatregelen middels een bestuurlijk besluit. Dit maakt een actieve tussenkomst van de gewestelijke toezichthouder mogelijk met het oog op het beëindigen van de inbreuken. Het bevel wordt in een bestuurlijk besluit opgenomen en is uitvoerbaar zoals een vonnis. Deze regeling is gestoeld op het DABM en de handhaving van de omgevingsvergunning.

De opgelegde maatregelen houden uiteraard allen verband met de kleinhandelsactiviteiten en gaan van het stopzetten van activiteiten en het verwijderen van producten tot een betredings- en zelfs exploitatieverbod, geheel dan wel deels. Een combinatie van maatregelen is mogelijk. De regel van noodzakelijkheid houdt in dat de maatregelen die worden opgelegd noodzakelijk zijn, niet meer niet minder. Dit maakt het dus mogelijk de maatregelen op maat te combineren. Hierbij kunnen ook een uitvoeringstermijn en een dwangsom worden opgelegd.

De bestuurlijke maatregel kan worden ingetrokken op verzoek van elke belanghebbende gezien de overtreder in sommige gevallen misschien niet de meest gerede partij zal zijn om voor de handelsvestiging op te komen en de nodige vergunningen aan te vragen of wijzigingen door te voeren in de handelsactiviteiten. Ook het beroep bij de Vlaamse Regering, en dus bij delegatie bij de bevoegde vakminister, kan worden ingesteld door elke belanghebbende.

Bij vrijwillige uitvoering van de maatregelen rust op de overtreder of elke andere belanghebbende de plicht om dit zelf te melden aan de toezichthouder. Deze laatste komt dan onverwijld langs ter controle en stelt een verslag van uitvoering op waarbij de beëindiging van de inbreuk geacteerd kan worden.

Een bestuurlijk besluit kan geen afbreuk doen aan gerechtelijke uitspraken die op grond van de vroegere wetgeving zijn uitgesproken.

Onderafdeling 4. De minnelijke schikking

Artikel 25

De minnelijke schikking is een consensueel alternatief op de bestuurlijke maatregelen en kan dus ook met de overtreder en elke belanghebbende worden afgesloten. De maatregelen zijn dezelfde als diegene die gedwongen kunnen opgelegd worden, maar hier zal er via inspraak en informatieverschaffing door en aan de overtreder of belanghebbende tot een gedragen oplossing gekomen worden waarbij het element van de vrijwillige medewerking van groot belang wordt geacht. Er kunnen ook modaliteiten afgesproken worden inzake uitvoeringstermijnen en fasering. De maximum termijn voor de uitvoering van de afspraken kan evenwel niet langer dan zes maanden bedragen omdat dit anders een oneigenlijke vergunning inhoudt.

Een aanvraag tot minnelijke schikking schorst de gemeenrechtelijke verjaringstermijn van het opleggen van een bevel tot bestuurlijke maatregelen, tot op het moment dat er een beslissing is genomen. De belanghebbende zal zich sterk dienen te maken (artikel 1120, B.W.) voor de belanghebbenden die niet betrokken zijn bij de minnelijke schikking.

Artikel 26

De minnelijke schikking wordt formeel op schrift gesteld. De naleving van deze afspraken wordt bevestigd in een verslag van uitvoering. Bij gebreke aan vrijwillige uitvoering, kan de minnelijke schikking omgezet worden in een bevel tot bestuurlijke maatregelen.

Afdeling 6. Diverse bepalingen

Artikel 27

Dit artikel voorziet in een principieel recht voor de kopers of huurders van een goed dat het voorwerp uitmaakt of kan uitmaken van een bestuurlijke maatregelen, om de nietigverklaring van de koop of huur te vorderen, wanneer zij in

het ongewisse zijn gelaten omtrent de bestaande inbreuken op het voorliggende decreet. Deze bepaling laat het gemene recht inzake koop, huur en handelshuur onaangeroerd.

De Raad van State geeft in opmerking 17 aan dat het ontwerp niet in overeenstemming is met de memorie van toelichting gezien de beperking van de regeling tot de personen 'die in het ongewisse zijn gelaten' niet tot uiting komt in de regelgeving zelf. De aanbeveling van de Raad wordt gevolgd en aan de voorliggende bepaling van artikel 27 wordt een tweede lid toegevoegd waarin wordt voorzien dat de vernietiging niet meer kan ingeroepen worden door de partij die in de titel expliciet op de hoogte is gesteld van de inbreuk en uitdrukkelijk afstand heeft gedaan. Met andere woorden, eens men uitdrukkelijk in kennis is gesteld en afstand heeft gedaan, kan men zich hierop niet meer beroepen. Er wordt hiermee dus indirect ook een beperkte informatieplicht ingevoerd via de titel.

In het eerste lid wordt conform de aanbeveling van de Raad nog een uitbreiding gedaan van koop en huur naar andere zakelijke genotsrechten waaronder begrepen erfpacht, opstal en vruchtgebruik. Het gaat bijvoorbeeld niet over verkrijgingen waarbij eenzijdige rechtshandelingen om niet gesteld worden zoals schenkingen, noch worden erfenissen of andere overdrachten ten algemenen titel hieronder begrepen. De nietigverklaring kan enkel worden ingeroepen door de medecontractanten voor zover het de overtreder zelf niet betreft.

Hoofdstuk 7. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid

Artikel 28

De bevoegdheidsuitbreiding van het Milieuhandhavingscollege wordt opgenomen in het algemene artikel 16.1.1 dat het toepassingsgebied van titel XVI van het DABM bepaalt.

Artikel 29

In artikel 16.4.19, DABM, wordt specifiek opgenomen dat het Milieuhandhavingscollege uitspraak doet over de beroepen tegen de beslissingen inzake de boetes en voordeelontnemingen.

Er wordt na advies van de Raad van State nog een technische aanpassing gedaan aan de indeling en de nummering van het artikel zonder evenwel de inhoud te wijzigen, gezien dit artikel via andere decreten ook nog in die zin gewijzigd wordt.

Afdeling 2. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)

Artikel 30

Dit artikel wijzigt artikel 2.3.1, VCRO, zodat gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen in de toekomst aan een openbaar onderzoek onderworpen zullen worden.

Dit openbaar onderzoek duurt 30 dagen en zal worden aangekondigd minstens door een bericht in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere regels rond het openbaar onderzoek op te maken.

De mogelijkheden en grenzen die gelden aan de mogelijkheid van vaststelling van een stedenbouwkundige verordening blijven gelden:
– zo kunnen stedenbouwkundige verordeningen slechts de nodige stedenbouwkundige voorschriften bevatten voor de opgesomde aspecten;
– moeten de voorschriften van stedenbouwkundige aard zijn;
– moet de verordening in overeenstemming zijn met de bestaande regelgeving voor de materie in kwestie.

Artikel 31

Dit artikel wijzigt artikel 2.3.2, VCRO, zodat provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen in de toekomst aan een openbaar onderzoek onderworpen zullen worden.

Net als bij een gewestelijke stedenbouwkundige verordening duurt het openbaar onderzoek 30 dagen en zal het minstens door een bericht in het Belgisch Staatsblad worden aangekondigd.

Ook hier wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere regels rond het openbaar onderzoek op te maken.

Artikel 32

Artikel 5.6.7 van de VCRO regelt hoe binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening de toetsing aan stedenbouwkundige voorschriften gebeurt. Dit artikel werd qua terminologie gewijzigd door het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (wijziging is nog niet in werking getreden). Het is nu nodig om kleinhandelsactiviteiten ook toe te voegen.

Afdeling 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende Vlaamse bestuursrechtscolleges

Artikel 33

Artikel 21 van het decreet van 4 april 2014 betreffende Vlaamse bestuursrechtscolleges stelt nu al de leidend ambtenaren van de Departementen Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) en Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) vrij van de betaling van rolrechten als ze een procedure aanspannen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. En dat omdat deze betaling een loutere vestzak-broekzakoperatie zou zijn. Het is logisch om ook de leidend ambtenaar van het Agentschap Innoveren en Ondernemen vrij te stellen van het rolrecht.

Afdeling 4. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Artikel 34

In artikel 2, eerste lid, 8°, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning moet de definitie van het begrip ‘project’ uitgebreid worden met de kleinhandelsactiviteiten.

In het tweede lid wordt voor de definities niet enkel meer verwezen naar de definities van VCRO en DABM, maar ook naar deze van artikel 2 van dit decreet.

Artikel 35

Artikel 3 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning is het doelstellingenartikel van dat decreet. Het verwijst door deze wijziging niet enkel meer naar VCRO en DABM, maar ook naar dit decreet.

Artikel 36

Artikel 5 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalt het toepassingsgebied van het decreet. Het geeft aan dat het Omgevingsvergunningsdecreet van toepassing is op projecten die zijn onderworpen aan:
a) het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen als vermeld in artikel 4.2.1 van de VCRO;
b) het verkavelen van gronden als vermeld in artikel 4.2.15 van de VCRO;
c) de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of tweede klasse als vermeld in artikel 5.2.1 van het DABM.

Hieraan wordt een vierde punt d) toegevoegd, met name de vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten als vermeld in artikel 11 van dit decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.

Artikel 37

Artikel 18, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, bevat momenteel de regeling voor aanvragen die zowel vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen als de vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten omvatten die onlosmakelijk verbonden zijn.

Het kan echter ook voorvallen dat een project zowel vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten als vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen of een vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten omvat en die aspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Om te voorkomen dat men een vergunning bekomt voor het bouwen van een gebouw met de functie handel maar nadien geen vergunning verkrijgt voor het kleinhandelsbedrijf dat zich in het gebouw wil vestigen, wordt ervoor geopteerd om een generieke koppelingsregeling in te schrijven, en niet een koppelingsregeling analoog aan ruimtelijke ordening-milieu uit te werken.

Omvat een project meerdere aspecten die op basis van de in artikel 5 vermelde decreten[94] vergunningsplichtig zijn, en zijn deze aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden, dan moet de vergunningsaanvraag ingediend worden voor de betrokken aspecten gezamenlijk.

Zo zal het bouwen van een handelsgebouw voor een specifieke handelsactiviteit onlosmakelijk verbonden zijn met de handelsuitbating en moeten beide vergunningen in principe gelijktijdig aangevraagd worden.

Worden handelsgebouwen aangevraagd door een bouwpromotor die op dat ogenblik nog geen zicht heeft op welke uitbater zich in de gebouwen zal vestigen, dan heeft de promotor ook nog geen zicht op het assortiment dat zal aangeboden worden.

Het zal dan nodig zijn dat de promotor in de aanvraag tot omgevingsvergunning een 'voorlopig' assortiment opgeeft. Dit moet gebeuren om leegstand te vermij-

[94] De VCRO, het DABM en voorliggend decreet.

den wanneer bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten in een later stadium de gewenste activiteiten niet toegelaten kunnen worden op die locatie. Als de uitbater later bekend wordt, hoeft de eigenaar of de uitbater enkel een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten aan te vragen als hij een belangrijke assortimentswijziging wil doorvoeren.

Een aanvraag voor kleinhandelsactiviteiten die wordt ingediend zonder dat de stedenbouwkundige handelingen worden aangevraagd, is onontvankelijk wegens strijdigheid met artikel 18.

De vergunningen zijn verder gebonden aan dezelfde grond maar niet aan elkaar.

Na afbraak van het vergunde gebouw kan er dus een nieuwbouw komen die dezelfde handelsactiviteit met dezelfde categorieën (minder dan 10% verschil van de vergunde situatie) voorziet zonder dat men de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten moet wijzigen. In dit geval moet men dus enkel een nieuwe vergunning verkrijgen voor de stedenbouwkundige handelingen. Er wordt dan in het vergunningsdossier aangegeven dat de vergunning voor kleinhandel identiek blijft. De procedure voor de omgevingsvergunning voor het deel kleinhandel moet dus niet mee doorlopen worden.

Artikel 38

De Raad van State verwijst in zijn advies naar artikel 6, §1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen[95], om aan te geven dat de Vlaamse gewestwetgever de algemene bevoegdheid heeft om regelend op te treden inzake het beleid van de handelsvestigingen, dat valt onder de ruimere term 'vestigingsvoorwaarden'.

Artikel 6, §5bis, van voornoemde bijzondere wet bevat een verplichting tot kennisgeving en overleg bij de toekenning van een vergunning voor een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte van meer dan 20.000 m² gelegen op een afstand van minder dan 20 kilometer van een ander gewest of van verschillende andere gewesten.

De memorie van toelichting bij dit artikel geeft aan waarom dergelijke kennisgeving en overleg wenselijk zijn.

De Raad beveelt, omwille van de rechtszekerheid, aan om aan de tekst van het om advies voorgelegde ontwerp, of minstens aan de toelichting, een verwijzing naar artikel 6, §5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toe te voegen. Dit geldt in het bijzonder omdat de Vlaamse Regering, op wie de in die bepaling opgenomen verplichting tot kennisgeving rust, in beginsel niet betrokken is bij de toekenning van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten.

Deze verwijzing naar artikel 6, §5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt opgenomen in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, daar de verplichting speelt in het kader van de toekenning van een omgevingsvergunning voor (welbepaalde) kleinhandelsactiviteiten.

Deze invoeging slaat op de gewone vergunningsprocedure.

[95] "6° de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen;".

Artikel 39

Artikel 29 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalt de beoordelingsgronden voor vergunningsaanvragen.

Hieraan worden de beoordelingsgronden van dit decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid toegevoegd.

Door te spreken over 'bepaald bij of krachtens' wordt verduidelijkt dat niet alleen de decretale beoordelingsgronden getoetst moeten worden, maar ook de gronden die opgenomen zijn in besluiten ter uitvoering van de betrokken decreten.

Artikel 40

Voor de toelichting van de wijziging van artikel 37 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning, zie de toelichting bij de wijziging van artikel 18.

Artikel 41

Ook bij de vereenvoudigde procedure voegen we een verwijzing naar artikel 6, §5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toe, ook al verwachten we redelijkerwijze dat aanvragen voor een vergunning voor een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte van meer dan 20.000 m² gelegen op een afstand van minder dan 20 kilometer van een ander gewest of van verschillende andere gewesten, de gewone vergunningsprocedure zullen volgen.

Zie ook de toelichting bij artikel 38.

Artikel 42

Voor de toelichting van de wijziging van artikel 44 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning, zie de toelichting bij de wijziging van artikel 29.

Artikel 43

Dit artikel brengt een toevoeging aan artikel 53 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning. Dit is het artikel waarin wordt bepaald wie het beroep kan instellen.

Het beroep kan bij de omgevingsvergunning worden ingesteld door:
1° de vergunningsaanvrager, de vergunninghouder of de exploitant;
2° het betrokken publiek;
3° de leidend ambtenaar van de adviesinstanties of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde als de adviesinstantie tijdig advies heeft verstrekt of als aan hem ten onrechte niet om advies werd verzocht;
4° het college van burgemeester en schepenen als het tijdig advies heeft verstrekt of als het ten onrechte niet om advies werd verzocht;
5° de leidend ambtenaar van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde;
6° de leidend ambtenaar van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde.

Hieraan wordt vanzelfsprekend een zevende punt toegevoegd:

"7° de leidend ambtenaar van het Agentschap Innoveren en Ondernemen of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat.".

De SARO merkt op dat de beroepsmogelijkheden sterk worden uitgebreid ten opzichte van de huidige regeling. Naast de aanvrager kunnen nu ook het Agentschap Innoveren en Ondernemen en 'elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de machtiging waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten geacht worden belanghebbende te zijn' beroep aantekenen.

In de huidige wetgeving inzake handelsvestigingen kunnen enkel de aanvrager en het NSECD of zeven leden van het NSECD in beroep gaan. Door de uitbreiding van deze beroepsmogelijkheden zou het aantal vergunningsdossiers kunnen stijgen waardoor er meer onzekerheid is voor de aanvragers van de vergunning. Zeker voor nieuwe vestigingen is het plausibel dat ook derde belanghebbenden, zoals omwonenden, in beroep zullen gaan. Echter, ook op dit moment kan er voor deze nieuwe vestigingen in beroep worden gegaan maar dan wel rechtstreeks bij de Raad van State of via de stedenbouwkundige vergunningsprocedure. Aangezien de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten en de vergunning voor stedenbouwkundige handelingen bij nieuwe vestigingen nu samen zullen aangevraagd worden via de procedure van de omgevingsvergunning, wordt verwacht dat het aantal beroepsdossiers niet zo sterk zal stijgen.

De raad merkt op dat door de voorziene integratie een afzonderlijk beroep tegen uitsluitend de handelsvestigingsmachtiging niet meer mogelijk is. Voor gevallen waar via een enkelvoudige procedure enkel een vergunning voor de kleinhandelsactiviteiten wordt aangevraagd, kan in beroep gegaan worden uitsluitend tegen de beslissing inzake de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten. Het gaat hier voornamelijk om vergunningsaanvragen voor wijzigingen in de categorieën van kleinhandelsactiviteiten.

Artikel 44

Aan het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning wordt een artikel 57/1 toegevoegd dat aangeeft dat beroepen over aanvragen die uitsluitend kleinhandelsactiviteiten omvatten en die louter gebaseerd zijn op economische criteria, onontvankelijk zijn.

Als we deze bepaling niet opnemen, dan moeten dergelijke beroepen inhoudelijk behandeld worden. Door het devolutief karakter van het beroep moet de beroepsinstantie zich over de aanvraag uitspreken en niet enkel de beroepsargumenten behandelen. Het lijkt ongewenst dat dit gebeurt, in die gevallen dat de beroepsindiener enkel (door de Dienstenrichtlijn verboden) economische argumenten zoals schrik voor concurrentievervalsing en dergelijke, aanhaalt in zijn beroepsschrift.

Deze bepaling laat toe dergelijke beroepen binnen de dertig dagen als onontvankelijk af te wijzen. De beroepsprocedure kan op die manier niet door concurrenten gehanteerd worden om economische achterstand te veroorzaken bij de aanvrager van de vergunning door de vertraging die opgelopen wordt tijdens de beroepsprocedure.

Daarenboven is het de bevoegde overheid verboden om een vergunning te beoordelen op basis van economische criteria, gehanteerd voor het behalen van economische doelstellingen.

Door deze bepalingen in het decreet op te nemen, wordt gezorgd voor aansluiting bij de Europese Dienstenrichtlijn.

Artikel 45

Artikel 68, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, bevat een limitatieve lijst van gevallen waarin een tijdelijke vergunning kan worden verleend. Dit is immers een uitzondering op het principe dat omgevingsvergunningen van onbepaalde duur zijn. We voegen een punt 10° toe dat stelt dat projecten die kleinhandelsactiviteiten omvatten een tijdelijke vergunning kunnen bekomen voor niet langer dan 12 maanden. Dit is interessant voor tijdelijke handelszaken. Als de 12 maanden niet lang genoeg zijn, kan een nieuwe tijdelijke vergunning worden gevraagd.

Omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten kunnen ook in andere gevallen dan punt 10° tijdelijk zijn. Zo kan bijvoorbeeld ook gebruikgemaakt worden van punt 1° (op verzoek van de vergunningsaanvrager). In die gevallen hoeft de tijdelijke vergunning niet voor maximaal 12 maanden te worden gegeven, maar kunnen ook vergunningen voor een langere duur worden verleend.

Het is niet de bedoeling dat nieuwe gebouwen worden opgericht voor de uitbating van een tijdelijk vergunde handelszaak. Deze gebouwen zouden nadien leeg komen te staan of er wordt een nieuwe vergunning aangevraagd en dit op een plek waar de bevoegde overheid beslist heeft dat er maar tijdelijk een bepaalde functie kan uitgevoerd worden in functie van de specifieke omstandigheden. Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen wordt aangevraagd in functie van de definitieve invulling van een pand. Een tijdelijke vergunning wordt daarom enkel verleend in bestaande gebouwen of in tijdelijke constructies.

Als een bevoegde overheid een tijdelijke vergunning verleent dan dient deze beslissing gemotiveerd te worden. Er wordt een reden opgegeven voor de keuze van de aflevering van een tijdelijke vergunning.

Een reden kan zijn dat er gedurende de renovatie van de 'echte' handelszaak, een tijdelijke vergunning wordt verleend in de nabije omgeving zodat de handelaar zijn handelsactiviteiten kan verderzetten tijdens de renovatiewerken. Een andere reden voor een tijdelijke vergunning kan zijn dat er gewacht wordt op de verdere ontwikkeling van een detailhandelszone waar de handelaar in kwestie een perceel aangekocht heeft of er een pand aan hem verhuurd zal worden. Ook andere redenen zijn mogelijk, maar ze moeten steeds duidelijk vermeld worden in de beslissing. Een bevoegde overheid mag dus niet willekeurig beslissen om tijdelijke vergunningen af te leveren.

Artikel 46

Aan het decreet betreffende de omgevingsvergunning wordt een artikel 73/1 toegevoegd dat aangeeft dat de bevoegde overheid voorwaarden kan verbinden aan de uitvoering van de omgevingsvergunningen voor kleinhandel.

Dit werd niet expliciet opgenomen in de wet van 13 augustus 2004 maar het verbinden van voorwaarden aan socio-economische vergunningen was niet verboden. Aangezien de federale wetgeving het niet expliciet vermeldde maar het ook niet verbood werd gekeken naar andere wetgeving waaraan lokale overheden moeten voldoen bij het verlenen van vergunningen. In het Gemeentedecreet en het OCMW-decreet zijn er geen specifieke bepalingen hierover opgenomen. De gemeente beslist dus autonoom maar moet uiteraard wel andere regelgevingen respecteren. Bovendien spreekt het ook voor zich dat de beginselen van behoorlijk bestuur (gelijkheidsbeginsel, redelijkheidsbeginsel, proportionaliteit enzovoort) gerespecteerd moeten worden. Uiteraard moet ook de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen gerespecteerd worden, ook bij het verlenen van tijdelijke vergunningen. Het verbinden van voor-

waarden aan socio-economische vergunningen wordt in de praktijk dan ook gedaan. Deze expliciete vermelding in het decreet betreffende de omgevingsvergunning verandert dus niets aan de huidige praktijk of aan wat juridisch mogelijk is.

Artikel 47

Aangezien we regels moeten opnemen inzake het verval van omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten, moet het opschrift van afdeling 1 worden aangepast.

Artikel 48

Artikel 99 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning wordt aangevuld met een vervaltermijn van vijf jaar voor de omgevingsvergunning voor kleinhandel.

Artikel 99, §1, decreet Omgevingsvergunning luidt als volgt:
"§1. De omgevingsvergunning vervalt van rechtswege in elk van de volgende gevallen:
1° als de verwezenlijking van de vergunde stedenbouwkundige handelingen niet wordt gestart binnen de twee jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning;
2° als het uitvoeren van de vergunde stedenbouwkundige handelingen meer dan drie opeenvolgende jaren wordt onderbroken;
3° als de vergunde gebouwen niet winddicht zijn binnen drie jaar na de aanvang van de vergunde stedenbouwkundige handelingen;
4° als de exploitatie van de vergunde activiteit of inrichting niet binnen vijf jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning aanvangt.

Als de omgevingsvergunning uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het bouwproject, worden de termijnen van twee of drie jaar, vermeld in het eerste lid, gerekend per fase. Voor de tweede fase en de volgende fasen worden de termijnen van verval bijgevolg gerekend vanaf de aanvangsdatum van de fase in kwestie.".

Hieraan wordt met deze wijzigingsbepaling een vijfde punt toegevoegd:
"5° als de kleinhandelsactiviteiten niet binnen vijf jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning aanvangen.".

Artikel 99 vervolgt:
"§2. De omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit vervalt van rechtswege in elk van de volgende gevallen:
1° als de exploitatie van de vergunde activiteit of inrichting meer dan vijf opeenvolgende jaren wordt onderbroken;
2° als de ingedeelde inrichting vernield is wegens brand of ontploffing veroorzaakt ten gevolge van de exploitatie;
3° als de exploitatie op vrijwillige basis volledig en definitief wordt stopgezet overeenkomstig de voorwaarden en de regels, vermeld in het decreet van 9 maart 2001 tot regeling van de vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest, afkomstig van een of meerdere diersoorten, en de uitvoeringsbesluiten ervan. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de in kennisstelling van de stopzetting.".

Hieraan wordt met deze wijzigingsbepaling paragraaf 2/1 toegevoegd:
"§2/1. De omgevingsvergunning voor het uitvoeren van kleinhandelsactiviteiten vervalt van rechtswege als de kleinhandelsactiviteiten meer dan vijf opeenvolgende jaren worden onderbroken.".

"§3. Als de gevallen, vermeld in paragraaf 1, betrekking hebben op een gedeelte van het bouwproject, vervalt de omgevingsvergunning alleen voor het niet-afgewerkte gedeelte van een bouwproject. Een gedeelte is eerst afgewerkt als het, in voorkomend geval na de sloping van de niet-afgewerkte gedeelten, kan worden beschouwd als een afzonderlijke constructie die voldoet aan de bouwfysische vereisten.

Als de gevallen, vermeld in paragraaf 1 of 2, alleen betrekking hebben op een gedeelte van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit, vervalt de omgevingsvergunning alleen voor dat gedeelte.".

De vastgelegde vervaltermijn voor de omgevingsvergunning voor kleinhandel van vijf jaar na het verlenen van de vergunning of van vijf jaar onderbreking van de kleinhandelsactiviteiten is dus afgestemd op de vervaltermijnen voor de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of de exploitatie van een vergunningsplichtige inrichting of activiteit.

Deze vervaltermijn wijkt niet sterk af van de vervaltermijn zoals vastgelegd in de federale wet van 13 augustus 2004. In deze wetgeving vervalt een socio-economische vergunning na een periode van vier jaar. Deze periode kan echter met een jaar verlengd worden waardoor men ook vijf jaar kon wachten met de start van het project.

In het voorontwerp van decreet goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 14 februari 2014 werd geen vervaltermijn opgenomen. De SARO vroeg dan ook hier duidelijkheid over te krijgen in de herwerkte versie van het decreet. Hieraan werd dus tegemoetgekomen.

Artikel 49

Artikel 105 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning regelt wie beroep kan instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Hieraan wordt vanzelfsprekend een zevende punt toegevoegd:
"7° de leidend ambtenaar van het Agentschap Innoveren en Ondernemen of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde, als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat.".

Artikel 50

Aangezien er inzake kleinhandelsactiviteiten geen meldingsplicht geldt, was het aangewezen om dat duidelijker te maken door een herformulering van artikel 106 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning.

Afdeling 5. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning (weggelaten)

Voorheen opgenomen artikel 51, in voorliggend decreet weggelaten

Dit betreft een louter technische aanpassing. Gezien het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning datzelfde artikel 16.4.19, DABM, op een later tijdstip van inwerkingtreding nog zal vervangen, dient de bepaling van artikel 29 hierin ook te worden opgenomen.

Deze titel en dit artikel kunnen volledig worden opgeheven gezien inmiddels is komen vast te staan dat artikel 132 – dat een wijziging aanbrengt aan artikel 16.4.19, DABM – reeds in werking zal zijn getreden op datum van inwerkingtreding van voorliggend decreet.

Dit betreft derhalve een technische aanpassing na advies van de Raad van State gelet op het tijdsverloop.

Hoofdstuk 8. Opheffingsbepaling

Artikel 51

De wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen wordt opgeheven aangezien het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning de materie zullen regelen.

Hoofdstuk 9. Slotbepalingen

Artikel 52

Dit artikel bepaalt dat de vervaltermijn voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 voor nog geldende vergunningen op de dag van de publicatie van dit decreet in het Belgisch Staatsblad wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning, of van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen benodigd voor hetzelfde project, aanhangig is bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Deze schorsingsregeling moet de huidige onbillijkheid wegnemen waarbij in sommige gevallen een vergunning betreffende de handelsvestiging niet kan uitgevoerd worden omdat andere noodzakelijke vergunningen niet uitvoerbaar zijn omwille van vernietigingsprocedures, terwijl anderzijds de vervaltermijn, voorzien om de projecthouder aan te zetten tot realisatie van zijn project, blijft doorlopen. Met deze bepaling wordt aldus de huidige regeling afgestemd op de regeling voorzien voor de omgevingsvergunning, in afwachting van de volledige inwerkingtreding van de omgevingsvergunning.

Artikel 53

Dit artikel bepaalt dat alle vergunningen voor ontwerpen van handelsvestigingen verleend met toepassing van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen en de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, gewijzigd bij de wetten van 27 december 2005, 22 december 2009 en 29 maart 2012, van kracht blijven na de inwerkingtreding van dit decreet. Ze worden beschouwd als omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten overeenkomstig dit decreet en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Alle bestaande vergunningen, stilzwijgend, historisch of effectief afgeleverd, worden beschouwd als omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten.

Handelsvestigingen met een sociaal-economische vergunning of met een sociaal-economische machtiging, worden daardoor niet verplicht om een nieuwe vergunning te bekomen bij de inwerkingtreding van dit decreet.

Bij wijzigingen aan vergunde handelsvestigingen die gevat worden onder het toepassingsgebied van de omgevingsvergunning voor kleinhandel volgens artikel 11 van dit decreet, dient de regelgeving van dit decreet gevolgd te worden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor reeds vergunde handelsvestigingen die uitbreiden of samenvoegen of een belangrijke wijziging van het assortiment willen uitvoeren (zie artikel 11).

Vaak zijn de in het verleden afgegeven vergunningen zeer gedetailleerd wat het vergunde assortiment betreft. Het zijn bijvoorbeeld vergunningen voor 400 m²

schoenen en 200 m² kledij. Het tweede lid maakt duidelijk dat deze vergunningen 'automatisch' herleid worden naar de categorieën van artikel 3. In het voorbeeld wordt dit dus een vergunning voor 600 m² 'goederen voor persoonsuitrusting'. Deze herleiding gebeurt niet schriftelijk, maar van rechtswege.

De SARO vindt het positief dat voorliggend decreet voorziet in een overgangsregeling voor de bestaande bedrijven, maar benadrukt niettemin dat de impact van voorliggend decreet op de bestaande handelsvestigingen in de memorie van toelichting onvoldoende onderzocht en toegelicht wordt. De Raad vraagt om dit alsnog te verduidelijken. Samenhangend wijst de Raad op de nood aan een flankerend beleid en de concrete uitwerking van flankerende maatregelen.

Het decreet inzake het integraal handelsvestigingsbeleid doet niet meer dan een instrumentarium aanbieden aan de lokale besturen om hun visie inzake handelsvestigingsbeleid op het terrein te implementeren. Welke keuzes daarin worden gemaakt, en de impact van deze keuzes, behoort tot de verantwoordelijkheid van de lokale besturen zelf, zoals ook de inschatting van de noodzaak aan de flankerende maatregelen die met de implementatie van deze keuzes moeten gepaard gaan.

In hoofdstuk 3, 'Planning', van dit ontwerp van decreet is opgenomen dat de normen die worden opgenomen in de ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van dit decreet kunnen differentiëren al naargelang het bestaande, dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft. Er wordt ook expliciet opgenomen dat er geen beperkingen gesteld kunnen worden aan geldende omgevingsvergunningen voor kleinhandel en dat er geen uitbreidingen verboden kunnen worden die niet vergunningsplichtig zijn.

Artikel 54

Dit artikel geeft aan dat ook de 'historisch vergunde activiteiten', met name deze die geen vergunning nodig hadden onder de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen, maar wel onder de wet van 2004 voor de toepassing van dit decreet geacht worden te beschikken over een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten. Voorwaarde is wel dat ze stedenbouwkundig hoofdzakelijk vergund of vergund geacht zijn.

In deze gevallen is er geen schriftelijk document dat het 'vergunde' assortiment weergeeft. Daarom wordt uitgegaan van het assortiment op het ogenblik van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten.

Artikel 55

Ten slotte regelt dit artikel van het decreet de te volgen procedure voor aanvragen die werden ingediend voor de inwerkingtreding van dit decreet volgens de wetgeving van 13 augustus 2004, maar waarvoor de procedure nog lopende is na de inwerkintreding van dit decreet. Deze aanvragen zullen worden afgehandeld volgens de procedure van toepassing op het moment van de indiening van de aanvraag.

Artikel 56

Verordeningen die reeds in opmaak zijn (een eerste maal aanvaard zijn) voor de inwerkingtreding van de nieuwe regels rond het openbaar onderzoek, mogen de procedure verder doorlopen zonder dat openbaar onderzoek te houden.

Artikel 57

De depenalisering van de misdrijven in de wet van 13 augustus 2004 naar inbreuken in het voorliggende decreet resulteert erin dat de strafvordering komt te vervallen. Eerder opgelegde bevelen tot onderbreking zoals voorzien in artikel 16 van de Wet van 13 augustus 2004 kunnen behouden blijven als de feiten ook nu nog beboetbaar zijn. Het betreft immers eveneens bestuurlijke maatregelen opgelegd omwille van feiten die zijn gepleegd zonder vergunning of die niet met de vergunning overeenstemmen. Deze oudere vergunningen worden overigens ook beschouwd als omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten overeenkomstig dit decreet en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (zie artikel 53).

De Raad van State merkt onder algemene opmerking nr. 7 op dat de artikelen 23, §3, en 57, van het ontwerp handelen over de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, respectievelijk van koophandel. De Raad van State stelt dat het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscolleges in beginsel tot de (residuaire) bevoegdheid van de federale wetgever behoort, en de gemeenschappen en de gewesten dit terrein slechts kunnen betreden mits zij een beroep kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 17 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, dat zich situeert onder het hoofdstuk IV 'Toezicht en strafbepalingen', bepaalt thans dat "(o)p vraag van de Minister die bevoegd is voor Middenstand of van het college van burgemeester en schepenen, beveelt de Voorzitter van de rechtbank van koophandel die als in kortgeding zetelt, onverminderd de toepassing van de strafwet, ofwel de intrekking of de schorsing van de vergunning, ofwel de sluiting van de handelsvestiging, opgericht of onderhouden in overtreding van de bepaling van deze wet.".

In artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek is de gewone regeling inzake inwerkingtreding en overgang bij invoering van nieuwe regels voorzien als volgt: "De wetten op de rechterlijke organisatie, de bevoegdheid en de rechtspleging zijn van toepassing op hangende rechtsgedingen, zonder dat die worden onttrokken aan de instantie van het gerecht waarvoor zij op geldige wijze aanhangig zijn en behoudens de uitzonderingen bij de wet bepaald.".

Omwille van de opheffing van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van de handelsvestigingen en de depenalisering van de overtredingen op de regelgeving inzake handelsvestigingen, wordt hier een overgangsbepaling voorzien waarin uitdrukkelijk is opgenomen dat de procedures die op basis van de overtreding van de voorgaande regelgeving zijn begaan, kunnen verdergezet worden voor zover zij thans nog een inbreuk uitmaken. De bepaling van artikel 3 wordt hier dus ook toegepast maar dan gekoppeld aan de strafbaarstelling via de inbreuken. Het betreft een overgangsbepaling die geen nieuwe bevoegdheden invoert maar de bestaande laat uitdoven.

Rekening houdend met de integratie van de handelsvestigingsvergunning in de omgevingsvergunning, is het te verantwoorden dat voor deze overgangsregeling wordt gekozen en voor de toekomstige inbreuken geen verdere procedure voor de voorzitter van de rechtbank van koophandel wordt voorzien.

Inzake de leer van de impliciete bevoegdheden dient te worden voldaan aan drie voorwaarden, met name de noodzakelijkheid, de marginale weerslag en de mogelijkheid tot differentiatie.

1) De noodzakelijkheid

Er dient te worden nagegaan of de opheffing van de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van koophandel noodzakelijk is in functie van het doel van de hoofdbevoegdheid. De zinvolle uitoefening van de eigen gewestelijke bevoegdheid maakt het niet meer wenselijk dat de federale rechtbanken het gewestelijk vergunningenbeleid zouden doorkruisen door intrekkingen en schorsingen van de vergunningen.

Zo zou ook voor de bestuurlijke handhaving het gezag van gewijsde van de vonnissen en arresten van de federale rechtbanken een beletsel zijn om de bestuurlijke handhaving zijn volle uitwerking te laten hebben.

De noodzaak om de handhaving op de eengemaakte omgevingsvergunning, inclusief aspecten van ruimtelijke ordening, milieu en handelsvestigingen, te harmoniseren, zorgt ervoor dat specifieke bevoegdheden van de voorzitter van de rechtbank van koophandel voor het deelaspect van de omgevingsvergunning met betrekking tot de handelsvestiging, niet kan behouden blijven. De intrekking of de schorsing van de vergunning voor handelsvestigingen die in het artikel 17 van de wet van 13 augustus 2004 is voorzien, is niet compatibel in het systeem van een omgevingsvergunning, waarin de verschillende aspecten vermengd kunnen zijn.

Door de regelgeving die is voorzien in voorliggend ontwerp zijn er mogelijkheden ingebouwd om de exploitatie en uitbating definitief te doen stopzetten, zij het dan via de bestuurlijke maatregelen zoals voorzien in artikel 24 van het ontwerp. Deze regeling is wel degelijk afgestemd op de overige regelgevingen inzake de omgevingsvergunning voor ruimtelijke ordening en milieu.

2) Een marginale weerslag

De voorliggende regeling heeft geen weerslag op de toepassing van artikel 3 van het gerechtelijk wetboek. Zoals hoger meermaals uiteengezet gaat het bovendien om een zeer kleine niche. De weerslag op de federale justitiële ordening is derhalve marginaal.

3) De mogelijkheid tot gedifferentieerde regeling

Bij omgevingsvergunningen voor milieu is inzake handhaving de sluiting van een exploitatie eveneens ingebed in de bestuurlijke maatregelen voorzien in artikel 16.4.7, DABM. Bij ruimtelijke ordening kan men een gelijkaardig systeem ontwaren bij de bestuurlijke maatregelen inzake last onder dwangsom en bestuursdwang waar ook ten gronde een definitieve staking van het gebruik kan worden opgelegd als herstelmaatregel (zie onder andere artikel 6.4.7, §2, VCRO – artikel 86, decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning) zonder tussenkomst van de voorzitter van de rechtbank van koophandel, wiens rol tot deze ene procedure beperkt is inzake handhaving van de handelsvestigingsvergunning. Een gedifferentieerde regeling is dus mogelijk.

Er kan geconcludeerd worden dat in deze een beroep kan gedaan worden op de impliciete bevoegdheden.

Artikel 58

Onder de wet van 13 augustus 2004 kan de minister bevoegd voor Economische Zaken of Middenstand of het college van burgemeester en schepenen een vordering instellen bij de voorzitter van de rechtbank van koophandel om de intrekking of schorsing van de vergunning, dan wel de sluiting van de handelsvestiging te bekomen. Ook voor de hangende procedures bij de voorzitter van de rechtbank van

koophandel wordt voorzien dat de tijdig ingestelde vorderingen overeind blijven als de feiten thans nog beboetbaar zijn volgens het voorliggende decreet. Het verval van de strafvordering brengt immers niet mee dat deze feiten niet langer een fout zouden uitmaken en dat de maatregelen niet meer verantwoord zouden zijn.

Artikel 59

De inwerkingtreding van dit decreet is vrij complex.

Een deel van het decreet treedt onmiddellijk in werking bij de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Dit is nodig zodat reeds werk kan gemaakt worden van het onderdeel planning van het decreet, zodat het Comité reeds kan worden opgericht, zodat reeds handelsvestigingsconvenanten kunnen worden gesloten, en dergelijke.

Artikel 10, §1, behandelt onder meer de verruimde mogelijkheden inzake provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Het is wenselijk deze paragraaf slechts in werking te laten treden nadat het BVR dat de openbare onderzoeken over verordeningen regelt, opgemaakt is. Zo bestaat er zekerheid dat de verordeningen die kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden aanwijzen, steeds aan een openbaar onderzoek zullen zijn onderworpen.

De Vlaamse Regering bepaalt de inwerkingtreding van een aantal overige hoofdstukken en artikels van het nieuwe decreet. Het gaat voornamelijk over de vergunningverlening en de handhaving (hoofdstuk 4, 6 en 8). Deze onderdelen van het decreet zullen ten vroegste in werking treden een jaar na de dag dat artikel 18 en artikel 37 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning in werking treden. En dat om de bevoegde overheden en adviesinstanties voldoende tijd te geven om zich op deze uitbreiding van het toepassingsgebied van de omgevingsvergunning voor te bereiden. Voor het hoofdstuk 7 wordt de inwerkingtreding ook bepaald door de Vlaamse Regering. Hier wordt de wachttermijn niet ingevoerd. Zo kan de regering de artikelen die handelen over het openbaar onderzoek bij verordeningen sneller in werking laten treden.

Om redenen van gelijkheid en billijkheid is het noodzakelijk de schorsingsregeling die, middels het ontworpen artikel 52 (dat samen met artikel 53 moet worden gelezen), de onbillijkheid van de vervalregeling zoals voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 moet wegnemen, toe te passen op de vergunningen handelsvestiging die op het ogenblik van de bevoegdheidsoverdracht inzake de handelsvestiging naar de gewesten, zijnde 1 juli 2014, nog uitvoerbaar waren. Van deze bevoegdheidsoverdracht wordt gebruikgemaakt om de ondernemers die op 1 juli 2014 beschikten over een vergunning handelsvestiging, de nodige rechtszekerheid te verlenen. Vermits de bevoegdheid inzake de handelsvestiging vóór 1 juli 2014 bij de federale overheid lag, kan de inwerkingtreding van de slotbepaling die middels onderhavig decreet wordt ingevoerd zich niet situeren vóór de datum van 1 juli 2014. De datum van 1 juli 2014 is aldus inherent verbonden aan de bevoegdheidsrechtelijke verdeling. De retroactieve werking van het ontworpen artikel 52 is derhalve onontbeerlijk om de gelijkheid te bewaren tussen alle houders van een op 1 juli 2014 uitvoerbare vergunning handelsvestiging en om maximaal de onbillijkheid weg te nemen en rechtszekerheid te creëren. Het is passend erop te wijzen dat de Raad van State reeds in arresten het standpunt heeft ingenomen dat zolang er onzekerheid is over de geldigheid van een machtiging en van de ermee samenhangende verplichtingen, de toegekende termijn om de machtiging aan te wenden wordt gestuit ten aanzien van degene die nalaat er gebruik van te maken:

"Considérant que lorsque la validité d'une autorisation est subordonnée à la condition qu'elle soit mise en oeuvre dans un délai déterminé, cette condition n'est

pleinement valable que si l'autorisation est, elle aussi, pleinement valable; que, si l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif à l'égard de l'autorisation attaquée, elle n'en fait pas moins peser une incertitude sur sa validité juridique, puisque l'autorisation devient, par le seul fait de cette introduction, susceptible d'être rétroactivement mise à néant; que cette incidence du recours sur l'autorisation se répercute sur l'obligation qui lui est attachée d'en faire usage dans un certain délai, cette obligation ne devenant certaine que lorsqu'il est acquis que l'autorisation elle-même n'est plus contestable, c'est-à-dire au moment où le recours en annulation est rejeté; que lorsque le bénéficiaire d'une autorisation attaquée devant le Conseil d'Etat s'abstient d'en faire usage en raison de l'incertitude qui pèse sur elle, il ne peut être tenu de respecter les obligations qui en sont le corollaire; qu'il s'ensuit qu'aussi longtemps que subsiste l'incertitude quant à la validité de l'autorisation, et, partant, de l'obligation qui en est le corollaire, le délai imparti pour mettre en œuvre l'autorisation est interrompu à l'égard de celui qui s'abstient d'en faire usage, et ne commence à courir à nouveau qu'avec la notification régulière du rejet du recours en annulation, à condition toutefois que l'abstention du bénéficiaire soit due à une contestation portée devant une juridiction, que l'intéressé use des voies de droit qui lui sont offertes pour défendre la validité de l'autorisation, et que rien ne fasse apparaître qu'il aurait renoncé à son intention de la mettre en oeuvre dans des délais normaux;" (arrest RvS nr. 189.060 van 22 december 2008, p. 4).

De voorgestelde bepaling zorgt aldus voor een rechtszekere verankering van deze stelling van de Raad van State.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport,

Philippe MUYTERS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

VOORONTWERP VAN DECREET
van 14 februari 2014

Vlaamse Regering

Voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid en van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid

Art. 2. In het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt een boek 6/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“BOEK 6/1. Integraal handelsvestigingsbeleid”.

Art. 3. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in boek 6/1, ingevoegd bij artikel 2, een titel 1 ingevoegd, die luidt als volgt:

“Titel 1. Algemene bepalingen”.

Art. 4. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 1, ingevoegd bij artikel 3, een hoofdstuk 1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Hoofdstuk 1. Begrippenkader”.

Art. 5. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 1, ingevoegd bij artikel 4, een artikel 6/1.1.1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.1.1. Voor de toepassing van dit boek wordt verstaan onder:
1° agentschap: het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap Ondernemen dat behoort tot het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie;
2° belangrijke wijziging van de aard van de handelsactiviteit: een wijziging waarbij een van volgende activiteiten verdwijnt, wordt opgestart of verschuift van de ene naar de andere categorie:
a) verkoop van voeding;
b) verkoop van goederen voor persoonsuitrusting;
c) verkoop van andere producten of diensten;
3° handelsgeheel: een geheel van kleinhandelsbedrijven die zich al dan niet in afzonderlijke gebouwen bevinden en waarvan al dan niet dezelfde persoon de projectontwikkelaar, de eigenaar of de uitbater is, die zich samen op dezelfde plaats bevinden en die van rechtswege of feitelijk met elkaar verbonden zijn, in het bijzonder op financieel, commercieel of materieel vlak;
4° kernwinkelgebied: een gebied afgebakend in een stedenbouwkundige verordening of ruimtelijk uitvoeringsplan waar via stedenbouwkundige voorschriften of via een kleinhandelsreglement een stimulerend beleid inzake handel wordt gevoerd;
5° kleinhandelsbedrijf: een distributie-eenheid waarvan de activiteit bestaat uit het wederverkopen op gewone wijze, in eigen naam en voor eigen rekening, van goederen aan consumenten, zonder die goederen andere behandelingen te laten ondergaan dan de behandelingen die in de handel gebruikelijk zijn;
6° kleinhandelszone: een specifiek door een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan afgebakend gebied voor de vestiging van kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen;
7° netto handelsoppervlakte: de oppervlakte, bestemd voor de verkoop en toegankelijk voor het publiek, met inbegrip van de niet-overdekte oppervlakten. Die oppervlakte omvat met name de kassazones, de zones die zich achter de kassa's bevinden en de inkomruimte als die ook worden aangewend om waren uit te stallen of te verkopen;
8° ontwerp van handelsvestiging:
a) de oprichting van een nieuw kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m²;
b) een uitbreiding van een kleinhandelsbedrijf of van een handelsgeheel, waarbij de netto handelsoppervlakte meer dan 400 m² zal bedragen;
c) een volledige of gedeeltelijke functiewijziging van een bestaand gebouw waarbij de netto handelsoppervlakte meer dan 400 m² zal bedragen;
d) een samenvoeging of opsplitsing van een of meer kleinhandelsbedrijven of van een handelsgeheel, waarbij minstens een van de kleinhandelsbedrijven een netto handelsoppervlakte heeft van meer dan 400 m²,

e) een belangrijke wijziging van de aard van de handelsactiviteit in een gebouw met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m²;
9° winkelarm gebied: een gebied afgebakend in een stedenbouwkundige verordening of ruimtelijk uitvoeringsplan en waar via stedenbouwkundige voorschriften of via een kleinhandelsreglement beperkingen aan de handelsactiviteiten worden opgelegd.”.

Art. 6. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 1, ingevoegd bij artikel 3, een hoofdstuk 2 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Hoofdstuk 2. Doelstellingen”.

Art. 7. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 2, ingevoegd bij artikel 6, een artikel 6/1.1.2 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.1.2. Het Vlaamse Gewest voert in samenwerking met de provincies en de gemeenten een integraal handelsvestigingsbeleid dat gericht is op:
1° het creëren van een aanbod dat ruimtelijk duurzaam wordt ontwikkeld;
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 en het vermijden van handelslinten;
4° het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit.”.

Art. 8. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 1, ingevoegd bij artikel 3, een hoofdstuk 3 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Hoofdstuk 3. Visievorming”.

Art. 9. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 3, ingevoegd bij artikel 8, een artikel 6/1.1.3 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.1.3. De Vlaamse Regering kan een Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid vaststellen met betrekking tot kleinhandelszones, kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden, waarbij gebruik gemaakt kan worden van ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen, afbakeningsprocessen en kleinhandelsreglementen.

Zij wint hierbij het advies van het Comité voor Kleinhandel, vermeld in artikel 6/1.1.5. §1, in.”.

Art. 10. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hetzelfde hoofdstuk een artikel 6/1.1.4 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.1.4. Provincies en gemeenten kunnen een lokale visie op het vlak van het integraal handelsvestigingenbeleid ontwikkelen.

Provincieraden en gemeenteraden kunnen de lokale visie op het vlak van het integraal handelsvestigingenbeleid integreren of verankeren in ruimtelijke structuurplannen.

Een provincie kan met een of meer gemeenten een afsprakenprotocol afsluiten omtrent een gemeenschappelijke grondslag voor de visieontwikkeling, vermeld in het eerste lid.”.

Art. 11. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 1, ingevoegd bij artikel 3, een hoofdstuk 4 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Hoofdstuk 4. Comité voor Kleinhandel”.

Art. 12. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 4, ingevoegd bij artikel 11, een artikel 6/1.1.5 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.1.5. §1. De Vlaamse Regering stelt bij het agentschap een Comité voor Kleinhandel in.

§2. Het Comité voor Kleinhandel bestaat uit vertegenwoordigers van:
1° de diensten van de Vlaamse Regering, onder wie ten minste de leidend ambtenaar van het agentschap of zijn gemachtigde;
2° de Vereniging van Vlaamse Provincies en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten;
3° representatieve verbruikersorganisaties;
4° de geïntegreerde handel;
5° representatieve organisaties van zelfstandigen, vrije beroepen en kleine en middelgrote ondernemingen;
6° representatieve werknemersorganisaties.

§3. De Vlaamse Regering stelt de leden en de plaatsvervangende leden van het Comité voor Kleinhandel aan voor een hernieuwbaar mandaat van zes jaar.

De Vlaamse Regering waakt erover dat met betrekking tot alle aspecten, vermeld in artikel 6/1.1.2, voldoende expertise aanwezig is.

Het Comité voor Kleinhandel wordt beschouwd als een adviesorgaan als vermeld in het decreet van 13 juli 2007 houdende bevordering van een meer evenwichtige participatie van vrouwen en mannen in advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid.”.

Art. 13. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hetzelfde hoofdstuk een artikel 6/1.1.6 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.1.6. Naast de opdrachten die het Comité voor Kleinhandel heeft overeenkomstig dit decreet, kan het Comité voor Kleinhandel advies geven, opmerkingen maken of voorstellen doen over alle aangelegenheden met betrekking tot een integraal handelsvestigingsbeleid, op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Regering.

Het Comité voor Kleinhandel oefent zijn opdrachten uit namens het agentschap.

De Vlaamse Regering kan de nadere regelen bepalen omtrent de samenstelling, de werking en de taken van het Comité voor Kleinhandel.”.

Art. 14. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in boek 6/1, ingevoegd bij artikel 2, een titel 2 ingevoegd, die luidt als volgt:

“Titel 2. Planning”.

Art. 15. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 2, ingevoegd bij artikel 14, een hoofdstuk 1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Hoofdstuk 1. Kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden”.

Art. 16. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 1, ingevoegd bij artikel 15, een artikel 6/1.2.1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.2.1. Met het oog op de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen kunnen gemeentelijke en provinciale stedenbouwkundige verordeningen en ruimtelijke uitvoeringsplannen kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden afbakenen.”.

Art. 17. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 2, ingevoegd bij artikel 14, een hoofdstuk 2 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Hoofdstuk 2. Kleinhandelsreglementen”.

Art. 18. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 2, ingevoegd bij artikel 17, een artikel 6/1.2.2 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.2.2. Gemeentelijke en provinciale kleinhandelsreglementen kunnen voorwaarden opleggen met het oog op de realisatie van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingenbeleid, vermeld in artikel 6/1.1.2.

De voorwaarden hebben betrekking op het beperken van de aard van de handelsactiviteit, het beperken of verbieden van het opsplitsen of samenvoegen van kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen of onderdelen ervan, het vastleggen van

minimale en maximale netto handelsoppervlakten of het vastleggen van parkeerratio's voor kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen.

In gemeentelijke kleinhandelsreglementen kunnen bovendien voorwaarden opgenomen worden met betrekking tot:
1° de participatie aan gemeentelijke initiatieven met betrekking tot de ontwikkeling en verwezenlijking van acties;
2° het bereiken van synergiën tussen gemeentelijke centra en kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen buiten de kernwinkelgebieden."

Art. 19. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hetzelfde hoofdstuk 2 een artikel 6/1.2.3 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 6/1.2.3. Gemeentelijke en provinciale kleinhandelsreglementen worden vastgesteld door de gemeenteraad respectievelijk de provincieraad. Ze hebben dezelfde rechtskracht en bindende waarde als een stedenbouwkundige verordening.

Als kleinhandelsreglementen in een stedenbouwkundige verordening worden geïntegreerd, wordt de procedure voor de opmaak van een stedenbouwkundige verordening, vermeld in titel 2, hoofdstuk 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gevolgd. Het onderscheid tussen de verordening en het kleinhandelsreglement blijkt uit de tekstindeling.".

Art. 20. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hetzelfde hoofdstuk 2 een artikel 6/1.2.4 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 6/1.2.4. §1. Kleinhandelsreglementen kunnen de stedenbouwkundige voorschriften aanvullen en voorwaarden en beperkingen invoeren waarin de stedenbouwkundige voorschriften niet voorzien.

De voorwaarden en beperkingen, vermeld in het eerste lid, kunnen tot gevolg hebben dat binnen een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg dat handel toelaat, geen handelsvestigingsmachtiging kan worden afgegeven voor sommige categorieën van handelsvestigingen.

Kleinhandelsreglementen kunnen niet toelaten hetgeen door een stedenbouwkundig voorschrift uitdrukkelijk verboden is.

§2. De voorschriften van de provinciale kleinhandelsreglementen hebben op elk moment voorrang op de ermee strijdige voorschriften van de gemeentelijke kleinhandelsreglementen.

§3. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de kleinhandelsreglementen".

Art. 21. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in boek 6/1, ingevoegd bij artikel 2, een titel 3 ingevoegd, die luidt als volgt:

“Titel 3. Handelsvestigingsmachtiging”.

Art. 22. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 3, ingevoegd bij artikel 21, een hoofdstuk 1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Hoofdstuk 1. Machtigingsplicht”.

Art. 23. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 1, ingevoegd bij artikel 22, een artikel 6/1.3.1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.3.1. Ontwerpen van handelsvestiging zijn onderworpen aan een machtigingsplicht conform hoofdstuk 2.

De handelsvestigingsmachtiging wordt verleend overeenkomstig:
1° hoofdstuk 2, afdeling 1 tot en met 3, in het geval van een eenvoudige handelsvestigingsmachtiging;
2° hoofdstuk 2, afdeling 1 en 4, in het geval de machtiging geïntegreerd wordt in de stedenbouwkundige vergunning.”.

Art. 24. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 3, ingevoegd bij artikel 21, een hoofdstuk 2 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Hoofdstuk 2. Procedure”.

Art. 25. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 2, ingevoegd bij artikel 24, een afdeling 1 ingevoegd, die luidt als volgt:

“Afdeling 1. Beoordelingskader”.

Art. 26. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in afdeling 1, ingevoegd bij artikel 25, een artikel 6/1.3.2. ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.3.2. Een handelsvestigingsmachtiging wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met:
1° de geldende stedenbouwkundige voorschriften;
2° de provinciale en gemeentelijke kleinhandelsreglementen, vermeld in artikel 6/1.2.2;
3° de doelstellingen van het integraal handelsvestigingenbeleid, vermeld in artikel 6/1.1.2.

De overheid die belast is met het afleveren van de handelsvestigingsmachtiging houdt bij de beoordeling van het ontwerp van handelsvestiging rekening met de in de omgeving bestaande toestand en beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.”.

Art. 27. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 2, ingevoegd bij artikel 24, een afdeling 2 ingevoegd, die luidt als volgt:

“Afdeling 2. De eenvoudige handelsvestigingsmachtiging”.

Art. 28. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in afdeling 2, ingevoegd bij artikel 28, een artikel 6/1.3.3 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.3.3. Een machtiging voor een handelsvestiging wordt afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin de handelsvestiging gelegen is.”.

Art. 29. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in dezelfde afdeling 2, ingevoegd bij artikel 27, een artikel 6/1.3.4 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.3.4. §1. De aanvraag voor een handelsvestigingsmachtiging wordt, op straffe van onontvankelijkheid, per beveiligde zending bezorgd aan het college van burgemeester en schepenen.

De Vlaamse Regering kan nadere regelen bepalen omtrent de opbouw van het aanvraagdossier.

§2. De gemeentelijke administratie gaat na of de aanvraag ontvankelijk en volledig is. Het resultaat van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek wordt per beveiligde zending aan de aanvrager verstuurd, binnen een vervaltermijn van dertig dagen die ingaat de dag na deze waarop de aanvraag werd ingediend. Bij gebreke hieraan wordt het dossier geacht ontvankelijk en volledig te zijn.

§3. Aanvragen voor machtigingen van een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte die groter is dan 1.000 m² worden voor advies voorgelegd aan het Comité voor Kleinhandel, vermeld in artikel 6/1.1.6.

De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast met betrekking tot de advisering, met inbegrip van de organisatorische regels rond een eventuele advieszitting.

In het geval van aanvragen voor machtigingen van een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte tussen 1.000 m² en 2.000 m², kan de aanvrager of de betrokken gemeente verzoeken om door het Comité voor Kleinhandel gehoord te worden. In dat geval worden ze beide uitgenodigd.

In het geval van aanvragen voor machtigingen van een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte vanaf 2.000 m², nodigt het Comité voor Kleinhandel naast de aanvrager en de betrokken gemeente tevens alle aangrenzende gemeenten uit om zich tijdens de advieszitting uit te spreken, ook als die gemeenten in een ander gewest gelegen zijn.

In het geval van aanvragen voor machtigingen van een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte vanaf 20.000 m² gelegen op een afstand van minder dan twintig kilometer van een ander gewest of van verschillende andere gewesten, nodigt het Comité voor Kleinhandel elke betrokken gewest uit om zich tijdens de advieszitting uit te spreken.

§4. Het Comité voor Kleinhandel brengt zijn advies uit binnen een termijn van dertig dagen, die ingaat de dag na de datum van de ontvangst van de adviesvraag. Bij overschrijding van deze termijn wordt het advies geacht gunstig te zijn.

§5. Het college van burgemeester en schepenen beslist over de aanvraag binnen een vervaltermijn van vijfenzeventig dagen, die ingaat de dag na de datum waarop het resultaat van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek aan de aanvrager wordt verstuurd of bij gebreke hiervan, die ingaat op de dag waarop het dossier overeenkomstig paragraaf 2 geacht wordt ontvankelijk en volledig te zijn.

Als er geen beslissing wordt genomen binnen de vervaltermijn, vermeld in het eerste lid, wordt de aanvraag geacht afgewezen te zijn.

§6. Een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing wordt binnen een ordetermijn van tien dagen en per beveiligde zending bezorgd aan
1° de aanvrager;
2° het agentschap;
3° de aangrenzende gemeenten, in de gevallen vermeld in §3, vierde lid;
4° de aangrenzende gewesten, in de gevallen vermeld in §3, vijfde lid.

§7. Een mededeling die te kennen geeft dat de handelsvestigingsmachtiging is verleend, wordt door de aanvrager gedurende een periode van dertig dagen aangeplakt op de plaats waarop de aanvraag betrekking heeft. De aanvrager brengt de gemeente onmiddellijk op de hoogte van de startdatum van de aanplakking. De Vlaamse Regering kan, zowel naar de inhoud als naar de vorm, aanvullende vereisten opleggen waaraan de aanplakking moet voldoen.

De gemeentesecretaris of zijn gemachtigde waakt erover dat tot aanplakking wordt overgegaan binnen een termijn van tien dagen te rekenen vanaf de datum van de ontvangst van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen. De gemeentesecretaris of zijn gemachtigde levert op eenvoudig verzoek van een gewaarmerkt afschrift van het attest van aanplakking af.

Een door de gemeente gewaarmerkt afschrift van de handelsvestigingsmachtiging en het bijhorende dossier ligt ter beschikking op de plaats die het voorwerp uitmaakt van de machtiging.

§8. Van een afgegeven handelsvestigingsmachtiging mag gebruik worden gemaakt als de aanvrager niet binnen vijfendertig dagen, te rekenen vanaf de dag van aanplakking, op de hoogte werd gebracht van de instelling van een administratief beroep.”.

Art. 30. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 2, ingevoegd bij artikel 24, een afdeling 3 ingevoegd, die luidt als volgt:

“Afdeling 3. Administratieve beroepsprocedure”.

Art. 31. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in afdeling 3, ingevoegd bij artikel 30, een artikel 6/1.3.5 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.3.5. §1. Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de machtiging, kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de Vlaamse Regering. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de Vlaamse Regering de aanvraag in haar volledigheid.

§ 2. Het beroep, vermeld in paragraaf 1, kan door volgende personen worden ingesteld :
1° de aanvrager;
2° de leidend ambtenaar van het agentschap;
3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de machtiging waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten geacht worden belanghebbende te zijn.

§3. Het beroep wordt op straffe van onontvankelijkheid ingesteld binnen een termijn van dertig dagen, die ingaat:
1° voor wat betreft het beroep ingesteld door de aanvrager of de leidend ambtenaar van het agentschap: de dag na deze waarop het afschrift of de kennisgeving, vermeld in artikel 6/1.3.4, §6 werd betekend;
2° voor wat betreft het beroep ingesteld door elke andere belanghebbende: de dag na de eerste dag van aanplakking.

§4. Het beroepschrift wordt op straffe van onontvankelijkheid ingediend per beveiligde zending.

De beroepsindiener bezorgt gelijktijdig en per beveiligde zending een afschrift van het beroepschrift aan de aanvrager van de handelsvestigingsmachtiging, in zoverre hij niet zelf de indiener van het beroep is, en aan het college van burgemeester en schepenen. Aan de Vlaamse Regering wordt, op straffe van onontvankelijkheid van het beroep, in voorkomend geval een bewijs bezorgd van deze beveiligde zending aan de aanvrager en aan het college.

§5. Het indienen van een beroepschrift schorst onmiddellijk de uitvoering van de machtiging tot aan de betekening van de beroepsbeslissing aan de aanvrager.

§6. De Vlaamse Regering beslist over het ingestelde beroep nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord. De Vlaamse Regering kan nadere regelen met betrekking tot de hoorprocedure bepalen.

De Vlaamse Regering beslist binnen een vervaltermijn van vijfenzeventig dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening van het beroep.

§7. Indien geen beslissing wordt genomen binnen de toepasselijke vervaltermijn, wordt het beroep geacht afgewezen te zijn.

§8. Een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing wordt binnen een ordetermijn van tien dagen gelijktijdig en per beveiligde zending bezorgd aan de gemeente, het Comité voor Kleinhandel en de aanvrager.

§9. Artikel 6/1.3.4, §7, is van overeenkomstige toepassing.

§10. De Vlaamse Regering kan nadere formele en procedureregels voor het beroep bepalen.”.

Art. 32. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 2, ingevoegd bij artikel 24, een afdeling 4 ingevoegd, die luidt als volgt:

“Afdeling 4. Integratie van de handelsvestigingsmachtiging in de stedenbouwkundige vergunning”.

Art. 33. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in afdeling 4, ingevoegd bij artikel 32, een artikel 6/1.3.6 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.3.6. §1. In afwijking van artikel 6/1.3.4, verleent het vergunningverlenende bestuursorgaan, bevoegd overeenkomstig titel 4, hoofdstuk 7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de handelsvestigingsmachtiging, als het ontwerp van handelsvestiging onderworpen is aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht, vermeld in artikel 4.2.1 van voormelde codex.

Het vergunningverlenende bestuursorgaan vraagt aan het agentschap advies overeenkomstig de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

§2. Het agentschap legt aanvragen voor ontwerpen van handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte die groter is dan 1.000 m² voor advies voor aan het Comité voor Kleinhandel, vermeld in artikel 6/1.1.5.

§3. In het geval van aanvragen voor ontwerpen van handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte tussen 1.000 m² en 2.000 m², kan de aanvrager of de betrokken gemeente verzoeken om door het Comité voor Kleinhandel gehoord te worden. In dat geval worden ze beide uitgenodigd.

In het geval van aanvragen voor ontwerpen van handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte vanaf 2.000 m², nodigt het Comité voor Kleinhandel naast de aanvrager en de betrokken gemeente tevens alle aangrenzende gemeenten uit om

zich tijdens de advieszitting uit te spreken, ook als die gemeenten in een ander gewest gelegen zijn.

In het geval van aanvragen voor machtigingen van een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte vanaf 20.000 m² gelegen op een afstand van minder dan twintig kilometer van een ander gewest of van verschillende andere gewesten, nodigt het Comité voor Kleinhandel elke betrokken gewest uit om zich tijdens de advieszitting uit te spreken.

§4. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast met betrekking tot de advisering, met inbegrip van de organisatorische regels rond een eventuele advieszitting.”.

Art. 34. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in dezelfde afdeling 4, een artikel 6/1.3.7 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.3.7. §1. Elke instantie die een administratief beroep behandelt over een uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing omtrent de vergunningsaanvraag voor een ontwerp van handelsvestiging wint het advies in van de Vlaamse Regering voor zover het verzoekschrift middelen opwerpt over het advies van het agentschap, vermeld in artikel 6/1.3.6 §1, tweede lid of de behandeling van dit advies door de vergunningverlenende overheid.

§2. In uitzonderlijke gevallen kan het advies van de Vlaamse Regering op gemotiveerde wijze bepalen dat het advies bindend is voor het beroepsorgaan. Het advies wordt uitgebracht binnen een vervaltermijn van dertig dagen, die ingaat de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag. Bij overschrijding van deze termijn, kan aan de adviesvereiste voorbij worden gegaan.”.

Art. 35. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in boek 6/1, ingevoegd bij artikel 2, een titel 4 ingevoegd, die luidt als volgt:

“Titel 4. Handelsvestigingsconvenanten”.

Art. 36. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 4, ingevoegd bij artikel 35, een artikel 6/1.4.1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.4.1. §1. Een of meer gemeenten en ontwikkelaars of exploitanten van kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen kunnen op vrijwillige basis handelsvestigingsconvenanten sluiten.

Handelsvestigingsconvenanten zijn overeenkomsten naar burgerlijk recht waarin redelijke en billijke afspraken worden gemaakt over:
1° een rationeel aanbod- en locatiebeleid;
2° gezamenlijke initiatieven en de bekostiging daarvan;
3° de participatie in het kernversterkende beleid van de betrokken gemeenten;
4° inspanningsverbintenissen van de gemeenten op het vlak van de facilitering van de stabiliteit van het lokale handelsvestigingsbeleid.

De afspraken, vermeld in het tweede lid, hebben geen betrekking op de inhoud van goedkeuringen, machtigingen, vergunningen of subsidies.

De ontwikkelaars en exploitanten die partij zijn bij een handelsvestigingsconvenant, nemen de relevante bepalingen op afdwingbare wijze op in hun verdere overeenkomsten met betrekking tot het kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel, met inbegrip van overeenkomsten waarbij zij het kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel overdragen aan een derde.

Onder “overdragen” wordt verstaan:
1° de overdracht onder levenden van het eigendomsrecht;
2° het vestigen onder levenden van een recht van vruchtgebruik;
3° een erfpacht of een opstalrecht;
4° het aangaan of het beëindigen van een concessie;
5° de overdracht van het eigendomsrecht ingevolge de ontbinding van een rechtspersoon;
6° de fusie van rechtspersonen;
7° de splitsing van rechtspersonen en de met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen;
8° de inbreng of de overdracht van een algemeenheid of een bedrijfstak;
9° het opstellen van de statuten van een gebouw, vermeld in artikel 577/4 van het Burgerlijk Wetboek;
10° het acteren van de instemming van de mede-eigenaars met de afwijking, vermeld in artikel 577/3, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, bij eenzijdige wilsuiting.

§2. Een handelsvestigingsconvenant kan het Comité voor Kleinhandel, vermeld in artikel 6/1.1.5, aanwijzen als bemiddelende instantie bij geschillen over de totstandkoming of de toepassing van het convenant.”.

Art. 37. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in boek 6/1, ingevoegd bij artikel 2, een titel 5 ingevoegd, die luidt als volgt:

“Titel 5. Handhaving van het handelsvestigingsbeleid”.

Art. 38. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 5, ingevoegd bij artikel 37, een hoofdstuk 1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Hoofdstuk 1. Toezichthouders”.

Art. 39. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 1, ingevoegd bij artikel 38, een artikel 6/1.5.1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.5.1. §1. De Vlaamse Regering wijst onder de personeelsleden van het agentschap toezichthouders aan die toezien op de naleving van de machtigingsplicht voor ontwerpen van handelsvestigingen en van de voorwaarden van de verstrekte machtigingen.

Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door de Vlaamse Regering. Als hij daarom wordt verzocht, toont de toezichthouder zijn legitimatiebewijs onmiddellijk.

§2. Toezichthouders zijn ertoe gemachtigd schriftelijke vaststellingen te doen die strekken tot het bewijs van een inbreuk, en die ofwel de vaststelling van bepaalde feiten, ofwel de verklaringen van bepaalde personen inhouden, met eventueel aanvullende inlichtingen, in het bijzonder over de verrichte opsporingen.

Een vaststelling is een authentiek stuk als ze de naam, de functie en de standplaats van de opsteller bevat, en gedagtekend en ondertekend is.

Een vaststelling heeft bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel.

§3. Een toezichthouder is ervoor bevoegd om elke plaats te betreden met de benodigde apparatuur. Hij is ervoor bevoegd om zich daarbij te laten vergezellen door personen die daarvoor door hem zijn aangewezen.

Om te kunnen binnentreden in een woning zonder de toestemming van de bewoner, moet de toezichthouder een opdracht te krijgen van een rechter die is aangewezen door de voorzitter van het gerecht. De rechter kan die opdracht alleen geven bij een met redenen omklede beschikking, waarin de noodzaak van het binnentreden wordt aangetoond.

Een plaats die niet toegankelijk is voor publiek, mag nooit worden betreden vóór vijf uur 's morgens en na negen uur 's avonds.

§4. Een toezichthouder is bevoegd om inlichtingen te vorderen.

Een toezichthouder die een persoon ondervraagt, deelt die persoon mee dat hij kosteloos een kopie van zijn verhoor kan verkrijgen. Die kopie wordt onmiddellijk of binnen een maand overhandigd of verstuurd.

§5. Een toezichthouder is ervoor bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.

Hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken.

Als er ter plaatse geen kopieën gemaakt kunnen worden, kan de toezichthouder de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd meenemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.

§6. Elke toezichthouder heeft bij de uitoefening van zijn ambtsverrichtingen het recht om de bijstand van de openbare macht te vorderen.

§7. Toezichthouders brengen de procureur des Konings onmiddellijk op de hoogte van vastgestelde inbreuken op de machtigingsplicht voor ontwerpen van handelsvestigingen of op de voorwaarden van de verstrekte machtigingen.

§8. Toezichthouders kunnen conform artikel 6/1.5.2 bestuurlijke maatregelen opleggen.”.

Art. 40. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 5, ingevoegd bij artikel 37, een hoofdstuk 2 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Hoofdstuk 2. Strafbepalingen”.

Art. 41. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hoofdstuk 2, ingevoegd bij artikel 40, een artikel 6/1.5.2 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.5.2. Eenieder die de machtigingsplicht, vermeld in artikel 6/1.3.1, miskent, of die handelt in strijd met de voorwaarden die gesteld zijn bij handelsvestigingsmachtiging, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en een geldboete van 26 tot 2000 euro of met een van die straffen.

De bepalingen van boek 1 van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op de inbreuken, vermeld in het eerste lid.”.

Art. 42. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in hetzelfde hoofdstuk 2 een artikel 6/1.5.3 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.5.3. §1. Toezichthouders kunnen ter plaatse mondeling de onderbreking van werken of activiteiten bevelen als ze vaststellen dat die niet in overeenstemming zijn met de handelsvestigingsmachtiging of zonder machtiging worden uitgevoerd. Als de toezichthouders ter plaatse niemand aantreffen, brengen ze ter plaatse het schriftelijke bevel tot onmiddellijke onderbreking van werken of activiteiten op een zichtbare plaats aan.

Het bevel wordt, op straffe van verval, binnen tien dagen bevestigd door de leidend ambtenaar van het agentschap. De bevestigingsbeslissing vermeldt de bepalingen, vermeld in paragraaf 4, eerste lid.

§2. Toezichthouders zijn ervoor bevoegd om alle maatregelen te treffen, met inbegrip van de verzegeling, om de onmiddellijke toepassing van het bevel tot onderbreking van werken of activiteiten, alsook de bevestiging daarvan, te waarborgen.

§3. De betrokkene kan zoals in kort geding de opheffing van het bevel tot onderbreking van werken of activiteiten, alsook de bevestiging daarvan, vorderen tegen het Vlaamse Gewest. De vordering wordt gebracht voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van het ambtsgebied waarin de werken of activiteiten zijn uitgevoerd. Boek II, titel VI, van het Gerechtelijk Wetboek is van toepassing op de inleiding en de behandeling van de vordering.

§4. Een administratieve geldboete van 5000 tot 25.000 euro wordt opgelegd aan de persoon die werken of activiteiten voortzet in strijd met een door de leidend ambtenaar van het agentschap bevestigd bevel tot onderbreking. De administratieve geldboete wordt opgelegd door de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren. De betrokkene wordt van de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete op de hoogte gebracht met een aangetekende brief.

De door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren beslissen over de gemotiveerde verzoeken om kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van administratieve geldboeten. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere procedurele regels voor de behandeling van die verzoeken.

De administratieve geldboete wordt betaald binnen zestig dagen na de kennisgeving van de definitieve beslissing.

De vordering tot voldoening van de administratieve geldboete verjaart na verloop van vijf jaar vanaf de dag waarop ze is ontstaan. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 tot en met XXX van het Burgerlijk Wetboek.

Bij gebrek aan voldoening van de administratieve geldboete wordt door de ambtenaar die belast is met de invordering, een dwangbevel uitgevaardigd. Dat dwangbevel wordt geviseerd en uitvoerbaar verklaard door de ambtenaar die daarvoor is aangewezen door de Vlaamse Regering. Het dwangbevel wordt betekend bij gerechtsdeurwaardersexploot of met een aangetekende brief. Op het dwangbevel zijn de bepalingen van toepassing van deel V van het Gerechtelijk Wetboek. Binnen een termijn van dertig dagen na de betekening van het dwangbevel kan de betrokkene bij gerechtsdeurwaardersexploot een met redenen omkleed verzet indienen tot dagvaarding van het Vlaamse Gewest bij de rechtbank van het arrondissement van de plaats waar de goederen liggen. Dat verzet schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel.”.

Art. 43. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in dezelfde titel 5 een artikel 6/1.5.4 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.5.4. Op verzoek van de leidend ambtenaar van het agentschap beveelt de voorzitter van de rechtbank van koophandel die als in kort geding zetelt, met behoud van de toepassing van de strafwet, ofwel de intrekking of de schorsing van de handelsvestigingsmachtiging, ofwel de sluiting van de handelsvestiging die opgericht of onderhouden is in overtreding met de bepalingen van dit boek.”.

Art. 44. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in boek 6/1, ingevoegd bij artikel 2, een titel 6 ingevoegd, die luidt als volgt:

“Titel 6. Monitoring”.

Art. 45. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 9 juli 2010 en 23 december 2011, wordt in titel 6, ingevoegd bij artikel 44, een artikel 6/1.6.1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 6/1.6.1. Het agentschap houdt de volgende digitale registers bij:
1° het digitale register van kleinhandelszones, kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden;
2° het digitale register van kleinhandelsreglementen;
3° het digitale register van de afgeleverde handelsvestigingsmachtigingen;
4° het digitale register van de gesloten handelsvestigingsconvenanten.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regelen omtrent de werking van deze registers.”.

Hoofdstuk 3. Opheffingsbepaling

Art. 46. De wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, gewijzigd bij de wetten van 27 december 2005, 22 december 2009 en 29 maart 2012, wordt opgeheven.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Art. 47. De Vlaamse Regering bepaalt de datum van inwerkingtreding van dit decreet, met uitzondering van artikel 6/1.1.5 en 6/1.5.1.

Art. 48. Alle vergunningen voor ontwerpen van handelsvestigingen verleend met toepassing van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen blijven van kracht na de inwerkingtreding van dit decreet en worden beschouwd als handelsvestigingsmachtiging overeenkomstig dit decreet.

Art. 49. Aanvragen tot vergunning voor handelsvestigingen, vermeld in de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, die vóór de datum van inwerkingtreding van dit decreet zijn ingediend, worden behandeld volgens de procedureregels van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen zoals die golden op het ogenblik van indiening van de aanvraag.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

SERV
sterk door overleg

De heer Kris Peeters
Minister-president van de Vlaamse regering en
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid

Martelaarsplein 19

B-1000 BRUSSEL

contactpersonen	ons kenmerk	Brussel
mdethee@serv.be	SERV_BR_20140317_IHB_mdit	17 maart 2014

Adviesvraag over het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid

Mijnheer de minister-president,

De SERV heeft op 18 februari 2014 uw vraag om advies ontvangen over bovenvermeld voorontwerp van decreet.

De sociale partners hebben bij de adviesformulering geen consensus bereikt.

De standpunten van de samenstellende organisaties worden u eerstdaags bezorgd.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD RUIMTELIJKE ORDENING – ONROEREND ERFGOED

SARO
Strategische Adviesraad
RUIMTELIJKE ORDENING - ONROEREND ERFGOED

ADVIES
VAN 25 JUNI 2014
OVER HET VOORONTWERP VAN DECREET
BETREFFENDE HET INTEGRAAL HANDELSVESTIGINGSBELEID

INHOUD

I. SITUERING 118
II. ALGEMENE BEOORDELING 119
III. DOELSTELLINGEN 119
IV. VISIEVORMING 120
V. TOEPASSINGSGEBIED 121
VI. AFBAKENING KERNWINKELGEBIEDEN EN WINKELARME GEBIEDEN 122
VII. KLEINHANDELSREGLEMENT 124
VIII. INTEGRATIE HANDELSVESTIGINGSMACHTIGING IN DE STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING 126
IX. EENVOUDIGE HANDELSMACHTIGING 128
X. HANDELSVESTIGINGSCONVENANTEN 129
XI. HANDHAVING 129
XII. MONITORING 130
XIII. INWERKINGTREDING EN OVERGANGSREGELING 130

I. SITUERING

1. Op 14 februari 2014 gaf de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid. SARO ontving op 14 februari 2014 van minister-president Kris Peeters de vraag hierover advies uit te brengen.

2. Voorliggend decreet kwam tot stand op basis van een uitgebreid voortraject. Het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 benadrukte reeds de prioriteit van het detailhandelsbeleid.[1]

   In uitvoering van het Vlaamse Regeerakkoord keurde de Vlaamse Regering op 23 juli 2010 de startnota 'Winkelen in Vlaanderen' goed.[2] De nota formuleerde de eerste aanzetten voor een actief en integraal detailhandelsbeleid met aandacht voor kernversterking en ondersteuning van de detailhandel. SARO bracht op 29 september 2010 advies uit over deze startnota.[3]

   De nota 'Winkelen in Vlaanderen 2.0' van 21 december 2012 gaf vervolgens aan dat de bepalingen met betrekking tot een ruimtelijk beleid voor detailhandel - na de regionalisering van deze bevoegdheid in het kader van de zesde staatshervorming- zou worden geïntegreerd in het grond- en pandendecreet van 27 maart 2009. SARO werd over de Winkelnota 2.0 niet om advies gevraagd. [4] [5]

3. Het voorliggend voorontwerp van decreet bestaat uit zes grote delen. Onder titel 1 'Algemene bepalingen' gaat het decreet in op het begrippenkader, de doelstellingen, de visievorming en de oprichting van het Comité voor Kleinhandel.

   Titel 2 'Planning' geeft verder invulling aan de afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden en voorziet tevens in de opmaak van gemeentelijke en provinciale kleinhandelsreglementen. Titel 3 behandelt de procedure voor de eenvoudige handels-vestigingsmachtiging alsook de integratie van de handelsvestigingsmachtiging in de stedenbouwkundige vergunning.

   Het voorliggend decreet geeft vervolgens invulling aan de bepalingen inzake het vrijwillig afsluiten van een handelsvestigingsconvenant (titel 4), de handhaving van het handelsvestigingsbeleid (titel 5) en de monitoring (titel 6).

[1] Bestuursakkoord Vlaamse Regering, 'Daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden, voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving.'
[2] VR 2010 2307 DOC 0674BIS, startnota 'Winkelen in Vlaanderen'.
[3] SARO 2010|13. Advies van 29 september 2010 over de startnota winkelen in Vlaanderen.
[4] VR 2012 2112 DOC 1433-1, nota 'Winkelen in Vlaanderen 2.0'.
[5] VR 2014 1402 DOC. 0183/1BIS, pag. 8: '*In het kader van het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming wordt voorzien dat het vergunningenbeleid inzake handelsvestigingen en het Nationaal Sociaal Economisch Comité voor Distributie wordt overgedragen aan de gewesten.*'

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. De raad vindt het positief dat met voorliggend decreet de decretale basis wordt gevormd voor het voeren van een krachtig detailhandelsbeleid door het Vlaams Gewest in samenwerking met de gemeenten en provincies. Hierbij wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen van een ruimtelijk duurzaam en toegankelijk aanbod, het voeren van een kernversterkend beleid en het bewerkstellingen van duurzame mobiliteit.

   Niettemin meent de raad dat voor een aantal aspecten het voorliggend decreet nog verder moet worden aangepast. In voorliggend advies dringt de raad aan op:

   - Een verdere concretisering en duiding van de beoogde doelstellingen inzake het integraal handelsvestigingsbeleid (zie verder deel III).
   - Het uitwerken van een visie inzake het handelsvestigingsbeleid zowel op Vlaams niveau als op lokaal niveau waarbij een maximale integratie wordt nagestreefd in de ruimtelijke structuurplannen (zie verder deel IV).
   - Het duidelijker afbakenen van het toepassingsgebied van voorliggend decreet (zie verder deel V).
   - Een duidelijker onderscheid tussen de inzet van stedenbouwkundige verordeningen en gemeentelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen met het oog op het realiseren van de doelstellingen van voorliggend decreet (zie deel VI).
   - Het opleggen van specifieke voorwaarden/beperkingen aan het instrument van een kleinhandelsreglement (zie deel verder VII).
   - Het verder uitwerken en concretiseren van de integratie van de handelsvestigingsmachtiging in de omgevingsvergunning (zie deel VIII).
   - Het verder verduidelijken van de voorziene procedure voor de aanvraag van een eenvoudige handelsvestigingsmachtiging (zie deel verder IX).

   Ten slotte formuleert de raad nog enkele bemerkingen bij de bepalingen inzake de handelsvestigingsconvenant, de handhaving en de monitoring (zie deel X, deel XI en deel XII). SARO ondersteunt verder de voorziene overgangsmaatregelen en vraagt aandacht voor de bestaande handelsvestigingen. Ten slotte benadrukt SARO het belang van het tijdig voorbereiden van de noodzakelijke besluiten van de Vlaamse Regering (zie deel XIII).

III. DOELSTELLINGEN

5. Het voorontwerp van decreet (artikel 7) legt volgende vier basisdoelstellingen vast voor het voeren van een integraal handelsvestigingsbeleid door het Vlaams Gewest in samenwerking met de provincies en gemeenten: 1° het creëren van een aanbod dat ruimtelijk duurzaam wordt ontwikkeld, 2° het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten, 3° het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijke milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden en het vermijden van handelslinten en 4° het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit.

6. De raad ondersteunt deze vier basisdoelstellingen. Het is positief dat deze doelstellingen een kernversterkend beleid inzake winkelen faciliteren en tegelijkertijd toelaten een beleid voor de perifere kleinhandelszaken te ontwikkelen.

   De nota aan de Vlaamse Regering stelt terecht dat de afweging van de verschillende doelstellingen in interactie en vanuit een geïntegreerde benadering moet gebeuren. Hierbij moet de complementariteit tussen kern en periferie worden bewaakt: *'De zogenaamde 'perifere' ontwikkelingen van de handelsvestigingen, zowel in stedelijk gebied als in buitengebied, worden door deze doelstellingen niet uitgesloten. Stedelijke en perifere*

retailontwikkelingen kunnen complementair zijn, maar zijn dit niet altijd. Ruimtebehoevende handelsvestigingen blijven ook buiten de kernen mogelijk, doch nieuwe ontwikkelingen moeten afgetoetst worden met de vernoemde doelstellingen.'

De raad legt tevens de nadruk op de noodzakelijke afstemming van deze vier doelstellingen met de doelstelling inzake duurzame ruimtelijke ontwikkeling (cf. artikel 1.1.4 van de VCRO).

In dit kader vraagt de raad ook om aandacht te hebben voor de ruimtelijke verscheidenheid en het debat niet louter te focussen op de tegenstelling 'kernwinkelgebied' en 'handelslinten'. Behalve deze gebieden komen er immers nog heel wat andere winkelconcentraties voor waarvoor het de moeite waard is/nodig is een visie voor uit te werken.

7. De raad merkt op dat de doelstellingen veel ruimte laten voor interpretatie. Een verdere concretisering en verduidelijking van de doelstellingen is noodzakelijk. Dit moet de vergunningverlenende overheid een duidelijker kader bieden voor de beoordeling van machtigingen. Bovendien vermindert dit het risico op - met de Europese dienstenrichtlijn – strijdige machtigingsbeslissingen.

IV. VISIEVORMING

8. Het voorliggend decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering een Vlaams beleidskader voor het integraal handelsvestigingsbeleid kan vaststellen. De raad vindt het een gemiste kans dat de opmaak van een dergelijk kader niet verplicht wordt gemaakt. Een duidelijk en transparant beleidskader voor het integraal handelsvestigingsbeleid op Vlaams niveau is immers van cruciaal belang voor de lokale besturen. Het Vlaams beleidskader moet krijtlijnen uittekenen voor de gewenste afbakening van kleinhandelszones, kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden alsook voor de gewenste behandeling van machtigingsaanvragen.

   Dit Vlaams beleidskader zal ook moeten ingaan op het gewenste beleid t.a.v. de bestaande handelslinten. Het voorliggend decreet besteedt hieraan veel te weinig aandacht. Het is voor de raad noodzakelijk dat deze problematiek in kaart wordt gebracht, dat een adequate visie op Vlaams niveau wordt uitgewerkt ten aanzien van de bestaande handelslinten en dat de nodige flankerende instrumenten worden uitgewerkt. Ook ten aanzien van de kernwinkelgebieden is verdere visievorming op Vlaams niveau noodzakelijk. [6]

   Tenslotte dringt de raad aan op de integratie van het Vlaams beleidskader voor het integraal handelsvestigingsbeleid in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De raad vraagt om deze integratie in het voorliggend decreet in te schrijven.

9. Het voorliggend decreet bepaalt dat - complementair aan het Vlaams beleidskader inzake het handelsvestigingsbeleid - de gemeenten en provincies een lokale visie op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid kunnen ontwikkelen (artikel 10). De opmaak van een lokale visie wordt evenwel niet verplicht. De raad ondersteunt het facultatief karakter maar benadrukt niettemin dat met voorliggend decreet de gemeenten en provincies over belangrijke instrumenten zullen beschikken om een krachtig beleid inzake kleinhandelsvestiging te voeren (o.a. kleinhandelsreglement, afbakening winkelgebieden). Het is aldus belangrijk dat deze instrumenten worden ingezet uitgaande van een lokale visie inzake het integraal handelsvestigingsbeleid.

   De raad betreurt dat het voorliggend decreet enkel stelt dat de lokale visie op het vlak van integraal handelsvestigingsbeleid geïntegreerd *kan* worden in ruimtelijke structuurplannen (artikel 10). De raad vraagt om maximaal uit te gaan van een integratie van de lokale visies inzake het handelsvestigingsbeleid in de ruimtelijke structuurplannen. Het is immers een

[6] De memorie van toelichting vermeldt dat ook de typevoorschriften voor de redactie van kleinhandelsreglementen in dit Vlaams beleidskader kunnen worden uitgewerkt.

belangrijk knelpunt dat de procedure voor opmaak van deze lokale visies niet voorziet in een participatietraject (o.a. openbaar onderzoek).[7] Inspraak van de betrokkenen (vb. openbaar onderzoek, onafhankelijk advies, controle door hogere overheid) is daarentegen wel voorzien in de VCRO bij de procedure voor de opmaak van een gemeentelijk of ruimtelijk structuurplan. Naast deze garanties voor participatie vormt tevens de gewenste afstemming van de lokale visie inzake handelsvestigingsbeleid met andere ruimtelijke visies (o.a. inzake wonen, werken) een extra argument om een integratie in de ruimtelijke structuurplannen na te streven.

10. Naast het Vlaams Gewest en de gemeenten voorziet het voorliggend decreet (artikel 10) dat ook provincies een lokale visie op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid kunnen ontwikkelen (artikel 10).

    De raad benadrukt dat het voorliggend decreet onvoldoende duidelijkheid creëert over de rol en bevoegdheden van de provincies inzake het handelsvestigingsbeleid. Dit geldt onder meer voor de afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden door de provincies en gemeenten (zie verder paragraaf 17), alsook voor de opmaak van gemeentelijke of provinciale kleinhandelsreglementen (zie verder paragraaf 20). De raad vraagt om de rol en bevoegdheden van de provincies inzake het handelsvestigingsbeleid verder te verduidelijken.

    De raad legt tevens de nadruk op de noodzakelijke subsidiariteit tussen de provinciale visies en de gemeentelijke visies inzake handelsvestigingsbeleid. Een gemeentelijke visie inzake handelsvestigingsbeleid mag niet in strijd zijn met een provinciale visie inzake handelsvestigingsbeleid.

    Tenslotte merkt de raad op dat het voorliggend decreet (artikel 10) voorziet dat provincies een afsprakenprotocol kunnen afsluiten met gemeenten over een gemeenschappelijke grondslag voor de visieontwikkeling. De raad stelt zich vragen bij de noodzaak om deze passage op te nemen in het decreet aangezien dit sowieso mogelijk is. Indien geopteerd wordt om deze passage te behouden in het decreet, wijst de raad er op dat gemeenten ook onderling een protocol kunnen afsluiten. De raad stelt voor om artikel 10 als volgt aan te passen: '*Gemeenten, provincies en het gewest kunnen onderling een protocol afsluiten.'*

V. TOEPASSINGSGEBIED

11. Het voorontwerp van decreet bepaalt dat enkel een 'ontwerp van handelsvestiging' onderworpen is aan een machtigingsplicht. De definitie van 'ontwerp van handelsvestiging' is sterk gebaseerd op de huidige definitie in de wet.[8] Met het oog op het duidelijk afbakenen van het toepassingsgebied van voorliggend decreet meent de raad dat sommige elementen van de definitie van een 'ontwerp van handelsvestiging' verdere verduidelijking behoeven.

    Zo stelt de raad vast dat een belangrijke wijziging van de aard van de handelsactiviteit beschouwd wordt als een 'ontwerp van handelsvestiging'; een machtiging is aldus vereist. Het is positief dat in het voorliggend decreet een definitie is opgenomen van wat onder een belangrijke wijziging moet worden begrepen.[9] Het is tevens positief dat hierbij afstemming is

[7] De raad meent immers dat - niettegenstaande deze lokale visies op zich geen beoordelingsgrond kunnen vormen bij het toestaan of weigeren van een vergunning - de gemeenten er zich toch op zullen inspireren.

[8] Voorontwerp van decreet, artikel 5: '*8° ontwerp van handelsvestiging: a) de oprichting van een nieuw kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m²; b) een uitbreiding van een kleinhandelsbedrijf of van een handelsgeheel, waarbij de netto handelsoppervlakte meer dan 400 m² zal bedragen; c) een volledige of gedeeltelijke functiewijziging van een bestaand gebouw waarbij de netto handelsoppervlakte meer dan 400 m² zal bedragen; d) een samenvoeging of opsplitsing van een of meer kleinhandelsbedrijven of van een handelsgeheel, waarbij minstens een van de kleinhandelsbedrijven een netto handelsoppervlakte heeft van meer dan 400 m², e) een belangrijke wijziging van de aard van de handelsactiviteit in een gebouw met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m².*'

[9] Voorontwerp van decreet, artikel 5: '*2°: een belangrijke wijziging van de aard van de handelsactiviteit en wijziging waarbij een van de volgende activiteiten verdwijnt, wordt opgestart of verschuift van de ene naar de andere categorie: a) verkoop van voeding, b) verkoop van goederen voor persoonsuitrusting, c) verkoop van andere producten en diensten*.'

nagestreefd met het regime van vergunningsplichtige functiewijzigingen in het kader van de VCRO (artikel 4.2.1.6°) en dat deze keuze ook aansluit bij recente rechtspraak. De raad meent niettemin dat het niet de bedoeling kan zijn dat elke kleinere wijziging aan de verhouding tussen de verschillende categorieën aanleiding geeft tot een machtigingsplicht. De raad vraagt om de definitie aldus verder te specificeren (onder meer aan de hand van kengetallen, drempels). Veel bestaande winkels hebben momenteel een assortiment dat is opgebouwd uit twee of drie van deze categorieën.

SARO stelt bovendien vast dat de definitie van 'ontwerp van handelsvestiging' bepaalt dat ook stopzettingen (*'activiteit verdwijnt'*) aan een machtiging onderworpen worden. Het is voor de raad niet duidelijk waarom hiervoor geopteerd wordt. De raad vraagt om deze optie verder te motiveren en te onderbouwen.

Ten slotte vraagt de raad aandacht voor de nieuwe ontwikkelingen inzake de e-commerce en de hiermee samenhangende fysieke afhaalpunten.

12. Naast de definitie van 'ontwerp van handelsvestiging' voert het voorliggend decreet ook een definitie in van 'kleinhandelsbedrijf' en van 'handelsgeheel'. De verhouding tussen deze drie begrippen is niet altijd duidelijk. Het is bijvoorbeeld onduidelijk wanneer sprake is van een handelszaak (als exploitatie) of van een handelspand (als gebouw). Dit is nochtans van belang voor: (a) het houderschap van de vergunning of de machtiging, (b) het aangrijpingspunt van de voorschriften uit het kleinhandelsreglement en (c) de overdrachtsregeling van de verplichtingen uit het handelsvestigingsconvenant. De raad vraagt om dit verder te verduidelijken.

13. Niettegenstaande het voorontwerp van decreet voorziet dat enkel een 'ontwerp van handelsvestiging' onderworpen is aan een machtigingsplicht mag de impact van voorliggend decreet op de bestaande handelsvestigingen niet onderschat worden. De voorgestelde doelstellingen inzake het integraal handelsvestigingsbeleid zullen immers op termijn leiden tot een heroriëntering van het handelsvestigingsbeleid (zie deel III van dit advies). Ook de afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden kan er toe leiden dat bestaande handelsvestigingen niet beantwoorden aan de vooropgestelde voorwaarden (zie deel VI).

    De raad vindt het positief dat voorliggend decreet voorziet in een overgangsregeling voor de bestaande bedrijven (zie paragraaf 35) maar benadrukt niettemin dat de impact van voorliggend decreet op de bestaande handelsvestigingen in de memorie van toelichting onvoldoende onderzocht en toegelicht wordt. De raad vraagt om dit alsnog te verduidelijken. Samenhangend wijst de raad op de nood aan een flankerend beleid en de concrete uitwerking van flankerende maatregelen.

VI. AFBAKENING KERNWINKELGEBIEDEN EN WINKELARME GEBIEDEN

14. De raad ondersteunt de mogelijke afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden met het oog op de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen (artikel 16). Met de afbakening van deze specifieke gebieden voert het voorliggend decreet een krachtig nieuw instrument in voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van het handelsvestigingsbeleid. De afbakening van deze gebieden zal bovendien duidelijkheid creëren over welke gebieden potentieel nog in aanmerking zullen komen om een handelszaak in te vestigen en in welke gebieden dit niet meer kan.

15. De raad wijst op de impact van de afbakening van deze gebieden op de bestaande bedrijven. Zoals reeds eerder gesteld in dit advies (zie o.a. paragraaf 13) vraagt de raad om deze impact duidelijker in kaart te brengen. In winkelarme gebieden zullen immers via de stedenbouwkundige voorschriften of via het kleinhandelsreglement beperkingen kunnen worden opgelegd aan de handelsactiviteiten. Eigenaars van bestaande handelsvestigingen zullen eventueel geen vergunning meer krijgen voor het verbouwen, herbouwen, uitbreiden of

aanpassen van hun handelspand (vb. regeling voor zonevreemde gebouwen). Ook kan de wijziging van functie van bepaalde gebouwen naar handelsvestiging worden verboden.

Het voorliggend decreet voorziet niet in een flankerend beleid t.a.v. de mogelijke beperkingen voor de bestaande handelsvestigingen. Dit is een belangrijke tekortkoming van voorliggend decreet. De raad wees reeds eerder op de noodzaak van het uitwerken van een volwaardig flankerend beleid.

16. De raad heeft heel wat bedenkingen bij de bepaling in het voorliggend decreet (artikel 16) dat voorziet dat kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden kunnen worden afgebakend via ruimtelijke uitvoeringsplannen en via gemeentelijke en provinciale stedenbouwkundige verordeningen.

   De raad benadrukt allereerst dat beide ruimtelijke instrumenten - een stedenbouwkundige verordening en een ruimtelijk uitvoeringsplan - niet zomaar inwisselbaar zijn en hun eigen specifieke invulling krijgen in de VCRO.

   Artikel 2.3.1 van de VCRO legt het toepassingsgebied vast van de stedenbouwkundige verordening. Met de recente wijziging aan de VCRO werd de mogelijkheid ingevoerd om een stedenbouwkundige verordening op te maken met het oog op de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen.[10] Tevens is hierbij opgenomen dat de stedenbouwkundige verordeningen '*normen kunnen bevatten betreffende de oppervlakte van functies en de afmetingen van gebouwen en constructies'.*

   Een stedenbouwkundige verordening kan aldus als instrument gebruikt worden om de doelstellingen inzake het integraal handelsvestigingsbeleid te realiseren. De raad wenst evenwel te benadrukken dat - naar aanleiding van het advies van SARO van 28 augustus 2013 - in het Vlaams Parlement werd gewezen op de gevaren van een te vergaande verruiming van het instrument van stedenbouwkundige verordening: '*…Wanneer deze onderwerpen bovendien gebiedsgericht worden gedifferentieerd in functie van mogelijke afmetingen, oppervlakte en dergelijke, komt men met het instrument stedenbouwkundige verordening op het terrein van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en dreigt de grens tussen wat met een RUP moet worden geregeld en wat kan worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening te vervagen. Bij de totstandkoming van de VCRO werd er reeds op gewezen dat dergelijke substantiële ordeningsmaatregelen thuishoren in een RUP (Parl. St. Vl. Parl. 2008-09, nr. 2011/3, p. 14). De procedure van totstandkoming van een RUP biedt immers meer garanties inzake rechtsbescherming, onder meer omwille van de noodzaak van een openbaar onderzoek. De SARO wijst terecht op het gebrek aan enige vorm van inspraak bij het tot stand komen van een verordening.*'.[11] [12]

   De VCRO (artikel 2.2.1) specifieert verder dat een ruimtelijk uitvoeringsplan in principe een uitvoering is van een ruimtelijk structuurplan. In een RUP wordt een lange termijnvisie inzake de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen uitgewerkt. In het RUP kunnen vervolgens specifieke bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften worden vastgelegd ter uitvoering van deze visie. De opmaak van een RUP impliceert een uitgebreide inspraak- en adviesprocedure, zoals vastgelegd in de VCRO. De raad pleit in deze context er dan ook voor dat 'substantiële ordeningsmaatregelen' gebeuren via een RUP. Indien dit uitgangspunt niet bewaakt wordt creëer je immers de mogelijkheid dat de bestemming/rechtszekerheid - die met een RUP vastgelegd werd en op basis waarvan de publieke en private actoren specifieke investeringen kunnen verrichten – ondergraven wordt door een stedenbouwkundige verordening waarbij de toegelaten functies worden uitgesloten of aanzienlijk beperkt (zonder openbaar onderzoek). De

[10] Zie onder meer: Voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van de VCRO. VR 2013 1907 DOC.0887.
[11] SARO 2013|023. Advies van 28 augustus 2013 over het voorontwerp decreet wijzigingen VCRO. Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van de VCRO.VR 2013 2012 DOC.1574.
[12] Vlaams Parlement. Stuk 2371 (2013-2014) – Nr. 3 ingediend op 12 maart 2014 (2013-2014).

raad merkt tevens op dat de VCRO voorziet in een aankoopplicht door de Vlaamse overheid als gevolg van ernstige waardevermindering of ernstige aantasting van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering in het kader van de opmaak van een RUP. De VCRO voorziet een dergelijke aankoopplicht niet in het geval van een stedenbouwkundige verordening.

17. Het voorliggend decreet voorziet dat naast gemeenten ook provincies kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden kan afbakenen (via een RUP of een stedenbouwkundige verordening).

    Terwijl het decreet er nog van uitgaat dat de gemeenten en de provincies een gelijkaardige rol kunnen vervullen in de afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden; wordt in de memorie van toelichting de beoogde rol van de provincies duidelijk beperkt. De memorie van toelichting stelt dat het de bedoeling is dat provincies voornamelijk winkelarme gebieden zullen kunnen aanduiden (in complementariteit met de uitvoering van kleinhandelsbeleid van hun provinciaal ruimtelijk structuurplan). Verderop stelt de memorie van toelichting: '*Zo kan de provincie de groei van handel buiten de 'selecties van kleinhandel buiten de stedelijke gebieden' tegengaan. Het is aangewezen dat de provincies zich terughoudend opstellen en enkel ageren indien blijkt dat (sommige) gemeenten niet aan de verleiding kunnen weerstaan om nieuwe perifere handelsvestigingen en handelsgehelen aan te trekken die een ontwrichtend effect kunnen hebben op de leefbaarheid van de steden. Een en ander vloeit voort uit het subsidiariteitsbeginsel, zoals onder meer neergelegd in het Europees Handvest inzake lokale autonomie.*'[13]

    De beoogde rol van de provincies inzake de afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden is dus veeleer beperkt en zou vooral liggen in de afbakening van winkelarme gebieden. Volgens de memorie van toelichting zouden provincies pas in actie moeten treden om niet gewenste gemeentelijke initiatieven te *corrigeren*. De raad vraagt om de taak van de provincies inzake de afbakening van winkelgebieden in het decreet duidelijker te specifiëren en hierbij maximaal aan te sluiten bij de subsidiariteit zoals vastgelegd in het ruimtelijk beleid.[14] Op basis van de goedgekeurde provinciale ruimtelijke structuurplannen zijn de provincies in ruimtelijke planningsprocessen bevoegd voor 'alle' bovenlokale handelsvestigingen. Subsidiariteit in het ruimtelijk beleid houdt in dat elke bevoegde overheid (Vlaams, provinciaal of gemeentelijk) zich bezighoudt met de materies die zij op haar niveau kan regelen. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau.

    Bovendien bepaalt de VCRO dat de voorschriften van de provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen niet kunnen afwijken van de voorschriften van de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. De voorschriften van de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen niet afwijken van de voorschriften van de provinciale en de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

VII. KLEINHANDELSREGLEMENT

18. Naast de afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden voorziet het voorliggend decreet dat gemeentelijke en provinciale kleinhandelsreglementen voorwaarden kunnen opleggen met het oog op de realisatie van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid. Een kleinhandelsreglement kan beperkingen opleggen ten aanzien van de aard van de handelsactiviteit, de opsplitsing of samenvoeging van kleinhandelsbedrijven, de minimale en maximale netto handelsoppervlakten of de parkeerratio's voor kleinhandelsbedrijven. Daarnaast bepaalt het voorliggend decreet dat deze gemeentelijke en provinciale kleinhandelsreglementen dezelfde rechtskracht en bindende waarde hebben als een

[13] Memorie van Toelichting. VR 2014 1402 DOC.0183/3: pag. 26.
[14] Provincies kunnen kleinstedelijke gebieden afbakenen via provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen. De provincies ondersteunen via hun ruimtelijk beleid de selectie van kernen in het buitengebied.

stedenbouwkundige verordening (artikel 18-20). Ze kunnen tot gevolg hebben dat handelsvestigingsmachtigingen moeten worden geweigerd voor plaatsen waar in principe - krachtens de ruimtelijke ordeningsvoorschriften – handelsvestigingen wel vergunbaar zijn.

19. De raad vindt het positief dat met het instrument van kleinhandelsreglement gemeenten en provincies invulling kunnen geven aan een doordacht integraal handelsvestigingsbeleid. De raad meent evenwel dat het voorliggend decreet de impact van een kleinhandelsreglement veel te vergaand uittekent. De raad dringt er op aan om volgende voorwaarden/beperkingen te koppelen aan het instrument van een kleinhandelsreglement:
    a. Ten eerste benadrukt de raad dat - zoals ook terecht wordt aangehaald in de nota aan de Vlaamse Regering - bij de opmaak van kleinhandelsreglementen steeds de impact op de vier doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid moet worden onderzocht. De raad wees reeds eerder in dit advies op het belang van het uitwerken van een lokale visie inzake het handelsvestigingsbeleid (cf. paragraaf 9 van dit advies).[15]
    b. Ten tweede heeft de raad bedenkingen bij de bepaling in voorliggend decreet dat stelt dat *gemeentelijke en provinciale kleinhandelsreglementen dezelfde rechtskracht en bindende waarde hebben als een stedenbouwkundige verordening*. De raad verwijst naar zijn eerdere bemerkingen ten aanzien van een stedenbouwkundige verordening en RUP (zie paragraaf 16). In deze context vraagt de raad dan ook om de mogelijkheid te nuanceren dat een kleinhandelsreglement de stedenbouwkundige voorschriften zou kunnen '*aanvullen en voorwaarden en beperkingen kunnen invoeren waarin de stedenbouwkundige voorschriften niet voorzien'.* Dit om te vermijden dat functies of specifieke handelsvestigingen die toegestaan zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan alsnog onmogelijk zouden worden gemaakt door middel van het kleinhandelsreglement. De raad is tevens van mening dat het onderscheid tussen (gemeentelijke) reglementen en (gemeentelijke) stedenbouwkundige verordeningen nog verduidelijkt zou moeten worden in de Memorie van Toelichting.
    c. Ten derde vraagt de raad om de toepassing van het kleinhandelsreglement duidelijker te koppelen aan specifieke ruimtelijke gebieden (zoals kernwinkelgebieden, winkelarme gebieden). Het voorliggend decreet voorziet nu dat een kleinhandelsreglement generiek of gebiedsspecifiek kan zijn. De memorie van toelichting verwijst hieromtrent naar een kernwinkelgebied of winkelarm gebied maar verruimt dit verder tot '*een bestaande administratieve begrenzing'* of '*een planologische bestemming'.*
    d. Ten slotte wijst de raad op de noodzakelijke afstemming met de Europese Dienstenrichtlijn. Vooral het feit dat het kleinhandelsreglement '*de aard van de handelsactiviteit'* zou kunnen beperken vraagt de nodige voorzichtigheid. De Europese Dienstenrichtlijn verbiedt immers iedere beperking van de toegang tot de dienstenmarkt op grond van economische criteria. Voorzichtigheid is aldus noodzakelijk omdat gemeenten - via assortiments- en oppervlaktebeperkingen - rechtstreeks zouden kunnen ingrijpen op de interne bedrijfsvoering van handelaars. Het RIA wijst tevens op '*het gevaar van toenemende leegstand bij te strakke assortimentsregeling en bijvoorbeeld wijziging van eigenaar van winkel: hergebruiksmogelijkheden wordt geremd'.*

20. Het voorliggend decreet (artikel 20, paragraaf 2) bepaalt dat de voorschriften van provinciale kleinhandelsreglementen steeds voorrang krijgen op de ermee strijdige voorschriften van de gemeentelijke kleinhandelsreglementen. De memorie van toelichting verwijst naar de '*hiërarchie der rechtsnormen'.*

    De raad kan deze bepaling ten volle ondersteunen. Reeds eerder in dit advies wees de raad op de noodzakelijke subsidiariteit (zie o.a. paragraaf 10 en paragraaf 17).

    De raad wenst aanvullend te wijzen op volgende lacune. Het voorliggend decreet maakt het

[15] Memorie van Toelichting, pag. 22 '*In het Vlaams beleidskader IHB kunnen ook niet normatieve typevoorschriften worden opgenomen voor de redactie van kleinhandelsreglementen.'*

mogelijk dat een gemeentelijk kleinhandelsreglement de vestiging van bepaalde handelsvestigingen uitsluit (bv. op basis van assortimentsbepaling). De gemeenteraad zou aldus met een eenvoudige beslissing kunnen ingrijpen in provinciale RUP's inzake de vestiging van kleinhandelszaken en de voorwaarden zodanig vastleggen dat (bepaalde) kleinhandel onmogelijk wordt.

Dit toont aan dat het niet alleen noodzakelijk is om duidelijk te stellen dat gemeentelijke handelsvestigingsreglementen niet strijdig mogen zijn met provinciale kleinhandelsreglementen; maar bovendien dat gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen inzake kleinhandel niet mogen afwijken van de voorschriften van de provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen.

21. Het voorliggend decreet bepaalt verder dat in een gemeentelijk kleinhandelsreglement voorwaarden kunnen worden opgenomen met betrekking tot het bereiken van synergiën tussen gemeentelijke centra en kleinhandelsbedrijven buiten de kernwinkelgebieden (artikel 18). Het is voor de raad niet duidelijk waarom dit ook niet voorzien wordt voor de provinciale kleinhandelsreglementen.

VIII. INTEGRATIE HANDELSVESTIGINGSMACHTIGING IN DE STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING

22. Het voorliggend decreet zet sterk in op de integratie van de handelsvestigingsmachtiging in de stedenbouwkundige vergunning. De integratie van de handelsvestigingsmachtiging in de omgevingsvergunning (die voorziet in de integratie van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning) komt niet aan bod. De raad acht het opportuun om de integratie-oefening rechtstreeks te koppelen aan de omgevingsvergunning en niet aan de stedenbouwkundige vergunning.

    SARO meent dat op die manier echt werk wordt gemaakt van vereenvoudiging (minder procedures). De integratie van de milieu-, handels- en stedenbouwkundige vergunningen moet leiden tot minder administratieve lasten voor handelaars en tot kortere procedures. In plaats van drie vergunningsprocedures (stedenbouwkundig, milieu en socio-economisch), zal de aanvraag nu slechts één procedure doorlopen.

23. De raad wijst er op dat de voorgestelde integratie van de handelsvestigingsmachtiging in de stedenbouwkundige vergunning enkele negatieve gevolgen heeft:
    a. De beslissingstermijn voor een handelsvestigingsmachtiging wordt gevoelig langer en zal oplopen van 55 of 75 kalenderdagen tot 105 kalenderdagen (30 dagen ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, 75 dagen beslissingstermijn).
    b. Bij het verstrijken van de beslissingstermijn is er nu sprake van een stilzwijgende vergunning, terwijl de nieuwe regeling voorziet in een stilzwijgende weigering. Handelaars kunnen hierdoor slachtoffer zijn van gemeentebesturen die niet voldoende uitgerust zijn om tijdig een beslissing te nemen.
    c. De beroepsmogelijkheden worden sterk uitgebreid (zie verder paragraaf 25).
    d. De aanvraag van een handelsvestigingsmachtiging vraagt nu een beperkte voorinvestering (geen vereiste van technische plannen en gegevens). Op een vrij snelle wijze kan aldus inzicht ontstaan in hoeverre een project door omwonenden, bestaande handelaars en de lokale overheden gedragen wordt. Door de integratie van de machtiging in de stedenbouwkundige vergunning gaat deze functie van 'graadmeter' verloren.

24. Volgens het voorliggend decreet wordt het beoordelingskader voor het verlenen van een handelsvestigingsmachtiging gevormd door 1° de geldende stedenbouwkundige voorschriften, 2° de provinciale en gemeentelijke kleinhandelsreglementen; 3° de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid, 4° de in de omgeving bestaande toestand en 5° de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.

De raad benadrukt dat sommige van deze beoordelingscriteria zeer vaag zijn en veel ruimte laten voor interpretatie. Zo drong de raad reeds eerder in dit advies aan op de verdere concretisering van de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid (cf. deel III).

De raad heeft bovendien heel wat bedenkingen bij het feit dat 'de beleidsmatige gewenste ontwikkelingen' en 'de provinciale en gemeentelijke kleinhandelsreglementen' mede de beoordelingsgrond zullen vormen voor de vergunningsaanvragen. De raad verwijst naar zijn eerdere bemerkingen ten aanzien van de lokale visie inzake handelsvestigingsbeleid (zie paragraaf 9) en de kleinhandelsreglementen (zie paragraaf 19).

De raad dringt er op aan om het beoordelingskader voor de machtigingen te herformuleren in duidelijke en concrete toetsingscriteria.

25. De raad merkt op dat de beroepsmogelijkheden sterk worden uitgebreid ten opzichte van de huidige regeling. Naast de aanvrager kunnen nu ook het agentschap Ondernemen en '*elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de machtiging waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten geacht worden belanghebbende te zijn'* beroep aantekenen.

De raad verduidelijkt dat ook de stedenbouwkundige vergunning voorziet in deze ruime beroepsmogelijkheden. De raad merkt op dat door de voorziene integratie; een afzonderlijk beroep tegen uitsluitend de handelsvestigingsmachtiging niet meer mogelijk is. De aanvrager zal verplicht zijn de volledige stedenbouwkundige vergunning in beroep aan te vechten.

Ook de beroepstermijnen (zowel indiening als behandeling) worden langer. Het zal dus in de toekomst langer duren vooraleer een aanvrager duidelijkheid heeft over de haalbaarheid en vergunbaarheid van zijn project.

Tevens merkt de raad op dat het momenteel nog onduidelijk is voor welke projecten de Vlaamse Regering bevoegd zal zijn in de context van de omgevingsvergunning. In voorkomend geval zou dit kunnen betekenen dat er geen volwaardig administratief beroep meer mogelijk is, terwijl dit wel mogelijk is voor een eenvoudige handelsvestigingsmachtiging. De vraag rijst of dergelijk gebrek aan administratief beroep kan verantwoord worden in het licht van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

De raad merkt tevens op dat - bij gebrek aan enige decretale regeling ter zake - de Raad van State finaal bevoegd is als administratief rechtscollege voor het beslechten van geschillen m.b.t. eenvoudige handelsvestigingsmachtigingen, terwijl de Raad voor Vergunningsbetwistingen in principe finaal bevoegd zal zijn voor de beslechting van handelsvestigingsmachtigingen die geïntegreerd zijn in de stedenbouwkundige vergunning. De raad wijst op de onduidelijkheden die hieruit ontstaan en vraagt om meer uniformiteit inzake de behandeling van beroepsprocedures.

De raad heeft ook vragen bij de introductie van een 'bindend' advies. Het voorliggend decreet bepaalt dat elke beroepsinstantie verplicht advies inwint van de Vlaamse Regering indien het beroep betrekking heeft op het advies van het agentschap Ondernemen. Artikel 34 bepaalt dat in uitzonderlijke gevallen de Vlaamse Regering in haar advies op gemotiveerde wijze kan bepalen dat het advies bindend is voor het beroepsorgaan.

26. De raad vraagt ten slotte om volgende onduidelijkheden in het voorliggend decreet verder te verduidelijken.

Zo vermeldt het voorliggend decreet niets over de duur van de handelsvestigingsmachtiging. Indien het de bedoeling is om geen geldigheidsduur te koppelen aan de machtiging dan moet dit als dusdanig ook opgenomen worden in het voorliggend decreet. De raad wijst op het knelpunt inzake tijdelijke handelsvestigingen.

De nieuwe regelgeving verschaft geen duidelijkheid over wie de titularis is van de machtiging. Het is onduidelijk wie de machtiging, respectievelijk de stedenbouwkundige vergunning, moet aanvragen en houden. De bouwheer en de eigenaar van een handelspand zullen vaak niet de exploitant van de handelszaak zijn. De raad vraagt om dit te verder te verduidelijken en eenduidig vast te leggen.

Het is verder onduidelijk in hoeverre bij de ontwikkeling van een nieuw handelspand reeds een handelsvestigingsmachtiging moet worden aangevraagd indien het nog niet vast staat welk soort handelszaak (concept en assortiment) in het pand zal worden uitgebaat. De raad benadrukt dat er maximaal moet van worden uitgegaan dat onlosmakelijk verbonden toestemmingen in één aanvraag worden aangevraagd (cf. omgevingsvergunning). In specifieke gevallen (cf. supra) kan het evenwel wenselijk zijn om eerst een stedenbouwkundige vergunning en later pas een handelsvestigingsmachtiging aan te vragen. Indien het handelsproject nog niet gekend is, is het immers voor de bevoegde ambtenaar zeer moeilijk om het project te toetsen aan de vier doelstellingen. Bovendien zou de overheid in deze gevallen de toestemming geven aan een nog niet duidelijk vastgelegde handelsvestiging, die dan achteraf het gewenste handelsvestigingsbeleid (vb. in de kernwinkelgebieden of de winkelarme gebieden) zou kunnen ondermijnen.

IX. EENVOUDIGE HANDELSMACHTIGING

27. Naast de voorziene integratie van de handelsvestigingsmachtiging in de stedenbouwkundige vergunning (zie hoofdstuk VIII) voorziet het voorliggend decreet ook in een procedure voor de eenvoudige handelsvestigingsmachtiging. Deze procedure voor de aanvraag van een eenvoudige handelsvestigingsmachtiging sluit maximaal aan bij de bestaande procedure van de socio-economische vergunning. Volgens de memorie van toelichting (pag. 30) geldt deze procedure in de zeer zeldzame gevallen waarin enkel een machtiging nodig is en geen stedenbouwkundige vergunning (vb. louter wijziging van het assortiment).

    De raad verwijst naar zijn eerder pleidooi om een maximale integratie van de machtiging in de omgevingsvergunning na te streven (zie par. 22).

    SARO merkt verder op dat met de voorziene regeling de beslissingstermijn toeneemt tot 105 dagen terwijl de huidige termijn 50 dagen is (binnen de IKEA-wet) en 90 dagen (voor dossiers met een netto handelsoppervlakte van meer dan 1.000 m³). Voor de raad is het onduidelijk waarom de termijn voor het verlenen van een eenvoudige handelsvestigingsmachtiging meer dan verdubbeld wordt door de regionalisering van de wetgeving.

    Bovendien voorziet het voorliggend decreet dat een gebrek aan beslissing inhoudt dat de vergunning wordt afgewezen. De raad benadrukt dat de huidige wet uitgaat van een stilzwijgende goedkeuring. De raad vraagt aldus om deze bepaling in heroverweging te nemen al dan niet na grensoverschrijdend en/of rechtsvergelijkend onderzoek.

    En ten slotte vraagt de raad om te verduidelijken in hoeverre in de gevallen - dat noch een stedenbouwkundige vergunning noch een milieuvergunning vereist is - nog een MER-screening moet worden doorgevoerd.

28. Het voorliggend decreet voorziet in een administratieve beroepsprocedure voor de eenvoudige handelsvestigingsmachtiging (artikel 31). Een beroep kan worden ingesteld bij de Vlaamse Regering door elke natuurlijke persoon of rechtspersoon. Dit is verrassend aangezien er in eerste aanleg geen openbaar onderzoek voorzien wordt. Hierdoor worden eventuele klachten nodeloos uitgesteld tot in de fase van het beroep. Een alternatief systeem zou erin kunnen bestaan dat er een openbaar onderzoek wordt ingesteld in eerste aanleg en dat het beroep enkel toegelaten is voor belanghebbenden die een ontvankelijk bezwaar hebben ingediend tijdens het openbaar onderzoek.

De termijn wordt aanzienlijk verlengd (in vergelijking tot de huidige principiële termijn van 40 dagen), temeer daar wordt vastgehouden aan het principe van een opschortend beroep. De raad stelt voor dat het beroep slechts opschortend werkt indien het beroep wordt ingediend door de leidend ambtenaar van het agentschap Ondernemen.

En tenslotte merkt de raad op dat de administratieve beroepsprocedure kan worden ingesteld bij de Vlaamse Regering. De raad benadrukt dat dit niet consequent is met de omgevingsvergunning waar de administratieve beroepsprocedure voorzien is bij de deputatie.

X. HANDELSVESTIGINGSCONVENANTEN

29. Via een handelsvestigingsconvenant kunnen één of meer gemeenten en ontwikkelaars of exploitanten van handelsvestigingen afspraken maken inzake 1° een rationeel aanbod-locatiebeleid, 2° gezamenlijke initiatieven en bekostiging ervan, 3° participatie aan het kernversterkend beleid en 4° inspanningsverbintenissen van gemeenten om een stabiel lokaal handelsvestigingsbeleid te faciliteren (artikel 35). Dit gebeurt op vrijwillige basis.

    De memorie van toelichting stelt terecht dat een handelsvestigingsconvenant een overeenkomst is naar burgerlijk recht waarin redelijke en billijke afspraken kunnen worden gemaakt. Het kan niet de bedoeling zijn dat overheidstaken worden afgewenteld op de handelaars (vb. aanleg en onderhoud van straten en straatmeubilair). Bij de beoordeling van de evenredigheid moet rekening worden gehouden met de last die de ontwikkeling voor de gemeente meebrengt.

    De raad merkt op dat het voorliggend decreet geen verdere omkadering voor dit nieuwe instrument uitwerkt. Niettemin zijn er nog tal van vragen ten aanzien van de draagwijdte van dergelijke convenanten. Ook moet duidelijk gewaarborgd worden dat in de handelsvestigings-convenant geen verplichtingen worden opgenomen die strijdig zijn met de Europese Dienstenrichtlijn. Tevens vraagt de raad verduidelijking van de verhouding/combinatie van het systeem van handelsvestigingsconvenanten en het systeem van stedenbouwkundige lasten. De effectieve stedenbouwkundige lasten moeten gekoppeld worden aan de stedenbouwkundige vergunning.

    Verder verdient het wettelijk kettingbeding voldoende aandacht. Bij overname van een winkel moeten de engagementen duidelijk zijn voor de nieuwe winkeluitbater.

XI. HANDHAVING

30. Het voorliggend decreet voorziet dat de Vlaamse Regering personeelsleden van het agentschap Ondernemen zal aanwijzen als toezichthouder op de naleving van de machtigingsplicht voor ontwerpen van handelsvestigingen en van de voorwaarden van de verstrekte machtigingen. De raad merkt op dat hiertoe 1 VTE is voorzien. De raad wijst op de noodzakelijke afstemming met de handhaving inzake de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning. Dit moet verder verduidelijkt worden. Ook de rol van de lokale politie vraagt verdere toelichting.

31. Het voorliggend decreet voorziet voor het miskennen van de machtigingsplicht of voor het handelen in strijd met de voorwaarden die gesteld zijn bij de handelsvestigingsmachtiging, een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 26 tot 2.000 euro.

    De raad merkt op dat er geen gepaste verantwoording is gegeven waarom de straffen zo gevoelig zijn verstrengd (vb. de gevangenisstraf die momenteel maximaal 1 jaar bedraagt wordt verhoogd naar 5 jaar).

XII. MONITORING

32. Het voorliggend decreet bepaalt dat het agentschap Ondernemen in het kader van haar taakstelling een digitaal register aanlegt van kleinhandelszones, kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden, kleinhandelsreglementen, afgeleverde handelsvestigingsmachtigingen en handelsvestigingsconvenanten. Het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de nadere regels omtrent de werking van deze registers vastlegt.

    De raad merkt op dat deze digitale registers een handige informatiebron vormen en dringt er op aan dat deze registers gratis en op een praktische wijze toegankelijk worden gemaakt voor het brede publiek. Bovendien vraagt de raad om verder duidelijkheid te verschaffen over de gewenste monitoring van het gevoerde beleid. De registers kunnen hierbij een hulpmiddel zijn.

XIII. INWERKINGTREDING EN OVERGANGSREGELING

33. De bevoegdheid over de handelsvestigingen wordt per 1 juli 2014 een bevoegdheid van de gewesten.[16] De Vlaamse Regering zal de datum van inwerkingtreding van voorliggend decreet nog bepalen (artikel 47). Bij de inwerkingtreding zal de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen worden opgeheven. De toelichtingsnota verduidelijkt dat ondertussen de huidige wetgeving van kracht zal blijven. De toelichtingsnota stelt verder: '*Een eventuele en gewenste betrokkenheid van de federale diensten zal gedurende deze tussenperiode deel uitmaken van de protocolovereenkomst die momenteel wordt voorbereid.'*

    Een uitzondering hierop betreft de bepalingen inzake de oprichting en werking van het Comité voor Kleinhandel en de organisatie van het toezicht door het agentschap Ondernemen. In het kader van de overgangsperiode zal - volgens de toelichtingsnota - het Nationaal Sociaal Economisch Comité voor de Distributie en het Interministerieel Comité voor de Distributie bij besluit van de Vlaamse Regering worden samengesteld. Ook de administratieve procedures zullen met een besluit van de Vlaamse Regering worden afgestemd op de gewestelijke bevoegdheid.

    De raad ondersteunt de voorziene overgangsmaatregelen en vraagt maximaal aandacht voor het verzekeren van de continuïteit. SARO benadrukt het belang van het tijdig voorbereiden van de noodzakelijke besluiten van de Vlaamse Regering.

34. De raad vraagt ten slotte nog specifiek aandacht voor de bestaande handelsvestigingen. Het is positief dat het voorliggend decreet (artikelen 48-49) bepaalt dat alle vergunningen verleend onder de toepassing van de wet van 13 augustus 2004 worden beschouwd als een handelsvestigingsmachtiging overeenkomstig het voorliggend decreet. Alle aanvragen tot vergunning die voor de inwerkingtreding van voorliggend decreet worden ingediend, worden behandeld volgens de procedureregels van deze wet. Enkel 'ontwerpen van handelsvestiging' worden onderworpen aan een machtigingsplicht (zie deel V).

    De raad vraagt om deze eerbiedigende werking uit te breiden naar alle handelsvestigingen die een definitieve stedenbouwkundige vergunning hebben bekomen of worden geacht die te hebben bekomen en die geen socio-economische vergunning dienden aan te vragen op basis van de wet van 29 juni 1975 op de handelsvestigingen. Dit is immers momenteel ook zo geregeld in deze wet.

[16] VR 2014 1402 DOC 0183/1BIS: pag. 9.

VOORONTWERP VAN DECREET
van 18 december 2015

Vlaamse Regering

Voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport en van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport en de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder:
1° bevoegde administratie: de entiteit binnen de Vlaamse administratie die door de Vlaamse Regering wordt belast met de uitvoering van de taken vermeld in dit decreet;
2° handelsgeheel: een geheel van kleinhandelsbedrijven, ongeacht of deze zich in afzonderlijke gebouwen bevinden en of dezelfde persoon de projectontwikkelaar, de eigenaar of de uitbater is, waarbij de kleinhandelsbedrijven voldoen aan de volgende voorwaarden:
a) ze vormen een ruimtelijk aaneengesloten geheel;
b) ze zijn van rechtswege of feitelijk met elkaar verbonden, in het bijzonder op financieel, commercieel of ruimtelijk vlak;
3° kernwinkelgebied: een gebied afgebakend in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waar via stedenbouwkundige voorschriften een stimulerend beleid inzake kleinhandel wordt gevoerd;
4° kleinhandelsbedrijf: een distributie-eenheid waarvan de activiteit bestaat uit het wederverkopen, in eigen naam en voor eigen rekening, van goederen aan consumenten, zonder die goederen andere behandelingen te laten ondergaan dan de behandelingen die in de handel gebruikelijk zijn;

5° kleinhandelslint: een opeenvolging van minstens drie kleinhandelsbedrijven langs een invals- of verbindingsweg zonder gemeenschappelijke parking of gemeenschappelijke in- en uitrit;
6° kleinhandelszone: een specifiek door een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan afgebakend gebied voor de vestiging van kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen;
7° netto handelsoppervlakte: de oppervlakte, bestemd voor de verkoop en toegankelijk voor het publiek, met inbegrip van de niet-overdekte oppervlakten. Die oppervlakte omvat eveneens de kassazones, de zones die zich achter de kassa's bevinden en de inkomruimte;
8° winkelarm gebied: een gebied afgebakend in een provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of een provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waar via stedenbouwkundige voorschriften beperkingen aan de kleinhandel worden opgelegd.

Art. 3. Voor de toepassing van dit decreet worden volgende categorieën als categorieën van kleinhandelsactiviteiten beschouwd:
1° verkoop van voeding;
2° verkoop van goederen voor persoonsuitrusting;
3° verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw;
4° verkoop van andere producten.

Art. 4. Het Vlaamse Gewest voert in samenwerking met de gemeenten en provincies een integraal handelsvestigingsbeleid dat gericht is op:
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.

Hoofdstuk 2. Visievorming

Art. 5. De Vlaamse Regering kan in uitvoering van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, een Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid vaststellen ondermeer met betrekking tot kleinhandelszones, kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden. Zij maakt dit beleidskader bekend.

Zij wint hierbij het advies in van het Comité voor Kleinhandel, vermeld in artikel 8.

Art. 6. Provincies en gemeenten kunnen in uitvoering van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, een lokale visie op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid ontwikkelen. Zij maken deze lokale visie bekend.

Provincies en gemeenten kunnen hierbij het advies inwinnen van het Comité voor Kleinhandel, vermeld in artikel 8.

De provinciale visie richt zich naar het Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid, als dit bestaat. De gemeentelijke visie richt zich naar het Vlaams beleidskader en naar de provinciale visie, als deze bestaan.

Provincies en gemeenten passen zo nodig hun lokale visie aan aan het Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid na de bekendmaking ervan.

Gemeenten passen zo nodig hun lokale visie aan aan het Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid of de lokale visie van de provincie na de bekendmaking ervan.

Art. 7. Overheden kunnen de visie op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid integreren in ruimtelijke structuurplannen.

Art. 8. §1. Het Comité voor Kleinhandel bestaat uit:
1° vier vertegenwoordigers van de Vlaamse administratie, waaronder een vertegenwoordiger van de bevoegde administratie die de vergaderingen voorzit;
2° een vertegenwoordiger van representatieve verbruikersorganisaties;
3° vier vertegenwoordigers van representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regelen omtrent de samenstelling en de werking van het Comité voor Kleinhandel.

Art. 9. Het Comité voor Kleinhandel kan advies geven, opmerkingen maken of voorstellen doen over alle aangelegenheden met betrekking tot een integraal handelsvestigingsbeleid, op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Regering.

Provincies of gemeenten kunnen aan het Comité voor Kleinhandel advies vragen over de aangelegenheden, vermeld in artikel 6.

Hoofdstuk 3. Planning

Art. 10. §1. Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen vermeld in artikel 4 kunnen gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen:
1° kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden afbakenen;
2° normen bevatten betreffende de oppervlakte van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, vermeld in artikel 3;
3° deze normen differentiëren al naargelang het bestaande, dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft;
4° de termijnen waarbinnen tijdelijke kleinhandelsbedrijven vrijgesteld zijn van de omgevingsvergunningsplicht, vastgesteld bij artikel 11, eerste lid, 1°, en krachtens artikel 4.2.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vaststellen op 30, 60, 90, 120, 150 of 180 dagen, in voorkomend geval.

Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen vermeld in artikel 4 kunnen provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en provinciale stedenbouwkundige verordeningen:
1° winkelarme gebieden afbakenen met een gemeentegrensoverschrijdende impact, in overleg met de betrokken gemeenten, en op vraag van minstens een betrokken gemeente;
2° normen bevatten betreffende de oppervlakte van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, vermeld in artikel 3;
3° deze normen differentiëren al naargelang het bestaande, dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft.

De normen vermeld in het eerste en tweede lid, kunnen:
1° geen beperkingen stellen aan geldende socio-economische vergunningen en geldende omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten;
2° geen niet aan de vergunningsplicht onderworpen uitbreidingen van bestaande en vergunde handelsvestigingen verbieden.

§2. Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen vermeld in artikel 4 kunnen ruimtelijke uitvoeringsplannen kleinhandelszones afbakenen.

Hoofdstuk 4. Omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten

Art. 11. Niemand mag zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten:
1° kleinhandelsactiviteiten uitvoeren in een kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m²
   a. gedurende meer dan honderdtachtig dagen per jaar in geval de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften;
   b. gedurende meer dan negentig dagen per jaar in alle andere gevallen;
2° een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel uitbreiden als hierdoor de totale netto handelsoppervlakte:
   a) meer dan 300 m² groter is dan de vergunde netto handelsoppervlakte, of;
   b) meer dan 20 percent groter is dan de vergunde netto handelsoppervlakte;
3° kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen samenvoegen waarbij de netto handelsoppervlakte na samenvoeging meer dan 400 m² bedraagt;
4° een belangrijke wijziging van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, vermeld in artikel 3, doorvoeren in een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m².

Onder belangrijke wijziging van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, vermeld in het eerste lid, 4°, wordt begrepen een wijziging waarbij een categorie van kleinhandelsactiviteiten het vergunde aantal vierkante meter netto handelsoppervlakte overschrijdt met minstens een van volgende oppervlakten:
1° met 10 procent van de totale vergunde netto handelsoppervlakte;
2° met 300 vierkante meter.

De vergunning legt het aantal vierkante meter van de totale netto handelsoppervlakte per categorie van kleinhandelsactiviteiten vast.

Art. 12. De vergunning wordt verleend overeenkomstig de gewone en vereenvoudigde procedure, vermeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Art. 13. Een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten wordt geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten kan worden geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid, vermeld in artikel 4.

De overheid die belast is met het afleveren van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten houdt bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag rekening met de in de omgeving bestaande toestand en beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid, vermeld in artikel 4.

De beoordeling van een aanvraag tot het bekomen van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten kan niet gebeuren op basis van de toepassing per geval van economische criteria waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde

instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelstelling wordt nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.

Hoofdstuk 5. Handelsvestigingsconvenanten

Art. 14. §1. Een of meer gemeenten en een of meer ontwikkelaars of exploitanten van kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen kunnen op vrijwillige basis handelsvestigingsconvenanten sluiten.

Handelsvestigingsconvenanten zijn overeenkomsten naar burgerlijk recht waarin afspraken kunnen worden gemaakt over:
1° een rationeel aanbod- en locatiebeleid;
2° gezamenlijke initiatieven en de bekostiging daarvan;
3° de participatie in het kernversterkende beleid van de betrokken gemeenten;
4° inspanningsverbintenissen van de gemeenten op het vlak van de facilitering van de stabiliteit van het lokale handelsvestigingsbeleid.

De afspraken, vermeld in het tweede lid, hebben geen betrekking op de inhoud van goedkeuringen, machtigingen, vergunningen of subsidies.

De ontwikkelaars en exploitanten die partij zijn bij een handelsvestigingsconvenant, nemen de relevante bepalingen op afdwingbare wijze op in hun verdere overeenkomsten met betrekking tot het kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel, met inbegrip van:
1° overeenkomsten tot overdracht van het eigendomsrecht aan derden;
2° overeenkomsten tot overdracht van elk recht van gebruik of genot aan derden;
3° het vestigen van een recht van vruchtgebruik, erfpacht of opstal;
4° de fusie of splitsing van rechtspersonen.

§2. Een handelsvestigingsconvenant kan het Comité voor Kleinhandel, vermeld in artikel 8, aanwijzen als bemiddelende instantie bij geschillen over de toepassing van het convenant.

Hoofdstuk 6. Handhaving van het handelsvestigingsbeleid

Afdeling 1. Toezichthouders

Art. 15. §1. De Vlaamse Regering wijst onder de personeelsleden van het departement en de agentschappen die behoren tot de een van de beleidsdomeinen, vermeld in artikel 2 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 toezichthouders aan die toezien op de naleving van de vergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten en van de voorwaarden van de verstrekte omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten. Zij worden gewestelijke toezichthouders genoemd.

Personeelsleden van een politiezone die worden aangewezen door het bevoegde orgaan, kunnen eveneens toezichthouder zijn. Zij worden toezichthouders van politiezones genoemd. Zij kunnen enkel toezicht uitoefenen in de gemeenten die behoren tot de politiezone.

De toezichthouders oefenen het toezicht onafhankelijk en neutraal uit.

Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door de Vlaamse Regering. Als hij daarom wordt verzocht, toont de toezichthouder zijn legitimatiebewijs onmiddellijk.

§2. Bij de vaststelling van een inbreuk omschreven in dit hoofdstuk kunnen de toezichthouders een verslag van vaststelling opstellen.

De toezichthouders bezorgen het verslag van vaststelling onmiddellijk aan de ambtenaar vermeld in artikel 19, eerste lid alsook verzenden zij een kopie aan de vermoedelijke overtreder binnen een maand.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor het verslag van vaststelling.

§3. De toezichthouders beschikken over de toezichtrechten vermeld in de artikelen 16.3.10 tot en met 16.3.21 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen milieubeleid.

§4. Al de toezichthouders kunnen raadgevingen en aanmaningen geven conform de bepalingen van afdeling 2 en de gewestelijke toezichthouders kunnen conform de bepalingen van afdeling 4 bestuurlijke maatregelen opleggen.

Afdeling 2. Raadgeving en aanmaning

Art. 16. Als een toezichthouder vaststelt dat een inbreuk omschreven in dit hoofdstuk dreigt te worden gepleegd, kan hij alle raadgevingen geven die hij nuttig acht om dat te voorkomen.

Art. 17. Als een toezichthouder een inbreuk omschreven in dit hoofdstuk vaststelt, kan hij de vermoedelijke overtreder aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om de inbreuk te beëindigen of een herhaling ervan te voorkomen.

Afdeling 3. Bestuurlijke handhaving

Art. 18. Een exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd aan eenieder die de vergunningsplicht, vermeld in artikel 11, miskent, of die handelt in strijd met de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten. Als overtreder wordt beschouwd degene die de inbreuk heeft gepleegd of ertoe de opdracht heeft gegeven.

Een exclusieve bestuurlijke geldboete kan ook worden opgelegd in geval van het voortzetten van kleinhandelsactiviteiten in strijd met een bevel tot staking, vermeld in artikel 23, de bekrachtigingsbeslissing ervan of, in voorkomend geval, de beschikking in kort geding.

Art. 19. Een exclusieve bestuurlijke geldboete is een sanctie waarbij de daartoe door de Vlaamse Regering aangestelde ambtenaar van de bevoegde administratie een overtreder ertoe verplicht een geldsom te betalen.

De Vlaamse Regering bepaalt de hoogte van het bedrag in verhouding tot de aard, de omvang en de ernst van de inbreuk. Er wordt ook rekening gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder de schending heeft gepleegd of beëindigd. De exclusieve bestuurlijke geldboete bedraagt maximaal 10.000 euro.

De opdeciemen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdeciemen op strafrechtelijke geldboeten zijn eveneens van toepassing op de exclusieve bestuurlijke geldboeten bedoeld bij dit decreet.

De ambtenaar vermeld in artikel 19, eerste lid maakt in zijn beslissing melding van de vermenigvuldiging ingevolge de voormelde wet van 5 maart 1952 en vermeldt het getal dat het gevolg is van deze verhoging.

Samen met de exclusieve bestuurlijke geldboete kan een voordeelontneming worden opgelegd. Een voordeelontneming is een sanctie waarbij de overtreder verplicht wordt een al dan niet geschat geldbedrag te betalen ter waarde van het brutovermogensvoordeel dat uit de schending is verkregen.

De ambtenaar die de boete oplegt, mag nooit zelf de auteur zijn van het verslag van vaststelling. Hij kan de toezichthouder wel verzoeken om aanvullende inlichtingen te verstrekken.

Art. 20.§1. De exclusieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd door de ambtenaar vermeld in artikel 19, eerste lid conform de procedure zoals bepaald in artikel 16.4.41, §1 en 16.4.43 van het decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid van 5 april 1995.

Het verslag van vaststelling betreft het verslag dat is vermeld in artikel 15, §2.

§2. Tegen de beslissing waarbij de ambtenaar vermeld in artikel 19, eerste lid een exclusieve bestuurlijke geldboete oplegt, kan degene aan wie de boete werd opgelegd, beroep indienen bij het Milieuhandhavingscollege vermeld in artikel 16.4.19 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid volgens de procedure die geldt in het kader van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het beroep schorst de bestreden beslissing.

§3. Wanneer een exclusieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, wordt de opsteller van het verslag van vaststelling daarvan in kennis gesteld.

§4. Op vraag van de overtreder, kan de exclusieve bestuurlijke geldboete worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging gedurende een proefperiode die niet minder dan een jaar en niet meer dan drie jaar mag bedragen.

Het uitstel wordt van rechtswege herroepen als gedurende de proeftijd een nieuwe inbreuk omschreven in dit hoofdstuk wordt gepleegd, met het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete tot gevolg.

§5. De bevoegdheid tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete alsook de voordeelontneming verjaart na verloop van drie jaar, te rekenen vanaf de dag waarop de inbreuk werd beëindigd.

Exclusieve bestuurlijke geldboeten kunnen alleen worden opgelegd voor feiten die in strijd zijn met wettelijke voorschriften die voorafgaandelijk aan die feiten zijn bepaald en in werking zijn getreden.

Art. 21. § 1. De opgelegde exclusieve bestuurlijke geldboete en voordeelontneming worden ingevorderd door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid geïnd en ingevorderd ten voordele van het Hermesfonds. Zij beslissen over de gemotiveerde verzoeken tot kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere procedurele regels voor de behandeling van die verzoeken.

§ 2. Bij gebrek aan voldoening van de exclusieve bestuurlijke geldboete en desgevallend voordeelontneming, vermeerderd met de invorderingskosten, wordt door de ambtenaar die belast is met de invordering, een dwangbevel uitgevaardigd. Het dwangbevel wordt geviseerd en uitvoerbaar verklaard door de ambtenaar die daarvoor is aangewezen door de Vlaamse Regering.

De betekening en uitvoering van het dwangbevel geschiedt volgens de procedure die is voorzien in Hoofdstuk V van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

§3. De vordering tot betaling van de verschuldigde bedragen en kosten verjaart na verloop van driehonderdvijfenzestig dagen. Die termijn gaat in op de dag die volgt op de dag waarop deze moesten worden betaald. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Afdeling 4. Bestuurlijke maatregelen

Onderafdeling 1. Basisbepalingen

Art. 22. Voor de toepassing van deze afdeling wordt de betekening met een aangetekende brief geacht te zijn uitgevoerd op de derde werkdag na de afgifte bij de post, behalve in geval van bewijs van het tegendeel.

Onderafdeling 2. Het stakingsbevel

Art. 23. §1. Een gewestelijke toezichthouder kan ter plaatse mondeling de staking van kleinhandelsactiviteiten inclusief de daarmee verbonden activiteiten bevelen als hij vaststelt dat die niet in overeenstemming zijn met de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten of zonder vergunning worden uitgevoerd. Een dergelijk stakingsbevel is een preventieve maatregel. Als de gewestelijke toezichthouder ter plaatse niemand aantreft, brengt hij ter plaatse het schriftelijke bevel tot onmiddellijke staking van kleinhandelsactiviteiten op een zichtbare plaats aan, of wordt het stakingsbevel alsnog mondeling gegeven tijdens een verhoor van de overtreder.

Onder de daarmee verbonden activiteiten wordt niet limitatief gedoeld op het ontvangen van leveringen van de betrokken producten, het inruilen en terug nemen van de betrokken producten, het aanbieden en verdelen van de betrokken producten die in het kleinhandelsbedrijf zijn opgeslagen via een web-shop of andere multimedia, het voeren van reclame voor de betrokken producten en het gebruiksklaar maken van het kleinhandelsbedrijf of een deel ervan, alsook de aanhorigheden met het oog op de kleinhandelsactiviteiten.

Het stakingsbevel wordt, op straffe van verval, binnen tien dagen bekrachtigd door de leidend ambtenaar van de bevoegde administratie. De bekrachtiging wordt binnen een termijn van twee werkdagen met een beveiligde zending verzonden aan de vermoedelijke overtreder.

§2. Een gewestelijke toezichthouder is bevoegd om alle maatregelen te treffen, met inbegrip van de verzegeling, om de onmiddellijke toepassing van het bevel tot staking van kleinhandelsactiviteiten alsook de bevestiging daarvan, te waarborgen.

§3. Elke belanghebbende of overtreder kan zoals in kort geding de opheffing van het bevel tot staking van de kleinhandelsactiviteiten, alsook tegen de bekrachtiging daarvan, vorderen tegen het Vlaamse Gewest. De vordering wordt gebracht voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van het ambtsgebied waarin de kleinhandelsactiviteiten zijn uitgevoerd. Deel IV, boek II, titel VI, van het Gerechtelijk Wetboek is van toepassing op de inleiding en de behandeling van de vordering.

Onderafdeling 3. Het bevel tot bestuurlijke maatregelen

Art. 24. §1. Na de vaststelling van een inbreuk omschreven in dit hoofdstuk kan een gewestelijke toezichthouder bestuurlijke maatregelen opleggen door middel van een bestuurlijk besluit.

De bestuurlijke maatregelen in het bestuurlijk besluit kunnen het volgende inhouden :
1° het bevel de kleinhandelsactiviteiten en daarmee verbonden activiteiten geheel of gedeeltelijk stop te zetten;
2° het bevel tot verwijderen van de betrokken producten die vallen onder één of meer categorieën van kleinhandelsactiviteiten, hetzij het ambtshalve verwijderen ervan op kosten van de overtreder;
3° het verbod het kleinhandelsbedrijf of een gedeelte ervan, zowel wat de gebouwen als de terreinen betreft en alles wat zich daarop bevindt, te betreden;
4° het verbod tot exploitatie van het kleinhandelsbedrijf, geheel dan wel gedeeltelijk.

Een gewestelijke toezichthouder kan in het besluit een uitvoeringstermijn opleggen. Is er geen uitvoeringstermijn opgelegd dan dienen de maatregelen onverwijld uitgevoerd te worden.

Een gewestelijke toezichthouder kan in het besluit een dwangsom opleggen. Hij stelt de dwangsom vast op een bedrag ineens, op een bedrag per tijdseenheid waarin de maatregel niet is uitgevoerd of per overtreding van de maatregel. De toezichthouder kan een bedrag vaststellen waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

Een dwangsom wordt pas verbeurd verklaard na de betekening van het uitvoerbare besluit, vermeld in het eerste lid, in voorkomend geval samen met de beslissing over het beroep.

Een gewestelijke toezichthouder is bevoegd om het bestuurlijk besluit in te trekken of te wijzigen, zowel ambtshalve als op verzoek van elke belanghebbende of overtreder.

§2. Een bestuurlijk besluit bevat minstens :
1° de locatie van de uitbating van het kleinhandelsbedrijf en de aanhorigheden en het KBO-nummer van het kleinhandelsbedrijf;
2° de identificatie van de overtreder of belanghebbende en zijn relatie tot het kleinhandelsbedrijf;
3° de vermelding van de inbreuk en de categorie van producten;
4° een overzicht van de raadgevingen, aanmaningen en vaststellingen van de schending;
5° een omschrijving van de bestuurlijke maatregelen en desgevallend de uitvoeringstermijn ervan;
6° desgevallend de dwangsom;
7° de beroepsmogelijkheden.

De Vlaamse Regering kan bepalen welke overheden op de hoogte moeten gebracht worden van de opgelegde bestuurlijke maatregelen en de wijze waarop dit dient te gebeuren.

§3. Elke belanghebbende of overtreder kan tegen het besluit beroep instellen bij de Vlaamse Regering.

Het beroep is alleen ontvankelijk als het wordt ingesteld bij een met redenen omklede brief binnen een termijn van dertig dagen, die de dag na de betekening van het besluit aanvangt. Als de verzoeker gehoord wil worden, maakt hij daarvan melding in zijn beroepschrift. Het beroepschrift wordt met een beveiligde zending betekend. Het beroep schorst de maatregelen niet.

Binnen een termijn van negentig dagen na de betekening van het beroepschrift wordt er uitspraak over gedaan. De beslissing over het beroep wordt binnen vijf

werkdagen met een beveiligde zending verstuurd aan de persoon die beroep heeft ingesteld.

§4. Elke belanghebbende of overtreder brengt de bevoegde administratie onmiddellijk met een beveiligde zending op de hoogte van de vrijwillige uitvoering van de opgelegde maatregelen.

Een gewestelijke toezichthouder gaat onmiddellijk ter plaatse voor een controle en stelt een verslag van uitvoering op. Hij verzendt een kopie hiervan binnen een maand aan de betrokkene.

Het verslag van uitvoering geldt als bewijs van de stopzetting van de inbreuk en van de datum van de stopzetting.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor het verslag van uitvoering.

§5. Een bestuurlijke besluit is onmiddellijk uitvoerbaar en houdt het recht op ambtshalve uitvoering op kosten van de overtreder in wanneer binnen de gestelde uitvoeringstermijn geen gevolg wordt gegeven aan de bestuurlijke maatregelen.

De ambtshalve uitvoering in de plaats en op kosten van de overtreder is enkel mogelijk door een gerechtsdeurwaarder na de betekening van het uitvoerbare besluit en desgevallend de beslissing in beroep.

Om aan het besluit uitvoering te geven hebben de personen die daartoe zijn aangewezen door de gerechtsdeurwaarder toegang tot elke plaats die redelijkerwijze voor de vervulling van hun plaats nodig is.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de bewaring en teruggave van de meegevoerde zaken aan de rechthebbende.

De verschuldigde kosten, verhoogd met de invorderingskosten, worden verder ingevorderd via de gerechtsdeurwaarder.

§5. Een bestuurlijke besluit mag geen afbreuk doen aan het gezag van gewijsde van een eerder tussengekomen rechterlijke beslissing.

§6. De verjaring van de bestuurlijke maatregel neemt een aanvang vanaf de betekening van het besluit of vanaf de dag na het verstrijken van de uitvoeringstermijn, voor zover de dag komt na de betekening van het besluit.

§7. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de uitvoering van dit artikel.

Onderafdeling 4. De minnelijke schikking

Art. 25. Een gewestelijke toezichthouder kan met elke belanghebbende of overtreder een minnelijke schikking aangaan onder de volgende voorwaarden:
1° de maatregel in de minnelijke schikking is in overeenstemming met artikel 24, §1;
2° de minnelijke schikking doet geen afbreuk aan het gezag van gewijsde van een eerder tussengekomen rechterlijke beslissing noch aan een beslissing tot toepassing van eerdere bestuurlijke maatregelen;
3° de overtreder of belanghebbende verbindt zichzelf en maakt zich sterk voor andere belanghebbenden en overtreders;
4° de termijn voor de uitvoering van de maatregelen bedraagt niet meer dan zes maanden.

§2. De minnelijke schikking wordt aangevraagd door de personen die zich door de

minnelijke schikking wensen te verbinden, volgens de regels, bepaald door de Vlaamse Regering.

§3. Een aanvraag tot minnelijke schikking schorst de verjaringstermijn van het opleggen van een bevel tot bestuurlijke maatregelen zoals voorzien in onderafdeling 3.
De schorsing vangt aan vanaf de datum van betekening van de aanvraag aan de gewestelijke toezichthouder. De schorsing neemt een einde vanaf:
1° de datum waarop de minnelijke schikking tot stand komt;
2° de datum waarop de minnelijke schikking wordt geweigerd.

Art. 26. De minnelijke schikking wordt op schrift gesteld.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de inhoud en vorm van de minnelijke schikking.

Bij uitvoering van de minnelijke schikking is artikel artikel 24, §4 van overeenkomstige toepassing. De uitvoering van de minnelijke schikking, bevestigd in een verslag van uitvoering, dooft elk verder recht op herstel of vergoeding van schade, geleden door het algemeen belang naar aanleiding van de schendingen die er in omschreven zijn.

De miskenning van de verplichtingen die in de minnelijke schikking zijn opgenomen, vormt ten aanzien van de overtreders of andere belanghebbenden die de minnelijke schikking hebben ondertekend, een grondslag voor de toepassing van bestuurlijke maatregelen zoals voorzien in onderafdeling 3.

Afdeling 5. Diverse bepalingen.

Art. 27. De rechtbank kan de titel van eigendomsverkrijging of van huur vernietigen op vordering van de kopers of van de huurders of verhuurders van een goed dat het voorwerp uitmaakt of kan uitmaken van een bestuurlijke maatregel zoals vermeld in dit hoofdstuk, onverminderd hun rechten om schadevergoeding te eisen.

Hoofdstuk 7. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Art. 28. In artikel 16.1.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 30 april 2009, 8 mei 2009, 23 december 2010, 23 december 2010, 8 februari 2013, 14 februari 2014, 28 februari 2014 en 28 maart 2014 wordt een vierde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Hoofdstuk IV, afdeling III en V, van deze titel zijn van toepassing op hoofdstuk VI van het decreet van xx xx 2015 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.".

Art. 29. In artikel 16.4.19 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 30 april 20009, 23 december 2010 en 4 april 2014, wordt paragraaf 2 vervangen door wat volgt :

"§2. Het Milieuhandhavingscollege doet uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van de gewestelijke entiteit over de oplegging van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, een voordeelontneming als vermeld in hoofdstuk IV, afdeling IV.

Het handhavingscollege doet ook uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van de gewestelijke ambtenaar, vermeld in artikel 19, eerste lid van het decreet van xx xx 2015 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, over de oplegging van een exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, een voordeelontneming als vermeld in artikel 18 en 19 van het voormelde decreet.".

Afdeling 2. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 30. In artikel 2.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt tussen het vijfde en zesde lid een nieuw lid ingevoegd dat luidt als volgt: "Als de stedenbouwkundige verordening voorschriften bevat die gebiedsspecifiek zijn, onderwerpt de Vlaamse Regering het ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening aan een openbaar onderzoek dat minstens wordt aangekondigd door een bericht in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering stelt nadere regels voor het openbaar onderzoek vast.".

Art. 31. In artikel 2.3.2 van dezelfde Codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt tussen het vierde en vijfde lid een nieuw lid ingevoegd dat luidt als volgt: "Als de stedenbouwkundige verordening voorschriften bevat die gebiedsspecifiek zijn, onderwerpt de deputatie het ontwerp van provinciale stedenbouwkundige verordening aan een openbaar onderzoek dat minstens wordt aangekondigd door een bericht in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering stelt nadere regels voor het openbaar onderzoek vast.";

2° in paragraaf 2 wordt tussen het zesde en zevende lid een nieuw lid ingevoegd dat luidt als volgt: "Als de stedenbouwkundige verordening voorschriften bevat die gebiedsspecifiek zijn, onderwerpt het college van burgemeester en schepenen het ontwerp van gemeentelijke stedenbouwkundige verordening aan een openbaar onderzoek dat minstens wordt aangekondigd door een bericht in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering stelt nadere regels voor het openbaar onderzoek vast.".

Art. 32. In artikel 5.6.7 van dezelfde Codex, vervangen bij het decreet van 25 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:
1° in paragraaf 1, eerste lid, worden tussen de woorden "van een ingedeelde inrichting of activiteit" en de woorden "kan gunstig geadviseerd worden" de woorden "of voor kleinhandelsactiviteiten" ingevoegd;
2° in paragraaf 2 worden tussen de woorden "een ingedeelde inrichting of activiteit" en de woorden "kan ongunstig geadviseerd" de woorden "of voor kleinhandelsactiviteiten" ingevoegd.

Afdeling 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende Vlaamse bestuursrechtscolleges

Art. 33. In artikel 21 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges wordt paragraaf 2 vervangen door wat volgt:

"§2. De leidend ambtenaar van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie of het Agentschap Ondernemen, of bij hun afwezigheid hun gemachtigden die optreden met toepassing van artikel 105, §2, respectievelijk 5° tot 7°, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, zijn vrijgesteld van de betaling van enig rolrecht.".

Afdeling 4. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Art. 34. In artikel 2 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning worden de volgende wijzigingen aangebracht:
1° in het eerste lid wordt punt 8° vervangen door wat volgt:
"8° project: het geheel van stedenbouwkundige handelingen, de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten en kleinhandelsactiviteiten, of minstens een van die elementen, dan wel het verkavelen van gronden, die onderworpen zijn aan de vergunnings- of meldingsplicht, vermeld in artikel 5;";
2° het tweede lid wordt vervangen door wat volgt:
"Tenzij bij dit decreet een andersluidende definitie is bepaald, zijn de volgende definities van toepassing in dit decreet:
1° de definities, vermeld in artikel 1.1.2 en 4.1.1 van de VCRO;
2° de definities, vermeld in artikel 5.1.1 en 5.1.2 van het DABM;
3° de definities, vermeld in artikel 2 van het decreet van XXX betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.".

Art. 35. In artikel 3 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning worden het eerste en het tweede lid vervangen door wat volgt:
"Dit decreet beoogt een efficiënte, doelgerichte en geïntegreerde vergunningverlening die bijdraagt tot de doelstellingen, vermeld in:
1° artikel 1.1.4 van de VCRO;
2° artikel 5.1.3 van het DABM;
3° artikel 4 van het decreet van XXX betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.

Dit decreet doet geen afbreuk aan de inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens:
1° titel IV van de VCRO;
2° titel V van het DABM;
3° het decreet van XXX betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.".

Art. 36. Aan artikel 5, 1° van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning wordt een d) toegevoegd, die luidt als volgt:
"d) vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten als vermeld in artikel 11 van het decreet van XXX betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid;".

Art. 37. Aan artikel 18 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning wordt een derde en vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

"Als het project zowel vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten als vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen of een vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten omvat en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, wordt de vergunningsaanvraag ingediend zowel voor de kleinhandelsactiviteiten als voor de stedenbouwkundige handelingen en/of de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten.".

Art. 38. In artikel 29 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:
1° tussen de woorden "de aanvraag" en de woorden "aan de beoordelingsgronden" wordt de zinsnede ", in voorkomend geval," ingevoegd;
2° worden de woorden "vermeld in titel IV van de VCRO en titel V van het DABM" vervangen door de woorden "vermeld in titel IV van de VCRO, titel V van het DABM of het decreet van XXX betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid".

Art. 39. In artikel 37 van hetzelfde decreet wordt tussen het tweede en het derde lid een lid ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Als het project zowel vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten als vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen of een vergunningsplichtige

exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten omvat en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, wordt de vergunningsaanvraag ingediend zowel voor de kleinhandelsactiviteiten als voor de stedenbouwkundige handelingen en/of de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten.".

Art. 40. In artikel 44 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:
1° tussen de woorden "de aanvraag" en de woorden "aan de beoordelingsgronden" wordt de zinsnede ", in voorkomend geval," ingevoegd;
2° worden de woorden "vermeld in titel IV van de VCRO en titel V van het DABM" vervangen door de woorden "vermeld in titel IV van de VCRO, titel V van het DABM of het decreet van XXX betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid".

Art. 41. Aan artikel 53 van hetzelfde decreet wordt een punt 7° toegevoegd, dat luidt als volgt:

"7° de leidend ambtenaar van het Agentschap Ondernemen of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde, als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat.".

Art. 42. Aan hetzelfde decreet wordt een artikel 57/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:
"Art. 57/1. Beroepen inzake omgevingsvergunningen die uitsluitend kleinhandelsactiviteiten omvatten en die louter gebaseerd zijn op economische criteria in functie van economische doelstellingen, zijn onontvankelijk.".

Art. 43. Aan artikel 68, tweede lid van hetzelfde decreet wordt een punt 10° toegevoegd, dat luidt als volgt:
"10° voor projecten die kleinhandelsactiviteiten omvatten en voor niet langer dan 12 maanden vergund worden.".

Art. 44. Aan hetzelfde decreet wordt een artikel 73/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:
"Art. 73/1. De bevoegde overheid kan voorwaarden verbinden aan de uitvoering van kleinhandelsactiviteiten.".

Art. 45. Het opschrift van afdeling 1 van hoofdstuk 8 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Afdeling 1. Verval van de omgevingsvergunning voor de uitvoering van stedenbouwkundige handelingen, de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit of de uitvoering van kleinhandelsactiviteiten".

Art. 46. In artikel 99 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:
1° aan paragraaf 1, eerste lid wordt een punt 5° toegevoegd, dat luidt als volgt: "5° als de kleinhandelsactiviteiten niet binnen vijf jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning aanvangen.";
2° tussen paragraaf 2 en paragraaf 3 wordt een paragraaf 2/1 toegevoegd die luidt als volgt: "§2/1. De omgevingsvergunning voor het uitvoeren van kleinhandelsactiviteiten vervalt van rechtswege als de kleinhandelsactiviteiten meer dan vijf opeenvolgende jaren worden onderbroken.".

Art. 47. Aan artikel 105, §2, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt een punt 7° toegevoegd, dat luidt als volgt: "7° de leidend ambtenaar van het Agentschap Ondernemen of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde, als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat.".

Art. 48. Artikel 106 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 106. Een melding kan slechts gedaan worden voor meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen, een meldingsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten die het project omvat of een combinatie hiervan.".

Afdeling 5. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning

Art. 49. Artikel 132 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving wordt vervangen door wat volgt :

"In artikel 16.4.19 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 30 april 2009, 23 december 2010 en 4 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht :
1° het woord "Milieuhandhavingscollege" wordt telkens vervangen door het woord "handhavingscollege";
2° paragraaf 2 wordt vervangen door wat volgt :
"§2. Het handhavingscollege doet uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van de gewestelijke entiteit over de oplegging van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, een voordeelontneming als vermeld in hoofdstuk IV, afdeling IV.

Het handhavingscollege doet ook uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van de gewestelijke ambtenaar, vermeld in artikel 19, eerste lid van het decreet van xx xx 2015 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, over de oplegging van een exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, een voordeelontneming als vermeld in artikel 18 en 19 van het voormelde decreet.

Het handhavingscollege doet ook uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van de gewestelijke beboetingsambtenaar, vermeld in artikel 6.1.1, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, over de oplegging van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete als vermeld in artikel 6.2.2, 6.2.6 en 6.2.11, § 4, van de voormelde codex.".

Hoofdstuk 8. Opheffingsbepaling

Art. 50. De wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, gewijzigd bij de wetten van 27 december 2005, 22 december 2009 en 29 maart 2012, wordt opgeheven.

Hoofdstuk 9. Slotbepalingen

Art. 51. De vervaltermijn voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen voor nog geldende vergunningen voor handelsvestigingen die verleend werden met toepassing van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen en de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning aanhangig is bij de Raad van State en zolang een beroep tot vernietiging van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project, aanhangig is bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dezelfde vervaltermijn, wanneer van toepassing op een socio-economische vergunning voor een handelsvestiging waarvoor eveneens een stedenbouwkundige of een milieuvergunning nodig is, wordt geschorst zolang de stedenbouwkundige vergunning of de milieuvergunning niet definitief werd verleend. In dat geval gaat de termijn bepaald in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van

handelsvestigingen pas in op de dag dat de stedenbouwkundige vergunning en / of de milieuvergunning definitief wordt verleend.

Art. 52. Alle nog geldende vergunningen voor handelsvestigingen verleend met toepassing van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen en de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen worden vanaf de dag van inwerkingtreding van artikel 11 beschouwd als omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten overeenkomstig dit decreet en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Als deze vergunningen voor handelsvestigingen meer gedetailleerde categorieën van kleinhandelsactiviteiten bevatten dan deze voorzien in artikel 3, dan worden deze vanaf de dag van inwerkingtreding van artikel 11 van rechtswege terug herleid naar de in artikel 3 opgesomde categorieën van kleinhandelsactiviteiten.

De vergunningen, vermeld in het eerste lid, vervallen als de kleinhandelsactiviteiten niet binnen vijf jaar na het verlenen ervan aanvangen of meer dan vijf opeenvolgende jaren worden onderbroken vanaf de de dag van inwerkingtreding van artikel 11.

Deze termijnen van vijf jaar worden geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning aanhangig is bij de Raad van State en zolang een beroep tot vernietiging van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project, aanhangig is bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Art. 53. De handelsvestigingen die stedenbouwkundig hoofdzakelijk vergund of vergund geacht zijn en geen vergunning voor handelsvestigingen dienden aan te vragen op basis van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen, worden vanaf de dag van inwerkingtreding van artikel 11 voor de toepassing van dit decreet geacht te beschikken over een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten.

Als de in het eerste lid bedoelde handelsvestigingen sindsdien geen vergunning dienden te bekomen voor aanmerkelijke wijzigingen van het assortiment, dan worden de op de dag van inwerkingtreding van artikel 11 aanwezige categorieën van kleinhandelsactiviteiten, zoals opgesomd in artikel 3, geacht vergund te zijn met de op dat ogenblik aanwezige oppervlakten en percentages.

De vergunningen, vermeld in het eerste lid, vervallen als de kleinhandelsactiviteiten meer dan vijf opeenvolgende jaren worden onderbroken vanaf de datum van inwerkingtreding van artikel 11.

Art. 54. Aanvragen tot vergunning voor handelsvestigingen, vermeld in de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, die vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 11 van dit decreet zijn ingediend, worden behandeld volgens de procedureregels van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen zoals die golden op het ogenblik van indiening van de aanvraag.

Art. 55. Artikel 29 en 30 van dit decreet zijn niet van toepassing op ontwerpen van verordeningen die reeds een eerste maal door de Vlaamse Regering, de deputatie of het college van burgemeester en schepenen zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van de nadere regels rond het openbaar onderzoek, vermeld in deze artikelen.

Art. 56. De bevelen tot onderbreking die werden opgelegd vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 23 van dit decreet worden van rechtswege beschouwd als

een stakingsbevel zoals voorzien in artikel 23 wanneer de feiten nog bestuurlijk beboet kunnen worden als vermeld in artikel 18.

Art. 57. De voorzitter van de rechtbank van koophandel die zetelt als in kortgeding kan de vorderingen die regelmatig bij hem aanhangig zijn gemaakt nog steeds inwilligen als de feiten bewezen worden geacht en deze feiten op het ogenblik van de uitspraak nog bestuurlijk beboet kunnen worden als vermeld in artikel 18.

Art. 58. Dit decreet treedt in werking op de datum van publicatie in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van:

1° artikel 10, §1. Deze paragraaf treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum, en ten vroegste op de datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering dat uitvoering geeft aan de bepalingen in artikels 2.3.1 en 2.3.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals ingevoerd door artikels 37 en 38 van dit decreet;

2° hoofdstukken 4 en 6. Deze hoofdstukken treden in werking op een door de Vlaamse Regering per artikel vast te stellen datum en ten vroegste een jaar na de dag waarop artikel 18 en artikel 37 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning in werking treden;
3° hoofdstukken 7 en 8. Deze hoofdstukken treden in werking op een door de Vlaamse Regering per artikel vast te stellen datum;
4° Artikel 51. Dit artikel treedt in werking op 1 juli 2014

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport,

Philippe MUYTERS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.751/1
van 12 februari 2016

over

een voorontwerp van decreet ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’

Op 22 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 12 februari 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 januari 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 februari 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het regelen van het handelsvestigingsbeleid van het Vlaamse Gewest. Deze regeling komt in de plaats van de wet van 13 augustus 2004 'betreffende de vergunning van handelsvestigingen', die wordt opgeheven. De procedure tot het bekomen van een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten wordt geïntegreerd in de procedure van de omgevingsvergunning.

Het ontwerp bevat hiertoe de definities en de basisdoelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid (hoofdstuk 1). Zowel het Vlaamse Gewest als de provincies en de gemeenten kunnen ter uitvoering van de in artikel 4 vermelde doelstellingen een visie ontwikkelen. Er wordt een Comité voor Kleinhandel opgericht, dat onder meer advies kan geven over alle aangelegenheden met betrekking tot een integraal handelsvestigingsbeleid, hetzij op verzoek, hetzij op eigen initiatief (hoofdstuk 2). Door middel van gemeentelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen kunnen onder meer kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden worden afgebakend en normen worden opgelegd inzake de oppervlakte en de categorieën van kleinhandelsactiviteiten (hoofdstuk 3). Het toepassingsgebied van de vergunningsplicht is geïnspireerd op dat van de sociaal-economische vergunning geregeld door de wet van 13 augustus 2004. De vergunning voor kleinhandelsactiviteiten wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning en wordt verleend overeenkomstig het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning'. Een gevolg hiervan is dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd wordt voor geschillen inzake de vergunning na de laatste administratieve aanleg (hoofdstuk 4).

De handelsvestigingsconvenanten zijn vrijwillige overeenkomsten naar burgerlijk recht tussen een of meer gemeenten en een of meer ontwikkelaars of exploitanten van kleinhandelsbedrijven, waarin afspraken worden gemaakt over, onder meer, het aanbod- en locatiebeleid, gezamenlijke initiatieven en de bekostiging ervan en de participatie in het kernversterkend beleid van de betrokken gemeenten (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 betreft de handhaving van het handelsvestigingsbeleid. Deze regeling is in grote mate geïnspireerd op het milieuhandhavingsrecht, zoals vastgesteld in het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid', waarvan diverse bepalingen bij verwijzing toepasselijk worden gemaakt. Er worden toezichthouders aangeduid (afdeling 1) die raadgevingen en aanmaningen kunnen geven (afdeling 2). Er is voorzien in een regeling van bestuurlijke handhaving (afdeling 3), waarbij een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd, desgevallend samen met een voordeelontneming. Het Milieuhandhavingscollege wordt bevoegd gemaakt voor betwistingen

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

hieromtrent. Er is tevens voorzien in een regeling van bestuurlijke maatregelen (afdeling 4), zoals het stakingsbevel en de minnelijke schikking. Hoofdstuk 7 bevat de wijzigingsbepalingen, onder meer aan het decreet van 5 april 1995, aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna Vlaamse Codex), en aan het decreet van 25 april 2014. Hoofdstuk 8 voorziet in de opheffing van de wet van 13 augustus 2004 'betreffende de vergunning van handelsvestigingen'. Hoofdstuk 9 bevat de slotbepalingen, waaronder overgangsbepalingen en de regeling van de inwerkingtreding van het decreet.

BEVOEGDHEID

A. Algemeen

3. Op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' zijn de gewesten bevoegd, wat de economie betreft, voor:

> "6° De vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen;".

De Vlaamse gewestwetgever vindt in voornoemde bepaling de algemene bevoegdheid om regelend op te treden inzake het beleid van de handelsvestigingen, dat valt onder de ruimere term "vestigingsvoorwaarden".[2]

4. Artikel 6, § 5*bis*, van voornoemde bijzondere wet bevat een verplichting tot kennisgeving en overleg bij de toekenning van een vergunning voor een handelsvestiging met een netto-handelsoppervlakte van meer dan 20.000 m^2 gelegen op een afstand van minder dan twintig kilometer van een ander gewest of van verschillende andere gewesten.

In de memorie van toelichting bij het voorstel waarbij deze bepaling in de bijzondere wet werd ingevoegd, werd hieromtrent gesteld:[3]

> "Teneinde te vermijden dat de vergunning van een handelsvestiging in een grensgebied ernstige schade zou veroorzaken aan een aangrenzend gewest, is vereist dat er mogelijkheden bestaan om dienaangaande overleg te plegen. Het betreft in het bijzonder geplande handelsvestigingen met een netto-handelsoppervlakte van meer dan 20 000 m² op een afstand van minder dan 20 kilometer van een of meerdere andere gewesten. Deze afstand stemt overeen met de afstand waarin het ontwerp van handelsvestiging, omwille van de omvang en de aantrekkingskracht ervan, het meest waarschijnlijk een impact heeft op het of de aangrenzende gewesten. Deze afstand dient te worden berekend in vogelvlucht vanaf de dichtste grens van het of de betrokken(e) gewest(en) tot de plaats van de handelsvestiging. In die gevallen moet(en) de regering(en) van dit of deze aangrenzende gewest(en) op de hoogte worden gesteld van het ontwerp van handelsvestiging. In artikel 5 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen is nu reeds bepaald dat indien een geplande vestiging een netto-handelsoppervlakte van meer dan 2 000 m² beslaat, het college van burgemeester en schepenen de aangrenzende gemeenten op de hoogte stelt van het

[2] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 91-92.

[3] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 92-95.

project. Op gelijkaardige wijze is het nodig dat voor deze geplande vestigingen in een grensgebied de aangrenzende gewesten in kennis worden gesteld door de regering van het gewest waar de ontworpen handelsvestiging zal worden gerealiseerd.

Indien een aangrenzend gewest van oordeel zou zijn dat de geplande vestiging ernstige schade zal toebrengen, kan het om overleg vragen.

[…]

Het bedoelde overleg houdt in de eerste plaats in dat er samen wordt beraadslaagd zodoende dat een echte gedachtewisseling tot stand kan worden gebracht. Voor de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft het overleg dan ook tot doel de overheid die de beslissingsmacht heeft te verplichten rekening te houden met de opvatting van een andere overheid (Parl. St., Senaat, 1981-1982, nr. 246/1, 40). De beslissende overheid behoudt evenwel haar volledige vrijheid van handelen en kan zelfs de resultaten van dat overleg naast zich neerleggen. Overleg houdt aldus geen 'gelijkheid van beslissing' in, noch veronderstelt het een formeel akkoord van de andere partij.

[…]

Er kan in elk geval slechts één maal overleg verplicht worden bij de vestiging van een handelsvestiging. Bijgevolg is de overlegprocedure niet toepasselijk op de milieuvergunning of de bouwvergunning die, bovenop de vergunning van handelsvestiging zouden worden aangevraagd. Indien een gewest er echter voor zou opteren om een globale vergunning in te stellen waarin de afzonderlijke vergunning van handelsvestiging wordt geïntegreerd, blijft de overlegprocedure toepasselijk.

De voorgestelde bepaling voorziet erin dat het 'ontwerp van handelsvestiging' en niet de 'vergunningsaanvraag voor een handelsvestiging', het voorwerp uitmaakt van overleg.

Deze overlegverplichting is aldus van toepassing op de ontwerpen van handelsvestiging van meer dan 20 000 vierkante meter netto handelsoppervlakte, en op een afstand van minder dan twintig kilometer van een of meerdere ander(e) gewest(en), wat ook de wijze zij waarop de gewesten de regelgeving laten evolueren ingevolgde de bevoegdheid bedoeld in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6º, en in het bijzonder ongeacht het juridisch stelsel, de benaming of de vergunningsaanvraag die van toepassing is.

Indien een gewest de vergunning van handelsvestiging zou afschaffen, blijft de verplichting tot overleg van toepassing.

De voorgestelde overlegprocedure heeft geen impact op de mogelijkheid om een vergunningsaanvraag te weigeren. Een weigeringsbeslissing is derhalve niet afhankelijk van het doorlopen van een overlegprocedure of het verstrijken van een bepaalde termijn. Een dergelijke weigering neutraliseert immers de (eventuele) schadelijke gevolgen van een geplande handelsvestiging voor aangrenzende gewesten, zodat geen overleg meer nodig is.

Het is dan ook niet nodig noch zinvol de hypothese van een weigeringsbeslissing op te nemen in het artikel dat handelt over de overlegprocedure. Er is evenwel steeds een verplichting om de aangrenzende gewesten in kennis te stellen van de vergunningsaanvraag (zonder dat dit een substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste is om een vergunning te kunnen weigeren).

In geval van toelating vormt het gebrek aan kennisgeving, of van overleg wanneer de regering van een aangrenzend gewest hiertoe heeft verzocht, een substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat het overleg waarin wordt voorzien door dit voorstel van bijzondere wet geen afbreuk doet aan de bestaande vormen van overleg, zoals deze voorzien inzake de effectenbeoordeling voor het milieu. Deze vormen van overleg zullen, indien de gewesten dit wenselijk achten, kunnen worden aangepast en geïntegreerd in het overleg dat wordt geregeld door dit voorstel van bijzondere wet."

Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om aan de tekst van het om advies voorgelegde ontwerp, of minstens aan de toelichting, een verwijzing naar artikel 6, § 5*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toe te voegen. Dit geldt in het bijzonder omdat de Vlaamse Regering, op wie de in die bepaling opgenomen verplichting tot kennisgeving rust, in beginsel niet betrokken is bij de toekenning van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten.

B. Toepasselijkheid van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

5. Het om advies voorgelegde ontwerp voorziet in de uitbreiding van de bevoegdheden van enerzijds de Raad voor Vergunningsbetwistingen (artikel 12 van het ontwerp) en anderzijds het Milieuhandhavingscollege (artikelen 20, § 2, en 29 van het ontwerp). Voor het aannemen van deze bevoegdheidsuitbreidingen dient een beroep te worden gedaan op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Deze bepalingen worden dan ook in de memorie van toelichting het best verantwoord in het licht van de toepasselijkheid van voornoemd artikel 10 van de bijzondere wet.

In tegenstelling tot wat de uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningbetwistingen betreft[4], ontbreekt in de toelichting bij het ontwerp elke verantwoording in het licht van artikel 10 van de bijzondere wet, wat de uitbreiding van de bevoegdheid van het Milieuhandhavingscollege betreft om de beroepen te behandelen tegen de bestuurlijke geldboetes en de voordeelontnemingen. In de mate er wel degelijk een nieuwe bevoegdheid wordt gegeven aan het Milieuhandhavingscollege, doen de stellers van het ontwerp er goed aan om de memorie van toelichting aan te vullen met een verantwoording die ervan doet blijken dat met betrekking tot deze aangelegenheid toepassing kan worden gemaakt van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

6. Artikel 15, § 1, van het ontwerp bepaalt dat er zowel "gewestelijke toezichthouders" als "toezichthouders van politiezones" zijn.

De organisatie van de politie is een bevoegdheid van de federale overheid. Er kan evenwel worden aangenomen dat het Vlaamse Gewest aan de politie, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, een taak kan toevertrouwen om toezicht te houden op de naleving van bepaalde gewestnormen. Het ontwerp bevat evenwel geen enkele verantwoording waaruit blijkt dat voldaan is aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden. Het verdient aanbeveling dat de stellers van het ontwerp een dergelijke verantwoording in de memorie van toelichting zouden opnemen.

[4] Memorie van toelichting bij het om advies voorgelegde ontwerp, 19-22.

7. De artikelen 23, § 3, en 57 van het ontwerp bepalen de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, respectievelijk van koophandel.

Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscolleges behoort in beginsel tot de (residuaire) bevoegdheid van de federale wetgever, en de gemeenschappen en de gewesten kunnen dit terrein slechts betreden mits zij een beroep kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980[5], zodat ook in dit geval het aanbeveling verdient de verantwoording desbetreffend op te nemen in de memorie van toelichting.

VORMVEREISTEN

8. Uit het bij de adviesaanvraag gevoegde advies van de Inspectie van Financiën van 25 juni 2013 en 21 januari 2014, het akkoord van de Minister van Begroting van 29 januari 2014, het advies van de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening (SARO) van 25 juni 2014, (en de mededeling van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV) om geen advies te verlenen), kan worden opgemaakt dat deze adviezen en dit akkoord betrekking hebben op een wezenlijk andere versie van het ontwerp. De eerste versie van het ontwerp ging uit van de invoeging van een regeling in het decreet van 27 maart 2009 'betreffende het grond- en pandenbeleid', met inbegrip van een uitgewerkte procedure voor de aanvraag van een "handelsvestigingsmachtiging", terwijl in het thans voorliggende ontwerp de vergunning van kleinhandelsactiviteiten wordt gekoppeld aan de omgevingsvergunning zoals geregeld in het decreet van 25 april 2014.

Aangezien het budgettaire kader in ieder geval na verloop van tijd achterhaald is, rijst de vraag of niet om een nieuw advies van de Inspectie van Financiën en om een nieuw begrotingsakkoord dient te worden verzocht. Indien het ontwerp als gevolg hiervan nog wijzigingen zou ondergaan, zou dit dan, wat die wijzigingen betreft, opnieuw om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, moeten worden voorgelegd.

Hetzelfde geldt voor het juridisch kader dat in dit geval wezenlijk is gewijzigd, terwijl deze wijzigingen slechts gedeeltelijk zijn terug te voeren tot de opmerkingen die de SARO uitbracht in zijn advies van 25 juni 2014. Opdat strategische adviesraden, mede ten behoeve van de bespreking van het betrokken ontwerp van decreet in het Vlaams Parlement, een deskundig advies kunnen geven over de aan hen voorgelegde teksten, moeten beleidskeuzen die nog een beduidende invloed kunnen hebben op de inhoud en de draagwijdte van deze teksten, voordien worden uitgeklaard en niet nadat de adviesraden reeds hun advies hebben gegeven over een tekstversie die achteraf beschouwd achterhaald blijkt te zijn.

Het verdient derhalve aanbeveling om de betrokken adviesraden opnieuw te raadplegen, zodat zij desgevallend aanvullende opmerkingen kunnen formuleren. De eventuele

[5] Zie o.m. Adv.RvS 43.835/1 van 20 december 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 juli 2008 'houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid', *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 71; Adv.RvS 48.842/3 van 9 november 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 maart 2011 'tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering', nr. 3, *Parl.St.* Vl.Parl. 2010-11, nr. 880/1, 27-31; Adv.RvS 58.102/1 van 2 oktober 2015 over een voorontwerp van decreet 'houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid', nr. 3.5, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 607/1, 51.

wijzigingen aan het ontwerp als gevolg hiervan, dienen dan eveneens opnieuw om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Overeenstemming met het Europees recht

9. In zoverre het ontwerp een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten voorschrijft en eisen oplegt ten aanzien van dienstverrichters, moeten de desbetreffende bepalingen worden getoetst aan richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 'betreffende diensten op de interne markt', hierna verkort "de dienstenrichtlijn" genoemd.

9.1. Onder "vergunningstelsel" wordt luidens artikel 4, lid 6, van de dienstenrichtlijn verstaan: "elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit".

Artikel 9, lid 1, van de dienstenrichtlijn luidt als volgt:

> "De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:
>
> a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
>
> b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
>
> c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat de controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn."

9.2. Daarnaast is het verboden om bepaalde "eisen" op te leggen, waaronder, luidens artikel 4, lid 7, van de dienstenrichtlijn wordt verstaan: "elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld; [...]".

Overeenkomstig artikel 14, lid 5, van de dienstenrichtlijn geldt dit onder meer voor:

> "de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning;

dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang".

Onder "dwingende redenen van algemeen belang" worden, luidens artikel 4, lid 8, van de dienstenrichtlijn, 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 socialezekerheidsstelsel, 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".

9.3. Naast de voornoemde zogenaamde "verboden eisen" (artikel 14) voorziet de dienstenrichtlijn ook "aan evaluatie onderworpen eisen" die niet automatisch zijn verboden maar moeten voldoen aan de voorwaarden van niet-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid (artikel 15, lid 3).

In het licht van het om advies voorgelegde ontwerp is volgende "aan evaluatie onderworpen eis" het meest relevant: "kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters" (art. 15, lid 2, a) van de dienstenrichtlijn). In het "Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn" stelde de Europese Commissie over deze beperkingen[6]:

> "Kwantitatieve beperkingen zijn bijvoorbeeld beperkingen die lidstaten opleggen aan het aantal marktdeelnemers dat zich op hun grondgebied of binnen een bepaald gebied mag vestigen. Andere voorbeelden van kwantitatieve beperkingen zijn eisen die inhouden dat het aantal toegelaten marktdeelnemers wordt bepaald aan de hand van het inwoneraantal, bijvoorbeeld wanneer op een bepaald aantal inwoners (bijvoorbeeld 2000) niet meer dan één krantenkiosk of rijschool mag worden geopend. Onder territoriale beperkingen vallen eisen die het aantal dienstverrichters beperken op basis van een geografische minimumafstand tussen dienstverrichters, bijvoorbeeld ten minste 5 km tussen twee benzinestations. Onder artikel 15, lid 2, a), vallen niet de beperkingen die worden gesteld aan opname, afgifte of uitstoot, bijvoorbeeld de uitstoot van CO2 of gassen.
>
> Kwantitatieve en territoriale beperkingen beperken het totale aantal dienstverrichters en belemmeren daarmee nieuwe marktdeelnemers bij hun toegang tot de markt, waardoor de vrijheid van vestiging ernstig wordt ingeperkt of zelfs belemmerd. Bij hun onderzoek van dit type eisen moeten lidstaten bedenken dat zij vaak kunnen worden afgeschaft of vervangen door minder beperkende maatregelen. In dit verband moet ook worden opgemerkt dat economische doelen, waaronder het waarborgen van de economische basis van specifieke categorieën van dienstverrichters, geen dwingende redenen van algemeen belang zijn en daarom niet kunnen worden aangevoerd als mogelijke rechtvaardiging voor kwantitatieve of territoriale beperkingen."

[6] X, *Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn*, Luxemburg, Bureau voor officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, 2007, 34, online consulteerbaar via http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_nl.pdf.

10. Bij de stelling in de memorie van toelichting bij het ontwerp,[7] dat het ontworpen vergunningstelsel (artikelen 11 tot 13 van het ontwerp) en de ontworpen afwegingscriteria voor vergunningen (artikelen 4 en 10 van het ontwerp) verenigbaar zouden zijn met voornoemde bepalingen uit de dienstenrichtlijn, dient een voorbehoud te worden gemaakt. De betreffende bepalingen van de dienstenrichtlijn laten immers nog veel ruimte voor interpretatie, terwijl de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie hieromtrent op heden nog beperkt is. Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de vraag of de in artikel 14, lid 5, van de dienstenrichtlijn bepaalde verboden "economische criteria" zich verzetten tegen de mogelijkheid vervat in artikel 10 van het ontwerp om kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden af te bakenen en normen op te leggen betreffende de oppervlakte van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen vermeld in artikel 4 van het ontwerp. Voorts rijst de vraag of de "planningsbepalingen" die op grond van artikel 10 van het ontwerp worden vastgesteld, beschouwd moeten worden als "kwantitatieve of territoriale beperkingen" in de zin van artikel 15, lid 2, a), van de dienstenrichtlijn, en of deze alsdan te verantwoorden zijn in het licht van artikel 15, lid 3, van de dienstenrichtlijn. Het verdient in ieder geval aanbeveling deze verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting.

De stellers van het ontwerp worden bijgevolg uitgenodigd de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ter zake nauwgezet op te volgen. In het bijzonder kan daarbij worden gedacht aan de prejudiciële vragen die de Nederlandse Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij arrest van 13 januari 2016 aan het Hof van Justitie stelde.[8]

11. In ieder geval bepaalt artikel 15, lid 7, van de dienstenrichtlijn dat de "aan evaluatie onderworpen eisen" moeten ter kennis worden gebracht van de Europese Commissie. Over deze verplichting merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds op dat de kennisgeving aan de Europese Commissie raadzaam is zodra een ontwerp mogelijkerwijs aan evaluatie onderworpen eisen bevat.[9]

In zoverre het ontwerp in instrumenten voorziet waarmee andere overheden dergelijke eisen kunnen vaststellen (artikel 10 van het ontwerp[10]), zijn deze overheden er eveneens toe gehouden om deze eisen in het licht van artikel 15, lid 3, van de dienstenrichtlijn te verantwoorden en deze ter kennis te brengen van de Europese Commissie. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in het ontwerp een bepaling hieromtrent op te nemen die zich richt tot de betrokken overheden.

---

[7] Memorie van toelichting bij het om advies voorgelegde ontwerp, p. 5-8 en 16-17. Er wordt uitvoerig ingegaan op arrest nr. C-400/08 van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 24 maart 2011 over de Catalaanse handelsvestigingenreglementering, terwijl de relevantie van dat arrest beperkt is, gelet op het feit dat enkel rechtstreeks aan het primaire unierecht wordt getoetst, en het slechts één welbepaalde nationale regelgeving betreft.

[8] Arr.RvS (Nederland), 13 januari 2016, 201309296/4/R4.

[9] Adv.RvS 45.542/1 van 2 december 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 22 april 2010 'houdende het statuut van de reisagentschappen', *Parl.St.* Br.Parl. 2009-10, nr. A72/1, 27.

[10] De gemachtigde verklaarde dat het "zou kunnen dat […] een bestuur zich baseert op de doelstellingen zoals omschreven in artikel 4 van het ontwerp om aan evaluatie onderworpen eisen te stellen".

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 11

12. Artikel 11, eerste lid, 1°, van het ontwerp is niet afgestemd op de mogelijkheid voor de gemeenten om, overeenkomstig artikel 10, § 1, eerste lid, 4°, van het ontwerp, de termijnen vast te stellen waarbinnen tijdelijke kleinhandelsbedrijven vrijgesteld zijn van de omgevingsvergunningsplicht. Wanneer een gemeente in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of stedenbouwkundige verordening een termijn heeft bepaald die korter is dan deze bepaald in artikel 11, eerste lid, 1°, zal deze laatste immers nog steeds primeren, aangezien dit een hogere rechtsnorm betreft.

Artikel 11, eerste lid, 1°, van het ontwerp dient in het licht hiervan te worden aangepast.

13. Daarnaast is het raadzaam dat de stellers van het ontwerp in de memorie van toelichting meer duidelijkheid verschaffen over de draagwijdte van artikel 11, eerste lid, 1°, van het ontwerp. Gedurende een periode tot negentig dagen geldt de omgevingsvergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten immers niet "in alle andere gevallen" dan het geval waarin "de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften".

De vraag rijst of met "stedenbouwkundige voorschriften" ook het voorwerp en de voorwaarden van een stedenbouwkundige- of omgevingsvergunning worden bedoeld, dan wel louter bepalingen uit ruimtelijke plannen en stedenbouwkundige verordeningen. Voorts dient te worden verduidelijkt of deze vrijstelling enkel betrekking heeft op de verplichting tot het verkrijgen van een voorafgaande omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten, dan wel tot het verkrijgen van eender welke omgevingsvergunning (voor stedenbouwkundige handelingen of voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten).

Artikel 13

14. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, dient onder de "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid" (artikel 13, derde lid, van het ontwerp), te worden verstaan de "visie" die door de bevoegde overheden wordt vastgesteld overeenkomstig hoofdstuk 2 van het ontwerp.

In zoverre deze visie een beoordelingsgrond vormt bij het al dan niet verlenen van de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten, is deze bepaling problematisch. Een rechtstreekse toetsing aan een visiedocument gaat immers in tegen het gebruikelijke trapsysteem waarbij een visiedocument leidt tot een plan (bijvoorbeeld een ruimtelijk uitvoeringsplan), en dat plan vervolgens een beoordelingsgrond is bij het verlenen van een vergunning. Een visiedocument is daarentegen te vaag om een rechtszekere beoordelingsgrond te bieden. Voorts is in het ontwerp geen sluitende regeling inzake de bekendmaking van deze visies voorzien (artikel 6, eerste lid van het ontwerp schrijft enkel voor dat de provincies en gemeenten hun lokale visie "bekendmaken").

De vraag rijst derhalve of voldaan is aan de criteria waaraan vergunningsvoorwaarden moeten voldoen overeenkomstig artikel 10, lid 2, van de dienstenrichtlijn (duidelijk en ondubbelzinnig, vooraf openbaar bekendgemaakt, transparant en toegankelijk).

Bovendien kan de ontworpen bepaling aanleiding geven tot paradoxale situaties aangezien de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen, overeenkomstig artikel 2.1.2, § 7, Vlaamse Codex, geen beoordelingsgrond kunnen vormen voor vergunningsaanvragen, en de lokale visie kan (maar niet moet) worden geïntegreerd in de ruimtelijke structuurplannen (artikel 7 van het ontwerp), zodat de lokale visie wél een beoordelingsgrond vormt voor de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten zolang deze maar niet is geïntegreerd in een ruimtelijke structuurplan[11].

Gelet op de zo-even vermelde bezwaren, verdient het aanbeveling de ontworpen bepaling aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

Afdeling 3. Bestuurlijke handhaving

15. Aangezien de bestuurlijke geldboete waarvan sprake in het ontwerp niet de vorm kan aannemen van een zogenaamde "alternatieve" bestuurlijke geldboete[12], kan het woord "exclusieve" in alle ontworpen bepalingen van deze afdeling worden geschrapt.

Artikel 18

16. Artikel 18, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp bepaalt dat "als overtreder wordt beschouwd degene die de inbreuk heeft gepleegd of ertoe de opdracht heeft gegeven". In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt hieromtrent gesteld:

> "Zowel de overtreder als de opdrachtgever kunnen beboet worden. Hierbij wordt voornamelijk gedacht aan diegene die door middel van de uitbating, de vergunningsplicht miskent, met name de exploitant. De eigenaar van het gebouw draagt hierin geen verantwoordelijkheid."

Inzake de mogelijkheid dat bestuurlijke geldboeten kunnen worden opgelegd aan de "opdrachtgever", werd in advies 53.427/3 opgemerkt[13]:

> "De ontworpen wijzigingen strekken er onder meer toe dat bestuurlijke maatregelen voortaan kunnen worden opgelegd aan de opdrachtgever van degene die een milieuvoorschrift heeft geschonden[14] en dat bestuurlijke geldboeten kunnen worden

[11] Deze interpretatie wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij het ontwerp, p. 33.

[12] In tegenstelling tot de bestuurlijke geldboete die wordt opgelegd aan degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd (zie artikel 16.4.27 van het decreet van 5 april 1995).

[13] Adv.RvS 53.427/3 van 1 juli 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 november 2013 'tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid', nr. 5, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2197/1, 73-74.

[14] *Voetnoot 8 in de geciteerde tekst:* Ontworpen artikel 16.4.5, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 (artikel 14, 2°, van het ontwerp).

opgelegd aan de opdrachtgever van degene die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf heeft gepleegd.[15]

Er dient echter te worden vastgesteld dat in het ontwerp geen omschrijving wordt gegeven van het begrip 'opdrachtgever'.

Mede in acht genomen dat bestuurlijke geldboeten als administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter dienen te worden beschouwd, dient te worden opgemerkt dat onder meer het in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en in artikel 7 van het EVRM vervatte legaliteitsbeginsel in strafzaken, dat ook geldt ten aanzien van administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter, vereist dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik dat hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is.

Het beginsel vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven is slechts voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen of verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen, wat dient te worden beoordeeld aan de hand van de elementen eigen aan de bestrafte misdrijven. Bovendien mag erover geen onduidelijkheid bestaan in hoofde van wie een bepaald gedrag strafbaar is.

Wat dat laatste betreft blijkt niet duidelijk uit de ontworpen bepalingen wie als opdrachtgever dient te worden beschouwd. Dient bijvoorbeeld degene die opdracht geeft om bepaalde werken uit te voeren naar aanleiding waarvan, zonder dat dit in de opdracht is vervat, een milieuvoorschrift wordt geschonden of een milieu-inbreuk of milieumisdrijf wordt gepleegd, als opdrachtgever te worden beschouwd? Of wordt veeleer beoogd als opdrachtgever te beschouwen, degene die opdracht geeft om met opzet een milieuvoorschrift te schenden of om een milieu-inbreuk of milieumisdrijf te plegen?

Uit het voorgaande volgt dat in de ontworpen bepalingen duidelijk tot uiting dient te worden gebracht wie als opdrachtgever wordt beschouwd."

Vastgesteld moet worden dat ook in het ontwerp niet duidelijk wordt bepaald welke personen in welke omstandigheden als "opdrachtgever" kunnen worden beschouwd. De stellers van het ontwerp worden uitgenodigd dit in de tekst zelf te verduidelijken.

Artikel 27

17. De tekst van artikel 27 van het ontwerp dient in overeenstemming te worden gebracht met de memorie van toelichting. Waar de toelichting in de toepassing van de bepaling voorziet wanneer de betrokken partijen "in het ongewisse zijn gelaten omtrent de bestaande inbreuken op het voorliggende decreet" bevat het ontwerp van decreet geen dergelijke beperking. Indien het de

[15] *Voetnoot 9 in de geciteerde tekst:* Ontworpen artikel 16.4.25, eerste lid, tweede zin, van het decreet van 5 april 1995 (artikel 31 van het ontwerp).

wens van de steller van het ontwerp is om de nietigverklaring van de titel in geval van een (mogelijke) bestuurlijke maatregel te beperken tot de gevallen waarin de betrokken partij hier niet over was geïnformeerd, dient zulks uitdrukkelijk uit de tekst van de bepaling te blijken.

Daarnaast rijst de vraag of de bepaling enkel betrekking heeft op huur en koop-verkoop, dan wel ook op andere vormen van eigendomsoverdracht. In de bepaling is immers eerst sprake van "de titel van eigendomsverkrijging of van huur" en vervolgens van "een vordering van de kopers of van de huurders of verhuurders". Deze bewoordingen laten twijfel bestaan over de toepasselijkheid ten aanzien van andere houders van een zakelijk recht (zoals erfpacht, opstal, schenking).

Artikel 29

18. In het ontworpen artikel 16.4.19, § 2, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995, dienen de woorden "exclusieve" en "18 en" te worden geschrapt.

Artikel 49

19. Men voege de woorden "van de omgevingsvergunning" in tussen de woorden "handhaving" en "wordt".

DE GRIFFIER — DE VOORZITTER

Wim GEURTS — Marnix VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport en van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport en de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder:
1° bevoegde administratie: de entiteit binnen de Vlaamse administratie die door de Vlaamse Regering wordt belast met de uitvoering van de taken vermeld in dit decreet;
2° handelsgeheel: een geheel van kleinhandelsbedrijven, ongeacht of deze zich in afzonderlijke gebouwen bevinden en of dezelfde persoon de projectontwikkelaar, de eigenaar of de uitbater is, waarbij de kleinhandelsbedrijven voldoen aan de volgende voorwaarden:
   a) ze vormen een ruimtelijk aaneengesloten geheel;
   b) ze zijn van rechtswege of feitelijk met elkaar verbonden, in het bijzonder op financieel, commercieel of ruimtelijk vlak;
3° kernwinkelgebied: een gebied afgebakend in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waar via stedenbouwkundige voorschriften een stimulerend beleid inzake kleinhandel wordt gevoerd;
4° kleinhandelsbedrijf: een distributie-eenheid waarvan de activiteit bestaat uit het te koop aanbieden of wederverkopen van goederen aan consumenten, zonder die goederen andere behandelingen te laten ondergaan dan de behandelingen die in de handel gebruikelijk zijn;
5° kleinhandelslint: een opeenvolging van minstens drie kleinhandelsbedrijven langs een invals- of verbindingsweg zonder gemeenschappelijke parking of gemeenschappelijke in- en uitrit;
6° kleinhandelszone: een specifiek door een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan afgebakend gebied voor de vestiging van kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen;
7° netto handelsoppervlakte: de oppervlakte, bestemd voor het te koop aanbieden of de verkoop die toegankelijk is voor het publiek, met inbegrip van de niet-overdekte oppervlakten. Die oppervlakte omvat eveneens de kassazones, de zones die zich achter de kassa's bevinden en de inkomruimte;
8° winkelarm gebied: een gebied afgebakend in een provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of een provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waar via stedenbouwkundige voorschriften beperkingen aan de kleinhandel worden opgelegd.

Art. 3. Voor de toepassing van dit decreet worden volgende categorieën als categorieën van kleinhandelsactiviteiten beschouwd:
1° verkoop van voeding;
2° verkoop van goederen voor persoonsuitrusting;
3° verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw;
4° verkoop van andere producten.

Art. 4. Het Vlaamse Gewest voert in samenwerking met de gemeenten en provincies een integraal handelsvestigingsbeleid dat gericht is op:
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.

Hoofdstuk 2. Visievorming

Art. 5. De Vlaamse Regering kan in uitvoering van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, een Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid vaststellen. Zij maakt dit beleidskader bekend.

Zij wint hierbij het advies in van het Comité voor Kleinhandel, vermeld in artikel 8.

Art. 6. Provincies en gemeenten kunnen in uitvoering van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, een lokale visie op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid ontwikkelen. Zij maken deze lokale visie bekend.

Provincies en gemeenten kunnen hierbij het advies inwinnen van het Comité voor Kleinhandel, vermeld in artikel 8.

De provinciale visie richt zich naar het Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid, als dit bestaat. De gemeentelijke visie richt zich naar het Vlaams beleidskader en naar de provinciale visie, als deze bestaan.

Provincies en gemeenten passen zo nodig hun lokale visie aan aan het Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid na de bekendmaking ervan.

Gemeenten passen zo nodig hun lokale visie aan aan het Vlaams beleidskader integraal handelsvestigingsbeleid of de lokale visie van de provincie na de bekendmaking ervan.

Art. 7. Overheden kunnen de visie op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid integreren in ruimtelijke structuurplannen.

Art. 8. Het Comité voor Kleinhandel bestaat uit:
1° vier vertegenwoordigers van de Vlaamse administratie, waaronder een vertegenwoordiger van de bevoegde administratie die de vergaderingen voorzit;
2° een vertegenwoordiger van representatieve verbruikersorganisaties;
3° vier vertegenwoordigers van representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regelen omtrent de samenstelling en de werking van het Comité voor Kleinhandel.

Art. 9. Het Comité voor Kleinhandel kan advies geven, opmerkingen maken of voorstellen doen over alle aangelegenheden met betrekking tot een integraal handelsvestigingsbeleid, op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Regering.

Provincies of gemeenten kunnen aan het Comité voor Kleinhandel advies vragen over de aangelegenheden, vermeld in artikel 6.

Hoofdstuk 3. Planning

Art. 10. §1. Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, kunnen gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen:
1° kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden afbakenen;
2° normen bevatten betreffende de oppervlakte van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, vermeld in artikel 3;
3° deze normen differentiëren al naargelang het bestaande, dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft;
4° de termijnen vanaf wanneer de omgevingsvergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten geldt, vastgesteld bij artikel 11, eerste lid, 2°, verkorten tot:
a) 1, 30, 60, 90, 120 of 150 dagen per jaar in geval de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften;
b) 1, 30 of 60 dagen per jaar in alle andere gevallen.

Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, kunnen provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en provinciale stedenbouwkundige verordeningen:
1° winkelarme gebieden afbakenen met een gemeentegrensoverschrijdende impact, in overleg met de betrokken gemeenten, en op vraag van minstens een betrokken gemeente;
2° normen bevatten betreffende de oppervlakte van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, vermeld in artikel 3;
3° deze normen differentiëren al naargelang het bestaande, dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft.

De normen, vermeld in het eerste en tweede lid, kunnen:
1° geen beperkingen stellen aan geldende socio-economische vergunningen en geldende omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten;
2° geen niet aan de vergunningsplicht onderworpen uitbreidingen van bestaande en vergunde handelsvestigingen verbieden.

§2. Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, kunnen ruimtelijke uitvoeringsplannen kleinhandelszones afbakenen.

Hoofdstuk 4. Omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten

Art. 11. Niemand mag zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten:
1° kleinhandelsactiviteiten uitvoeren in een kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m² in een nieuw op te richten, niet van vergunning vrijgestelde constructie;
2° kleinhandelsactiviteiten uitvoeren in een kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m² in een bestaand, vergund of hoofdzakelijk vergund gebouw of in tijdelijke vergunde of van vergunning vrijgestelde constructies als de handelsactiviteiten uitgevoerd worden:
a) gedurende meer dan honderdtachtig dagen per jaar in geval de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften;
b) gedurende meer dan negentig dagen per jaar in alle andere gevallen;

op voorwaarde dat de kleinhandelsactiviteiten in overeenstemming zijn met de uitdrukkelijke voorwaarden van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen;
3° een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel uitbreiden als hierdoor de totale netto handelsoppervlakte:
a) meer dan 300 m² groter is dan de vergunde netto handelsoppervlakte, of;
b) meer dan 20 percent groter is dan de vergunde netto handelsoppervlakte;
4° kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen samenvoegen waarbij de netto handelsoppervlakte na samenvoeging meer dan 400 m² bedraagt;
5° een belangrijke wijziging van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, vermeld in artikel 3, doorvoeren in een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m².

Onder belangrijke wijziging van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, vermeld in het eerste lid, 5°, wordt begrepen een wijziging waarbij een categorie van kleinhandelsactiviteiten het vergunde aantal vierkante meter netto handelsoppervlakte overschrijdt met minstens een van volgende oppervlakten:
1° met 10 procent van de totale vergunde netto handelsoppervlakte;
2° met 300 vierkante meter.

De vergunning legt het aantal vierkante meter van de totale netto handelsoppervlakte per categorie van kleinhandelsactiviteiten vast.

Art. 12. De vergunning wordt verleend overeenkomstig de gewone en vereenvoudigde procedure, vermeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Art. 13. Een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten wordt geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten kan worden geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid, vermeld in artikel 4.

De overheid die belast is met het afleveren van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten houdt bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag rekening met de in de omgeving bestaande toestand en beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid, vermeld in artikel 4.

De beoordeling van een aanvraag tot het bekomen van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten kan niet gebeuren op basis van de toepassing per geval van economische criteria waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelstelling wordt nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.

Hoofdstuk 5. Handelsvestigingsconvenanten

Art. 14. §1. Een of meer gemeenten en een of meer ontwikkelaars of exploitanten van kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen kunnen op vrijwillige basis handelsvestigingsconvenanten sluiten.

Handelsvestigingsconvenanten zijn overeenkomsten naar burgerlijk recht waarin afspraken kunnen worden gemaakt over:
1° een rationeel aanbod- en locatiebeleid;
2° gezamenlijke initiatieven en de bekostiging daarvan;
3° de participatie in het kernversterkende beleid van de betrokken gemeenten;
4° inspanningsverbintenissen van de gemeenten op het vlak van de facilitering van de stabiliteit van het lokale handelsvestigingsbeleid.

De afspraken, vermeld in het tweede lid, hebben geen betrekking op de inhoud van goedkeuringen, machtigingen, vergunningen of subsidies.

De ontwikkelaars en exploitanten die partij zijn bij een handelsvestigingsconvenant, nemen de relevante bepalingen op afdwingbare wijze op in hun verdere overeenkomsten met betrekking tot het kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel, met inbegrip van:
1° overeenkomsten tot overdracht van het eigendomsrecht aan derden;
2° overeenkomsten tot overdracht van elk recht van gebruik of genot aan derden;
3° het vestigen van een recht van vruchtgebruik, erfpacht of opstal;
4° de fusie of splitsing van rechtspersonen.

§2. Een handelsvestigingsconvenant kan het Comité voor Kleinhandel, vermeld in artikel 8, aanwijzen als bemiddelende instantie bij geschillen over de toepassing van het convenant.

Hoofdstuk 6. Handhaving van het handelsvestigingsbeleid

Afdeling 1. Toezichthouders

Art. 15. §1. De Vlaamse Regering wijst onder de personeelsleden van het departement en de agentschappen die behoren tot de een van de beleidsdomeinen, vermeld in artikel 2 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, toezichthouders aan die toezien op de naleving van de vergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten en van de voorwaarden van de verstrekte omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten. Zij worden gewestelijke toezichthouders genoemd.

Personeelsleden van een politiezone die worden aangewezen door het bevoegde orgaan, kunnen eveneens toezichthouder zijn. Zij worden toezichthouders van politiezones genoemd. Zij kunnen enkel toezicht uitoefenen in de gemeenten die behoren tot de politiezone.

De toezichthouders oefenen het toezicht onafhankelijk en neutraal uit.

Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door de Vlaamse Regering. Als hij daarom wordt verzocht, toont de toezichthouder zijn legitimatiebewijs onmiddellijk.

§2. Bij de vaststelling van een inbreuk omschreven in dit hoofdstuk kunnen de toezichthouders een verslag van vaststelling opstellen.

De toezichthouders bezorgen het verslag van vaststelling onmiddellijk aan de ambtenaar vermeld in artikel 19, eerste lid, alsook verzenden zij een kopie aan de vermoedelijke overtreder binnen een maand.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor het verslag van vaststelling.

§3. De toezichthouders beschikken over de toezichtrechten vermeld in de artikelen 16.3.10 tot en met 16.3.21 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen milieubeleid.

§4. Al de toezichthouders kunnen raadgevingen en aanmaningen geven conform de bepalingen van afdeling 2 en de gewestelijke toezichthouders kunnen conform de bepalingen van afdeling 4 bestuurlijke maatregelen opleggen.

Afdeling 2. Raadgeving en aanmaning

Art. 16. Als een toezichthouder vaststelt dat een inbreuk omschreven in dit hoofdstuk dreigt te worden gepleegd, kan hij alle raadgevingen geven die hij nuttig acht om dat te voorkomen.

Art. 17. Als een toezichthouder een inbreuk omschreven in dit hoofdstuk vaststelt, kan hij de vermoedelijke overtreder aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om de inbreuk te beëindigen of een herhaling ervan te voorkomen.

Afdeling 3. Bestuurlijke handhaving

Art. 18. Een exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd aan eenieder die de vergunningsplicht, vermeld in artikel 11, miskent, of die handelt in strijd met de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten. Als overtreder wordt beschouwd degene die de inbreuk heeft gepleegd, alsook diegene die de opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een inbreuk uitmaken.

Een exclusieve bestuurlijke geldboete kan ook worden opgelegd in geval van het voortzetten van kleinhandelsactiviteiten in strijd met een bevel tot staking, vermeld in artikel 23, de bekrachtigingsbeslissing ervan of, in voorkomend geval, de beschikking in kort geding.

Art. 19. Een exclusieve bestuurlijke geldboete is een sanctie waarbij de daartoe door de Vlaamse Regering aangestelde ambtenaar van de bevoegde administratie een overtreder ertoe verplicht een geldsom te betalen.

De Vlaamse Regering bepaalt de hoogte van het bedrag in verhouding tot de aard, de omvang en de ernst van de inbreuk. Er wordt ook rekening gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder de schending heeft gepleegd of beëindigd. De exclusieve bestuurlijke geldboete bedraagt maximaal 10.000 euro.

De opdeciemen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdeciemen op strafrechtelijke geldboeten zijn eveneens van toepassing op de exclusieve bestuurlijke geldboeten bedoeld bij dit decreet.

De ambtenaar, vermeld in artikel 19, eerste lid, maakt in zijn beslissing melding van de vermenigvuldiging ingevolge de voormelde wet van 5 maart 1952 en vermeldt het getal dat het gevolg is van deze verhoging.

Samen met de exclusieve bestuurlijke geldboete kan een voordeelontneming worden opgelegd. Een voordeelontneming is een sanctie waarbij de overtreder verplicht wordt een al dan niet geschat geldbedrag te betalen ter waarde van het brutovermogensvoordeel dat uit de schending is verkregen.

De ambtenaar die de boete oplegt, mag nooit zelf de auteur zijn van het verslag van vaststelling. Hij kan de toezichthouder wel verzoeken om aanvullende inlichtingen te verstrekken.

Art. 20. §1. De exclusieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd door de ambtenaar, vermeld in artikel 19, eerste lid, conform de procedure zoals bepaald in artikel 16.4.41, §1, en 16.4.43, van het decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid van 5 april 1995.

Het verslag van vaststelling betreft het verslag dat is vermeld in artikel 15, §2.

§2. Tegen de beslissing waarbij de ambtenaar, vermeld in artikel 19, eerste lid, een exclusieve bestuurlijke geldboete oplegt, kan degene aan wie de boete werd opgelegd, beroep indienen bij het Handhavingscollege, vermeld in artikel 16.4.19 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, volgens de procedure voorgeschreven in hoofdstuk 3, afdelingen 1 en 2, en hoofdstuk 4, afdelingen 1 en 2, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges. Het beroep wordt ingesteld binnen een termijn van dertig dagen te rekenen vanaf de datum waarop de beslissing van de ambtenaar, vermeld in artikel 19, eerste lid, aan de overtreder ter kennis wordt gebracht. Het beroep schorst de bestreden beslissing.

§3. Wanneer een exclusieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, wordt de opsteller van het verslag van vaststelling daarvan in kennis gesteld.

§4. Op vraag van de overtreder, kan de exclusieve bestuurlijke geldboete worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging gedurende een proefperiode die niet minder dan een jaar en niet meer dan drie jaar mag bedragen.

Het uitstel wordt van rechtswege herroepen als gedurende de proeftijd een nieuwe inbreuk omschreven in dit hoofdstuk wordt gepleegd, met het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete tot gevolg.

§5. De bevoegdheid tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete alsook de voordeelontneming verjaart na verloop van drie jaar, te rekenen vanaf de dag waarop de inbreuk werd beëindigd.

Exclusieve bestuurlijke geldboeten kunnen alleen worden opgelegd voor feiten die in strijd zijn met wettelijke voorschriften die voorafgaandelijk aan die feiten zijn bepaald en in werking zijn getreden.

Art. 21. §1. De opgelegde exclusieve bestuurlijke geldboete en voordeelontneming worden door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid geïnd en ingevorderd ten voordele van het Hermesfonds. Zij beslissen over de gemotiveerde verzoeken tot kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere procedurele regels voor de behandeling van die verzoeken.

§2. Bij gebrek aan voldoening van de exclusieve bestuurlijke geldboete en desgevallend voordeelontneming, vermeerderd met de invorderingskosten, wordt door de ambtenaar die belast is met de invordering, een dwangbevel uitgevaardigd. Het dwangbevel wordt geviseerd en uitvoerbaar verklaard door de ambtenaar die daarvoor is aangewezen door de Vlaamse Regering.

De betekening en uitvoering van het dwangbevel geschiedt volgens de procedure die is voorzien in hoofdstuk V van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

§3. De vordering tot betaling van de verschuldigde bedragen en kosten verjaart na verloop van driehonderdvijfenzestig dagen. Die termijn gaat in op de dag die volgt op de dag waarop deze moesten worden betaald. De verjaring wordt gestuit

op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Afdeling 4. Bestuurlijke maatregelen

Onderafdeling 1. Basisbepalingen

Art. 22. Voor de toepassing van deze afdeling wordt de betekening met een aangetekende brief geacht te zijn uitgevoerd op de derde werkdag na de afgifte bij de post, behalve in geval van bewijs van het tegendeel.

Onderafdeling 2. Het stakingsbevel

Art. 23. §1. Een gewestelijke toezichthouder kan ter plaatse mondeling de staking van kleinhandelsactiviteiten inclusief de daarmee verbonden activiteiten bevelen als hij vaststelt dat die niet in overeenstemming zijn met de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten of zonder vergunning worden uitgevoerd. Een dergelijk stakingsbevel is een preventieve maatregel. Als de gewestelijke toezichthouder ter plaatse niemand aantreft, brengt hij ter plaatse het schriftelijke bevel tot onmiddellijke staking van kleinhandelsactiviteiten op een zichtbare plaats aan, of wordt het stakingsbevel alsnog mondeling gegeven tijdens een verhoor van de overtreder.

Onder de daarmee verbonden activiteiten wordt niet limitatief gedoeld op het ontvangen van leveringen van de betrokken producten, het inruilen en terug nemen van de betrokken producten, het aanbieden en verdelen van de betrokken producten die in het kleinhandelsbedrijf zijn opgeslagen via een webshop of andere multimedia, het voeren van reclame voor de betrokken producten en het gebruiksklaar maken van het kleinhandelsbedrijf of een deel ervan, alsook de aanhorigheden met het oog op de kleinhandelsactiviteiten.

Het stakingsbevel wordt, op straffe van verval, binnen tien dagen bekrachtigd door de leidend ambtenaar van de bevoegde administratie. De bekrachtiging wordt binnen een termijn van twee werkdagen met een beveiligde zending verzonden aan de vermoedelijke overtreder.

§2. Een gewestelijke toezichthouder is bevoegd om alle maatregelen te treffen, met inbegrip van de verzegeling, om de onmiddellijke toepassing van het bevel tot staking van kleinhandelsactiviteiten alsook de bevestiging daarvan, te waarborgen.

§3. Elke belanghebbende of overtreder kan zoals in kort geding de opheffing van het bevel tot staking van de kleinhandelsactiviteiten, alsook tegen de bekrachtiging daarvan, vorderen tegen het Vlaamse Gewest. De vordering wordt gebracht voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van het ambtsgebied waarin de kleinhandelsactiviteiten zijn uitgevoerd. Deel IV, boek II, titel VI, van het Gerechtelijk Wetboek is van toepassing op de inleiding en de behandeling van de vordering.

Onderafdeling 3. Het bevel tot bestuurlijke maatregelen

Art. 24. §1. Na de vaststelling van een inbreuk omschreven in dit hoofdstuk kan een gewestelijke toezichthouder bestuurlijke maatregelen opleggen door middel van een bestuurlijk besluit.

De bestuurlijke maatregelen in het bestuurlijk besluit kunnen het volgende inhouden:
1° het bevel de kleinhandelsactiviteiten en daarmee verbonden activiteiten geheel of gedeeltelijk stop te zetten;
2° het bevel tot verwijderen van de betrokken producten die vallen onder één of meer categorieën van kleinhandelsactiviteiten, hetzij het ambtshalve verwijderen ervan op kosten van de overtreder;
3° het verbod het kleinhandelsbedrijf of een gedeelte ervan, zowel wat de gebouwen als de terreinen betreft en alles wat zich daarop bevindt, te betreden;
4° het verbod tot exploitatie van het kleinhandelsbedrijf, geheel dan wel gedeeltelijk.

Een gewestelijke toezichthouder kan in het besluit een uitvoeringstermijn opleggen. Is er geen uitvoeringstermijn opgelegd dan dienen de maatregelen onverwijld uitgevoerd te worden.

Een gewestelijke toezichthouder kan in het besluit een dwangsom opleggen. Hij stelt de dwangsom vast op een bedrag ineens, op een bedrag per tijdseenheid waarin de maatregel niet is uitgevoerd of per overtreding van de maatregel. De toezichthouder kan een bedrag vaststellen waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

Een dwangsom wordt pas verbeurd verklaard na de betekening van het uitvoerbare besluit, vermeld in het eerste lid, in voorkomend geval samen met de beslissing over het beroep.

Een gewestelijke toezichthouder is bevoegd om het bestuurlijk besluit in te trekken of te wijzigen, zowel ambtshalve als op verzoek van elke belanghebbende of overtreder.

§2. Een bestuurlijk besluit bevat minstens:
1° de locatie van de uitbating van het kleinhandelsbedrijf en de aanhorigheden en het KBO-nummer van het kleinhandelsbedrijf;
2° de identificatie van de overtreder of belanghebbende en zijn relatie tot het kleinhandelsbedrijf;
3° de vermelding van de inbreuk en de categorie van producten;
4° een overzicht van de raadgevingen, aanmaningen en vaststellingen van de schending;
5° een omschrijving van de bestuurlijke maatregelen en desgevallend de uitvoeringstermijn ervan;
6° desgevallend de dwangsom;
7° de beroepsmogelijkheden.

De Vlaamse Regering kan bepalen welke overheden op de hoogte moeten gebracht worden van de opgelegde bestuurlijke maatregelen en de wijze waarop dit dient te gebeuren.

§3. Elke belanghebbende of overtreder kan tegen het besluit beroep instellen bij de Vlaamse Regering.

Het beroep is alleen ontvankelijk als het wordt ingesteld bij een met redenen omklede brief binnen een termijn van dertig dagen, die de dag na de betekening van het besluit aanvangt. Als de verzoeker gehoord wil worden, maakt hij daarvan melding in zijn beroepschrift. Het beroepschrift wordt met een beveiligde zending betekend. Het beroep schorst de maatregelen niet.

Binnen een termijn van negentig dagen na de betekening van het beroepschrift wordt er uitspraak over gedaan. De beslissing over het beroep wordt binnen vijf

werkdagen met een beveiligde zending verstuurd aan de persoon die beroep heeft ingesteld.

§4. Elke belanghebbende of overtreder brengt de bevoegde administratie onmiddellijk met een beveiligde zending op de hoogte van de vrijwillige uitvoering van de opgelegde maatregelen.

Een gewestelijke toezichthouder gaat onmiddellijk ter plaatse voor een controle en stelt een verslag van uitvoering op. Hij verzendt een kopie hiervan binnen een maand aan de betrokkene.

Het verslag van uitvoering geldt als bewijs van de stopzetting van de inbreuk en van de datum van de stopzetting.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor het verslag van uitvoering.

§5. Een bestuurlijk besluit is onmiddellijk uitvoerbaar en houdt het recht op ambtshalve uitvoering op kosten van de overtreder in wanneer binnen de gestelde uitvoeringstermijn geen gevolg wordt gegeven aan de bestuurlijke maatregelen.

De ambtshalve uitvoering in de plaats en op kosten van de overtreder is enkel mogelijk door een gerechtsdeurwaarder na de betekening van het uitvoerbare besluit en desgevallend de beslissing in beroep.

Om aan het besluit uitvoering te geven hebben de personen die daartoe zijn aangewezen door de gerechtsdeurwaarder toegang tot elke plaats die redelijkerwijze voor de vervulling van hun taak nodig is.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de bewaring en teruggave van de meegevoerde zaken aan de rechthebbende.

De verschuldigde kosten, verhoogd met de invorderingskosten, worden verder ingevorderd via de gerechtsdeurwaarder.

§6. Een bestuurlijk besluit mag geen afbreuk doen aan het gezag van gewijsde van een eerder tussengekomen rechterlijke beslissing.

§7. De verjaring van de bestuurlijke maatregel neemt een aanvang vanaf de betekening van het besluit of vanaf de dag na het verstrijken van de uitvoeringstermijn, voor zover de dag komt na de betekening van het besluit.

§8. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de uitvoering van dit artikel.

Onderafdeling 4. De minnelijke schikking

Art. 25. §1. Een gewestelijke toezichthouder kan met elke belanghebbende of overtreder een minnelijke schikking aangaan onder de volgende voorwaarden:
1° de maatregel in de minnelijke schikking is in overeenstemming met artikel 24, §1;
2° de minnelijke schikking doet geen afbreuk aan het gezag van gewijsde van een eerder tussengekomen rechterlijke beslissing noch aan een beslissing tot toepassing van eerdere bestuurlijke maatregelen;
3° de overtreder of belanghebbende verbindt zichzelf en maakt zich sterk voor andere belanghebbenden en overtreders;
4° de termijn voor de uitvoering van de maatregelen bedraagt niet meer dan zes maanden.

§2. De minnelijke schikking wordt aangevraagd door de personen die zich door de minnelijke schikking wensen te verbinden, volgens de regels, bepaald door de Vlaamse Regering.

§3. Een aanvraag tot minnelijke schikking schorst de verjaringstermijn van het opleggen van een bevel tot bestuurlijke maatregelen zoals voorzien in onderafdeling 3.

De schorsing vangt aan vanaf de datum van betekening van de aanvraag aan de gewestelijke toezichthouder. De schorsing neemt een einde vanaf:
1° de datum waarop de minnelijke schikking tot stand komt;
2° de datum waarop de minnelijke schikking wordt geweigerd.

Art. 26. De minnelijke schikking wordt op schrift gesteld.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de inhoud en vorm van de minnelijke schikking.

Bij uitvoering van de minnelijke schikking is artikel 24, §4, van overeenkomstige toepassing. De uitvoering van de minnelijke schikking, bevestigd in een verslag van uitvoering, dooft elk verder recht op herstel of vergoeding van schade, geleden door het algemeen belang naar aanleiding van de schendingen die er in omschreven zijn.

De miskenning van de verplichtingen die in de minnelijke schikking zijn opgenomen, vormt ten aanzien van de overtreders of andere belanghebbenden die de minnelijke schikking hebben ondertekend, een grondslag voor de toepassing van bestuurlijke maatregelen zoals voorzien in onderafdeling 3.

Afdeling 5. Diverse bepalingen.

Art. 27. De rechtbank kan de titel van eigendomsverkrijging, van verkrijging van een zakelijk genotsrecht of van huur van een goed dat een locatie voor de uitbating van kleinhandelsactiviteiten uitmaakt, vernietigen op vordering van een medecontractant, wanneer deze kleinhandelsactiviteiten het voorwerp uitmaken of kunnen uitmaken van een bestuurlijke maatregel als vermeld in dit hoofdstuk, onverminderd hun rechten om schadevergoeding te eisen.

De vordering tot vernietiging op basis van het eerste lid kan niet worden ingesteld tegen de titel, vermeld in het eerste lid, wanneer in deze titel expliciet melding is gemaakt van de inbreuk en de betreffende partij in deze titel uitdrukkelijk verzaakt heeft aan de vordering tot nietigverklaring. De vordering tot vernietiging op basis van het eerste lid, kan evenmin worden ingesteld door de overtreder.

Hoofdstuk 7. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Art. 28. In artikel 16.1.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 30 april 2009, 8 mei 2009, 23 december 2010, 23 december 2010, 8 februari 2013, 14 februari 2014, 28 februari 2014 en 28 maart 2014, wordt een vierde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Hoofdstuk IV, afdeling III en V, van deze titel is van toepassing op hoofdstuk VI van het decreet van […] 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.".

Art. 29. In artikel 16.4.19 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 30 april 20009, 23 december 2010 en 4 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 2, 3°, wordt de zinsnede "12 juli 2013." vervangen door de zinsnede "12 juli 2013;";

2° in paragraaf 2 wordt een punt 4° toegevoegd dat luidt als volgt:

"4° de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van de gewestelijke ambtenaar, vermeld in artikel 19, eerste lid, van het decreet van […] 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, over de oplegging van een exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, een voordeelontneming als vermeld in artikel 18 van het voormelde decreet.".

Afdeling 2. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 30. In artikel 2.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt tussen het zesde en zevende lid een nieuw lid ingevoegd dat luidt als volgt:

"De Vlaamse Regering onderwerpt het ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening aan een openbaar onderzoek. Het openbaar onderzoek duurt dertig dagen en wordt minstens aangekondigd door een bericht in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering stelt nadere regels voor het openbaar onderzoek vast.".

Art. 31. In artikel 2.3.2 van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt tussen het vierde en vijfde lid een nieuw lid ingevoegd dat luidt als volgt:

"De deputatie onderwerpt het ontwerp van provinciale stedenbouwkundige verordening aan een openbaar onderzoek. Het openbaar onderzoek duurt dertig dagen en wordt minstens aangekondigd door een bericht in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering stelt nadere regels voor het openbaar onderzoek vast.";

2° in paragraaf 2 wordt tussen het zesde en zevende lid een nieuw lid ingevoegd dat luidt als volgt:

"Het college van burgemeester en schepenen onderwerpt het ontwerp van gemeentelijke stedenbouwkundige verordening aan een openbaar onderzoek. Het openbaar onderzoek duurt dertig dagen en wordt minstens aangekondigd door een bericht in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering stelt nadere regels voor het openbaar onderzoek vast.".

Art. 32. In artikel 5.6.7 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 25 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1, eerste lid, worden tussen de woorden "van een ingedeelde inrichting of activiteit" en de woorden "kan gunstig geadviseerd worden" de woorden "of voor kleinhandelsactiviteiten" ingevoegd;

2° in paragraaf 2 worden tussen de woorden "een ingedeelde inrichting of activiteit" en de woorden "kan ongunstig geadviseerd" de woorden "of voor kleinhandelsactiviteiten" ingevoegd.

Afdeling 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

Art. 33. In artikel 21 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges wordt paragraaf 2 vervangen door wat volgt:

"§2. De leidend ambtenaar van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie of het Agentschap Innoveren en Ondernemen, of bij hun afwezigheid hun gemachtigden die optreden met toepassing van artikel 105, §2, respectievelijk 5° tot 7°, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, zijn vrijgesteld van de betaling van enig rolrecht.".

Afdeling 4. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Art. 34. In artikel 2 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid wordt punt 8° vervangen door wat volgt:

"8° project: het geheel van volgende elementen of minstens één ervan die onderworpen zijn aan de vergunnings- of meldingsplicht, vermeld in artikel 5:
a) stedenbouwkundige handelingen;
b) de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten;
c) kleinhandelsactiviteiten;
dan wel het verkavelen van gronden;";

2° het tweede lid wordt vervangen door wat volgt:

"Tenzij bij dit decreet een andersluidende definitie is bepaald, zijn de volgende definities van toepassing in dit decreet:
1° de definities, vermeld in artikel 1.1.2 en 4.1.1 van de VCRO;
2° de definities, vermeld in artikel 5.1.1 en 5.1.2 van het DABM;
3° de definities, vermeld in artikel 2 van het decreet van […] betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.".

Art. 35. In artikel 3 van hetzelfde decreet worden het eerste en het tweede lid vervangen door wat volgt:

"Dit decreet beoogt een efficiënte, doelgerichte en geïntegreerde vergunningverlening die bijdraagt tot de doelstellingen, vermeld in:
1° artikel 1.1.4 van de VCRO;
2° artikel 5.1.3 van het DABM;
3° artikel 4 van het decreet van […] betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.

Dit decreet doet geen afbreuk aan de inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens:
1° titel IV van de VCRO;
2° titel V van het DABM;
3° het decreet van […] betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.".

Art. 36. Aan artikel 5, 1°, van hetzelfde decreet wordt een punt d) toegevoegd, dat luidt als volgt:

"d) vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten als vermeld in artikel 11 van het decreet van […] betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid;".

Art. 37. In artikel 18 van hetzelfde decreet wordt het tweede lid vervangen door wat volgt:

"Als het project elementen bevat die onderworpen zijn aan meerdere vergunningsplichten, bij of krachtens de decreten, vermeld in artikel 5, en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, wordt de vergunningsaanvraag ingediend voor de betrokken aspecten gezamenlijk.".

Art. 38. In hetzelfde decreet, gewijzigd door het decreet van 18 december 2015, wordt een artikel 27/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 27/1. Als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat met een netto handelsoppervlakte van meer dan 20.000 vierkante meter, gelegen op een afstand van minder dan twintig kilometer van een ander gewest of van verschillende andere gewesten, en het college van burgemeester en schepenen of de deputatie de bevoegde overheid is, dan brengt de gemeentelijke of provinciale omgevingsambtenaar de Vlaamse Regering hiervan met een beveiligde zending op de hoogte, met het oog op de vervulling van de verplichtingen, opgenomen in artikel 6, §5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.".

Art. 39. In artikel 29 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° tussen de woorden "de aanvraag" en de woorden "aan de beoordelingsgronden" wordt de zinsnede ", in voorkomend geval," ingevoegd;

2° de woorden "vermeld in titel IV van de VCRO en titel V van het DABM" worden vervangen door de zinsnede "bepaald bij of krachtens:
1° titel IV van de VCRO;
2° titel V van het DABM;
3° het decreet van […] betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid".

Art. 40. In artikel 37 van hetzelfde decreet wordt het tweede lid vervangen door wat volgt:

"Als het project elementen bevat die onderworpen zijn aan meerdere vergunningsplichten, bij of krachtens de decreten, vermeld in artikel 5, en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, wordt de vergunningsaanvraag ingediend voor de betrokken aspecten gezamenlijk.".

Art. 41. In hetzelfde decreet, gewijzigd door het decreet van 18 december 2015, wordt een artikel 43/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 43/1. Als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat met een netto handelsoppervlakte van meer dan 20.000 vierkante meter, gelegen op een afstand van minder dan twintig kilometer van een ander gewest of van verschillende andere gewesten, en het college van burgemeester en schepenen of de deputatie de bevoegde overheid is, dan brengt de gemeentelijke of provinciale omgevingsambtenaar de Vlaamse Regering hiervan met een beveiligde zending op de hoogte, met het oog op de vervulling van de verplichtingen, opgenomen in

artikel 6, §5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.".

Art. 42. In artikel 44 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° tussen de woorden "de aanvraag" en de woorden "aan de beoordelingsgronden" wordt de zinsnede ", in voorkomend geval," ingevoegd;

2° de woorden "vermeld in titel IV van de VCRO en titel V van het DABM" worden vervangen door de zinsnede "bepaald bij of krachtens:
1° titel IV van de VCRO;
2° titel V van het DABM;
3° het decreet van […] betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid".

Art. 43. Aan artikel 53 van hetzelfde decreet wordt een punt 7° toegevoegd, dat luidt als volgt:

"7° de leidend ambtenaar van het Agentschap Innoveren en Ondernemen of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde, als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat.".

Art. 44. Aan hetzelfde decreet wordt een artikel 57/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 57/1. Beroepen inzake omgevingsvergunningen die uitsluitend kleinhandelsactiviteiten omvatten en die louter gebaseerd zijn op economische criteria in functie van economische doelstellingen, zijn onontvankelijk.".

Art. 45. Aan artikel 68, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt een punt 10° toegevoegd, dat luidt als volgt:

"10° voor projecten die kleinhandelsactiviteiten omvatten en voor niet langer dan 12 maanden vergund worden in een bestaand, vergund of hoofdzakelijk vergund gebouw of in tijdelijke vergunde of van vergunning vrijgestelde constructies.".

Art. 46. Aan hetzelfde decreet wordt een artikel 73/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 73/1. De bevoegde overheid kan voorwaarden verbinden aan de uitvoering van kleinhandelsactiviteiten.".

Art. 47. Het opschrift van afdeling 1 van hoofdstuk 8 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Afdeling 1. Verval van de omgevingsvergunning voor de uitvoering van stedenbouwkundige handelingen, de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit of de uitvoering van kleinhandelsactiviteiten".

Art. 48. In artikel 99 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan paragraaf 1, eerste lid, wordt een punt 5° toegevoegd, dat luidt als volgt:

"5° als de kleinhandelsactiviteiten niet binnen vijf jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning aanvangen.";

2° tussen paragraaf 2 en paragraaf 3 wordt een paragraaf 2/1 ingevoegd die luidt als volgt:

"§2/1. De omgevingsvergunning voor het uitvoeren van kleinhandelsactiviteiten vervalt van rechtswege als de kleinhandelsactiviteiten meer dan vijf opeenvolgende jaren worden onderbroken.".

Art. 49. Aan artikel 105, §2, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt een punt 7° toegevoegd, dat luidt als volgt:

"7° de leidend ambtenaar van het Agentschap Innoveren en Ondernemen of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde, als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat.".

Art. 50. Artikel 106 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 106. Een melding kan slechts gedaan worden voor meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen, een meldingsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten die het project omvat of een combinatie hiervan.".

Hoofdstuk 8. Opheffingsbepaling

Art. 51. De wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, gewijzigd bij de wetten van 27 december 2005, 22 december 2009 en 29 maart 2012, wordt opgeheven.

Hoofdstuk 9. Slotbepalingen

Art. 52. De vervaltermijn voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen voor nog geldende vergunningen voor handelsvestigingen die verleend werden met toepassing van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen en de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning aanhangig is bij de Raad van State en zolang een beroep tot vernietiging van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project, aanhangig is bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dezelfde vervaltermijn, wanneer van toepassing op een socio-economische vergunning voor een handelsvestiging waarvoor eveneens een stedenbouwkundige of een milieuvergunning nodig is, wordt geschorst zolang de stedenbouwkundige vergunning of de milieuvergunning niet definitief werd verleend. In dat geval gaat de termijn bepaald in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen pas in op de dag dat de stedenbouwkundige vergunning en/of de milieuvergunning definitief wordt verleend.

Art. 53. Alle nog geldende vergunningen voor handelsvestigingen verleend met toepassing van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen en de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen worden vanaf de dag van inwerkingtreding van artikel 11 beschouwd als omge-

vingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten overeenkomstig dit decreet en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Als deze vergunningen voor handelsvestigingen meer gedetailleerde categorieën van kleinhandelsactiviteiten bevatten dan deze voorzien in artikel 3, dan worden deze vanaf de dag van inwerkingtreding van artikel 11 van rechtswege terug herleid naar de in artikel 3 opgesomde categorieën van kleinhandelsactiviteiten.

De vergunningen, vermeld in het eerste lid, vervallen als de kleinhandelsactiviteiten niet binnen vijf jaar na het verlenen ervan aanvangen of meer dan vijf opeenvolgende jaren worden onderbroken vanaf de de dag van inwerkingtreding van artikel 11.

Deze termijnen van vijf jaar worden geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning aanhangig is bij de Raad van State en zolang een beroep tot vernietiging van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project, aanhangig is bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Art. 54. De handelsvestigingen die stedenbouwkundig hoofdzakelijk vergund of vergund geacht zijn en geen vergunning voor handelsvestigingen dienden aan te vragen op basis van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen, worden vanaf de dag van inwerkingtreding van artikel 11 voor de toepassing van dit decreet geacht te beschikken over een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten.

Als de in het eerste lid bedoelde handelsvestigingen sindsdien geen vergunning dienden te bekomen voor aanmerkelijke wijzigingen van het assortiment, dan worden de op de dag van inwerkingtreding van artikel 11 aanwezige categorieën van kleinhandelsactiviteiten, zoals opgesomd in artikel 3, geacht vergund te zijn met de op dat ogenblik aanwezige oppervlakten en percentages.

De vergunningen, vermeld in het eerste lid, vervallen als de kleinhandelsactiviteiten meer dan vijf opeenvolgende jaren worden onderbroken vanaf de datum van inwerkingtreding van artikel 11.

Art. 55. Aanvragen tot vergunning voor handelsvestigingen, vermeld in de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, die vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 11 van dit decreet zijn ingediend, worden behandeld volgens de procedureregels van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen zoals die golden op het ogenblik van indiening van de aanvraag.

Art. 56. Artikel 29 en 30 van dit decreet zijn niet van toepassing op ontwerpen van verordeningen die reeds een eerste maal door de Vlaamse Regering, de deputatie of het college van burgemeester en schepenen zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van de nadere regels rond het openbaar onderzoek, vermeld in deze artikelen.

Art. 57. De bevelen tot onderbreking die werden opgelegd vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 23 van dit decreet worden van rechtswege beschouwd als een stakingsbevel zoals voorzien in artikel 23 wanneer de feiten nog bestuurlijk beboet kunnen worden als vermeld in artikel 18.

Art. 58. De voorzitter van de rechtbank van koophandel die zetelt als in kortgeding kan de vorderingen die regelmatig bij hem aanhangig zijn gemaakt nog steeds inwilligen als de feiten bewezen worden geacht en deze feiten op het ogenblik van de uitspraak nog bestuurlijk beboet kunnen worden als vermeld in artikel 18.

Art. 59. Dit decreet treedt in werking op de datum van publicatie in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van:

1° artikel 10, §1. Deze paragraaf treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum, en ten vroegste op de datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering dat uitvoering geeft aan de bepalingen in artikelen 2.3.1 en 2.3.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals ingevoerd door artikelen 37 en 38 van dit decreet;

2° hoofdstukken 4 en 6. Deze hoofdstukken treden in werking op een door de Vlaamse Regering per artikel vast te stellen datum en ten vroegste een jaar na de dag waarop artikel 18 en artikel 37 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning in werking treden;

3° hoofdstukken 7 en 8. Deze hoofdstukken treden in werking op een door de Vlaamse Regering per artikel vast te stellen datum;

4° artikel 52. Dit artikel heeft uitwerking vanaf 1 juli 2014.

Brussel, 10 mei 2016.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport,

Philippe MUYTERS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

BIJLAGE
bij de memorie van toelichting:
Reguleringsimpactanalyse

Reguleringsimpactanalyse van de decreetvoorstellen in het kader van de regionalisering van de Handelsvestigingenwet (concepttekst)

INHOUDSTAFEL

1	**Titel**	**190**
2	**Probleembeschrijving en beleidsdoelstelling**	**190**
2.1	Probleembeschrijving	190
2.2	Beleidsdoelstelling	191
3	**De vier opties**	**194**
4	**Effecten**	**196**
4.1	Opmaak van een effectentabel	196
4.2	Effectanalyse van de opties	198
4.3	Vergelijking van de opties	205
5	**Uitvoering en opvolging**	**206**
6	**Consultatie**	**207**
7	**Samenvatting**	**208**
8	**Contactinformatie**	**210**

1 Titel

Decreet tot verankering van ontwrichtingsbeperkende maatregelen in het kader van de wetgeving op de handelsvestigingen met het oog op het voorbereiden van de regionalisering van de Ikea-wetgeving.

2 Probleembeschrijving en beleidsdoelstelling

2.1 Probleembeschrijving

De bijzondere Wet der Hervorming der instellingen neemt op dat de Wet op de Handelsvestigingen van 13 augustus 2004, ook wel de IKEA wet genoemd, geregionaliseerd zal worden met ingang op 1 juli 2014.

- De Vlaamse Regering tracht bij de overname van deze bevoegdheid de wetgeving enerzijds te optimaliseren rekening houdend met de Europese Dienstenrichtlijn die voorwaarden oplegt met betrekking tot vergunningen en anderzijds maximaal af stemmen met het bestaande instrumentarium van de Ruimtelijke Ordening. Concreet werd bij het opstellen van het voorontwerp van decreet rekening gehouden met de volgende beperkingen van het huidige vergunningensysteem. Door de aanpassing van de beoordelingscriteria aan de Europese Dienstenrichtlijn (december 2009) wordt algemeen aangenomen dat de vergunning zoals hij nu bestaat uitgehold werd. Twee van de vier criteria zijn beperkt tot het voorleggen van een verklaring op eer tot het navolgen van de vigerende wetgeving terzake (bescherming van de consument en het respect voor de sociale wetgeving en het arbeidsrecht). Voor wat betreft de twee overige criteria (ruimtelijke ligging van de handelsvestiging en de bescherming van het stedelijk milieu) is er discussie mogelijk met betrekking tot de overlap van de vergunning met de afwegingen die gebeuren onder het (regionale) beleidsdomein van de Ruimtelijke Ordening bij de beoordeling van stedenbouwkundige vergunningen en bij het opmaken van ruimtelijke plannen.
- Een handelaar/projectontwikkelaar die in het huidige systeem een handelszaak wil openen moet in vele gevallen zowel een stedenbouwkundige vergunning (Vlaamse bevoegdheid) als een sociaal-economische vergunning (federale bevoegdheid) aanvragen waarbij de criteria, zoals hierboven beschreven, deels overlappend zijn. Dit betekent een administratieve last voor de handelaars en ontwikkelaars die mogelijks ingeperkt kan worden bij de regionalisering van de wetgeving.

De huidige wetgeving had als initiële doelstelling de bestaande handelsstructuur te beschermen. Deze doelstelling moest verlaten worden omwille van de Europese Dienstenrichtlijn met als resultaat de uitholling van het vergunningensysteem (zie eerste punt). De Vlaamse Regering stelt andere (niet-economische) doelstellingen voorop waarvoor zij het noodzakelijk vindt een beleid inzake handelsvestigingen te blijven voeren.De Vlaamse regering heeft tijdens de legislatuur 2009-2014 een beleidsvisie op het gebied van detailhandel opgemaakt. Deze visie werd geformuleerd in de ‘Startnota Winkelen in Vlaanderen’ (juli 2010) en concretiseert de doelstellingen van de Vlaamse Regering om te

komen tot kernversterking en het tegengaan van verdere verlinting zoals opgenomen in het Vlaamse Regeerakkoord (2009-2014) en de beleidsnota's Economie en Ruimtelijke Ordening . . Het beleid dat de Vlaamse Regering wil voeren inzake detailhandel is gebaseerd op vier basisdoelstellingen die zowel op planniveau als op vestigingsniveau de leidraad zullen vormen. Het gaat om de volgende vier basisdoelstellingen:

- Het creëren van een ruimtelijk duurzaam aanbod;
- Het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor de consument;
- Het waarborgen en versterken van de leefbaarheid van het stedelijk milieu;
- Het bewerkstelligen van duurzame mobiliteit.

Door deze wijzigende stelt de Vlaamse regering zich de vraag of zij de huidige Wet op de handelsvestigingen integraal wenst over te nemen, dan wel dat andere wetgeving meer succes kan bieden bij het realiseren van het vooropgestelde beleid inzake detailhandel en het verhelpen van de huidige pijnpunten zoals hierboven beschreven.

Ter beantwoording van deze vraag heeft het advocatenbureau Publius in opdracht van het Agentschap Ondernemen een aantal alternatieve sturingsopties onderzocht. Dit onderzoek heeft geleid tot – aanvankelijk- een drietal juridische sturingsalternatieven (opties), waaraan later een vierde optie is toegevoegd en is weerhouden. De onderhavige reguleringsimpactanalyse heeft betrekking op deze alternatieven.

2.2 Beleidsdoelstelling

De beleidsdoelstelling van het Integraal Handelsvestigingsbeleid wordt samengevat aan de hand van vier basisdoelstellingen. Deze basisdoelstellingen worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang waarvoor de Vlaamse Regering het noodzakelijk vindt een beleid inzake handelsvestigingen te voeren. Hieronder geven wij een beschrijving van de vier basisdoelstellingen en de mogelijkheden om deze te monitoren in de tijd. Het is op vandaag niet voor elk van deze doelstellingen mogelijk een objectief meetcriterium voorop te stellen.

1° het creëren van een aanbod dat ruimtelijk duurzaam wordt ontwikkeld

Het Vlaams Integraal Handelsvestigingsbeleid beoogt een aanbod te creëren aan locaties waar handelsvestigingen kunnen worden ontwikkeld dat beantwoordt aan de vraag van de markt, met name de winkeluitbaters en de consumenten en waarbij ook rekening wordt gehouden met nieuwe concepten en ontwikkelingen onder impuls van ontwikkelaars.

Evenwel dient dit aanbod ruimtelijk duurzaam te worden ontwikkeld, in acht genomen de schaarste aan ruimte in Vlaanderen. Een ruimtelijk duurzame ontwikkeling wil dan zeggen dat de ruimte die beschikbaar wordt gesteld voor handelsvestigingen wordt gebruikt op een wijze die aansluit bij de behoeften van het heden zonder de toekomstige behoeften aan ruimte in gevaar te brengen. Het Integraal handelsvestigingsbeleid wilt daarom aansturen op een kwalitatief gebruik van de bebouwde ruimte en een maximaal behoud van open ruimte.

Binnen het Integraal Handelsvestigingsbeleid worden daarom minstens de volgende elementen meegenomen bij de afweging van deze eerste doelstelling:

- de mogelijkheden van hergebruik worden maximaal ingezet (versus het in gebruik nemen van 'greenfields');
- er wordt ingezet op clustering van activiteiten op een ruimtelijk doordachte manier;
- nieuwe lintbebouwing en solitaire kleinhandelsontwikkelingen worden zoveel mogelijk tegengegaan;
- het verrommelen van de specifiek voor economische activiteiten bestemde ruimte wordt vermeden. Kleinhandel in industriegebied moet worden afgebouwd. Kleinhandelszones kunnen worden ontwikkeld als specifieke gebieden.

De omzendbrief 'Afwegingskader voor grootschalige detailhandel' (zie hoofdstuk 1) gaat eveneens uit van deze eerste ruimtelijke doelstelling van het Integraal Handelsvestigingsbeleid.

Deze doelstelling kan op planniveau opgevolgd worden door bij te houden hoeveel specifieke zones voor detailhandel er gecreëerd worden, over hoeveel hectaren dit gaat, waar deze gelegen zijn en wat de bezettingsgraad van deze zones is. Ook het aantal herstructureringen van bestaande zones voor detailhandel (deze bestaan onder verschillende 'bestemmingen' zoals zones voor dienstverlening, gemengde stedelijke zones met deelzones voor detailhandel….) kan gemonitord worden.

Gegevens op vergunningenniveau kunnen tenslotte ook aangeven of er meer hergebruik dan wel nieuwbouw voor detailhandel gebeurt ten opzichte van het verleden en waar de vergunningen gegeven worden (bestemming, binnen of buiten zones specifiek voor detailhandel, aan steenwegen of niet…..).

2° het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten

De consumentenbescherming is een dwingende reden van algemeen belang in de zin van de Dienstenrichtlijn (artikel 4.8). Door deze doelstelling worden de verschillende doelgroepen van de maatschappij verzekerd van de toegankelijkheid tot een voorzieningenniveau dat strookt met de behoeften.

Anders gezegd: het is de bedoeling dat iedereen in Vlaanderen op redelijke afstand winkelaankopen kan doen en daarbij kan genieten van een breed en gevarieerd aanbod.

Het is daarbij niet van belang of de ontwikkelingen zullen leiden tot een overaanbod met een mogelijke sluiting van andere handelsvestigingen tot gevolg maar wel of de inwoners een aanvaardbaar voorzieningenniveau behouden. Het begrip "toegankelijkheid" is van groot belang daar dit impliceert dat er wordt rekening gehouden met de afstand tot en de bereikbaarheid van de voorzieningen. Ook de minst mobiele burgers dienen zich te kunnen voorzien in hun behoeften. Wanneer een ontwerp van handelsvestiging buiten de kern tot gevolg kan hebben dat winkels in de kern moeten sluiten waardoor (de minst mobiele) bewoners van deze kern niet meer op wandelafstand hun inkopen kunnen doen, dan is dit een reden van algemeen belang om de aanvraag te weigeren.

Om deze doelstelling te monitoren kan het Kennisnetwerk Detailhandel dat door de Vlaamse Regering werd opgericht gegevens bijhouden met betrekking tot leegstand in de kernwinkelgebieden en nabij woonkernen. Ook kunnen gegevens met betrekking tot 'food deserts' en de variatie in prijzen op verschillende locaties helpen om een zicht te krijgen op het bereiken van deze tweede basisdoelstelling.

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

In artikel 4.8 van de Dienstenrichtlijn wordt de bescherming van het stedelijk milieu uitdrukkelijk benoemd als een dwingende reden van algemeen belang.

Het uitgangspunt binnen het IHB is dat in de stedelijke gebieden een breed, gevarieerd en toegankelijk winkelaanbod voorhanden dient te zijn, verweven met andere functies zoals wonen en werken. Deze doelstelling moet garant staan voor het behoud van de kernfunctie van steden zoals deze in Vlaanderen altijd heeft bestaan. Zonder breed en gevarieerd winkelaanbod verliezen onze steden aan aantrekkingskracht en leefbaarheid. Het verlies van de handelsfunctie kan ook de andere kernfuncties (wonen, dienstverlening, recreatie, tewerkstelling,…) van onze steden ondermijnen. De achteruitgang van het winkelapparaat in de steden kan uiteindelijk tot een algemene economische teloorgang leiden en finaal tot een

verloedering. Kleinhandel is een enorme economische drijfveer en voor de meeste branches geldt dat zij goed verweefbaar zijn binnen het stedelijk weefsel. En weldoordacht handelsbeleid moet de sociale en functionele cohesie binnen de stedelijke gebieden ondersteunen.

De duurzame verweving van handelsvestigingen met andere maatschappelijke functies wordt in deze doelstelling opgenomen als een kritieke factor om “leefbaarheid” van het stedelijk milieu te waarborgen of te versterken. Verweving van kleinhandel draagt bij tot een gezonde mix van functies binnen het stedelijk milieu.

Vanzelfsprekend is het noodzakelijk dat er ook een toegankelijk aanbod aan handelsvestigingen is in het buitengebied, in het bijzonder in de kernen van het buitengebied.

De gegevens van Locatus die aangekocht werden in het kader van het Kennisnetwerk Detailhandel kunnen aangeven op welke manier de detailhandel in stedelijke kernen evolueert in de tijd.

Het monitoren van een gezonde mix van functies in de stedelijke kernen is op vandaag moeilijk objectief meetbaar.

4° het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit

Bij visievorming, bestemmingsinitiatieven en machtigingsaanvragen aangaande kleinhandel moet tenslotte ook rekening gehouden worden met de mobiliteitsimpact. Dit impliceert dat het plan of de vestiging van de handelszaak geen significante negatieve impact mag hebben op de bestaande verkeersleefbaarheid en de mobiliteitssituatie en in het beste geval een zelfs remediërende invloed heeft op de bestaande mobiliteitsproblematiek.

Voor het inschatten van de mobiliteitsimpact worden onder meer hiernavolgende elementen in acht genomen:

- de bereikbaarheid met het openbaar vervoer, met de fiets of te voet;
- de invloed op verkeersstromen;
- de wegcapaciteit – of vereiste investeringen om deze wegcapaciteit te bekomen;;
- de invloed op de parkeerdruk;
- mogelijke remediërende maatregelen.

Voor de remediërende maatregelen kan onder andere gedacht worden aan aanpassingen aan bushaltes, openingstijden, beleveringstijden, Business Improvement District-formules,…

De mobiliteitsimpact wordt benaderd volgens het niet-afwentelingsprincipe. Dit betekent dat mobiliteitsproblemen niet van het ene gebied naar het andere mogen worden verschoven.

Deze doelstelling past binnen een breder ruimtelijk kader en is onder andere ook een doelstelling binnen het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Hoe dit kan gemonitord worden in zijn geheel is op vandaag niet duidelijk. Wel is het uiteraard zo dat wanneer deze doelstelling – en dat geldt ook voor de andere doelstellingen – als beoordelingscriterium wordt meegenomen op vestigingsniveau (vergunningen) het mogelijk is om bij te houden hoeveel aanvragen op dit criterium negatief beoordeeld worden en of zij al dan niet hun vergunning bekomen.

Interactie tussen de verschillende doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid

De afweging van de verschillende doelstellingen dient in interactie en vanuit een geïntegreerde benadering te gebeuren. Zo is het bijvoorbeeld evident dat de bescherming van het stedelijk milieu raakvlakken heeft met de andere basisdoelstellingen van het IHB. Deze finaliteit heeft ook talrijke ruimtelijke gevolgen, in het bijzonder door het verminderen van het ruimtelijk beslag op het buitengebied (doelstelling 1) en een verminderde mobiliteitsdruk op het daartoe niet steeds aangepaste buitengebied (doelstelling 4).Het beschermen van het stedelijk milieu zorgt er ook voor dat de bewoners niet uitgesloten worden van een toegankelijk kleinhandelsaanbod (doelstelling 2). De bescherming van het stedelijk milieu moet anderzijds ook in combinatie gezien worden met een geschikt aanbodbeleid voor de sector. De zogenaamde “perifere” ontwikkelingen van handelsvestigingen, zowel in stedelijk gebied als in buitengebied, worden door deze doelstelling niet uitgesloten. Stedelijke en perifere retailontwikkelingen kunnen complementair zijn, maar zijn dit niet altijd. Ruimtebehoevende handelsvestigingen blijven ook buiten de kernen mogelijk, doch nieuwe ontwikkelingen moeten afgetoetst worden met de vernoemde doelstellingen. Dit impliceert dat bij grootschalige kleinhandelsprojecten in de periferie steeds zal moeten onderzocht worden of het stedelijk milieu, in het bijzonder het breed en gevarieerd winkelaanbod in de kernwinkelgebieden en in de kernen erdoor niet structureel bedreigd wordt.

3 De vier opties

Binnen de RIA maken we een afweging tussen de bestaande situatie (‘niets doen’) en mogelijke alternatieve opties om de beleidsdoelstellingen te bereiken.

In totaal hebben we vier opties onderscheiden: (0) het overnemen van de Federale Handelsvestigingenwet, (1) het afschaffen van deze wet zonder vervangende regelgeving, (2) het vervangen van deze wet door een detailhandelsbeleid uitsluitend op plan- en projectniveau en (3) het voeren van een integraal handelsvestigingsbeleid. Elk van deze opties heeft een specifieke juridische invalshoek die in het onderzoek geanalyseerd werd, maar ook specifieke effecten op de detailhandelssector. Deze Reguleringsimpactanalyse maakt deze impact voor elk van de opties zichtbaar, waarmee het een element vormt in de keuze tussen de opties.

Optie 0 – het overnemen van federale wetgeving zonder wijzigingen - dient als basisoptie. Deze optie brengt geen (of zeer weinig) verandering met zich mee voor de retailsector, de consumenten en de maatschappij daar het een verderzetting is van het huidige beleid. De andere opties kunnen daarom vergeleken worden met deze basisoptie.

De opties waarbij ook op vestigingsniveau beleid gevoerd wordt aan de hand van vergunningen dienen uiteraard ook te voorzien in een handhavingssysteem op Vlaams niveau.

Optie 0: een Vlaamse Handelsvestigingenwet

Deze basisoptie is de optie waarbij in geval van de regionalisering van de federale handelsvestigingenreglementering, de Vlaamse overheid de Ikea-wet overneemt zonder fundamentele wijzigingen. Of met andere woorden: de socio-economische vergunning blijft als sturingsinstrument in zijn huidige vorm behouden, maar met als exclusief werkingsgebied het Vlaams gewest. Ook het handhavingsmechanisme wordt overgenomen zoals het nu is voorzien in de federale wetgeving, maar zal dan worden uitgevoerd door Vlaamse ambtenaren.

Aanvullend kan de Vlaamse overheid vanzelfsprekend zijn bestaand ruimtelijk ordeningsinstrumentarium via de RUP’s en de stedenbouwkundige vergunning blijven inzetten, zonder dat deze worden aangepast.

Optie 1: het afschaffen van de Handelsvestigingenwet na regionalisering

Onder optie 1 stelt de Vlaamse overheid een actieve daad door het afschaffen van de geregionaliseerde Ikea-wet en dus van de socio-economische vergunning. In deze optie opteert de

Vlaamse overheid om enkel te sturen via het bestaande ruimtelijk ordeningsinstrumentarium van RUP's en stedenbouwkundige vergunningen. Hieraan worden geen aanpassingen doorgevoerd.

Optie 2: Detailhandelsbeleid uitsluitend op plan- en projectniveau

- Net zoals in optie 1 wordt de socio-economische vergunning afgeschaft. Deze wordt vervangen door een pakket van sturende maatregelen op plan- en projectniveau via het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium:
- de mogelijke vertaling van het detailhandelsbeleid naar een juridisch afdwingbaar kader via een provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en via de stedenbouwkundige verordening. Hierbij kunnen, mede vanuit het perspectief van het voeren van een aanbodbeleid, winkelgebieden en winkelarme gebieden worden aangeduid, gemengde gebieden en handelslinten worden opgenomen, een aanwijzing van mobiliteitsafwikkelingen en parkeervoorzieningen plaatsvinden, evenals maatregelen gericht op het verbieden, beperken of veranderen van functies;
- aan deze winkelgebieden en winkelarme gebieden kunnen minimum en maximumoppervlakten en/of assortimentsbegrenzingen gekoppeld worden, mede op basis van de resultaten van een afwegingskader.
- de creatie van een Handelsvestigingenconvenant, die vooral de mogelijkheid geeft bij (nieuwe) detailhandelsclusters om bindende afspraken te maken tussen gemeente(n), projectontwikkelaars en exploitanten omtrent het minimum- en maximum verkoopoppervlakten, het assortiment, kostenverdelingen, bijdragen in een fonds voor gemeenschappelijk beheer, gezamenlijke promotie-activiteiten of het voeren van een stabiel lokaal handelsvestigingenbeleid.

Optie 3: Integraal Vlaams Handelsvestigingsbeleid

In deze optie wordt een integraal handelsvestigingsbeleid gevoerd dat bestaat uit een pakket van sturende maatregelen via het instrumentarium van de Ruimtelijke Ordening gecombineerd met een handelsvestigingsmachtiging op Vlaams niveau. Het Integraal Handelsvestigingsbeleid omvat de volgende maatregelen:

- de mogelijkheid van de verschillende beleidsniveaus tot het formuleren van een beleidsvisie; de Vlaamse Regering kan de gewestelijke visie vastleggen in het Grond- en Pandenbeleidsplan; de provincies en gemeenten kunnen een visie op het vlak van het integraal handelsvestigingenbeleid die (mits de organisatie van een inspraakvergadering en het publiek beschikbaar maken van de visie) kan gelden als informatief document voor de beleidsmatige toetsing van vergunningsaanvragen; de provincies nemen initiatief voor het opmaken van een afsprakenprotocol met de gemeenten omtrent een gemeenschappelijke grondslag voor visie-vorming en afspraken omtrent het nemen van planinitiatieven in functie van detailhandel.
- de Vlaamse Regering kan na advies van het Comité voor Kleinhandel (zie verder) een beleidskader vastleggen met betrekking tot de opmaak van bestemmingplannen (RUP's, plannen van aanleg, stedenbouwkundige verordeningen) en de beoordeling van handelsvestigingsmachtigingen. Hierin kunnen niet-normatieve typevoorschriften vervat zitten die kunnen opgenomen worden in kleinhandelsreglementen.
- een adviesbevoegdheid van het Agentschap Ondernemen omtrent voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen die betrekking hebben op detailhandel.
- de mogelijke afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden via gemeentelijk en provinciale stedenbouwkundige verordeningen;
- de mogelijkheid tot het opmaken van een gemeentelijk of provinciaal kleinhandelsreglement met dezelfde rechtsgrond als een stedenbouwkundige verordening waarmee bijkomende voorwaarden kunnen verbonden worden aan bestemmingsplannen. Deze bijkomende voorwaarden kunnen betrekking hebben op de aard van de handelsactiviteit, de handelsoppervlakten, het verbod van opsplitsing en parkeerratio's rekening houdend met de aard van de handelsactiviteit, de participatie in gemeentelijke activiteiten of maatregelen voor synergiën met de gemeentelijke handelscentra
- de creatie van een handelsvestigingsmachtiging op Vlaams niveau, dewelke geïntegreerd zal zijn in de stedenbouwkundige vergunning (of in de toekomst omgevingsvergunning) of apart

wordt toegepast in de situatie dat er geen stedenbouwkundige vergunning benodigd is; de terminologie en de procedure van de huidige federale wetgeving op de handelsvestigingen worden in dat geval maximaal behouden. De Vlaamse overheid moet hierbij ook voorzien in de handhaving van de regelgeving met betrekking tot handelsvestigingsmachtigingen en hiervoor de nodige personeelsbehoefte voorzien.

- de adviesfunctie van het Agentschap ondernemen bij iedere aanvraag voor een handelsvestigingsmachtiging voor ontwerpen van handelsvestigingen met een netto handelsoppervlakte boven 1000m², al dan niet geïntegreerd in de stedenbouwkundige vergunning (of omgevingsvergunning).
- de oprichting van een Comité voor Kleinhandel op Vlaams niveau, die onder andere op haar beurt het Agentschap Ondernemen adviseert in het kader van de voornoemde adviesrol van het Agentschap Ondernemen;
- de creatie van een Handelsvestigingenconvenant, dat vooral de mogelijkheid geeft bij (nieuwe) detailhandelsclusters om bindende afspraken te maken tussen gemeente(n), projectontwikkelaars en exploitanten omtrent minimum- en maximum verkoopoppervlakten, het assortiment, kostenverdelingen, bijdragen in een fonds voor gemeenschappelijk beheer, gezamenlijke promotieactiviteiten of het voeren van een stabiel lokaal handelsvestigingenbeleid.

4 Effecten

Nu de opties gedefinieerd zijn, kunnen we in deze RIA de stap zetten naar de effectbepaling van de onderscheiden opties. In lijn met de offerte voor opmaak van deze RIA zal de focus niet liggen op de kwantificering van de kosten en baten van de onderscheiden opties.

4.1 Opmaak van een effectentabel

Vooraleer we de verschillende opties kunnen afwegen, dienen we de type-effecten en de beoogde doelgroepen voor dit retaildecreet te benoemen.

Inzake identificatie van doelgroepen in deze RIA wordt gewerkt met vier hoofdgroepen, namelijk:

- de retailsector zelf, bestaande uit zowel de retailers als de ontwikkelaars
- de consumenten als klanten van de retailontwikkelingen
- de maatschappij, en
- de overheid.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de geïdentificeerde mogelijke effecten op de 4 weerhouden doelgroepen, die verder zullen meegenomen worden in de afweging van de verschillende opties binnen deze RIA.

	Directe effecten	**Indirecte effecten**
Retailsector	▪ expansiemogelijkheden voor retailers (kwantiteit en kwaliteit) ▪ ruimte voor innovatie en/of brancheverbreding/verschuiving door retailondernemingen ▪ de ontwikkeling van de huisvestingskosten van retailers ▪ ontwikkelingspotenties, voor ontwikkelaars, zowel naar nieuwe inplantingen als de herontwikkeling van bestaande locaties ▪ administratieve lasten voor de ondernemers (doorlooptijd en kost procedures)	▪ performantie en groei van sector ▪ de concurrentiemogelijkheden tussen de handelaars
Consumenten	▪ voldoende keuzemogelijkheden in functie van consumptievoorkeuren in assortiment, prijs en plaats ▪ voldoende keuzemogelijkheden in functie van de bezoekmotieven ▪ bereikbaarheid van retaillocaties ▪ eventueel onderscheid tussen groepen consumenten	▪ impact op koopkracht via marktconforme prijzen als resultaat van concurrentiële omgeving ▪ Impact op (vrije)tijds-besteding aan (recreatief) winkelen ten opzichte van andere activiteiten
Maatschappij	▪ bewaren/versterken van vitaliteit van kernwinkelgebieden ▪ bewaren/versterken van retailaanbod op buurtniveau ▪ efficiënt ruimtegebruik ▪ beperking mobiliteit- en milieu-overlast	▪ stedelijke kwaliteit en vitaliteit ▪ werkgelegenheid
Vlaamse overheden	▪ sturingsmogelijkheden op balans tussen kernwinkelgebieden en perifere clusters ▪ beheerskosten (Vlaams en lagere overheden) ▪ handhavingskosten	

4.2 Effectanalyse van de opties

In wat volgt wegen we de verschillende opties op de effecten die ze genereren voor de 4 doelgroepen. Optie 1 dient als basisoptie: dit wil zeggen dat we de drie andere opties afzetten tegenover optie 1, of met andere woorden, we gaan na hoe de alternatieven al dan niet leiden tot een betere kosten/batenverhouding voor de doelgroepen in vergelijking met deze basisoptie. .

De effecten die in onderstaande tabel worden opgenomen bij optie 1 voor de retailsector, de consumenten en de maatschappij zijn dan ook geen nieuwe effecten maar effecten die gekend zijn bij de huidige federale regelgeving.

OPTIE 0: een Vlaamse handelsvestigingenwet (zonder aanvullende regelgeving)

doelgroepen	**effecten**
Retailsector (retailers en projectontwikkelaars)	▪ Voor kleinere projecten (3-tal winkels) heeft SEV wel betekenis, en kan uitkomst afwijken van beslissing i.v.m stedenbouwkundige vergunning. ▪ Indien de Vlaamse overheid de Sociaal Economische Vergunning op dezelfde wijze toepast als de federale overheid nu, dan heeft dit in principe geen impact op ruimte om te expanderen en te groeien. ▪ De kosten voor opmaak van een dossier blijven gelijk aan de bestaande wetgeving. ▪ De doorlooptijd van de vergunningsaanvraag is gelijk aan de bestaande wetgeving. Bij de socio-economische vergunningen voor handelsvestigingen onder 1000m² bedraagt deze doorlooptijd maximum 50 dagen. Voor vestigingen boven 1000m² is dit maximum 70 dagen. Er moet mee rekening gehouden worden dat er naast de sociaal-economische vergunningen in veel gevallen ook een stedenbouwkundige vergunning aangevraagd dient te worden. ▪ De retailsector is vertrouwd met de werkwijze. ▪ Bepaalde criteria voor de beoordeling van de socio-economische vergunning sluiten zo nauw aan bij criteria voor de beoordeling van de stedenbouwkundige vergunning, dat er over een dubbele vergunningsplicht kan gesproken worden bij handelsvestigingen die beide vergunningen moeten aanvragen; dit impliceert een zwaardere kost en administratieve last inzake vergunningsvoorbereiding en –aanvraag dan nodig.
Consumenten	▪ Doordat de uitbreiding van perifere ontwikkelingen doorgaat, zal de consument in een eerste fase meer keuze krijgen. ▪ Deze optie laat toe om bij de vergunning rekening te houden met consumenteneisen, zoals op vlak van bereikbaarheid, assortimentssamenstelling en clustering. ▪ Indien onvoldoende effectieve kernversterkende maatregelen, dan zal het aanbod van niet-keten winkels verder afnemen en op termijn dus leiden tot een verschraling van het aanbod voor de consument.
Maatschappij	▪ Aangezien SEV wordt geadviseerd op Vlaams niveau kunnen grensoverschrijdende effecten op hoger schaalniveau worden meegenomen voor handelsvestigingen vanaf 1000m² en voor de aspecten die nog niet in de stedenbouwkundige vergunning worden behandeld.

doelgroepen	effecten
	Bijgevolg kan rekening worden gehouden met maatschappelijke effecten op Vlaams niveau. ▪ Door de mogelijkheid om te sturen op netto-handelsoppervlakte via de SEV kan dit de vitaliteit van kernwinkelgebieden en ruimer gesteld de stedelijke vitaliteit ondersteunen. ▪ Handhaven zonder aanvullende regelgeving leidt in het algemeen tot blijvende versnippering van het aanbod en tot een verzwakking van de kernwinkelgebieden. ▪ SEV heeft sterke meerwaarde om te sturen bij reconversie van sites. Voor nieuwe –reguliere- locaties biedt het RO-instrumentarium in veel gevallen voldoende sturing ▪ De maatschappelijke kosten voor het in standhouden van het Sociaal-Economisch comité blijven gelijk aan de bestaande federale situatie.
Overheden	▪ SEV wordt gezien als informatief document door lagere overheden omdat voorbereidende studie inzichten genereert die anders via de RO, milieu- of mobiliteitseffectrapportages niet in kaart worden gebracht. ▪ SEV laat toe om vanuit overheidszijde te sturen op netto-handelsoppervlakte. ▪ Behoud SEV vergt hersamenstelling van het Comité voor de Kleinhandel en bijhorend organisatiekader om vergunningsaanvragen te adviseren met apparaatskosten tot gevolg. In het werkingsjaar 2012 ging het om 255 vergunningsaanvragen voor Vlaanderen, waarvan er 135 door het NSECD geadviseerd diende te worden (>1000m²). ▪ De sturingsmogelijkheden ervan zijn, in relatie tot de doelstellingen inzake het kernversterkend beleid, beperkt.

Optie 1: het afschaffen van de Handelingsvestigingenwet na regionalisering (zonder aanvullende regelgeving)

doelgroepen	effecten	Versuss optie 0
Retailsector (retailers en projectontwikkelaars)	▪ Meer ruimte voor retailer (in het bijzonder voor kleinere projecten) om te expanderen, aangezien een bijkomende vergunning wegvalt en bij bouwkundige aanpassingen enkel nog de stedenbouwkundige vergunning vereist is. ▪ Minder administratieve lasten gezien een vergunningsaanvraag verdwijnt. ▪ Marktmechanisme werkt zelfregulerend. Ontwikkelaars (in het bijzonder voor grootschalige projecten) zien er zelf op toe dat assortimentssamenstelling evenwichtig is i.f.v. commerciële leefbaarheid van project. Zo niet zal de markt zelf corrigeren met leegstand tot gevolg bij creatie van overcapaciteit. ▪ Impact op tendens tot verdwijnen van kleine textiel- en schoenenwinkels in buurtcentra is naar verwachting beperkt, omdat dit niet in hoofdzaak resultaat is van het wel of niet afschaffen van SEV, maar eerder van marktevoluties zoals dit nu ook het geval is.	+ + 0 0

doelgroepen	effecten	Versuss optie 0
Consumenten	▪ Markt zorgt voor meer en breder aanbod van winkels op ook andere locaties dan het kernwinkelgebied. Dus zowel de consumenten die recreatief (fun) als doelgericht (run) willen shoppen worden optimaal bediend: zij hebben keuzes waar naartoe te gaan. ▪ Randvoorwaarde, en tevens risico, is wel dat de werking en beleving van stedelijke centra voldoende aantrekkelijk zal blijven, en dat er hiertoe een proactief stedelijk beleid wordt gevoerd. De impact op de consument zal afhangen van het succes van het beleid om de verschillende doelgroepen in de maatschappij te voorzien van een toegankelijk detailhandelsaanbod. ▪ Indien de kernversterkende maatregelen onvoldoende effect genereren, zal het aanbod van niet-keten winkels verder afnemen en dus leiden tot een verschraling van het aanbod voor de consument in de kernwinkelgebieden.	+ + of - –
Maatschappij	▪ Verdwijnen van bovenlokale advisering opent mogelijkheid voor toenemende concurrentie voor projecten tussen steden en gemeenten onderling, met gevaar van overaanbod, leegstand en verlies aan vitaliteit in commerciële centra, indien overheden versterking niet (voldoende) kunnen doorvoeren. ▪ Opportuniteit om bepaalde locaties te herontwikkelen groeit, bijvoorbeeld het aantal reconversies van oude sites kan stijgen door het verhogen van de rendabiliteit bij het opnemen van de functie detailhandel. ▪ Omdat de sturingsmogelijkheden afnemen, zullen meer maatschappelijke middelen geïnvesteerd moeten worden in compenserende kernversterkende maatregelen.	– + –
Overheden	▪ Sturingsmogelijkheid van overheid op structuur van het aanbod en daarmee op de relatie tussen kernwinkelgebied en ander aanbod neemt af. ▪ Het voorgaande heeft uitstraling op het functioneren van het lokaal bestuur. ▪ Maakt lokale overheden mogelijk scherper t.a.v. de versterking van het kernwinkelgebied. ▪ Het voorgaande vergt wel meer middelen voor kernversterkend beleid (geld, personele capaciteit en bestuurs-aandacht) op alle bestuursniveaus. ▪ Beheerskosten voor de overheden nemen af. Voor de Vlaamse vergunningsdossier die onder deze optie zouden wegvallen werken er momenteel 5 personeelsleden aan de federale overheid. 2 (ervaren) medewerkers niveau C voor dossierbehandeling, 2 (4/5de) secretariaatsmedewerkers en een secretaris (niveau A). Verder is er ook een voorzitter van het comité die 20% van zijn tijd vrijmaakt.	– – + – +

Optie 2: Detailhandelsbeleid uitsluitend op plan- en projectniveau

doelgroepen	effecten	Versus optie 0
Retailsector (retailers en projectontwikkelaars)	▪ Bij aanwijzing van voldoende zones voor detailhandel in stedelijke en in niet-stedelijke gebieden (aanbodbeleid) beschikt de detailhandelssector over voldoende expansiemogelijkheden. Verwachting is evenwel dat er gestreefd gaat worden naar concentratie in stedelijke gebieden zodat expansie in niet-stedelijke gebieden wordt geremd. ▪ Voor de sector is het op voorhand duidelijk waar de mogelijke inplantingslocaties zijn gesitueerd. Dit bespaart kosten en tijd voor het uitwerken van voorstellen voor onhaalbare locaties en versnelt en vergemakkelijkt de inplantingen. ▪ De keuzemogelijkheden voor inplantingen worden wel beperkt voor de retailers t.o.v. de huidige situatie (in woongebieden). ▪ Te gedetailleerde regeling op te hoog niveau voor heel Vlaanderen kan negatieve impact genereren op de ontwikkeling van de sector, omdat bv. perifere locaties niet generiek kunnen geregeld worden. Dit kan geneutraliseerd worden door principes op Vlaams of bovenlokaal niveau te bepalen met behoud van voldoende vrijheidsgraden op het lagere niveaus.. ▪ In geval van fijnmazige regeling van assortimentssturing op planniveau remt dit de mix van verschillende enseignes, dit kan de rendabiliteit ondermijnen. ▪ In geval van assortimentssturing uitsluitend op persoonsuitrusting (voornamelijk kleding, schoenen, accessoires) beperkt dit de expansiemogelijkheden van dit type detailhandelaren. Voor projectontwikkelaars remt dit de mogelijkheden voor nieuwe shoppingcenters en shoppingparks, omdat deze gedragen worden door de enseignes in de persoonsuitrusting. ▪ Er is sprake van afnemende administratieve lasten omdat de socio-economische vergunning vervalt.	+ of - + - - + of - - - of 0 +
Consumenten	▪ Aanbod in niet-stedelijke gebieden wordt geremd, wat voor consumenten in deze zones impliceert dat de nieuwe winkels minder in de directe nabijheid liggen. ▪ De winkels zijn meer geconcentreerd, waardoor vooral bij combinatiebezoeken het winkelen gemakkelijker kan plaatsvinden. ▪ Bij de juiste flankerende maatregelen (waaronder verbeteren mobiliteit) zijn de winkelconcentraties beter bereikbaar. ▪ Het te sterk sturen op assortiment vanuit overheid kan leiden tot verschraling van retailaanbod voor de consument. ▪ Indien een actief beleid gevoerd wordt kan het aanbod binnen de kernwinkelgebieden kan op peil blijven, hetgeen geen beperking betekent voor de consument. ▪ Te strakke sturing kan leiden tot schaarste en dus prijsverhogend werken, tenzij het aanbodbeleid daadwerkelijk wordt geïmplementeerd.	- + + - + - of 0
Maatschappij	▪ Aanbodbeleid laat toe om structuur te brengen de in ruimte via concentratie en koppeling (in het bijzonder voor nieuwe locaties) van het detailhandelsaanbod. Essentie is ‘welke locaties zijn best geschikt voor detailhandel?’, en dit planmatig ordenen.	+

doelgroepen	effecten	Versus optie 0
	▪ Laat toe te sturen op concentraties en zo de mobiliteit te beperken en de verkeersstromen te organiseren en faciliteren. ▪ De concentraties kunnen gebruik maken van gedeelde parkeervoorzieningen, waardoor de ruimtelijke kwaliteit toeneemt. ▪ Door aanbod te koppelen aan oppervlakte-eisen kan (schaarse) geschikte ruimte in de periferie gereserveerd worden voor echte grootschaligen. ▪ Ruimtelijke sturing kan ongebreidelde expansie van inplantingen beperken en zo bijdragen aan het voorkomen van overaanbod als gevolg van de economische situatie, internetverkopen enz. ▪ Gevaar van toenemende leegstand bij te strakke assortimentsregeling en bv.. wijziging van eigenaar van winkel: hergebruik wordt geremd. Dit effect is sterk afhankelijk van de lokale invulling van de mogelijkheden op plan- en projectniveau. ▪ Assortimentssturing zal bijdragen tot optimaal (ruimtelijk) evenwicht in aanbod tussen kernwinkelgebieden en perifeer aanbod. ▪ Assortimentssturing zal de toenemende leegstand in commerciële centra helpen beperken. ▪ Te strakke sturing om bestaande detailhandelstructuur in stedelijk weefsel te beschermen kan leiden tot te hoge druk op het kernwinkelgebied en tot globale aftakeling van de ruimtelijke kwaliteit.	+ + + + - 0 + + - of 0
Overheden	▪ Sturingsmogelijkheid van de overheid op het gebied van de aard en de spreiding van het aanbod neemt toe. ▪ Geeft de lokale overheden de mogelijkheid om een aanbodbeleid te voeren. ▪ Geeft vooral de lokale overheden een instrument om een balans aan te brengen tussen de trekkracht van het kernwinkelgebied en de grootschalige (perifere) polen. ▪ Maakt lokale overheden mogelijk minder scherp t.a.v. de versterking van het kernwinkelgebied, tenzij ze hiertoe worden aangezet.	+ + + - of 0

Optie 3: het voeren van een integraal handelsvestigingsbeleid

doelgroepen	effecten	Versus optie 0
Retailsector (retailers en projectontwikkelaars)	▪ Bij aanwijzing van voldoende zones voor detailhandel (aanbodbeleid) beschikt de detailhandelssector over voldoende expansiemogelijkheden. De mogelijkheid bestaat evenwel dat lokale besturen soms terughoudend zijn in het aanwijzen van winkelrijke gebieden, waardoor de expansie kan worden geremd. ▪ Voor de sector is het op voorhand duidelijk waar de mogelijke inplantingslocaties zijn gesitueerd. Dit bespaart kosten en tijd voor het uitwerken van voorstellen voor onhaalbare locaties en versnelt en vergemakkelijkt de inplantingen. ▪ De keuzemogelijkheden voor inplantingen worden wel beperkt voor de retailers t.o.v. de huidige	+ of - + -

doelgroepen	effecten	Versus optie 0
	situatie (in winkelarme gebieden). ▪ In geval er op lokaal niveau sprake is van een fijnmazige regeling van assortimentssturing kan dit de mix van verschillende enseignes remmen. ▪ In geval van assortimentssturing uitsluitend op persoonsuitrusting (voornamelijk kleding, schoenen, accessoires) kan dit de expansiemogelijkheden van deze type detailhandelaren beperken, afhankelijk van de voorschriften in een kleinhandelsreglement. ▪ Voor projectontwikkelaars remt dit de mogelijkheden voor nieuwe shoppingcenters en shoppingparks, omdat deze gedragen worden door de enseignes in de persoonsuitrusting. ▪ Door de toename van sturingsmogelijkheden zal de toename van nieuwe (grootschalige) inplantingen enigszins worden beperkt, hetgeen voor bestaande clusters (en beleggers) een voordeel met zich meebrengt. ▪ De advisering van de aanvragen voor een handelsvestigingsmachtiging door het Comité voor Kleinhandel op Vlaams niveau kan zorgen voor een zorgvuldige en consistente beoordeling. ▪ Voor de handelsvestigingen die ook een stedenbouwkundige vergunning nodig hebben zullen de administratieve lasten dalen omdat de socio-economische aspecten worden geïntegreerd in de stedenbouwkundige vergunning. Anderzijds zal een afzonderlijke socio-economische toelating ook noodzakelijk blijven bij functie- of assortimentswijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige of omgevingsvergunning noodzakelijk is.	- of 0 - of 0 - of 0 + + + of 0
Consumenten	▪ Het aanbod in niet-winkelgebieden wordt geremd, wat voor consumenten in deze zones impliceert dat de winkels minder in de directe nabijheid liggen. Anderzijds is er een verspreide bebouwing in Vlaanderen en zal dit effect dus relatief beperkt zijn. ▪ De winkels zijn meer geconcentreerd, waardoor vooral bij combinatiebezoeken het winkelen gemakkelijker kan plaatsvinden. ▪ Bij de juiste flankerende maatregelen (waaronder verbeteren mobiliteit) zijn de winkelconcentraties beter bereikbaar. ▪ Het te sterk sturen vanuit de overheid op met name het assortiment, kan er toe leiden dat niet alle artikelen op elke winkellocatie beschikbaar zijn. ▪ Het aanbod binnen de kernwinkelgebieden kan op peil blijven, hetgeen een verdere verschraling van het aanbod voor de consument tegengaat. ▪ Indien het aanbodbeleid onvoldoende geïmplementeerd wordt kan deze optie leiden tot schaarste en kan dus prijsverhogend werken. ▪ De advisering van de handelsvestigingsmachtiging door een Comité voor Kleinhandel op Vlaams niveau, zorgt voor blijvende aandacht voor de positie van de consument.	- + + - + 0 of - 0
Maatschappij	▪ Aanbodbeleid laat toe om structuur te brengen in ruimte via concentratie en koppeling (in het	+

doelgroepen	effecten	Versus optie 0
	bijzonder voor nieuwe locaties) van detailhandelsaanbod. Essentie is 'welke locaties zijn best geschikt voor detailhandel?', en dit planmatig te ordenen	+
	▪ Laat toe te sturen op detailhandelsconcentraties en zo de mobiliteit te beperken.	+
	▪ De concentraties kunnen gebruik maken van gedeelde parkeervoorzieningen, waardoor de ruimtelijke kwaliteit toeneemt.	
	▪ Door aanbod te koppelen aan oppervlakte-eisen kan (schaarse) geschikte ruimte in periferie gereserveerd worden voor echte grootschalige.	+
	▪ Ruimtelijke sturing kan ongebreidelde expansie van inplantingen beperken en zo bijdragen aan het voorkomen van overaanbod als gevolg van de economische situatie, internetverkopen enz.	+
	▪ Gevaar van toenemende leegstand bij te strakke assortimentsregeling en bijvoorbeeld wijziging van eigenaar van winkel: hergebruiksmogelijkheden wordt geremd.	-
	▪ Assortimentssturing kan bijdragen tot optimaal (ruimtelijk) evenwicht in aanbod tussen kernwinkelgebieden en perifeer aanbod.	+
	▪ Assortimentssturing zal de toenemende leegstand in commerciële centra helpen beperken.	+
	▪ Een eventuele te strakke sturing door een lokaal bestuur om bestaande detailhandelstructuur in stedelijk weefsel te beschermen kan leiden tot een te hoge druk op het kernwinkelgebied en tot globale aftakeling van de ruimtelijke kwaliteit.	- of 0
Overheden	▪ Sturingsmogelijkheid van de lokale overheden op het gebied van de aard en de spreiding van het aanbod neemt toe.	+
	▪ Geeft de lokale overheden de mogelijkheid om een aanbodbeleid te voeren.	+
	▪ Geeft de lokale overheden prikkels en bijkomende instrumenten om hun centrumgebied daadwerkelijk te versterken.	+
	▪ Geeft vooral de lokale overheden een instrument om een balans aan te brengen tussen de trekkracht van het kernwinkelgebied en de grootschalige (perifere) polen.	+
	▪ Het adviesrecht van het Agentschap Ondernemen (Comité voor Kleinhandel) bij RUP's met betrekking tot detailhandel en handelsvestigingsmachtigingen van handelszaken van meer dan 1000m² geeft lokale en provinciale besturen ondersteuning bij het voeren van een kernversterkend detailhandelsbeleid.	+
	▪ De mogelijkheid tot het bindend verklaren van het Vlaamse advies door de minister bevoegd voor economie kan een versterking inhouden van de positie van de gemeenten ten opzichte van de veel voorkomende beroepsprocedures voor stedenbouwkundige vergunningen bij de provincie.	+
	▪ De mogelijkheid tot bijkomende voorschriften aan de hand van een kleinhandelsreglement in een RUP of een verordening verhoogt de sturingskracht van gemeenten, maar vraagt ook beheers- en handhavingskosten.	0

4.3 Vergelijking van de opties

Optie 0 bestaat er in dat de huidige werking van de handelsvestigingenwet overgaat van het Federale naar het Vlaams bestuursniveau en dat de wet inhoudelijk niet wezenlijk verandert. Dit betekent ook dat zonder aanvullende maatregelen, de sturingsmogelijkheden naar de Vlaamse beleidsuitvoering niet anders zal worden dan momenteel het geval is. De inhoudelijke beleidsvisie op het gebied van detailhandel op Federaal niveau verschilt echter van die op Vlaams niveau, waardoor deze optie in zichzelf ook een relatief beperkte score heeft als sturingsinstrument voor de Vlaamse overheden. De vraag doet zich voor of de andere opties beter scoren als sturingsmechanisme maar ook geen negatieve effecten ten opzichte van het huidige beleid met zich meebrengen voor de andere doelgroepen.

Optie 1, het afschaffen van de handelsvestigingenwet zonder bijkomende sturingsmaatregelen, betekent globaal een toename van de bewegingsvrijheid van retailers en van projectontwikkelaars. Gelet op de huidige trends, zal dit leiden tot vooral een toename van detailhandelsaanbod in de periferie. De situatie vanuit het perspectief van de consument kan verbeteren als gevolg van deze toename van het aanbod. Dit kan evenwel ook kenteren indien de toename van het aanbod in de periferie het aanbod in de kernen verdringt. Dit lijkt een reëel scenario, gelet op de verwachte beperkte economische groei voor de komende jaren en dus ook de beperkte toename van de totale bestedingen van de consument aan detailhandelsgoederen. Uiteindelijk betekent dit dan een verschraling van de keuze van de consument. Hiertegenover kan wellicht een beter gebruik staan van het bestaande ruimtelijk ordeningsinstrumentarium door de Vlaamse overheden. In de praktijk blijkt dit evenwel geen eenvoudige opgave voor de (lokale) besturen. Hiermee lijkt deze optie vooral positieve effecten te hebben voor de marktpartijen, terwijl het zowel positieve als negatieve effecten op langere termijn voor de consumenten zal hebben, en negatieve effecten heeft voor de maatschappij als geheel en de overheid in het bijzonder.

Optie 2, een detailhandelsbeleid uitsluitend op plan- en projectniveau , bestaat uit een pallet van maatregelen, zoals vestigingsbeperking in niet-stedelijk gebied, een beperkte assortimentssturing en de aanwijzing van winkelgebieden waardoor een aanbodbeleid gevoerd kan worden. Hierbij wordt uitgegaan van de afschaffing van de Handelsvestigingenwet op Vlaams niveau, maar voorziet de inschrijving van de genoemde maatregelen in de Vlaamse wetgeving. Bij een rigide toepassing op lokaal niveau, zonder het voeren van een aanbodbeleid, leidt dit tot een beperking van de keuzevrijheden en expansiemogelijkheden van de detailhandelssector bij een evenwichtige toepassing zal dit effect minimaal zijn. De maatschappelijke effecten van deze optie zijn overwegend positief: het geeft meer kans op een evenwicht tussen kernwinkelgebieden en aanbodpolen erbuiten. Daarnaast geeft het de steden en gemeenten meer mogelijkheden om een lokaal detailhandelsbeleid te implementeren. Een belangrijk aspect vormt evenwel de mogelijk optredende willekeur bij het beoordelen plannen en projecten lang niet elke gemeente heeft voldoende expertise in huis om een zorgvuldige beoordeling uit te voeren. Dit werkt soms wel, maar vaak ook niet in het belang van projectontwikkelaars, retailers, beleggers en de consumenten.

In optie 3 kan eveneens een aanbodbeleid gevoerd worden zoals in optie 3 maar wordt ook een continue sturing voorzien door het behoud van een vergunning op niveau van de handelsvestigingen (handelsvestigingsmachtiging). Ook gemeenten met weinig expertise of mogelijkheden tot het voeren van een aanbodbeleid kunnen op die manier de retailontwikkelingen sturen in functie van kernversterking. Zij worden hier net als in het huidige federale beleid in ondersteund door te voorzien in een adviesrecht van het Agentschap Ondernemen dat wordt opgemaakt door het Comité voor Kleinhandel voor machtigingsplichtige handelsvestigingen van meer dan 1000m². De mogelijkheid tot het bindend maken van deze adviezen door de minister bevoegd voor Economie in de beroepsprocedure, houdt daarnaast rekening met een veel voorkomende verzuchting van lokale bestuurders dat bij beroepsprocedures het economisch beleid van de gemeente onvoldoende wordt meegewogen, hetgeen regelmatig leidt tot detailhandelsontwikkelingen die lijnrecht ingaan op een voorgenomen kernversterkend beleid. Daarnaast behouden we in optie 4 de meldingsplicht van grote projecten aan buurgemeenten (vanaf 2000m²) waardoor ook zij advies kunnen uitbrengen bij het Comité van Kleinhandel. De integratie van de handelsvestigingsmachtiging in de stedenbouwkundige vergunning betekent een vereenvoudiging van de vergunningenlast voor ontwikkelaars en retailers. Zij dienen in dit geval geen twee aparte vergunningen aan te vragen maar dienen enkel extra informatie te geven omtrent bepaalde aspecten voor het beoordelen van de handelsvestigingsmachtiging. De termijnen en de procedure worden verder gevolgd zoals bij

stedenbouwkundige vergunningen en de geïntegreerde handelsvestigingsmachtiging vraagt dus geen extra doorlooptijd of kosten.

In onderstaande tabel zijn de scores van de vier opties aangegeven. Het betreft een gemiddelde score vanuit het perspectief van elk van de betrokken actoren. De gehanteerde scoringsvorm geeft per definitie weinig ruimte voor nuances, waarvan in de hoofdtabellen meer sprake is.

doelgroepen	Optie 0: Vlaamse Handelsvestigingen wet	Optie 1: Afschaffen Handelsvestigingen wet zonder aanvullende maatregelen	Optie 2: Detailhandelsbeleid op plan- en projectniveau	Optie 3: Integraal Handelsvestigings-beleid
retailsector	0	+	0 of -	0
Consumenten	0	+ of -	0	0 of +
Maatschappij	- of 0	_	+	+
Overheid	_	_	+	+
Globale afweging	0	_	0 of +	+

Algemene conclusie:

De opties 0 en 1 geven weinig aanleiding om te veronderstellen dat de gewenste extra publieke sturing gericht op het voeren van een kernversterkend beleid gerealiseerd kan worden. Het geeft retailers en ontwikkelaars meer expansiemogelijkheden, maar dit gaat op korte termijn ten kosten van de leefbaarheid van de kernen en op langere termijn ook ten koste van de diversiteit van het aanbod voor de consument.

Met optie 2 nemen de positieve effecten voor maatschappij als geheel sterk toe. Dit geldt ook voor de sturingskracht van de overheid (vooral op lokaal niveau), maar er ontstaat een gevaar voor een vorm van willekeur voor het opnemen van en het beoordelen van planningsinitiatieven die het aanbodbeleid moeten vormen. Bij het ontbreken van planningsinitiatieven heeft de retailsector alle vrijheid met een te verwachten negatief effect voor de handelskernen en leegstand op alle types locaties op langere termijn. van de

Op basis van een afweging van de effecten van de vier opties op de onderscheiden doelgroepen komen we tot de conclusie dat optie 3, bestaande uit het voeren van een aanbodbeleid op planniveau in combinatie met een machtiging op individueel niveau waarbij maatschappelijke afwegingen worden gemaakt om de doelstellingen van het detailhandelsbeleid te verwezenlijken globaal tot de meest positieve effecten kan leiden. Het voeren van een integraal handelsvestigingsbeleid komt dan ook globaal als te verkiezen optie uit de vergelijking naar voren.

5 Uitvoering en opvolging

De implementatie van de voorgestelde maatregelen vergt een aantal actieve daden van de Vlaamse regering.

Allereerst zal de huidige Handelsvestigingenwet bij regionalisering automatisch en integraal van toepassing zijn in Vlaanderen. Deze Handelsvestigingenwet zal bij beslissing van de Vlaamse regering buiten werking gesteld moeten worden op het moment dat er nieuwe Vlaamse regelgeving van kracht kan gaan. Er wordt voorzien in een transitieperiode van 1 juli 2014 tot 1 januari 2015, het moment waarop ook de overdracht van personeel van de federale instanties mogelijk is.

Het voorgestelde pakket van maatregelen wordt wettelijk geregeld via het bestaande Decreet Grond- en pandenbeleid en vergt dus een aanpassing van dit decreet.

De Vlaamse Codex voor de ruimtelijke ordening werd gewijzigd moeten worden, in functie van het adviesrecht van het Agentschap Ondernemen bij ontwerpen van RUP's met betrekking tot detailhandel.

Een wijziging van de VCRO zal ook nodig zijn met betrekking tot de dossiersamenstelling van de stedenbouwkundige vergunning. Er zal extra informatie gevraagd worden om de toetsing aan de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid te kunnen doen.

De mogelijkheden van de stedenbouwkundige verordening moeten worden uitgebreid zodat het instrument gehanteerd kan worden voor de afbakening van kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden in functie van de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen (voorstel werd reeds ingediend bij Vlaams Parlement DOC.1574).

Vervolgens zal ook het functiewijzigingsbesluit aangepast worden zodat ook een vergunning nodig is bij wijziging van horeca, diensten of kantoren naar detailhandel en omgekeerd (in voorbereiding).

Daarnaast zal in de schoot van het Agentschap Ondernemen een Comité voor de Kleinhandel moeten opgericht worden dat instaat voor adviesverlening maar ook taken van bemiddeling en overleg op zal nemen. De organisatie van het Comité voor Kleinhandel wordt verder voorbereid tegen de inwerkingtreding van het decreet inzake het Integraal Handelvestigingsbeleid (vermoedelijk 1 januari 2015).

Het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid omvat een hoofdstuk met betrekking tot monitoring waarin wordt voorzien in het bijhouden van digitale registers van afbakeningen van kleinhandelszones, kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden, kleinhandelsreglementen, handelsvestigingsmachtigingen en handelsvestigingsconvenanten.

Het Kennisnetwerk Detailhandel dat recent werd opgericht door de Vlaamse Regering in samenwerking met de provincies heeft toegang tot de gegevens van Locatus waardoor zoals aangehaald bij de beschrijving van de doelstellingen evaluatie van bepaalde aspecten (leegstand, samenstelling winkelapparaat, ruimtelijke wijzigingen) mogelijk is. Het Kennisnetwerk Detailhandel zal zich dan ook voorbereiden om de evaluatie van het beleid zo optimaal mogelijk te kunnen voeren.

6 Consultatie

De doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid en de grote lijnen van het voorontwerp van decreet werden in de startnota 'Winkelen in Vlaanderen' en de 'Winkelnota 2.0' reeds goedgekeurd door de Vlaamse regering. Naar aanleiding van deze documenten werd overleg voorzien met de verschillende stakeholders. De startnota waarin de doelstelling van kernversterking reeds sterk naar voor kwam en waarin de opties voor de regionalisering aan bod kwamen, werd bovendien ook ter advies voorgelegd aan de SARO en de SERV. Deze adviezen werden ontvangen in oktober 2010 en werden meegenomen bij het opstellen van de 'Winkelnota 2.0' en het voorontwerp van decreet betreffende het Integraal Handelsvestigingsbeleid.

Het voorontwerp van decreet is tot stand gekomen na intensief overleg tussen de opstellers ervan en vertegenwoordigers van het Agentschap Ondernemen, vertegenwoordigers van het kabinet van minister-president Peeters en vertegenwoordigers van het Departement RWO. Daarnaast heeft een werksessie plaatsgevonden met een aantal in detailhandel gespecialiseerde juristen vanuit het veld.

Optie 3 werd vervolgens tijdens een VIA-rondetafel gepresenteerd aan geïnteresseerde stakeholders. Het voorontwerp van decreet werd nadien nog een beetje aangepast aan de bemerkingen die werden gegeven en in functie van een maximale integratie met het instrumentarium van de ruimtelijke ordening.

Specifiek in het kader van de reguleringsimpactanalyse heeft eveneens een werksessie plaatsgevonden met vertegenwoordigers van retailers, projectontwikkelaars, makelaars, steden en gemeenten en provincies. Aan deze vertegenwoordigers zijn de opties 1 tot en met 3 voorgelegd. Deze bevindingen zijn meegenomen binnen de reguleringsimpactanalyse. Optie 4, is ontstaan na deze werksessie en is aldus in die vorm niet expliciet besproken met de genoemde vertegenwoordigers. De verkregen reacties tijdens de werksessies geven evenwel een goed beeld van hun mogelijke visie op optie 4.

7 Samenvatting

De Federale overheid overweegt om de Wet op de handelsvestigingen van 13 augustus 2004, ook wel de IKEA-wet genoemd, te regionaliseren. Hiermee gaat de Federale Handelsvestigingenwet integraal over in een Vlaamse wet. De Vlaamse regering hanteert een eigen beleid op het gebied van detailhandel en stelt zich de vraag of zij deze Wet op de handelsvestigingen integraal wenst over te nemen, dan wel dat andere wetgeving meer sturing kan bieden bij het realiseren van haar beleid.

Alternatieve opties

Advocatenbureau Publius heeft een drietal juridische sturingsalternatieven (opties) uitgewerkt, die gevolgd is door een vierde optie, die uiteindelijk is weerhouden. De onderhavige reguleringsimpact-analyse maakt van elk van deze opties de specifieke effecten op de detailhandelssector zichtbaar, waarmee het een element is in de keuze tussen de opties.

De nul**optie** (de basis-optie) is de optie waarbij in geval van de regionalisering van de federale handelsvestigingenreglementering, de Vlaamse overheid de Ikeawet overneemt zonder fundamentele wijzigingen, of met andere woorden de socio-economische vergunning blijft als sturingsinstrument in zijn huidige vorm behouden. Aanvullend kan de Vlaamse overheid vanzelfsprekend zijn bestaand ruimtelijk ordeningsinstrumentarium via de RUP's en de stedenbouwkundige vergunning blijven inzetten, zonder dat deze worden aangepast.

In een **eerste optie** wordt de Handelsvestigingenwet na regionalisering afgeschaft. In deze optie opteert de Vlaamse overheid om enkel te sturen via het bestaande ruimtelijk ordeningsinstrumentarium van RUP's en stedenbouwkundige vergunningen. Hieraan worden geen aanpassingen doorgevoerd.

In een **tweede optie** wordt de socio-economische vergunning eveneens afgeschaft maar wordt actiever ingezet op het voeren van een detailhandelsbeleid op plan- en projectniveau. Deze optie bestaat uit een pakket van sturende maatregelen die via het instrumentarium van de ruimtelijke ordening geïmplementeerd worden. Door middel van een provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en/of een stedenbouwkundige verordening kunnen winkelgebieden en winkelarme gebieden worden aangeduid, gemengde gebieden en handelslinten worden opgenomen, een aanwijzing van mobiliteitsafwikkelingen en parkeervoorzieningen plaatsvinden, evenals maatregelen gericht op het verbieden, beperken of veranderen van functies. Aan deze winkelgebieden en winkelarme gebieden kunnen minimum en maximumoppervlakten en/of assortimentsbegrenzingen gekoppeld worden, mede op basis van de resultaten van een afwegingskader.

Daarnaast zou de mogelijkheid gecreëerd worden om bij (nieuwe) detailhandelsclusters bindende afspraken te maken tussen gemeente(n), projectontwikkelaars en exploitanten omtrent het minimum- en maximum verkoopsoppervlakten, het assortiment, kostenverdelingen, bijdragen in een fonds voor gemeenschappelijk beheer, gezamenlijke promotie-activiteiten of het voeren van een stabiel lokaal handelsvestigingenbeleid, door middel van een Handelsvestigingenconvenant.

Een **derde optie,** het voeren van een integraal handelsvestigingsbeleid, combineert de eerste optie (het behoud van de socio-economische toelating op Vlaams niveau) met de derde optie (een pakket van sturende maatregelen op plan- en projectniveau). Binnen deze optie wordt in eerste instantie extra aandacht geschonken aan het belang van visievorming bij de verschillende bestuursniveaus en een afwegingskader voor het beoordelen van plannen, projecten en vergunningen.

De sociaal-economische toelating (handelsvestigingsmachtiging) op Vlaams niveau wordt maximaal geïntegreerd in de stedenbouwkundige vergunning en dient enkel apart aangevraagd te worden in de situatie dat er geen stedenbouwkundige benodigd is.

Het Agentschap Ondernemen krijgt een adviesrol op sociaal-economische aspecten bij elke handelsvestigingsmachtiging voor een handelszaak groter dan 1000m² en bij elk ontwerp van RUP met betrekking tot detailhandel. Er wordt een Comité voor Kleinhandel opgericht op Vlaams niveau, die onder andere op haar beurt het Agentschap Ondernemen adviseert in het kader van de voornoemde adviesrol van het Agentschap Ondernemen en nog enkele aanvullende advies-, bemiddeling- en overlegtaken krijgt. Ook omliggende gemeenten worden gehoord in het Comité voor Kleinhandel en wel bij detailhandelsprojecten in een gemeente met een omvang van meer dan 2.000 m2 netto verkoopoppervlakte. Dit geldt ook voor gemeenten gelegen in een ander gewest.

De laatste optie omvat tevens de mogelijke afbakening van kernwinkelgebieden via gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen en de mogelijke afbakening van winkelarme gebieden via gemeentelijke en provinciale stedenbouwkundige verordeningen waaraan via een gemeentelijk kleinhandelsreglement bijkomende voorwaarden kunnen verbonden worden met betrekking tot de aard van de handelsactiviteit, handelsoppervlakten, verbod van opsplitsing en parkeerratio's rekening houdend met de aard van de handelsactiviteit, participatie in gemeentelijke activiteiten of maatregelen voor synergiën met de gemeentelijke handelscentra. De Vlaamse Regering kan na advies van het Comité voor Kleinhandel een afwegingskader vastleggen met betrekking tot de opmaak van bestemmingplannen (RUP's, plannen van aanleg, kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden), kleinhandelsreglementen en de beoordeling van machtigingsaanvragen. Hierin kunnen niet-normatieve typevoorschriften vervat zitten die kunnen opgenomen worden in kleinhandelsreglementen.

Tenslotte wordt in optie 3 net zoals in optie 2 de mogelijkheid gecreëerd om bij (nieuwe) detailhandelsclusters bindende afspraken te maken tussen gemeente(n), projectontwikkelaars en exploitanten omtrent het minimum- en maximum verkoopsoppervlakten, het assortiment, kostenverdelingen, bijdragen in een fonds voor gemeenschappelijk beheer, gezamenlijke promotie-activiteiten of het voeren van een stabiel lokaal handelsvestigingenbeleid, door middel van een Handelsvestigingenconvenant.

Afweging

Optie 0 bestaat er in dat de huidige werking van de handelsvestigingenwet overgaat van het Federale naar het Vlaams bestuursniveau en dat de wet inhoudelijk niet wezenlijk verandert. Dit betekent ook dat zonder aanvullende maatregelen, de sturingsmogelijkheden naar de Vlaamse beleidsuitvoering niet anders zal worden dan momenteel het geval is. De inhoudelijke beleidsvisie op het gebied van detailhandel op Federaal niveau verschilt echter van die op Vlaams niveau, waardoor deze optie in zichzelf ook een relatief beperkte score heeft als sturingsinstrument voor de Vlaamse overheden. De vraag doet zich voor of de andere opties beter scoren als sturingsmechanisme maar ook geen negatieve effecten ten opzichte van het huidige beleid met zich meebrengen voor de andere doelgroepen.

Optie 1, het afschaffen van de handelsvestigingenwet zonder bijkomende sturingsmaatregelen, betekent globaal een toename van de bewegingsvrijheid van retailers en van projectontwikkelaars. Gelet op de huidige trends, zal dit leiden tot vooral een toename van detailhandelsaanbod in de periferie. De situatie vanuit het perspectief van de consument kan verbeteren als gevolg van deze toename van het aanbod. Dit kan evenwel ook kenteren indien de toename van het aanbod in de periferie het aanbod in de kernen verdringt. Dit lijkt een reëel scenario, gelet op de verwachte beperkte economische groei voor de komende jaren en dus ook de beperkte toename van de totale bestedingen van de consument aan detailhandelsgoederen. Uiteindelijk betekent dit dan een verschraling van de keuze van de consument. Hiertegenover kan wellicht een beter gebruik staan van het bestaande ruimtelijk ordeningsinstrumentarium door de Vlaamse overheden. In de praktijk blijkt dit evenwel geen eenvoudige opgave voor de (lokale) besturen. Hiermee lijkt deze optie vooral positieve effecten te hebben voor de marktpartijen, terwijl het zowel positieve als negatieve effecten op langere termijn voor de consumenten zal hebben, en negatieve effecten heeft voor de maatschappij als geheel en de overheid in het bijzonder.

Optie 2, een detailhandelsbeleid uitsluitend op plan- en projectniveau , bestaat uit een pallet van maatregelen, zoals vestigingsbeperking in niet-stedelijk gebied, een beperkte assortimentssturing en de aanwijzing van winkelgebieden waardoor een aanbodbeleid gevoerd kan worden. Hierbij wordt uitgegaan van de afschaffing van de Handelsvestigingenwet op Vlaams niveau, maar voorziet de inschrijving van de genoemde maatregelen in de Vlaamse wetgeving. Bij een rigide toepassing op lokaal niveau, zonder het voeren van een aanbodbeleid, leidt dit tot een beperking van de keuzevrijheden en expansiemogelijkheden van de detailhandelssector bij een evenwichtige

toepassing zal dit effect minimaal zijn. De maatschappelijke effecten van deze optie zijn overwegend positief: het geeft meer kans op een evenwicht tussen kernwinkelgebieden en aanbodpolen erbuiten. Daarnaast geeft het de steden en gemeenten meer mogelijkheden om een lokaal detailhandelsbeleid te implementeren. Een belangrijk aspect vormt evenwel de mogelijk optredende willekeur bij het beoordelen plannen en projecten lang niet elke gemeente heeft voldoende expertise in huis om een zorgvuldige beoordeling uit te voeren. Dit werkt soms wel, maar vaak ook niet in het belang van projectontwikkelaars, retailers, beleggers en de consumenten.

In optie 3 kan eveneens een aanbodbeleid gevoerd worden zoals in optie 3 maar wordt ook een continue sturing voorzien door het behoud van een vergunning op niveau van de handelsvestigingen (handelsvestigingsmachtiging). Ook gemeenten met weinig expertise of mogelijkheden tot het voeren van een aanbodbeleid kunnen op die manier de retailontwikkelingen sturen in functie van kernversterking. Zij worden hier net als in het huidige federale beleid in ondersteund door te voorzien in een adviesrecht van het Agentschap Ondernemen dat wordt opgemaakt door het Comité voor Kleinhandel voor machtigingsplichtige handelsvestigingen van meer dan 1000m². De mogelijkheid om in beroep het advies bindend te verklaren, houdt daarnaast rekening met een veel voorkomende verzuchting van lokale bestuurders dat bij beroepsprocedures het economisch beleid van de gemeente onvoldoende wordt meegewogen, hetgeen regelmatig leidt tot detailhandelsontwikkelingen die lijnrecht ingaan op een voorgenomen kernversterkend beleid. Daarnaast behouden we in optie 4 de meldingsplicht van grote projecten aan buurgemeenten (vanaf 2000m²) waardoor ook zij advies kunnen uitbrengen bij het Comité van kleinhandel. De integratie van de handelsvestigingsmachtiging in de stedenbouwkundige vergunning betekent een vereenvoudiging van de vergunningenlast voor ontwikkelaars en retailers.

Conclusie

Op basis van een afweging van de effecten van de vier opties op de onderscheiden doelgroepen komen we tot de conclusie dat optie 3, bestaande uit een detailhandelsbeleid op plan- en projectniveau in combinatie met het behoud van de sociaal-economische toetsing die maximaal wordt geïntegreerd in de stedenbouwkundige vergunning, globaal de te verkiezen optie is.

De implementatie vergt dat de Handelsvestigingenwet na regionalisatie bij beslissing van de Vlaamse regering buiten werking gesteld moeten worden; dat het voorgestelde pakket van maatregelen wettelijk wordt geregeld door middel van aanpassing van het bestaande Decreet Grond- en pandenbeleid door toevoeging van een boek ‘Integraal Handelsvestigingsbeleid’. Ook de Vlaamse Codex voor de ruimtelijke ordening dient op verschillende punten gewijzigd te worden in functie van de adviesbevoegdheid van het Agentschap Ondernemen bij ontwerpen van Ruimtelijke Uitvoeringsplannen met betrekking tot detailhandel en de dossiersamenstelling bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Het functiewijzigingsbesluit zal ook aangepast worden zodat er ook een vergunning dient te worden aangevraagd bij functiewijziging van horeca, diensten en kantoren naar detailhandel en omgekeerd. Verder dienen ook de mogelijkheden van de stedenbouwkundige verordening uitgebreid te worden zodat dit instrument kan gehanteerd worden in functie van het Integraal Handelsvestigingsbesluit.

Een periodieke monitoring van de effecten van het voorgestelde pakket van maatregelen is wenselijk.

8 Contactinformatie

Agentschap Ondernemen
Eline Horemans
Tel. 02 553 37 34

eline.horemans@agentschapondernemen.be