

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 330
van **AN CHRISTIAENS**
datum: 22 februari 2018

aan **PHILIPPE MUYTERS**
VLAAMS MINISTER VAN WERK, ECONOMIE, INNOVATIE EN SPORT

Integraal handelsvestigingsbeleid - Samenhang met Dienstenrichtlijn

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in een arrest van 30 januari 2018 geoordeeld dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op een lokaal bestemmingsplan dat voorschriften voor kleinhandel vastlegt. Het arrest van het hof volgt op de prejudiciële vraag van de Nederlandse Raad van State, die zich moest buigen over de wettigheid van een bestemmingsplan dat kleinhandelsbeperkingen oplegt.

De uitspraak van het Hof van Justitie is van belang voor het kleinhandelsbeleid van (lokale) overheden. De toepassing van de Dienstenrichtlijn is namelijk een beperking op de beleidsvrijheid van overheden op het vlak van kleinhandel.

Volgens het bestemmingsplan was de verkoop van kleinere goederen (zoals kleding en schoenen) niet toegelaten. Een vastgoedbedrijf was het niet eens met deze beperkingen en was van oordeel dat de gemeenteraad in strijd met de Dienstenrichtlijn handelt door in het plangebied alleen detailhandel in omvangrijke goederen toe te staan. Het hof oordeelt daarnaast dat een bestemmingsplan dat beperkingen aan het vrij verkeer van diensten oplegt - door kleinhandelsvoorschriften op te leggen - een inperking op de vrijheid van vestiging en diensten inhoudt.

Het hof vervolgt dat de Dienstenrichtlijn zich niet verzet tegen een dergelijke inperking, mits alle in artikel 15, lid 3, genoemde voorwaarden vervuld zijn. Deze voorwaarden zijn

- het discriminatieverbod;
- de noodzakelijkheid;
- de evenredigheid.
-

Het is volgens het hof aan de Nederlandse Raad van State zelf om te verifiëren of aan die voorwaarden is voldaan. Bij uitbreiding is het dus aan de lidstaten om zelf te verifiëren in hoeverre lokale bestemmingsplannen voldoen aan al deze voorwaarden.

Ook het integraal handelsvestigingsbeleid zou dus mogelijke implicaties kunnen ondervinden van deze uitspraak. Via stedenbouwkundige verordeningen of ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben gemeenten de mogelijkheid om kernwinkelgebieden, (perifere) winkelconcentraties en winkelarme gebieden af te bakenen alsook om het winkelaanbod te sturen. Verder kunnen gemeenten met ontwikkelaars of exploitanten handelsvestigingsconvenanten afsluiten over het aanbod, gezamenlijke initiatieven en de betrokkenheid bij kernversterkend beleid.

In het handelsconvenant kunnen de partijen overeenkomen om het pas opgerichte Comité voor Kleinhandel aan te wijzen als bemiddelingsorgaan. Het Comité voor Kleinhandel is de Vlaamse opvolger van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie (NSECD).

Met het instrument van de handelsvestigingsconvenanten wil de Vlaamse overheid een overlegd en proactief detailhandelsbeleid uitrollen. Zij hoopt dat de gemeenten zo de inplanting en spreiding van winkels en winkelcomplexen beter zullen kunnen aansturen. Een duidelijk en consequent beleid geeft ook meer rechtszekerheid aan de retailers.

Maar dan moeten de convenanten wel in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn. Het recent opgerichte comité kan zich daar niet over uitspreken, noch ondersteuning bieden, zo blijkt als we het besluit van de Vlaamse Regering doornemen. Om vernietigende rechtspraak te vermijden, zou een proactieve houding en ondersteuning van lokale besturen en betrokken partners niet slecht zijn, al dan niet door dat comité.

Tot slot: in een vorige vraag ging de minister niet dieper in op mijn vraag omtrent handelsconvenanten, omdat het zijn bevoegdheid niet is, maar dat is het wel. Daarom toch een herhaling van deze vraag.

1. In hoeverre worden lokale besturen ondersteund in het uitwerken van plannen en convenanten en het afbakenen van kernwinkelgebieden, dit om in lijn te zijn met de gestelde voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om conform te zijn met de Europese Dienstenrichtlijn?
2. Zal het Comité voor Kleinhandel zich in zijn bemiddelingsfunctie kunnen uitspreken omtrent de toepassing van de richtlijn?
3. Kan de minister (o.m. cijfermatig) schetsen in welke mate lokale besturen intussen al meer gebruik maken van het IHB en hun uitgebreide instrumentarium? Er was namelijk nog veel onduidelijkheid over dit decreet. Werd de ondersteunende gids, uitgewerkt door VLAIO (Agentschap Innoveren en Ondernemen), de VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten) en met steun van het EFRO (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling), intussen naar alle lokale besturen verstuurd?
4. In Hasselt werd een handelsconvenant afgesloten, mede ondertekend door het stadsbestuur, maar die is vernietigd door de Raad van State omdat de gemeente belanghebbende partij was en het handelsconvenant niet mocht ondertekenen. Dat lijkt een bizarre situatie.

Hoe kan men nu een handelsconvenant sluiten als men die als gemeentebestuur niet mee mag ondertekenen?

5. zijn er nog bepaalde praktische knelpunten die dienen verholpen te worden m.b.t. de integratie van de socio-economische vergunning met de omgevingsvergunning?

ANTWOORD

op vraag nr. 330 van 22 februari 2018

van **AN CHRISTIAENS**

1. In eerste instantie moet aangegeven worden dat het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid is opgemaakt in de veronderstelling dat beperkingen die worden opgelegd aan detailhandel worden gevat onder de Europese Dienstenrichtlijn. De memorie van toelichting bij het decreet benoemt de doelstellingen van het Integraal handelsvestigingsbeleid trouwens als 'dwingende redenen van algemeen belang' die het kunnen rechtvaardigen om beperkingen op te leggen. Hierdoor is er een belangrijke kapstok voorzien voor besturen om te voldoen aan de voorwaarden die gesteld worden door de Europese Dienstenrichtlijn. Daarnaast werd ook al expliciet in de memorie gesteld dat beperkingen inzake kleinhandel niet mogen voortkomen vanuit economische doelstellingen, zoals wordt verboden door de Europese Dienstenrichtlijn, en werd tenslotte ook opgenomen dat beroepsdossier die worden ingediend omwille van uitsluitend concurrentiële overwegen onontvankelijk moeten worden verklaard.

Het Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO) en de Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) hebben een handleiding ter beschikking gesteld waarin de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid verder worden geconcretiseerd, uiteraard rekening houdend met de voorwaarden opgelegd door de Europese Dienstenrichtlijn (zie Bijlage). Maar omdat deze handleiding nog niet inging op de manier waarop de argumentatie opgebouwd moet worden, is er ook nog advies gevraagd aan Stibbe met betrekking tot de noodzakelijke argumentatie die moet aangebracht worden om in lijn te zijn met de voorwaarden van de Europese Dienstenrichtlijn wanneer beperkingen worden opgelegd aan Detailhandel. Stibbe onderzocht aan de hand van rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, rechtspraak van de Raad van State en aan de hand van documenten van de een rechtsvergelijking tussen de Europese lidstaten, op welke manier de argumentatie dient te worden opgebouwd. Het resultaat van dit advies werd gepresenteerd op het Platform Centrummanagement van 16 maart 2018 en wordt aan de gemeenten ter beschikking gesteld via het Agentschap Innoveren en Ondernemen. Zie volgende link: http://www.centrummanagement.be/platform/Documents/20180316_PLCM_3_VLAIO_EDRL-proof.pdf.

2. Ook het Comité van Kleinhandel zal het advies van Stibbe goed kunnen gebruiken om in te schatten of een beperking kan of te ver zou gaan volgens de Europese Dienstenrichtlijn. Aan de hand van het advies, kan de bemiddelaar helpen om bepaalde beperkingen aan handelsactiviteiten op wettige wijze te onderbouwen. Uiteraard is het Comité voor Kleinhandel geen juridische instantie en kan zij dus geen bindende uitspraken doen.
3. We hebben geen cijfergegevens over het gebruik van alle instrumenten van het Integraal Handelsvestigingsbeleid. De gemeenten zijn niet verplicht ons of het VLAIO op de hoogte te stellen bij de opmaak van kleinhandelsvisie, een ruimtelijke uitvoeringsplan of stedenbouwkundige verordening inzake kleinhandel en ook niet bij de opmaak van een convenant. VLAIO geeft wel advies bij ruimtelijke uitvoeringsplannen inzake kleinhandel en er wordt opgemerkt dat de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid en de categorieën van kleinhandel stilaan hun intrede doen in de planningspraktijk. Het VLAIO wordt hierbij ook regelmatig om

informeel advies gevraagd in de aanloop naar de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

Nu het Comité voor Kleinhandel zijn functie kan opnemen, zullen er vanuit VLAIO en ter ondersteuning van het Comité voor Kleinhandel, wel inspanningen worden geleverd om het gebruik van het instrumentarium van het Integraal Handelsvestigingsbeleid te registreren. Het Comité voor Kleinhandel zal ook kleinhandelsvisies adviseren. Deze visiedocumenten zullen uiteraard worden bijgehouden. De ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen we via de adviesfunctie van VLAIO opvolgen en voor wat betreft de stedenbouwkundige verordening zal samen met Omgeving worden bekeken hoe wij hier ook zicht op kunnen krijgen vanuit economie.

De handleiding met betrekking tot het Integraal Handelsvestigingsbeleid werd al aan alle gemeenten bezorgd via mail en is ook ter beschikking gesteld via de websites van het VLAIO en van de VVSG.

4. De concrete inhoud van het handelsconvenant is uiteraard het meest belangrijke. In een handelsconvenant mag niets staan dat de beoordelingsbevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen bij de beoordeling van vergunningen ondermijnt. Als in een convenant dus wordt gesuggereerd dat de vergunning kan worden bekomen, vormt dat een probleem.
5. Er wordt nog gewerkt aan de volledige digitale integratie. Vanaf 1 augustus 2018 tot 1 januari 2019 moet een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten nog analoog worden ingediend en behandeld. Vanaf 1 januari 2019 zullen bij vlote implementatie de aanvragen digitaal ingediend kunnen en behandeld worden.

BIJLAGE

1. Leidraad Integraal handelsvestigingsbeleid