



ADVIES
VAN 1 JULI 2016
NAAR AANLEIDING VAN DE ADVIESVRAAG
VAN DE VOORZITTER VAN HET VLAAMS PARLEMENT
OVER HET ONTWERP VAN DECREET
BETREFFENDE HET INTEGRAAL HANDELSVESTIGINGSBELEID

INHOUD

I.	SITUERING	2
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	VRAAG NAAR VOLWAARDIGE BETROKKENHEID STRATEGISCHE ADVIESRADEN	3
IV.	VRAAG NAAR GRONDIGE AFSTEMMING MET HET RUIMTELIJK BELEID	3
V.	VRAAG NAAR ROBUUSTE REGELGEVING.....	4
VI.	VRAAG NAAR ROBUUSTE OVERGANGSMAATREGELEN	6

I. SITUERING

1. SARO ontving op 23 juni 2016 een adviesvraag van Jan Peumans, voorzitter van het Vlaams Parlement, over het ontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid en in het bijzonder over artikelen 52 en 59, punt 4, van het ontwerp van decreet.

De adviesvraag wordt gesteld overeenkomstig artikel 71, punt 1, van het Reglement van het Vlaams Parlement.

Het advies wordt gevraagd binnen een termijn van vijf werkdagen. De adviesvraag verduidelijkt dat het immers de bedoeling is om het ontwerp van decreet, dat op 23 juni 2016 in de commissie Economie is goedgekeurd, te behandelen in de plenaire vergadering van 6 juli 2016.

2. Op 14 februari 2014 gaf de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.¹ Op vraag van minister-president Kris Peeters bracht SARO hierover advies uit op 30 april 2014.²

Op 22 april 2016 beslist de Vlaamse Regering haar goedkeuring te hechten aan het ontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid en het ontwerp van decreet in te dienen bij het Vlaams Parlement.³

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. SARO wenst allereerst te benadrukken dat de raad het positief vindt dat met het ontwerp van decreet de decretale basis wordt gelegd voor het voeren van een krachtig detailhandelsbeleid door het Vlaams Gewest in samenwerking met de gemeenten en provincies. De nadruk ligt op het ontwikkelen van een ruimtelijk duurzaam en toegankelijk aanbod, het voeren van een kernversterkend beleid en het bewerkstellingen van duurzame mobiliteit.⁴
4. Gezien de beperkte adviestermijn kan de raad niet ingaan op de totaliteit van het ontwerp van decreet. De raad focust voorliggend advies op volgende aandachtspunten:
 - de vraag naar een volwaardige betrokkenheid van de strategische adviesraden (zie deel III),
 - de vraag naar een grondige afstemming met het ruimtelijk beleid (zie deel IV),
 - en de vraag naar robuuste regelgeving (zie deel V); ook wat betreft de slotbepalingen en overgangsmaatregelen (zie deel VI).

¹ VR 2014 1402 DOC.0183/2

² SARO 2014|09. Advies van 30 april 2014 over het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid. www.sarovlaanderen.be

³ *Parl.St.* VI. Parl. 2015-16, nr. 767/1 <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1058261>

⁴ Cf. SARO 2014|09.

III. VRAAG NAAR VOLWAARDIGE BETROKKENHEID STRATEGISCHE ADVIESRADEN

5. SARO verwijst naar het advies van de Raad van State bij voorliggend ontwerp van decreet. De Raad van State merkte op dat het SARO-advies van 25 juni 2014 betrekking had op *'een wezenlijke andere versie van het ontwerp.'*⁵ Zo stelde de Raad van State onder meer dat de eerste versie van het decreet uitging van de invoeging van een regeling in het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, terwijl in het voorliggend ontwerp de vergunning van kleinhandelsactiviteiten wordt gekoppeld aan de omgevingsvergunning.

De Raad van State stelde bovendien: *'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.'*

6. SARO vindt het geen goede zaak dat de Vlaamse Regering heeft geopteerd om het ontwerp van decreet in derde lezing goed te keuren zonder voorafgaand de strategische adviesraden opnieuw volwaardig te bevragen.

Zoals gesteld in het advies van de Raad van State is het ontwerp van decreet inderdaad zeer grondig gewijzigd ten opzichte van de versie die voor advies werd voorgelegd aan de SARO (februari 2014). De Raad van State wijst in zijn advies op enkele grondige wijzigingen (zie voorgaande paragraaf) maar ook inzake het ruimtelijk beleid zijn enkele grondige aanpassingen doorgevoerd (zie deel IV van dit advies).

Met voorliggend ontwerp van decreet worden bovendien wijzigingen doorgevoerd aan de VCRO, het decreet inzake de omgevingsvergunning en het DABM zonder dat de bevoegde strategische adviesraden (o.a. SARO, SERV, Minaraad) hieromtrent om advies worden gevraagd. Dit staat op gespannen voet met de decretale regeling inzake strategische advisering in Vlaanderen.⁶

7. SARO vindt het positief dat de voorzitter van het Vlaams Parlement alsnog heeft geopteerd om - rechtstreeks via het parlement - een adviesvraag aan SARO (en SERV) te stellen. Zoals reeds gesteld kan - gezien de adviestermijn van vijf werkdagen - het ontwerp van decreet evenwel niet in zijn totaliteit en in detail geadviseerd worden.

Voorliggend advies kan dan ook niet beschouwd worden als een volwaardige adviesbevraging van de strategische adviesraden door de Vlaamse Regering.

IV. VRAAG NAAR GRONDIGE AFSTEMMING MET HET RUIMTELIJK BELEID

8. SARO vindt het een goede zaak dat de socio-economische vergunning wordt geïntegreerd met de omgevingsvergunning. Dit kan leiden tot administratieve vereenvoudiging en maakt een geïntegreerde afweging door de overheid mogelijk. SARO meent tegelijkertijd dat er nog bijkomende stappen kunnen worden gezet. Zonder volledigheid na te streven geeft de raad hierna alvast enkele voorbeelden omtrent de verdere afstemming met de VCRO.
9. Het ontwerp van decreet (artikel 7) voorziet de mogelijkheid dat de beleidsvisies integraal handelsvestigingsbeleid (verder beleidsvisies IHB) worden geïntegreerd in ruimtelijke structuurplannen. Dit wordt evenwel niet verplicht. De raad merkt op dat de gevolgen hiervan

⁵ Raad van State: afdeling Wetgeving advies 58.751/1 van 12 februari 2016 over een voorontwerp van decreet 'betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid

⁶ Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden. Decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (B.S. 07.06.2006)

onvoldoende in kaart worden gebracht.

Allereerst wijst de raad op de gewenste afstemming van de beleidsvisies IHB met het ruimtelijk beleid, en dit in het bijzonder wat betreft kernversterking, ruimtelijke verweving en verdichting; kortom ruimtelijk rendement. De integratie van de beleidsvisies, op de drie niveaus, kan gegarandeerd worden indien ze geïntegreerd worden in ruimtelijke structuurplannen (zie artikel 7 van het ontwerp van decreet). Een wederzijdse afstemming moet dus ook op meerdere niveaus gebeuren. Gezien de zeer sterke interactie tussen het economisch en ruimtelijk beleid bij de vestiging van detailhandel, moeten ook de effecten en de advisering hieromtrent best gezamenlijk bekeken en intersectoraal gerealiseerd worden.

Bovendien benadrukt de raad dat beleidsvisies IHB in transparantie en open dialoog tot stand moeten komen. De raad merkt op dat ruimtelijke structuurplannen (incl. beleidsvisies IHB) conform de VCRO worden onderworpen aan een openbaar onderzoek. Voor beleidsvisies IHB die niet worden geïntegreerd in een ruimtelijk structuurplan is geen openbaar onderzoek voorzien (zie verder deel V).

En ten slotte merkt de raad op dat de Vlaamse Regering op korte termijn grondige aanpassingen wil doorvoeren aan het systeem van ruimtelijke structuurplanning zoals vastgelegd in de VCRO. Ook hier is het noodzakelijk om verdere afstemming te voorzien.

10. Inzake de afstemming met het ruimtelijk beleid wijst de raad tevens op het verruimde toepassingsgebied van ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) en stedenbouwkundige verordeningen; zoals voorzien in artikel 10 van het ontwerp van decreet. Ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen kunnen kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden afbakenen, normen bevatten inzake de verschillende categorieën van kleinhandelsactiviteiten en deze normen differentiëren alsook de termijnen verkorten vanaf wanneer de omgevingsvergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten geldt.

Gezien de korte adviestermin kan de raad hier niet ten gronde op in gaan. De raad wenst het verschil te benadrukken tussen beide ruimtelijke instrumenten zowel op vlak van totstandkoming als wat betreft de gevolgen:

- a) Voor RUP zijn de regels inzake plan-m.e.r. van toepassing terwijl dit niet het geval is voor de opmaak van stedenbouwkundige verordeningen.
- b) De RUP-procedure voorziet tevens in een adviesprocedure, plenaire vergadering en openbaar onderzoek wat niet het geval is bij een niet-gebiedsgerichte stedenbouwkundige verordening. Gebiedsgerichte stedenbouwkundige verordeningen zouden volgens het ontwerp van decreet wel onderworpen worden aan een openbaar onderzoek maar met andere procedureregels.
- c) Een RUP is in principe een uitvoering van een ruimtelijk structuurplan, dat een lange termijnvisie bevat. Deze koppeling aan een lange termijnvisie geldt niet voor een stedenbouwkundige verordening.
- d) De planschaderegeling geldt enkel bij RUP en niet bij stedenbouwkundige verordeningen.
- e) De Vlaamse overheid is gebonden aan de aankoopplicht uit de VCRO ingevolge ernstige waardevermindering of aantasting van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering die wordt veroorzaakt door het RUP. Dit zal met name aan de orde zijn bij de afbakening van winkelarme gebieden. Dit is niet voorzien voor stedenbouwkundige verordeningen.

V. VRAAG NAAR ROBUUSTE REGELGEVING

11. In tegenstelling tot de eerste versie van het decreet, wordt met voorliggend ontwerp van decreet de procedure tot het bekomen van een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten geïntegreerd in de procedure van de omgevingsvergunning. Het ontwerp van decreet (artikelen 34 t.e.m. 50)

voert hiertoe wijzigingen door aan het decreet betreffende de omgevingsvergunning.

Zoals reeds eerder gesteld, vindt SARO het geen goede zaak dat de raad niet om advies werd gevraagd omtrent deze wijzigingen inzake de omgevingsvergunning (voor kleinhandelszaken). Gezien de beperkte adviestermijn kan de raad hier niet in detail op ingaan.

Alvast wenst de raad - vanuit het belang van het uitwerken van een robuuste regelgeving - volgende elementen te benadrukken:

- Het ontwerp van decreet bepaalt dat een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten kan worden geweigerd op basis van de beleidsvisies IHB. De raad heeft bedenkingen bij het feit dat de beleidsvisies IHB op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau (die zonder openbaar onderzoek tot stand zijn gekomen) zouden gelden als beoordelingsgrond voor de omgevingsvergunning terwijl beleidsvisies IHB die geïntegreerd worden in ruimtelijke structuurplannen (die wel via openbaar onderzoek tot stand zijn gekomen) zelf geen beoordelingsgrond mogen vormen voor het vergunningenbeleid. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat, indien vergunningstelsels worden ingevoerd, deze gebaseerd moeten zijn op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen. Deze criteria moeten objectief, duidelijk en ondubbelzinnig zijn en mogen niet discriminerend zijn. Ook de Raad van State heeft in zijn advies hierbij bemerkings geformuleerd; de Raad van State verwees alvast naar artikel 15, lid 7, van de Dienstenrichtlijn dat bepaalt dat 'aan evaluatie onderworpen eisen' ter kennis moeten worden gebracht van de Europese Commissie. De raad is van mening dat de beleidsvisie IHB mede gebruikt kan worden om de al dan niet overeenstemming van een vergunning met 'de goede ruimtelijke ordening' te beoordelen (art. 4.3.1 §2 VCRO), maar deze beoordeling niet kan vervangen.
 - Bijkomend benadrukt de raad dat het decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalt dat het niet beslissen binnen de termijn gelijkgesteld wordt met een stilzwijgende weigering. Indien in eerste aanleg de vergunning wordt toegekend, hiertegen beroep wordt aangetekend en niet beslist wordt binnen de termijn, wordt teruggevallen op de beslissing in eerste aanleg. Ook in dit geval gaat het om een stilzwijgende beslissing (in beroep). Indien deze bepaling ook wordt toegepast op de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten, houdt dit een schending in van de Dienstenrichtlijn. Artikel 10, lid 6 van deze richtlijn houdt immers een verbod in van het principe van een stilzwijgende beslissing en stelt dat elke weigering van een vergunning uitdrukkelijk moet gemotiveerd worden.
12. Artikel 59,2° van het ontwerpdecreet bepaalt dat het hoofdstuk 4 'omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten' pas ten vroegste in werking zal treden een jaar na de dag waarop artikel 18 en artikel 37 van het decreet inzake de omgevingsvergunning in werking zal treden (januari 2018). Dit moet - volgens de Memorie van Toelichting - de bevoegde overheden en instanties voldoende tijd geven om zich op de uitbreiding van het toepassingsgebied van de omgevingsvergunning voor te bereiden. De raad kan deze bezorgdheid ondersteunen. Het is immers wenselijk dat het reglementair kader operationeel is en er voldoende doorwerking is geweest naar alle besturen om één en ander ook in de praktijk uit te voeren. In de Memorie van Toelichting wordt aangekondigd dat de Vlaamse Regering via uitvoeringsbesluit nog zal moeten bepalen in welke gevallen de vereenvoudigde procedure kan gevolgd worden in afwijking van de gewone procedure voor een omgevingsvergunning. Dit dient minstens uitgeklaard te worden. Bovendien lijkt het, in navolging van de Raad van State ook wenselijk dat er proactief afgestemd wordt met de Europese Commissie m.b.t. de al dan niet verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn. Anderzijds vraagt de raad om te onderzoeken in hoeverre bepaalde artikelen van hoofdstuk 4 (vb. artikel 3) niet vroeger in werking kunnen treden.

VI. VRAAG NAAR ROBUUSTE OVERGANGSMAATREGELEN

13. Aansluitend wenst de raad ook de klemtoon te leggen op het uitgebreid aantal slotbepalingen en overgangsbepalingen die in voorliggend ontwerp van decreet (artikelen 52 t.e.m. 59) worden opgenomen. Ook hier wijst de raad op het belang van een robuuste regelgeving. Het is wenselijk dat de impact van deze maatregelen volwaardig in kaart wordt gebracht.
14. Met artikel 52 van het ontwerp van decreet wordt vastgelegd dat de vervaltermijn voor socio-economische vergunning 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.

SARO benadrukt dat een dergelijke regeling in de lijn ligt van de huidige regelgeving. De schorsende werking van een beroep geldt bij de stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning.⁷ Artikel 59, 4° van het ontwerp van decreet stelt evenwel verder dat artikel 52 uitwerking heeft vanaf 1 juli 2014. De raad merkt op dat deze retroactieve bepaling tot heel wat onduidelijkheid leidt. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe voorgaande bepaling zich verhoudt tot artikel 52 waarin sprake is van 'nog geldende vergunningen voor handelsactiviteiten' en waarbij de Memorie van Toelichting verwijst naar 'nog geldende vergunningen op de dag van de publicatie van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.' De terugwerkende kracht van artikel 52 van het ontwerp van decreet wordt in de memorie van toelichting beperkt gemotiveerd (o.a. vanuit billijkheid en gelijkheid).⁸

De raad vraagt verdere verduidelijking en motivering van de beoogde regeling van artikelen 52 en 59,4° en vraagt om te onderzoeken in hoeverre de retroactieve inwerkingtreding voldoende robuust is op juridisch-technisch vlak om problemen achteraf te vermijden. Indien het de bedoeling is van de Vlaamse Regering om - via deze overgangsmaatregel in het decreet inzake het integraal handelsvestigingsbeleid - bepaalde socio-economische vergunningen weer tot leven te wekken dan dient de Vlaamse Regering dit volwaardig te onderbouwen en volledige transparantie hieromtrent te verlenen. Op zijn minst is het wenselijk dat deze projecten stroken met de doelstellingen van voorliggend decreet met name het ontwikkelen van een ruimtelijk duurzaam en toegankelijk aanbod, het voeren van een kernversterkend beleid en het bewerkstellingen van duurzame mobiliteit.

SARO spreekt zich verder niet uit over het al dan niet wenselijk karakter van één concreet project.

Standpunt BBL, Unizo, Boerenbond en Beweging.net bij paragraaf 14:

Artikel 59, 4° van het ontwerp van decreet stelt dat artikel 52 uitwerking heeft vanaf 1 juli 2014. BBL, Unizo, Boerenbond en Beweging.net merken op dat deze retroactieve bepaling onvoldoende robuust is op juridisch-technisch vlak en menen dat de regeling ongrondwettig is. Via deze overgangsmaatregel in het decreet inzake het integraal handelsvestigingsbeleid worden bovendien bepaalde socio-economische vergunningen weer tot leven gewekt, terwijl deze projecten niet stroken met de doelstellingen van voorliggend decreet; met name het

⁷ VCRO: artikel 4.6.2,§1 voor de stedenbouwkundige vergunning, artikel 4.6.4,§8 voor de verkavelingsvergunning

⁸ Memorie van Toelichting (pag. 89): '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. (...).'

ontwikkelen van een ruimtelijk duurzaam en toegankelijk aanbod, het voeren van een kernversterkend beleid en het bewerkstellingen van duurzame mobiliteit. BBL, Unizo, Boerenbond en Beweging.net vragen derhalve om de beoogde overgangsregeling van artikel 59,4° te schrappen.

Standpunt Voka bij paragraaf 14:

Vooreerst wenst Voka haar bedenkingen te uiten met betrekking tot deze spoedeisende adviesvraag, waarbij de nadruk wordt gelegd op artikel 52 en 59 van het ontwerpdecreet. Risico bestaat immers dat aan de bevroegde adviesraden een oneigenlijke taak wordt opgelegd, namelijk het beslechten van een juridisch dispuut terwijl de SERV noch de SARO rechtscolleges zijn. Aangaande de bewuste artikelen 52 en 59 maakt Voka de volgende bedenkingen:

- a) Voka merkt op dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State geen opmerking heeft gemaakt op de bewuste bepalingen.
- b) Met de op til staande integratie van de socio-economische vergunning in de omgevingsvergunning, vindt Voka het logisch om de schorsende werking van een beroep bij de Raad van State of bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die vandaag al geldt voor zowel de stedenbouwkundige als de milieuvergunning, uit te breiden naar de socio-economische vergunning. Dat is billijk en eenvoudig, en verdient alle steun.
- c) Zoals in de memorie van toelichting wordt uitgelegd, is er geopteerd om deze schorsende werking niet alleen te voorzien voor nieuwe socio-economische vergunningen onder het stelsel van het Decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid, maar ook voor socio-economische vergunningen die nog werden verleend onder het stelsel van de Wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen. Voka vindt het billijk om ook aan de vergunninghouders onder het stelsel van de wet van 13 augustus 2004 bijkomende rechtszekerheid te bieden.
- d) De vraag die vervolgens dient te worden beantwoord, is op welke datum deze vergunninghouders over een geldige socio-economische vergunning dienen te beschikken om van deze bijkomende rechtszekerheid te genieten. Zonder de in artikel 59, 4° van het ontwerp van decreet bepaalde retroactiviteit, zou deze datum gelijk laten lopen met de datum van inwerkingtreding van het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid. Het komt arbitrair over om geen bijkomende rechtszekerheid te verschaffen aan vergunninghouders onder het stelsel van de wet van 13 augustus 2004 die, alhoewel het Vlaamse Gewest al sinds 1 juli 2014 bevoegd is inzake de handelsvestigingen, hun vergunning handelsvestiging zouden hebben zien vervallen vóórdat het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid in werking treedt. Voka ziet dan ook geen objectieve redenen die een verschil in behandeling rechtvaardigen tussen vergunninghouders onder het stelsel van de Wet van 13 augustus 2004 al naargelang de datum van het mogelijke verval van die vergunning. De voorziene retroactiviteit naar 1 juli 2014 (datum waarop het Vlaamse Gewest bevoegd werd inzake de handelsvestigingen) vermijdt dergelijke ongerechtvaardigde verschillende behandeling tussen vergunninghouders. Voka vindt deze overgangsregeling billijk en steunt de motivering uit de Toelichting.