



**ADVIES**  
**VAN 31 AUGUSTUS 2022**  
**OVER DE WIJZIGINGEN AAN HET**  
**DECREET INTEGRAAL HANDELSVESTIGINGSBELEID**

## INHOUD

I.	SITUERING .....	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING .....	1
III.	AANPASSING DEFINITIES .....	2
IV.	OPDELING DERDE CATEGORIE.....	3
V.	WIJZIGINGEN VERGUNNINGSPLICHT .....	4
VI.	HANDHAVING .....	5
VII.	INWERKINGTREDING.....	6

### I. SITUERING

1. SARO ontving op 25 juli 2022 een adviesvraag van Jo Brouns, Vlaams minister van economie, innovatie, werk, sociale economie en landbouw over het ontwerpdecreet tot wijziging van artikel 99 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid (verder wijzigingsdecreet).<sup>1</sup>

De adviesvraag vermeldt geen specifieke adviestermijn. In de beslissing van de Vlaamse Regering is sprake van een adviestermijn van dertig dagen.

2. Het wijzigingsdecreet kadert in de ambitie van de Vlaamse Regering om het beleid gericht op bedrijvige kernen te stimuleren en voert aanpassingen door aan het decreet integraal handelsvestigingsbeleid (IHB) op volgende punten:
  - verfijning definities handelsgeheel en kleinhandelsbedrijf;
  - opsplitsing van de categorie van kleinhandel 'andere producten' in volgende categorieën: verkoop van vervoers- en transportmiddelen, verkoop van andere volumineuze goederen en verkoop van andere niet-volumineuze goederen;
  - toevoegen voorwaarden in kader van het waarborgen van de neutrale toewijzing van de leden van het Comité voor kleinhandel;
  - invoeren van een vergunningsplicht voor de opsplitsing van kleinhandelsbedrijven >400m<sup>2</sup>;
  - schrappen van apotheken, tankstations en elektrische laadstations en veilinghuizen uit het toepassingsgebied van de vergunningsplicht;
  - uitbreiden van de handhavingsbevoegdheid naar de lokale besturen.

Omdat de vergunningsprocedure voor kleinhandelsactiviteiten is ingebed in het decreet Omgevingsvergunningen, wordt - met voorliggend wijzigingsdecreet - ook een wijziging doorgevoerd aan het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.<sup>2</sup>

### II. ALGEMENE BEOORDELING

3. SARO verwijst allereerst naar zijn advies van 25 juni 2014 over het voorontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.<sup>3</sup> In dit advies ondersteunde de raad de vier basisdoelstellingen 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°

---

<sup>1</sup> <https://beslissingenvlaamse regering.vlaanderen.be/document-view/62D010DE8E6C4430A8898B6B>

<sup>2</sup> Zie ook memorie van toelichting VR 2022 1507 DOC.0802/3TER

<sup>3</sup> <https://sarovlaanderen.be/advies-decreet-integraal-handelsvestigingsbeleid>

het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit.

4. Voorliggend wijzigingsdecreet voert een aantal wijzigingen door aan het decreet IHB. Een bijsturing van de regelgeving is noodzakelijk omdat op terrein de beoogde doelstellingen nog geenszins worden gerealiseerd. De memorie van toelichting stelt hieromtrent; *'We stellen vast dat de ongewenste evoluties waarvoor het decreet beleidsinstrumenten moest aanbieden, nog niet gekeerd zijn.'*

Het aantal leegstaande winkelpanden neemt toe van 5,1% in 2008 tot 11,6% in 2021. Volgens het meest recente leegstandrapport van Locatus wordt voor 2021 een, weliswaar lichte, daling genoteerd. Er is evenwel nog altijd een relatief grote leegstand van panden in de kernen en hoofdwinkelgebieden, met percentages variërend tussen 11 % en 17,9 %. Voor de binnenstad en de hoofdwinkelgebieden is er zelfs een lichte stijging ten opzichte van 2020. Tegelijkertijd blijft de rush op de periferie voortduren. 2019 was het meest actieve jaar in de geschiedenis, met maar liefst 220.000 m<sup>2</sup> aan nieuwe baanwinkels die de deuren openen. Gemiddeld komt er jaarlijks zo'n 80.000 m<sup>2</sup> bij.

5. Naast voorliggende aanpassingen van de regelgeving zijn bijkomende initiatieven noodzakelijk om effectief een winkelshift te realiseren.

Zo vraagt de raad dat dringend werk wordt gemaakt van een Vlaams beleidskader inzake detailhandel. De memorie van toelichting (pag. 3) vermeldt dat verder wordt onderzocht hoe een Vlaams beleidskader inzake kleinhandel kan worden opgesteld. De raad merkt op dat de decretale grondslag voor dit Vlaams beleidskader reeds is opgenomen in het decreet IHB in 2016. Het is een gemiste kans dat zeven jaar later nog steeds geen Vlaams beleidskader inzake detailhandel is opgesteld en goedgekeurd.

Via stedenbouwkundige verordeningen of ruimtelijke uitvoeringsplannen creëert het decreet de mogelijkheid om kernwinkelgebieden, detailhandelszones en winkelarme gebieden af te bakenen alsook om het winkelaanbod te sturen waar dit nodig is voor het waarborgen van de vier doelstellingen. Ook inzake de (juridische) ondersteuning bij de opmaak van RUP's dringt de raad aan op de noodzakelijke inhaalbeweging (zie o.a. par. 12 van dit advies).

6. De raad gaat hierna concreet in op de voorliggende wijzigingen aan het decreet IHB:
  - De raad ondersteunt de voorgestelde aanpassingen van de definitie 'handelsgeheel' en de definitie 'kleinhandelsbedrijf' (zie deel III).
  - De raad vindt het tevens een goede zaak dat de categorie 'andere producten' verder opgesplitst wordt maar vraagt aandacht voor verder verduidelijking van de definities en verdere onderbouwing in de memorie van toelichting (deel IV).
  - De raad ondersteunt de wijzigingen die het wijzigingsdecreet (artikel 6) doorvoert aan de vergunningsplicht (deel V).
  - De raad vindt het positief dat het wijzigingsdecreet zorgt voor een verruiming van de handhaving op omgevingsvergunningen voor kleinhandel van politiezones naar de gemeenten en intercommunales (deel VI).
  - Ten slotte dringt de raad aan op een snelle inwerkingtreding van het wijzigingsdecreet inclusief artikelen 4 en 6 (deel VII).

### III. AANPASSING DEFINITIES

7. Artikel 3,1° van het wijzigingsdecreet wijzigt de definitie 'handelsgeheel'. De raad ondersteunt deze wijziging met het doel de definitie 'handelsgeheel' strikter te omschrijven. De memorie van toelichting (pag. 8) verduidelijkt dat *'de kleinhandelsbedrijven zich in één gebouw of in*

*aaneengesloten, maar gezamenlijk stedenbouwkundig vergunde, bebouwing moeten bevinden om onder de definitie van een handelsgeheel te vallen’.*

Een aandachtspunt betreft de vaststelling dat in de memorie van toelichting sprake is van een *‘gezamenlijk stedenbouwkundig vergunde bebouwing’*. De raad stelt dat er ter zake een discrepantie is tussen het decreet en de memorie van toelichting en vraagt dit verder te verduidelijken.

8. Artikel 3,2° van het wijzigingsdecreet voert een aanpassing door van de definitie ‘kleinhandelsbedrijf’.

De raad ondersteunt deze wijziging aan artikel 3,1° waardoor nieuwe vormen van kleinhandel worden gevat door de aangepaste definitie. Naast detailhandel (verkoop aan particulieren) vallen nu ook mengvormen en maakwinkels onder de definitie ‘kleinhandelsbedrijf’. Gezien de versmelting tussen handel, productie, horeca en diensten is het een goede zaak om nieuwe ondernemingsvormen te integreren in de bedrijvige kernen. Een boekenwinkel die ook een koffiehoek aanbiedt of een juwelier die ook over een ambachtelijk atelier beschikt zal maar één vergunning moeten aanvragen. Op heden zijn hier twee aparte vergunningen voor nodig.

#### IV. OPDELING DERDE CATEGORIE

9. Artikel 4 van het wijzigingsdecreet voert een opsplitsing door van de categorie ‘andere producten’ om beter te kunnen sturen in functie van de doelstellingen van het decreet IHB.

De raad vindt het positief dat de categorie ‘andere producten’ wordt opgesplitst in drie nieuwe categorieën. Zo wordt er een onderscheid gemaakt tussen verkoop van vervoers- en transportmiddelen, verkoop van andere volumineuze goederen en verkoop van andere niet-volumineuze goederen. In de toekomst kan een gemeente daardoor via vergunningen gemakkelijker sturen tussen kern-gebonden en niet-kern-gebonden assortimenten.<sup>4</sup>

Bovendien moet dit de uniformiteit in planningsdocumenten vergroten. De memorie van toelichting (pag.4) stelt: *‘Door de vierde categorie van kleinhandel verder op te delen, kunnen lokale en provinciale besturen, en ook de Vlaamse Regering in een Vlaams beleidskader, allen met dezelfde hoofdcategorieën werken.’*

10. De memorie van toelichting (pag. 10) verduidelijkt dat het onderscheid tussen de drie nieuwe subcategorieën wordt gemaakt omdat winkels met deze verschillende types van goederen een andere impact hebben op de doelstellingen van het decreet IHB. Daarbij merkt de raad nog op dat ook winkels van de eerste categorie nood kunnen hebben aan grotere oppervlaktes voor een volledig en divers assortiment aanbod, en dit zowel in de kern als de periferie.

De vestiging van kleinhandel inzake volumineuze goederen in de kernen wordt (in de memorie van toelichting) als positief beoordeeld voor wat betreft de doelstelling ‘het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor de consumenten’. De memorie van toelichting (pag. 10) verduidelijkt: *‘... mits levering aan huis, is een aanbod in de kern nog steeds de beste keuze voor wat betreft deze doelstelling’*. Het is evenwel onduidelijkheid wat ‘levering aan huis’ concreet inhoudt: namelijk of deze beleving vanuit een centraal magazijn buiten de kernen wordt georganiseerd of vanuit de winkel in de kern.

Bovendien staat ten opzichte van deze positieve beoordeling een negatieve beoordeling inzake de doelstelling ‘het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu’. De

---

<sup>4</sup> Garages hebben meestal ook nog een atelier voor herstellingen en hebben voor de beide activiteiten ruimte nodig. Volumineuze detailhandel zoals meubelwinkels en groot-elektro kunnen eerder vergund worden in de periferie; terwijl bvb. boekhandels en accessoires voor binnenhuisinrichting bij de niet-volumineuze categorie thuishoren en het beste in de kern een plek kunnen vinden.

memorie van toelichting stelt: *'De levering van volumineuze goederen aan de winkel gebeurt vaak met vrachtwagens of grotere bestelwagens. Om de veiligheid in onze kernen te beschermen kan een vestiging van dit soort winkel in de kernen niet aangewezen zijn.'*

Dit lijkt een tegenstrijdigheid, die het voor de lokale besturen moeilijker maakt om een centrumlocatie af te wegen. Bijkomende toelichting is wenselijk. De raad wijst er bovendien op dat ook de categorie 'verkoop van voeding' een belangrijke logistieke component heeft. Deze winkels worden dagelijks (regelmatig meermaals per dag) beleverd. Teneinde de consument (die zowel woont in de kern als de periferie) een bereikbaar aanbod te bieden dienen lokale besturen steeds rekening te houden met de beleverbaarheid van de verschillende categorieën winkels.

11. De memorie van toelichting (pag. 10) licht uitvoerig toe wat onder een volumineus goed moet worden verstaan en geeft enkele voorbeelden. In het wijzigingsdecreet is evenwel geen definitie van de term 'volumineuze goederen' opgenomen. De memorie van toelichting (pag. 10) verduidelijkt dat dit een bewuste keuze is. De raad vreest evenwel dat dit aanleiding kan geven tot interpretaties en meent dat een decretale definiëring en verankering van het begrip 'volumineuze goederen' onderzocht moet worden.
12. Door de opsplitsing van de categorie 'andere producten' hebben de lokale besturen – volgens de memorie van toelichting (pag. 9) - meer houvast wanneer zij beperkingen willen opleggen in een plan en dit moeten verantwoorden volgens de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn. Het is voor de raad evenwel geen uitgemaakte zaak dat voorliggende wijzigingen voldoende zullen zijn om meer houvast te bieden voor deze noodzakelijk verantwoording.

De Dienstenrichtlijn (artikel 15, derde lid) bepaalt immers dat bij de opmaak van een RUP steeds aangetoond moet worden (in een afzonderlijke motivering) dat de opgelegde beperking voldoet aan volgende drie voorwaarden: het discriminatieverbod, de vereiste van noodzakelijkheid en de evenredigheidsvereiste. Dit blijft een heikel punt en moeilijk om concreet aan te tonen. Wanneer bijvoorbeeld in een RUP voorschriften inzake het beperken van baanwinkels worden opgenomen (met als motivering het tegengaan van de leegstand in de kern), zal moeten worden aangetoond dat er in die kern (nabij het plangebied van het RUP) sprake is van leegstand én dat de voorschriften van het RUP dit zullen tegengaan (evenredigheid). Bovendien zullen deze voorschriften dan voor alle bedrijven van kracht moeten zijn (non discriminatie), zowel voor de bestaande (indien deze willen uitbreiden) als voor nieuwe bedrijven.<sup>5</sup>

13. De raad ondersteunt ten slotte ook artikel 8 van het wijzigingsdecreet dat de overgangsregeling ter zake vastlegt. Omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten die voor de datum van inwerkingtreding van dit decreet zijn verleend, worden vanaf die datum van rechtswege herleid naar de categorieën, vermeld in artikel 4 van dit decreet.

## V. WIJZIGINGEN VERGUNNINGSPLICHT

14. Artikel 6 van het wijzigingsdecreet voert enkele wijzigingen door aan de vergunningsplicht. De raad vindt het positief dat in artikel 11 van het decreet IHB een bepaling wordt ingevoerd waardoor het opsplitsen van een kleinhandelsbedrijf van meer dan 400m<sup>2</sup> vergunningsplichtig

---

<sup>5</sup> RvVb 2 juli 2019, nr. RvVb-A-1819-1167: *'In het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf kan geen verantwoording gevonden worden aangaande de evenredigheid van het verbod op kleinhandel. In de toelichting bij het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt op geen enkele wijze gemotiveerd in hoeverre het uitdrukkelijke verbod op detailhandel, bestaande uit kleinhandel, waaronder de verkoop van (kinder)schoenen, en in tegenstelling tot autonome kantoren en diensten, geschikt is om de baanontwikkeling langs de Nieuwestraat tegen te gaan. Evenmin blijkt hieruit waarom deze maatregel in deze concrete omstandigheden nodig dan wel het meest geschikt is. De mogelijkheid bestaat immers dat door een andere maatregel/maatregelen eenzelfde doel bereikt kan worden. Het komt de plannende overheid toe om te motiveren op welke wijze de territoriale beperking de evenredigheidstoets doorstaat. Bij gebreke hieraan is het voor de Raad niet mogelijk na te gaan in hoeverre het verbod op detailhandel de toets van de evenredigheid doorstaat.'*

wordt gemaakt. Dit moet het oog op het aanbod aan grotere panden te behouden en tegelijkertijd beter te kunnen inzetten op kernversterking.

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

15. De raad ondersteunt tevens de wijziging (artikel 6, 2°) die gericht is op het uitsluiten van enkele specifieke kleinhandelsactiviteiten van de vergunningsplicht, met name apothekers, tankstations en elektrische laadstations en veilinghuizen en dit met het oog op het vermijden van een dubbele vergunningsplicht .
16. De raad merkt op dat het decreet IHD nog steeds voorziet in een vrijstelling van vergunning tot 90 dagen per jaar, op locaties waar het niet verenigbaar is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften (artikel 11, 2° b). De raad is van oordeel dat een evaluatie van de impact van deze bepaling op het functioneren van het gehele handelsgebeuren (o.a. kernwinkelgebieden) noodzakelijk is en mogelijks kan leiden tot een heroverweging van deze bepaling.
17. Het wijzigingsdecreet (artikel 2) voegt in het decreet omgevingsvergunning (artikel 99) een bijkomende vervalregeling in. In lijn met de andere vergunningen wordt een derde lid toegevoegd dat regelt dat ook voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten enkel de oppervlakte die na vijf jaar niet wordt ingenomen door kleinhandelsactiviteiten of waarop gedurende vijf jaar geen handelsactiviteiten worden uitgevoerd (onderbreking) vervalt. De oppervlakte die wel in gebruik is genomen binnen de vijf jaar en waar de activiteiten niet werden onderbroken voor meer dan vijf jaar, blijft vergund.

De memorie van toelichting (pag. 7) verduidelijkt verder: *‘Als in een handelsgeheel nog maar één kleinhandelsbedrijf overblijft door het verval van de kleinhandelsvergunning voor al de rest van het handelsgeheel, wordt dit kleinhandelsbedrijf op zichzelf vergunningsplichtig zoals een ander individueel gevestigd kleinhandelsbedrijf en dit vanaf een netto vloeroppervlakte van 400m<sup>2</sup>. Is deze ene handelszaak kleiner dan 400m<sup>2</sup> NVO dan geldt er geen vergunningsplicht meer. Bij uitbreiding tot boven 400m<sup>2</sup> NVO geldt de vergunningsplicht uiteraard wel weer. Wanneer er zich terug een tweede/derde/... kleinhandelsbedrijf komt vestigen en de oppervlakte is gezamenlijk meer dan 400m<sup>2</sup> NVO spreken we opnieuw van een handelsgeheel en gelden de vergunningsplichtige drempels voor uitbreiding en wijziging van categorieën op de – in de regel opnieuw vergunde - netto vloeroppervlakte van het handelsgeheel. Het gedeelte waarvoor niet opnieuw een vergunning werd aangevraagd (en dus niet opnieuw wordt ingenomen door kleinhandelsactiviteiten), moet dan ook niet opnieuw meegerekend worden bij de netto vloeroppervlakte.’*

De raad merkt op dat het niet evident is om dit in de praktijk te kunnen nagaan; laat staan om te bewijzen dat een bedrijf, als gevolg van de vervalregeling, vergunningsplichtig is geworden en ook om vaststellingen ter zake te doen in functie van handhavend optreden. De raad merkt op dat deze vervalregeling voor handelaars tot rechtsonzekerheid kan leiden; veel (handels) huurovereenkomsten worden namelijk aangegaan onder de opschortende voorwaarde van het verkrijgen van een definitieve (kleinhandels)vergunning. Hierop zou het wijzigingsdecreet een antwoord moeten bieden.

## VI. HANDHAVING

18. Artikel 7 van het wijzigingsdecreet wijzigt artikel 15 § 1 van het decreet IHB. Dit artikel zorgt voor een verruiming van de handhaving op omgevingsvergunningen voor kleinhandel van

politiezones naar de gemeenten en intercommunales.

De raad ondersteunt deze verruiming. De handhaving op gewestelijk niveau is bijna onbestaande. De bevoegdheid overbrengen naar de gemeente geeft meer kans op ingrijpen bij schendingen van de vergunningsplicht of vergunningsvoorwaarden. Gezien de gemeenten in de meeste gevallen de uiteindelijke vergunningverlener zijn, zullen zij ook de handhaving beter kunnen organiseren.

De raad pleit om in het decreet een minimum aan bekwaamheidseisen te voorzien waaraan de aangestelde toezichthouder dient te voldoen.<sup>6</sup>

## VII. INWERKINGTREDING

19. De raad dringt aan op een snelle inwerkingtreding van het wijzigingsdecreet. Artikel 9 bepaalt dat het wijzigingsdecreet in werking treedt op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Enige uitzondering betreft evenwel artikelen 4 en 6 die in werking treden op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt.

De memorie van toelichting (pag. 5) verduidelijkt dat de artikelen 4 en 6 tot gevolg hebben dat er ook wijzigingen moeten worden doorgevoerd in de applicatie van het Omgevingsloket. Een inwerkingtreding die door de Vlaamse regering wordt bepaald biedt meer flexibiliteit om dit technisch goed voor te bereiden.

De raad benadrukt het belang van artikel 4 inzake de opdeling van de vierde categorie (zie deel IV van dit advies) en van artikel 6 inzake de gewijzigde vergunningsplicht (zie deel V van dit advies). SARO dringt ook voor deze artikelen aan op een snelle inwerkingtreding.

---

<sup>6</sup> Naar analogie met DABM.