

Ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandelsvestigingen

Deel II: afwegingskader

Eindrapport

In opdracht van:

**Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Afdeling Ruimtelijke Planning
Phoenixgebouw, Koning Albert-II laan 19
1210 BRUSSEL**

Deze studie vormt een beleidsvoorbereidend document. De studie gaat in op de situatie voor de wijziging vanaf 28 december 2009 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 tot verduidelijking van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestiging en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier-BS 22/01/2010.

Uitgevoerd door IDEA Consult en OMGEVING

Brussel, 21 december 2009

INHOUDSOPGAVE

	p.
1 Inleiding en inzichten vanuit de analysefase	5
2 Doelstellingen voor het beleid	8
2.1 Ruimte voor grootschalige detailhandel	8
2.2 Gebaseerd op de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen	8
2.3 Vlaamse ambitie	9
2.4 maar bijdrage vanuit elk beleidsniveau	10
3 Uitgangspunten voor het afwegingskader	11
4 Afwegingskader en subsidiariteit	14
4.1 Planningsinitiatieven	14
4.1.1 Gemeente	14
4.1.2 Provincie	15
4.1.3 Vlaanderen	15
4.1.4 Samenvatting	16
4.2 Planologische attesten	17
4.2.1 Gemeente	17
4.2.2 Provincie	17
4.2.3 Vlaanderen	17
4.3 Vergunningen	18
4.4 Administratieve beroepsprocedure	19
5 Opbouw en bespreking van het afwegingskader	20
5.1 Uitsluitingscriteria	20
5.1.1 Nieuwe projecten (exclusief de projecten die binnen het juridische kader perfect vergunbaar zijn) of planinitiatieven	20
5.1.2 Uitbreidingen van bestaande individuele grootschalige detailhandelsvestigingen	21
5.1.3 Vergunningsplichtige functiewijzigingen	21
5.2 Positieve en negatieve afwegingscriteria	22
5.2.1 Nieuwe projecten of planinitiatieven	22
5.2.2 Uitbreidingen van bestaande grootschalige detailhandelsvestigingen	41
5.2.3 Vergunningsplichtige functiewijzigingen	42
5.3 De inrichtingsprincipes	42
6 Toepassing van het Afwegingskader binnen planningsprocessen en concrete dossiers	55
6.1 Het afwegingskader en ruimtelijke structuurplannen	55
6.2 Het afwegingskader en het RUP	56
6.3 Het afwegingskader en concrete dossiers	57
6.3.1 Er is een ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakt	57
6.3.2 Er is geen ruimtelijk uitvoeringsplan vereist	58
6.3.3 Er is een ruimtelijk uitvoeringsplan vereist	59
7 Actief Vlaams beleid	60
8 De relaties tussen het afwegingskader en het relevante Ruimtelijke ordenings-instrumentarium	62
8.1 Ruimtelijk instrumentarium	62
8.1.1 Omzendbrief	62
8.1.2 Verduidelijking van het voorschrift met betrekking tot de woonzone	62
8.1.3 Integratie van de ontwrictingstoets in het ruimtelijk instrumentarium	65

8.1.4	Typevoorschriften	66
8.1.5	Adviesrol Agentschap ondernemen	66
8.2	Effecten voor andere plannings- en beleids-instrumenten	66
8.2.1	Commerciële plannen	67
8.2.2	Verankering randvoorwaarden	67
8.3	Organisatorische effecten	68
8.3.1	Vlaamse overheid	68
8.3.2	Provinciale overheid	68
8.3.3	Lokale overheid	68
9	Aanvullende elementen	70
9.1	Eenmalige afstemming en communicatie	70
9.1.1	Afstemming ruimtelijke en economische instrumenten	70
9.1.2	Afstemming met betrokken ambtelijke actoren	70
9.1.3	Afstemming met andere betrokken actoren	71
9.2	Periodieke evaluatie	71
10	Conclusies en aanbevelingen	72
Annex 1:	Uiteenzetting ontwrictingstoets	74

1 INLEIDING EN INZICHTEN VANUIT DE ANALYSEFASE

De grootschalige detailhandel is een sterk groeiende sector met een specifieke ruimtelijke dynamiek. In het kader van een goede ruimtelijke ordening vraagt deze sector dan ook de nodige beleidsaandacht. In de inleiding van het analyserapport zijn een aantal beleidslijnen geformuleerd die richting geven aan het afwegingskader.

Uit het analyserapport volgen een aantal constatering, die van belang zijn voor het afwegingskader. De belangrijkste hiervan zijn:

1. Het ontbreken van een eenduidige definitie en van heldere typologiën.
2. Dynamiek van de sector versus ruimtelijke ordening:
 - Er is sprake van een grote dynamiek in de retailsector, die niet altijd overeen komt met de planningscycli binnen de ruimtelijke ordening.
 - Er is een flexibel kader gewenst waarbij:
 - De detailhandelskernen, de bestaande nederzettingsstructuren waar mogelijk blijven bestaan, indien nodig kunnen groeien en geoptimaliseerd kunnen worden zonder de leefbaarheid te schaden;
 - De polariteit tussen binnen- en buitengebied genuanceerd wordt op basis van evoluties in de ontwikkelingen van de voorbije jaren;
 - De idee van een vermenging van retail- en andere functies niet a-priori wordt opgelegd waardoor de rendabiliteit van nieuwe projecten in het gedrang zou komen.
3. Een gedifferentieerde grootschalige detailhandelssector vraagt om een gedifferentieerde benadering. Een afwegingskader zal moeten rekening houden met twee aspecten:
 - De sector ontwikkelt verschillende typologieën op verschillende locaties;
 - De sector creëert, ook binnen de types, verschillende volumes op verschillende locaties.
4. Belang van bereikbaarheid en parking:
 - Parkeren belangrijk, maar niet meer dan andere elementen, zoals de impact op de bereikbaarheid van het project, de gevolgen voor de omgeving en de ruimtelijke kwaliteit van het project binnen de bestaande structuren.
5. Afstemming tussen verschillende overheidsniveaus ten aanzien van de grootschalige detailhandel is gewenst:
 - Tussen Vlaanderen, de provincies en lokale overheden voor wat betreft structuurplanning;

- Tussen de structuurplanning en de uitvoeringsplannen van overheden van verschillend echelon;
 - Tussen provinciale en lokale overheden voor wat betreft de strategische commerciële plannen.
6. Ten aanzien van nieuwe detailhandelsconcentraties ten opzichte van de herstructurering van bestaande concentraties:
- Clustering en concentratie van de grootschalige detailhandel dient een uitgangspunt te zijn;
 - Naast ontwikkeling van nieuwe sites is het faciliteren van processen tot herstructurering (optimalisering en of uitbreiding) van bestaande (al dan niet limitatief aan te duiden) sites waar grootschalige detailhandel een plaats kan vinden;
 - Er is vooral sprake van een impliciete uitdovingsbeleid: dit dient gekoppeld te worden aan het bieden van alternatieven;
 - De mogelijkheid van doorontwikkeling van bestaande sites dient gecreëerd te worden om zo de nog resterende open ruimte zoveel als mogelijk te vrijwaren.

7. Ruimtelijke uitdagingen:

Met betrekking tot het afwegingskader kunnen volgende aandachtspunten worden opgesteld:

- Het ruimtelijk beleid heeft tot doel om ruimtelijke conflicten te vermijden en op te lossen en om ruimtelijke kwaliteit te creëren. Het afwegingskader zal hierbij als specifiek instrument worden ingezet. Kwantitatieve benaderingen via bijvoorbeeld oppervlakten in dit afwegingskader kunnen helpen de problematiek te detecteren en af te bakenen. Een belangrijke uitdaging is om te vermijden dat deze kwantitatieve benadering het leidmotief en ultieme toetssteen wordt van dit afwegingskader en het middel tot een doel op zich wordt gepromoveerd.
- Het principe van zonerings kan een waardevolle toepassing zijn.
- De problematiek van woonzones met landelijk karakter en de verlating langs invalswegen algemeen is moeilijk in kaart te brengen. De grootschalige detailhandel is er vaak verweven met andere functies en de problematiek van schaal ontstaat vaak vanuit historisch gegroeide situaties. Nochtans is het vanuit landschappelijk oogpunt juist één van de doelstellingen van het ruimtelijk beleid om deze ontwikkelingen bij te sturen. Een belangrijke uitdaging voor het afwegingskader is dat ook uitspraken over deze ontwikkelingen gegenereerd kunnen worden.
- De gemeenten en provincies maar ook de buurgewesten en buurlanden ontwikkelen een eigen beleid. De motieven zijn van allerlei aard. Belangrijk is evenwel dat de motieven en effecten niet alleen een ruimtelijk maar ook een concurrerend karakter hebben. Vanuit de provincies is er een vraag naar een algemeen kader op Vlaams niveau zodat alvast intern eenduidigheid ontstaat. Een eerste uitdaging is om dit kader ook te kunnen aanbieden. In tweede instantie kan ook

grensoverschrijdend worden onderzocht hoe met bepaalde grensontwikkelingen kan worden omgegaan. Door een aantal gesprekspartners werd de vraag gesteld naar een duidelijke beleidsformulering in kader van afbakeningen door de Vlaamse overheid.

- In het verleden zijn verschillende vestigingsmogelijkheden voor grootschalige detailhandel gecreëerd die later ongedaan gemaakt werden. Zo was het bijvoorbeeld tijdlang mogelijk om zich te vestigen op bedrijventerreinen terwijl dit nadien niet meer het geval was. Het gevolg is dat vergunde detailhandelszaken die voordien perspectieven hadden voor bijvoorbeeld een toekomstige uitbreiding en hiermee rekening hielden bij de planning van hun investeringen nu in hun ontwikkeling geremd worden. Een uitdaging voor het afwegingskader is dan ook om met deze voorgeschiedenis rekening te houden en indien en waar nodig overgangsmaatregelen op te nemen.

In deze studie wordt de volgende definitie van grootschalige detailhandel gehanteerd:

Grootschalige detailhandel is een individuele distributie-eenheid groter dan 1.000 m² BVO, waarvan de activiteit bestaat uit het verkopen van producten (inclusief diensten) aan finale consumenten, in eigen naam en voor eigen rekening, zonder deze goederen andere behandelingen te doen ondergaan dan die welke in de handel gebruikelijk zijn¹.

Tevens wordt onder grootschalige detailhandel begrepen een concentratie van groot- en/of kleinschalige detailhandel onder één dak of in elkaars directe nabijheid, waarbij het totaal groter is dan 1.000 m².

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 de doelstellingen met betrekking tot het afwegingskader aangegeven. Het afwegingskader wordt behandeld in de hoofdstukken 3, 4 en 5. In hoofdstuk 6 wordt het afwegingskader specifiek toegepast op planningsprocessen en op concrete dossiers. Hoofdstuk 7 gaat in op het aanbodbeleid, waarna de relaties tussen het afwegingskader en het bestaande instrumentarium worden behandeld in hoofdstuk 8. In hoofdstuk 9 worden een aantal aanvullende elementen op het afwegingskader behandeld. Hoofdstuk 10 bevat tenslotte een aantal aanbevelingen.

¹ De ondergrens van 1.000 m² is mede bepaald op basis van de typevoorschriften uit het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008.

2 DOELSTELLINGEN VOOR HET BELEID

2.1 Ruimte voor grootschalige detailhandel

De Vlaamse overheid heeft de ambitie om - meer dan in het verleden - een kwalitatief aanbodbeleid te voeren om nieuwe concepten en ontwikkelingen op vlak van grootschalige detailhandel mogelijk te maken. Zij wil de noodzakelijke ruimte creëren voor de verschillende typologieën van grootschalige detailhandel en dit maximaal in de nabijheid van de consumenten. Het principe van een aanbodbeleid is dat niet een ruimte wordt bestemd voor een concreet project wanneer dit zich aandient, maar dat onafhankelijk van een concreet project ruimte wordt voorzien waar dergelijke projecten zouden kunnen voorkomen. Op deze wijze kan een actief aanbodbeleid ontstaan.

De **motivatie** voor een aanbodbeleid is erin gelegen dat zich de komende jaren een groot aantal voorstellen en concrete grootschalige detailhandelsprojecten zullen aandienen. Zoals in het analyserapport is aangegeven verkeren op dit moment ruim 20 grootschalige detailhandelsprojecten in een embrionale fase tot aan de vergunningsfase, met een gezamenlijke omvang van bijna 450.000 m² BVO. Dit is nog exclusief de vraag naar ruimte voor solitaire grootschalige winkels. Voor een groot deel komt dit voort uit de vraag en dynamiek in de markt. Daarnaast zorgt dit ook voor economische impulsen. Een proactieve houding van de overheid lijkt dan ook gerechtvaardigd. Hoewel een aantal van deze 'projecten' uiteindelijk geen doorgang zal vinden, zullen ook nieuwe voorstellen gelanceerd gaan worden, en dus afgewogen moeten worden door de publieke sector. Dit vergt dat de publieke sector een visie dient te hebben hoe hiermee om te gaan, neergelegd in commerciële plannen en ruimtelijke (plannings)instrumenten.

2.2 Gebaseerd op de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen

Het te voeren beleid inzake de grootschalige detailhandel is in belangrijke mate geïnspireerd op de doelstellingen en de ruimtelijke principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (gedeconcentreerde bundeling, behoud en versterking van de natuurlijke structuur en de open ruimte, poorten als motor voor ontwikkeling, infrastructuren als bindteken en basis voor de locatie van activiteiten). Het Vlaams beleid koppelt in belangrijke mate grootschalige detailhandelconcentraties aan de nederzettingsstructuur. Afhankelijk van hun grootte worden deze gericht naar de grootstedelijke gebieden, de regionaalstedelijke gebieden, de kleinstedelijke gebieden en de kernen in het buitengebied. Het principe van de hiërarchie van de kernen ligt hierbij aan de grondslag. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen stelt dan ook dat in de afbakeningsplannen voor de stedelijke gebieden geschikte locaties voor verkeersgenererende activiteiten, waaronder baanwinkels en shoppingcentra, moeten worden aangeboden. Inplanting van solitaire grootschalige detailhandelsvestigingen in de open ruimte wordt niet aangemoedigd maar

integendeel zoveel mogelijk tegengegaan. De provincies hebben deze Vlaamse krachtlijnen ook overgenomen bij het opstellen van hun provinciale structuurplannen.

Het is niet de bedoeling om deze principes in vraag te stellen. Het beleid hecht bovendien veel aandacht aan het clusteren en concentreren van grootschalige detailhandel. Een tweede element is het belang dat wordt gehecht aan het herbenutten van bestaande voorheen bebouwde terreinen of leegstaande gebouwen. Dit weliswaar binnen de principes van de gedeconcentreerde bundeling en het vrijwaren van het buitengebied voor haar structurerende functies. De Vlaamse overheid wil ook maximaal inzetten op het herstructureren van bestaande kwaliteitsvolle detailhandelsconcentraties.

De **motivatie** is tweërlei. Enerzijds blijven de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen onverminderd van kracht in functie van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit. Maximale bescherming van de open ruimte is daarbij essentieel. Anderzijds is in het analyserapport vastgesteld dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen heel wat nieuwe initiatieven inzake nieuwe grootschalige detailhandel niet onmogelijk heeft gemaakt. Het verwijt dat het Vlaams ruimtelijk beleid te restrictief is geweest, is wellicht overdreven.

2.3 Vlaamse ambitie

Gelet op de schaal van de mogelijke projecten, hun ruimtelijke impact, de onderlinge samenhang tussen mogelijke projecten beschouwt Vlaanderen de thematiek van de grootschalige detailhandel als een in hoofdzaak Vlaamse materie waarvoor het de krijtlijnen uitzet. De Vlaamse overheid heeft dus de ambitie om projecten op dat vlak te beoordelen, hiertoe zowel het planologisch kader te creëren als het vergunningenbeleid op het Vlaams niveau op één lijn te brengen.

De geschetste krijtlijnen kunnen elementen bevatten die dienstig zijn in functie van de opmaak van een nieuw ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, zoals aangekondigd in het regeerakkoord 'Vlaanderen 2009 - 2014 (blz. 51). Zoals eerder is aangegeven, worden de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen niet ter discussie gesteld. Wel zullen de elementen van het afwegingskader (zie hoofdstuk 3) hetgeen thans is aangegeven in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen omtrent de grootschalige detailhandel, kunnen verfijnen en ruimtelijk vertalen.

Het is evident dat de principes ten aanzien van de grootschalige detailhandel, ook moeten doorwerken in de beleidsplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau.

De **motivatie** is gelegen in het feit dat provincies en gemeenten soms heel verschillend omgaan met de problematiek van de grootschalige detailhandel. Een eenduidig beleid ontbreekt. Bovendien is uit de analyse gebleken dat er doorgaans geen sprake is van een aanbodbeleid, en zeker geen vertaling ervan in (P)RUP's. Er is geen duidelijk kader, er zijn geen eenvormige typologieën en definities. Hoofdstuk 7 gaat verder in op de concrete invulling van het aanbodbeleid op Vlaams niveau.

2.4 maar bijdrage vanuit elk beleidsniveau

De Vlaamse overheid wil een kwalitatief aanbodbeleid voeren inzake de thematiek van de grootschalige detailhandel. Zij maakt hiervoor een Vlaams afwegingskader op. Maar de andere beleidsniveaus moeten, elk vanuit hun eigen bevoegdheid maar vooral vanuit de meerwaarden die zij kunnen bieden, mee zorg dragen en verantwoordelijkheid opnemen inzake het aanbodbeleid. Dat betekent dat in gebiedsgerichte processen waarvoor een bepaald beleidsniveau bevoegd is, de thematiek van de grootschalige detailhandel een belangrijk aandachtspunt moet vormen. Voorbeelden zijn de afbakeningsprocessen van de kleinstedelijke gebieden waar het de provincies toekomt om een gebiedsgerichte visie te ontwikkelen over het betrokken gebied.

Motivatie is dat de Vlaamse overheid de subsidiariteit op vlak van het ruimtelijk beleid wil respecteren en niet nodeloos in de plaats wil treden van andere beleidsniveaus die voor de behandeling van bepaalde dossiers beter geplaatst zijn.

3 UITGANGSPUNTEN VOOR HET AFWEGINGSKADER

Het afwegingskader dient om enerzijds voorstellen van een ontwikkelaar en/of een initiatiefnemer ter zake te beoordelen. De Vlaamse overheid wil hiervoor, vanuit een perspectief van een duurzame en kwaliteitsvolle beheersing van de ruimtelijke ordening, ruimte creëren/aanbieden. Anderzijds wordt het afwegingskader aangereikt aan de andere overheden in functie van de bevoegdheden die zij op dit vlak hebben op het niveau van de ruimtelijke planning en het vergunningenbeleid. Het afwegingskader is gebaseerd op volgende uitgangspunten.

- Het maakt deel uit van het generiek Vlaams ruimtelijk beleid. Het geldt dus voor heel het Vlaams grondgebied. Het levert een afwegingskader aan voor de beoordeling van de eigen activiteiten op vlak van de geschetste problematiek enerzijds en van de activiteiten van derden (ontwikkelaars, vastgoedmakelaars, initiatiefnemers, andere beleidsniveaus enz.). Dat betekent ook dat de andere beleidsniveaus elk vanuit hun specifieke kennis en bevoegdheden dit afwegingskader kunnen hanteren.
- Het afwegingskader is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en op ruimtelijke kwaliteit. Alle elementen van het afwegingskader moeten beide componenten inhouden. Het is niet in de eerste plaats gericht op het creëren van rechtszekerheid. Hiervoor gelden andere instrumenten (bijvoorbeeld planologische attesten, ruimtelijke uitvoeringsplannen).
- Het afwegingskader wil invulling geven aan de passage van het Vlaams regeerakkoord 'Vlaanderen 2009 - 2014' waarin het volgende wordt gesteld "wij stellen een duidelijke visie op over het 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 detailhandelszones 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 en het voorkomen van verdere lintbebouwing" (blz. 52).

Het afwegingskader hanteert de volgende functionele typologieën²:

- ✓ Solitaire winkel van 1.000 - 5.000 m²
- ✓ Solitaire winkel van > 5.000 m²
- ✓ Winkelconcentratie van 1.000 - 5.000 m²
- ✓ Winkelconcentratie van 5.000 - 15.000 m²
- ✓ Winkelconcentratie en shoppingcenter van > 15.000 m²
- ✓ Multifunctionele ontwikkeling (voornamelijk de mix van grootschalige detailhandel en recreatieve elementen)³

² Deze verdeling is afgeleid van de definitie op bladzijde 6 alsmede de bevindingen in het analyserapport.

³ Het verschil tussen een (super)grootschalige winkelconcentratie en multifunctionele ontwikkeling zit vooral in het aandeel van de winkelfuncties in het totale project. Als de winkelfunctie duidelijk overheerst is geen sprake van een multifunctionele ontwikkeling. In hoeverre de winkelfunctie overheerst kan afgeleid worden uit het aandeel in de totale oppervlakte (bijvoorbeeld > 60%) en het aandeel van de winkelfunctie duidelijk hoger ligt dan de aandelen van de verschillende andere functies afzonderlijk (bijvoorbeeld 40% detailhandel, 10% wonen, 10% kantoren, 10% recreatie, 10% gemeenschapsvoorzieningen).

- ✓ Tuincentrum, in agrarisch gebied (voor zover deze voldoet aan de criteria op de volgende bladzijde)
- De verdeling naar typen is vooral gebaseerd op het gegeven dat afwegingscriteria voor de verschillende typologieën minder sterk afhangen van de verschillende functionele concepten of verschijningsvormen, maar vooral van het verwachte bezoekersaantal en de mobiliteitsvorm van de bezoekers.
- De tuincentra zijn opgenomen als specifieke categorie, omdat deze qua verschijningsvorm en locatie-eisen afwijken van de andere typen en omdat het een actueel vraagstuk vormt binnen Vlaanderen. Wij hanteren hierbij een definitie overeenkomstig de definitie voor een in het agrarisch gebied vergunbaar tuinaanlegbedrijf⁴: tuincentra zijn in agrarisch gebied vaak ontstaan vanuit de verkoopactiviteiten van eigen kweek. Indien de kweek van planten primeert met als nevenactiviteit verkoop van eigen kweek, is er sprake van zone-eigen agrarische activiteiten. Indien de verkoop zich niet meer beperkt tot verkoop van eigen kweek en/of indien de verkoopsoppervlakte (voor publiek toegankelijke oppervlakte binnen en buiten) en de oppervlakte voor tijdelijke stockage en conditionering van planten op de bedrijfsite groter is dan de oppervlakte voor kweek die niet-toegankelijk is voor publiek, is er sprake van een tuincentrum. De aparte typologie voor tuincentra in dit afwegingskader is ook nodig omdat een wijziging van tuincentrum naar een andere handelszaak niet vanzelfsprekend is en qua ruimtelijke impact als een functiewijziging kan beschouwd worden.
- De dynamiek binnen de grootschalige detailhandel vereist dat de gehanteerde indeling naar type niet als dwingend wordt ervaren. Momenteel is al sprake van 'hybride' types, terwijl de voortschrijdende inzichten van de ondernemers dit fenomeen zal doen toenemen. Als werkwijze bij de toetsing van projecten aan het kader, wordt voorgesteld een project in te delen bij een type dat er het meest bij aansluit. Indien de logica dit vereist, kan bij een hybride type het afwegingskader behorende bij het standaardtype worden aangepast, mits deze afwijking het wezen van het afwegingskader voor dat type niet aantast.
- Het afwegingskader is flexibel van toepassing op ontwikkelingen met uiteenlopende verzorgingsgebieden. Bij grotere verzorgingsgebieden (ook gewest- of landsgrensoverschrijdend) wordt het afwegingskader toegepast op de effecten binnen dit gehele verzorgingsgebied.
- Het afwegingskader is toepasbaar voor verschillende soorten initiatieven. Deze hebben betrekking op zowel plannings- als vergunningsaspecten. Concreet kan het dus gaan om:
 - ✓ nieuwe locaties voor grootschalige detailhandel (plannen, projecten in een meer embryonale fase), alsmede vergunningsaanvragen in geëigende zones;
 - ✓ uitbreiding van bestaande grootschalige detailhandelsvestigingen (via een planologisch attest, via een principesaanvraag) zowel qua bebouwde als onbebouwde oppervlakte (bijvoorbeeld opslagruimte, parkeerplaatsen);
 - ✓ stedenbouwkundige vergunningen te verlenen in functie van vergunningsplichtige functiewijzigingen.Indien door een uitbreidingsaanvraag een bestaande vestiging in een ander grootschaligheidstype valt, dan moet deze ook worden behandeld conform het groter type. Dit kan betekenen dat de huidige locatie niet meer geschikt is als

⁴ Afgeleid vanuit het typevoorschrift voor gewestelijke RUP's, categorie voor gebiedsaanduiding 4 (Landbouw), goedgekeurd door de Vlaamse regering op 14 december 2007.

vestigingslocatie, bijvoorbeeld vanwege de toenemende mobiliteit. Een uitbreiding kan op grond hiervan worden afgewezen.

In functie van de bevoegdheidsverdeling voor planningsaspecten worden bijkomende oppervlakteklassen ingevoerd in de typologie van het afwegingskader.

- Het afwegingskader maakt een onderscheid tussen het formuleren van de principes voor een locatiebeleid (waar is het ruimtelijk verantwoord om nieuwe initiatieven en projecten voor grootschalige detailhandel in te planten) enerzijds en van inplantingsprincipes anderzijds (hoe kan een concrete plek op een kwalitatieve wijze ontwikkeld). Het locatiebeleid in functie van het creëren van aanbod heeft betrekking op de gebieden waar detailhandelsontwikkelingen zijn toegestaan en is beleidsgevoelig. De inplantingsprincipes zijn de randvoorwaarden voor een specifieke locatie en inplanting binnen de aangeboden zones en hebben meer betrekking op objectieve factoren als bereikbaarheid, parkeren, ruimtelijke kwaliteit enz.
- Het afwegingskader bevat ruimtelijke criteria. Hoewel er duidelijke verbanden kunnen worden gelegd tussen andere sectorale wetgevingen worden deze aspecten niet in het afwegingskader geïntegreerd. De verschillende andere wetgevingen blijven gelden en het afwegingskader wijzigt deze niet.
- Het afwegingskader bevat geen set van harde en éénduidig hanteerbare criteria waarmee een individueel 'project' bekeken kan worden. Het is een afweging tussen verschillende plussen en minnen van een voorstel en bevat dus ook enige interpretatie- en onderhandelingsruimte. Deze ruimte voor onderhandeling is in eerste plaats het gevolg van het aangeven welke ruimten in geen geval voor de inplanting van grootschalige detailhandel in aanmerking komen. Hiervoor worden enkele criteria van uitsluiting ontwikkeld. Voor de overblijvende ruimte worden positieve en negatieve afwegingscriteria opgesteld. In die zin dienen ook de verschillende afwegingscriteria geëvalueerd, gewaardeerd en gequoteerd aan de elementen van de relevante plannen in relatie tot de planningscontext.
- Het afwegingskader is dus op te vatten als een voldoende flexibel werkinstrument dat in staat moet zijn zich aan te passen aan een snel veranderende markt en typologieën. Het mag zeker niet te stringent worden opgevat of uitgewerkt. Het zal dan ook steeds interpretatieve vaardigheden van de beoordelende administratie vergen. Het is een instrument en een leidraad voor onderhandeling.
- De toepassing van het afwegingskader houdt steeds een waardering in ten opzichte van de huidige situatie. De resultaten geven de eventuele verbeterpunten aan. Dit doet geen afbreuk aan reeds geselecteerde detailhandelsconcentraties in provinciale ruimtelijke structuurplannen, doch kan wel een ontwikkelingsperspectief geven inzake inrichting van de betreffende detailhandelsconcentraties.

4 AFWEGINGSKADER EN SUBSIDIARITEIT

Zoals gesteld heeft Vlaanderen een hoog ambitieniveau inzake het uitstippelen van een beleid op vlak van grootschalige detailhandel. Dat betekent dat het een coherent en samenhangend beleid wil voeren terzake. Eén van de doelstellingen van het beleid inzake grootschalige detailhandel is echter ook dat elk beleidsniveau vanuit zijn expertise en mogelijke meerwaarde bijdraagt tot een kwalitatief aanbodbeleid. Dat betekent dat niet alle initiatieven en dossiers bij de Vlaamse overheid zullen terecht komen. In dit laatste geval maakt de Vlaamse overheid zelf geen keuzes. Zij kan echter steeds de andere beleidsniveaus helpen bij het hanteren van het afwegingskader. In het kader van de subsidiariteit is het daarom goed om eenduidig vast te leggen wanneer een bepaald beleidsniveau bevoegd is om uitspraken te doen.

4.1 Planningsinitiatieven

Planningsinitiatieven kunnen in eerste instantie voortkomen uit het aanbodbeleid van een bestuursniveau. Hierbij wenst een bestuursniveau pro-actief de vestigingsmogelijkheden te besturen en aan te duiden. Dit kan ook gekoppeld zijn aan een afbakeningsproces. Daarnaast kan een planningsinitiatief voortkomen uit de wens om de voorwaarden inzake de detailhandel binnen een concrete locatie vast te leggen, al of niet voortkomend uit een concrete markt vraag.

De bevoegdheidsverdeling houdt rekening met de ligging in of buiten stedelijkgebiedgemeenten en is afgestemd op de subsidiariteit zoals bepaald voor de verschillende categorieën van stedelijke gebieden in het RSV.

Dit heeft als voordelen dat per geografische eenheid slechts twee bestuurniveaus bevoegd zijn en dat gebiedsgericht de samenhang tussen de verschillende ruimtelijke structuren wordt bewaakt.

4.1.1 Gemeente

Als ondergrens met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling voor de grootschalige detailhandel hanteert de Vlaamse overheid een oppervlakte van 2.000, respectievelijk 5.000 m². Deze oppervlakten hebben betrekking op de resulterende bruto-vloeroppervlakte van de concentratie, exclusief parkeren. Onder de oppervlaktegrens van 2.000 m² meent de Vlaamse overheid dat de lokale overheid het best geplaatst is om het afwegingskader zelfstandig toe te passen. Voor tuincentra die beantwoorden aan de gegeven definitie geldt eveneens een oppervlaktegrens van 2.000 m² (oppervlakte toegankelijk voor publiek).

Projecten boven de 2.000 m² hebben een bovenlokaal verzorgingsgebied en vereisen daardoor een bovenlokale afweging. Hiervoor zijn de hogere besturen het best geplaatst respectievelijk in de kleinstedelijke gebieden (provincie) en de regionaal- en grootstedelijke gebieden (Vlaams gewest). Echter, indien een project groter dan 2.000 m² en kleiner dan 5.000 m² is gelegen binnen een 'centrumstad', dan passen deze oppervlaktes binnen de regionale centrumrol van

deze stad en kan de stad dus zelf de afwegingen maken, in overeenstemming met de uitsluitingcriteria en de waarderingslogica zoals beschreven in het afwegingskader. De centrumsteden komen overeen met de selectie van groot- en regionaalstedelijke gebieden in het huidige RSV.

De dienst Ruimtelijke Ordening past het afwegingskader integraal toe. Voor het onderdeel 'ontwrichtingstoets' adviseren we de gemeentelijke dienst Economie hieromtrent te laten adviseren en door deze dienst Economie de stappen 1 en 2 van de ontwrichtingstoets uit te (laten) voeren. Dit is echter door elke gemeente organisatorisch zelf vorm te geven.

4.1.2 Provincie

De expertise en de meerwaarde van de provincies liggen ongetwijfeld in de opmaak van de verschillende provinciale commercieel strategische plannen en in afbakeningsprocessen van de kleinstedelijke gebieden. Bedoeling is dat de provincie samen met de andere beleidsniveaus in deze processen voldoende aandacht schenkt aan de thematiek van de grootschalige detailhandel, hiernaar onderzoek verricht en op basis van de bevindingen van dit onderzoek de nodige ruimte binnen het kleinstedelijk gebied voorziet. Net zoals de gemeenten zullen de provincies steeds moeten handelen in overeenstemming met de uitsluitingcriteria en de waarderingslogica, naast het Vlaams ruimtelijk-economisch kader, zoals vervat in het afwegingskader. Dat betekent dat grootschalige detailhandelsvestigingen met een oppervlakte boven de 2.000 m² en tuincentra met een voor het publiek toegankelijke oppervlakte van meer dan 2.000 m², in gemeenten in het buitengebied en kleinstedelijke gebieden het onderwerp uitmaken van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplannen.

De dienst Ruimtelijke Ordening past het afwegingskader integraal toe. Voor het onderdeel 'ontwrichtingstoets' adviseren we de provinciale dienst Economie hieromtrent te laten adviseren en door deze dienst Economie de stappen 1 en 2 van de ontwrichtingstoets uit te (laten) voeren. Dit is echter door elke provincie organisatorisch zelf vorm te geven.

4.1.3 Vlaanderen

Het Vlaamse gewest bakent de regionaal- en grootstedelijke gebieden af en is dan ook het aangewezen niveau om het aanbodbeleid voor grootschalige detailhandel in deze gebieden te voeren. Omdat het functioneren en de impact van nieuwe grootschalige detailhandel kleiner dan 5.000 m² lokaal is ten opzichte van het stedelijke handelsapparaat als geheel, blijft de gemeente het meest geschikte niveau om hiervoor initiatieven te nemen.

De bevoegde instantie, in casu RWO, past het afwegingskader integraal toe voor detailhandelsontwikkelingen vanaf 5.000 m² en meer. Als vanuit RWO geoordeeld wordt dat een ontwrichting aan de orde zou kunnen zijn, en er dus een behoefte is aan een toets, dan wordt het Agentschap Ondernemen om een advies gevraagd. Dit advies betreft stap 1 en 2 van de ontwrichtingstoets (dit kan het Agentschap Ondernemen zelf uitvoeren of laten doen). Dit advies is niet bindend, omdat de toets slechts één element is van het afwegingskader. In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op de juridische implicaties van de adviesrol van het Agentschap in dezen.

4.1.4 Samenvatting

Tabel 2: Schema voorgestelde bevoegdheidsverdeling planinitiatief

	in kleinstedelijke en buitengebied gemeenten	in regionaalstedelijke en grootstedelijkgebied gemeenten
< 2.000m ²	gemeente	gemeente
2.000 < 5.000 m ²	provincie	gemeente
> 5.000 m ²	provincie	Vlaams gewest

In de praktijk zal de Vlaamse overheid, als gevolg van de overlegsituaties inzake planinitiatieven, betrokken zijn bij de meeste initiatieven boven de 5.000 m².

Onderstaande tabel vat de voorgaande principes samen per type detailhandel.

Tabel 3: bevoegdheidsverdeling (grootschalige) detailhandel

type (grootschalige) detailhandel	bevoegdheid
winkel (kleinschalig, solitair) kleiner dan 2.000 m ² BVO	afweging steeds op gemeentelijk niveau
winkel (grootschalig, solitair) 2.000 < 5.000 m ²	afweging op gemeentelijk niveau binnen centrumsteden (groot- en regionaalstedelijke gebiedsgemeenten) en provinciaal niveau binnen overige gemeenten
winkel (grootschalig, solitair) > 5.000 m ²	afweging op Vlaams niveau binnen centrumsteden (groot- en regionaalstedelijke gebiedsgemeenten) en provinciaal niveau binnen overige gemeenten
winkelconcentratie en shoppingcenter kleiner dan 2.000 m ²	afweging steeds op gemeentelijk niveau
winkelconcentratie en shoppingcenter 2.000 m ² < 5.000 m ²	afweging op gemeentelijk niveau binnen centrumsteden (groot- en regionaalstedelijke gebiedsgemeenten) en provinciaal niveau binnen overige gemeenten
winkelconcentratie en shoppingcenter > 5.000 m ²	afweging op Vlaams niveau binnen centrumsteden (groot- en regionaalstedelijke gebiedsgemeenten) en provinciaal niveau binnen overige gemeenten
multifunctionele ontwikkeling > 5.000 m ²	afweging op Vlaams niveau binnen centrumsteden (groot- en regionaalstedelijke gebiedsgemeenten) en provinciaal niveau binnen overige gemeenten
Tuincentrum (met een voor het publiek toegankelijk oppervlakte < 2.000m ²)	afweging op gemeentelijk niveau

type (grootschalige) detailhandel	bevoegdheid
Tuincentrum (met een voor het publiek toegankelijk oppervlakte > 2.000m ²)	afweging op Vlaams niveau binnen centrumsteden (groot- en regionaalstedelijke gebiedsgemeenten) en provinciaal niveau binnen overige gemeenten

4.2 Planologische attesten

Voor de beoordeling van planologische attesten wordt de voorgestelde bevoegdheidsverdeling voor planningsinitiatieven doorgetrokken.

4.2.1 Gemeente

Planologische attesten die betrekking hebben op een aanvraag tot uitbreiding en waarvan het gevolg is dat de totale bruto-vloeroppervlakte onder de 5.000 m² blijft in centrumsteden (groot- en regionaalstedelijke gebiedsgemeenten) en onder de 2.000 m² in de overige gemeenten, worden door de gemeente beoordeeld.

Voor tuincentra – volgens de gegeven definitie - ligt de bovengrens steeds op 2.000 m².

De dienst Ruimtelijke Ordening past het afwegingskader integraal toe. Voor het onderdeel 'ontwrichtingstoets' adviseren we de dienst Economie hieromtrent te laten adviseren en hierdoor de stappen 1 en 2 van de ontwrichtingstoets uit te (laten) voeren. Dit is echter door elke gemeente organisatorisch zelf vorm te geven.

4.2.2 Provincie

De provincie beoordeelt planologische attesten die betrekking hebben op een aanvraag tot uitbreiding in buitengebiedgemeenten en kleinstedelijk gebiedsgemeenten en waarvan het gevolg is dat de totale bruto-vloeroppervlakte meer wordt dan 2.000 m² (5.000 m² excl. oppervlakte voor kweek in geval van tuincentra).

De dienst Ruimtelijke Ordening past het afwegingskader integraal toe. Voor het onderdeel 'ontwrichtingstoets' adviseren we de dienst Economie hieromtrent te laten adviseren en hierdoor de stappen 1 en 2 van de ontwrichtingstoets uit te (laten) voeren. Dit is echter door elke provincie organisatorisch zelf vorm te geven.

4.2.3 Vlaanderen

Planologische attesten die betrekking hebben op een aanvraag tot uitbreiding in regionaal of grootstedelijk gebiedsgemeenten en waarvan het gevolg is dat de totale bruto-vloeroppervlakte meer wordt dan 5.000 m² worden steeds door de Vlaamse overheid beoordeeld.

De bevoegde instantie, in casu RWO voor detailhandelsontwikkelingen vanaf 5.000 m² en meer, past het afwegingskader integraal toe. Als vanuit RWO geoordeeld wordt dat een ontwrichting aan de orde zou kunnen zijn, en er dus een behoefte is aan een toets, dan wordt het Agentschap Ondernemen om een advies gevraagd. Dit advies betreft stap 1 en 2 van de ontwrichtingtoets (dit kan het Agentschap Ondernemen zelf uitvoeren of laten doen). Dit advies is niet bindend, omdat de toets slechts één element is van het afwegingskader. In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op de juridische implicaties van de adviesrol van het Agentschap in dezen.

4.3 Vergunningen

De vergunningen worden afgeleverd op gemeentelijk niveau.

Rekening houdend met de doelstellingen – onder andere locatiebeleid en het tegengaan van verlinting – is er een grijze zone wat betreft de vergunbaarheid van grootschalige detailhandel in woongebieden en gebieden met een bestemming als bedrijventerreinen.

Woongebieden en gebieden voor wonen en landbouw zijn ook bestemd voor aan het wonen verwante voorzieningen, waaronder detailhandel. Het typevoorschrift voor woongebieden vermeld toelichtend ook 'grootschalige detailhandel'.⁵ Overeenkomstig art. 4.4.9. van de Codex Ruimtelijke Ordening kan dit worden doorgetrokken voor alle woonbestemmingen in plannen van aanleg of het gewestplan. Het typevoorschrift stelt wel dat dergelijke handelingen toegelaten voor zover ze wat schaal en ruimtelijke impact betreft verenigbaar zijn met de omgeving.

Daarbij moet ten minste aandacht worden besteed aan:

- de relatie met de in de omgeving aanwezige functies;
- de invloed op de omgeving wat betreft het aantal te verwachten gebruikers, bewoners of bezoekers;
- de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid;
- de relatie met de in de omgeving van het woongebied vastgelegde bestemmingen;
- de bestaande of gewenste woondichtheid;
- de inpassing in de omgeving.

Met uitzondering van specifiek regionale bedrijventerreinen voor detailhandel, stellen de typevoorschriften voor (regionale) bedrijventerreinen dat (louter) detailhandel uitgesloten is. Met toepassing van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen zijn evenwel functiewijzigingen van bedrijfsgebouwen naar detailhandel mogelijk. Dit voorzover voldaan is aan een aantal criteria, waaronder dat er in de ruimere omgeving nog gebouwen voor komen met een vergunde functie 'handel' en op het industriegebied (met meer dan drie bedrijven) in kwestie meer dan 50% van de bedrijven op het industriegebied een vergunde hoofdfunctie handel hebben.

⁵ Bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Er is momenteel geen eenduidige richtlijn om het vergunningenbeleid binnen deze vrij ruime bepalingen verder te stroomlijnen. Het afwegingskader kan hiertoe een aanknopingspunt vormen. Dit betekent dat het afwegingskader gehanteerd moet worden bij de beoordeling van vergunningsaanvragen, tenzij de vergunningsaanvraag in een RUP ligt dat werd opgemaakt met toepassing van het afwegingskader.

Teneinde het vergunningenbeleid te stroomlijnen overeenkomstig het afwegingskader en voorgestelde subsidiariteit inzake planinitiatieven, **kan overwogen worden** om ook voor de inplanting van grootschalige detailhandelsvestigingen met een oppervlakte vanaf 2.000 m², respectievelijk 5.000 m², bruto-vloeroppervlakte steeds een herbestemming door te voeren, via een op te maken ruimtelijk uitvoeringsplan.

In paragraaf 8.1.3. wordt verder in gegaan op de doorwerking van het afwegingskader in de vergunningsprocedure.

De vergunningverlenende instantie kan oordelen dat een ontwrichting aan de orde zou kunnen zijn, en er dus een behoefte is aan een toets. Dit zal alleen aan de orde kunnen zijn indien er geen RUP is opgemaakt met behulp van het afwegingskader. In dat geval kan de Dienst Ruimtelijke ordening (binnen de provincies of steden en gemeenten), respectievelijk RWO, de diensten Economie (binnen de provincies of steden en gemeenten), respectievelijk het Agentschap Ondernemen om een advies vragen. Een en ander zoals is beschreven bij de 'Planningsinitiatieven' en bij de 'Planologische attesten' binnen de paragrafen 4.1 en 4.2.

4.4 Administratieve beroepsprocedure

Het afwegingskader wijzigt de regelgeving inzake de beroepsprocedures niet. Dat betekent dat alle bepalingen van de Vlaamse codex met betrekking tot mogelijk in te stellen beroepsprocedures van kracht zijn. De provincies en de Vlaamse overheid zullen dus op dat vlak hun toegekende taken en verantwoordelijkheden moeten opnemen.

5 OPBOUW EN BESPREKING VAN HET AFWEGINGSKADER

Het afwegingskader bespreekt drie volgordelementen:

- de uitsluitingcriteria
- de positieve en negatieve afwegingscriteria
- de inrichtingsprincipes

De wijze (en volgorde) waarop deze elementen worden toegepast op planningsinitiatieven en op concrete dossiers, wordt schematisch weergegeven in hoofdstuk 6.

5.1 Uitsluitingcriteria

5.1.1 Nieuwe projecten (exclusief de projecten die binnen het juridische kader perfect vergunbaar zijn) of planinitiatieven

Bij het opstellen van de uitsluitingcriteria is geredeneerd vanuit het Vlaams beleidsniveau. Bepaalde (uitsluiting)criteria zijn internationaal ontwikkeld. Zij worden binnen de Vlaamse beleidsruimte als niet onderhandelbaar beschouwd.

De ontwikkeling van nieuwe grootschalige detailhandel wordt in gebieden die aan deze criteria beantwoorden, uitgesloten. Deze uitsluitingscriteria zijn opgenomen in onderstaande tabel. Zij zijn eenduidig te definiëren op kaart.

Planningsinitiatieven voor grootschalige detailhandel, gelegen in één van de gebieden die vallen onder de uitsluitingcriteria, hebben in principe geen kans om te worden goedgekeurd. Het heeft dus geen zin dat een ontwikkelaar/initiatiefnemer een dossier opstelt voor een project, gelegen in de gebieden die vallen onder de uitsluitingscriteria.

Tabel 4: Uitsluitingscriteria

Natuur				
vogelrichtlijngebied				
habitatrichtlijngebied				
gebied vallend onder verdrag van RAMSAR				
ruimtelijke kwetsbare gebieden ⁶				
landschap				
werelderfgoed UNESCO gelegen buiten de afgebakende of nog af te bakenen stedelijke gebieden				
beschermd landschap				
ankerplaats				
landbouw				
bouwwrij agrarisch gebied				
ontsluiting				
gebieden binnen een bandbreedte van 1 km langsheen beide zijden van autowegen en primaire wegen categorie I (uitgezonderd binnen de afgebakende of nog af te bakenen stedelijke gebieden) en die slechts via de auto worden ontsloten (monomodale ontsluiting)				
andere				
in (afgebakend) havengebied				
in militaire gebieden niet in of aansluitend bij de stedelijke gebieden of niet gelegen in stedelijke netwerken				
risicozones voor overstromingen (KB 23/03/2007)				

5.1.2 Uitbreidingen van bestaande individuele grootschalige detailhandelsvestigingen

Het gaat om uitbreidingen van zowel bestaande individuele grootschalige detailhandelsvestigingen als individuele detailhandelsvestigingen die door hun geplande uitbreiding gaan vallen onder de definitie van grootschalige detailhandelsvestigingen. De uitbreidingen kunnen zowel bestaan op nieuwe bebouwing of op nieuwe open ruimte inname voor niet bebouwde functies die samenhangen met de vestiging (parking, buffer, opslagruimte in open lucht enz.).

Er zijn op dit vlak geen uitsluitingscriteria. Indien de uitbreiding echter (deels) gelegen is in één van de gebieden die vallen onder één van de uitsluitingscriteria, dan vormt dit wel een zeer negatief afwegingscriterium (zie 3.3.).

5.1.3 Vergunningsplichtige functiewijzigingen

Bij een aanvraag van de functiewijziging van een bestaand vergund gebouw naar een vestiging van grootschalige detailhandel en voor zover deze functiewijziging vergunningsplichtig is, gelden dezelfde uitsluitingscriteria. Dat betekent dat bijvoorbeeld een functiewijziging van een bestaand vergund gebouw, gelegen in een bouwwrij agrarisch gebied naar een vestiging van grootschalige detailhandel, onbespreekbaar is.

Het afwegingskader is er immers niet op gericht om nieuwe solitaire grootschalige detailhandelsvestigingen in waardevolle open ruimte gebieden aan te moedigen.

Dat geldt voor alle gehanteerde typologieën.

⁶ De ruimtelijk kwetsbare gebieden zijn gedefiniëerd in de Vlaamse codex ruimtelijke ordening artikel 1.1.2., 10°.

5.2 Positieve en negatieve afwegingscriteria

Bij de zoektocht naar ruimte voor mogelijke ontwikkelingen van grootschalige detailhandel, voortkomend uit het aanbodbeleid of uit andere initiatieven, kunnen vanuit de gewenste ruimtelijke structuur zowel uitsluitingcriteria als (al dan niet sterk) positieve of negatieve aandachtspunten worden aangebracht. De positieve aanknopingspunten hebben in belangrijke mate te maken met de realisatie van de planningscontext, de optie om een nabij en goed bereikbaar aanbod aan voorzieningen voor de consument te ontwikkelen. In tweede orde (inzake bedrijvigheid) is rekening gehouden met de rechtszekerheid voor de aanbiedende partijen op de markt. De uitsluitingcriteria en negatieve aanknopingspunten hebben te maken met de optie om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen te beheersen en ruimte te vrijwaren voor andere ruimtevragers.

5.2.1 Nieuwe projecten of planinitiatieven

Nieuwe projecten of planinitiatieven inzake grootschalige detailhandel (vanaf 1.000 m² BVO) moeten steeds worden getoetst aan de hieronder beschreven afwegingscriteria, ongeacht de juridische bestemming waarin zij volgens een plan van aanleg zouden zijn gelegen. Enkel in RUP's die zijn opgemaakt met toepassing van deze afwegingscriteria en in gebieden die vallen onder het typevoorschrift 'specifiek regionaal bedrijventerrein voor detailhandel' vervalt de toetsing op het niveau van projecten.

5.2.1.1 Afwegingscriteria

De gebieden die niet vallen onder één van de vorige uitsluitingcriteria, zijn op Vlaams niveau onderhandelbare afwegingscriteria. Uiteraard zijn een aantal afwegingscriteria belangrijker dan andere. Dit zijn de '**positieve afwegingscriteria**'.

In tegenstelling tot de voorgaande uitsluitingcriteria, wordt de waardering van de afwegingscriteria verder verfijnd en gedifferentieerd op basis van een voorgestelde typologie.

De verdeling naar typen is vooral gebaseerd op het gegeven dat afwegingscriteria voor de verschillende typologieën minder sterk afhangen van de verschillende functionele concepten of verschijningsvormen, maar vooral van het verwachte bezoekersaantal en de mobiliteitsvorm van de bezoekers. De tuincentra zijn opgenomen als specifieke categorie, omdat deze qua verschijningsvorm en locatie-eisen afwijken van de andere typen en omdat het een actueel vraagstuk vormt binnen Vlaanderen.

Naast de positieve afwegingscriteria, zijn er ook criteria die **negatief** worden gewaardeerd. Deze negatieve criteria vormen op zichzelf geen grond voor uitsluiting (zoals de uitsluitingcriteria), maar dienen voor een project wel slechts in beperkte mate voor te komen. Daarnaast dienen zij voldoende te worden gecompenseerd door positieve criteria.

Ook deze negatieve criteria worden verder verfijnd en gedifferentieerd op basis van een voorgestelde typologie.


In de onderstaande figuur is de koppeling gemaakt tussen functionele typen, de bijbehorende verschijningsvormen (slechts ter verduidelijking) en de positieve en negatieve afwegingscriteria.


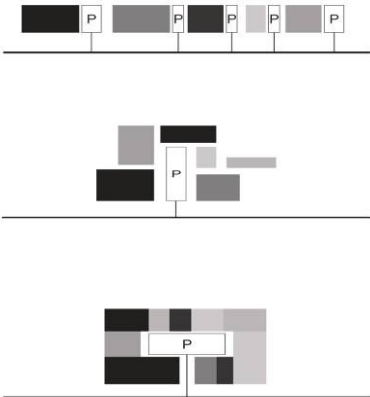
Voor alle duidelijkheid wordt gesteld dat de Vlaamse overheid de inplanting van solitaire grootschalige detailhandelsvestigingen in de open ruimte niet aanmoedigt. Dat betekent uiteraard niet dat aanvragen voor dergelijke vestigingen niet kunnen voorkomen.


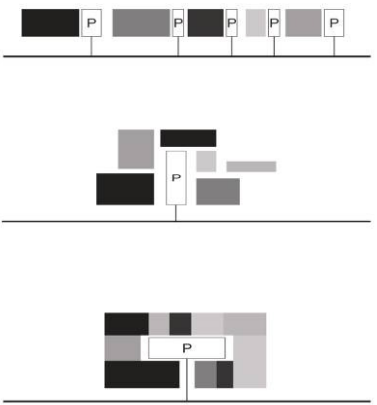
Bij toepassing van het beoordelingskader moet rekening gehouden worden met gepland beleid. Zo kan bijvoorbeeld de voorgenomen realisatie van een nieuwe treinstopplaats mee als positief element beschouwd worden, ook al is deze stopplaats er momenteel niet. Tegelijk moeten evenwel ook het statuut van de betreffende beleidsplannen en de voorziene timing van uitvoering van het plan enerzijds en realisatie van de detailhandelsontwikkeling anderzijds in de overweging meespelen.


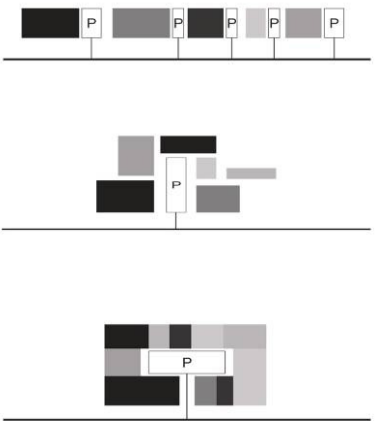
Tabel 5: Positieve en negatieve beoordelingscriteria


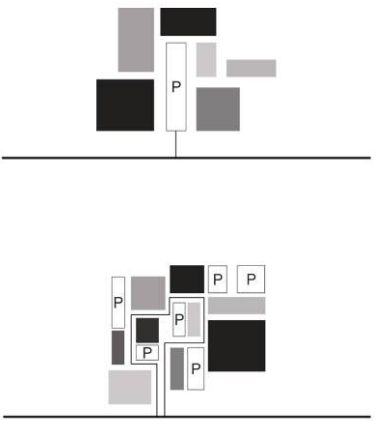
Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Beoordelingsfactoren
<p>Algemeen geldend voor alle typen grootschalige detailhandel</p>		<p>Positieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ nabij trajecten en (tram)haltes openbaar vervoer (De Lijn). ■ in of aansluitend bij een bestaande (feitelijke) concentratie grootschalige detailhandel. ■ concordant met provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen en de vooropgestelde visies. ■ draagt bij tot gewenste/ bestaande herstructureringsprocessen; er is sprake van (her)gebruik van reeds bebouwde/leegstaande terreinen of gebouwen; draagt bij aan de uitvoering van een uitdovingsbeleid (herlocalisatie). <p>Negatieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ nabij gebieden van het natura 2000 netwerk; gebieden deel uitmakend van het IVON ■ binnen relictzones; landschappelijk waardevolle gebieden in GWP, APA, BPA of RUP; archeologische reservaten (o.a. Chartreusegebied Brugge, Steen Antwerpen); in rust- en stiltegebied ■ in herbevestigd agrarisch gebied ■ voorliggend aan structurele gebieden voor landbouw, voor bos, voor overig groen, voor reservaat en natuur, of voor ontginning of waterwinning, buiten de afbakening van de stedelijke gebieden (verlinting) ■ bestemmingen met culturele, historische en/of esthetische waarde ■ binnen het risicogebied van een groot SEVESO-bedrijf (drempel 1 en 2) of van een locatie aangeduid als potentiële locatie voor een dergelijk bedrijf, voor zover onderzoek uitwijst dat dit inderdaad een risico vormt ■ ontsluiting (deels) langs lokale wegen doorheen woonomgeving ■ het project leidt tot een bestendige ontwrichting van het ruimtelijk en maatschappelijk weefsel in een bestaand kern(winkel)gebied



Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Beoordelingsfactoren
		<p>Bijkomende negatieve beoordelingsfactoren bij uitbreidingsvragen van bestaande detailhandelszaken (cfr. uitsluitingscriteria voor nieuwe vestigingen)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ in vogelrichtlijngebied, habitatrictlijngebied, gebied vallend onder verdrag van RAMSAR, ruimtelijke kwetsbare gebieden ■ in werelderfgoed UNESCO (buiten de afgebakende of nog af te bakenen stedelijke gebieden), beschermd landschap of ankerplaats ■ in bouwvrij agrarisch gebied ■ gebieden binnen een bandbreedte van 1 km langsheen beide zijden van autowegen en primaire wegen categorie I (uitgezonderd binnen de afgebakende of nog af te bakenen stedelijke gebieden) en die slechts via de auto worden ontsloten (monomodale ontsluiting) ■ in (afgebakend) havengebied ■ in militaire gebieden niet in of aansluitend bij de stedelijke gebieden of niet gelegen in stedelijke netwerken ■ risicozones voor overstromingen (KB 23/03/2007)
<p>Solitaire winkel 1.000 – 5.000 m² BVO</p>		<p>Positieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ligt binnen woongebied; binnen afgebakende of nog af te bakenen grootstedelijk of regionaalstedelijk gebied; kleinstedelijk gebied; in of aansluitend bij een hoofddorp in het buitengebied. ■ nabij multimodaal ontsloten knooppunt (primaire/ secundaire wegen + station); nabij station (straal van 1 km); nabij secundaire weg; trajecten en (tram)haltes openbaar vervoer (De Lijn). <p>Negatieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ligt binnen woongebied met een landelijk karakter

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Beoordelingsfactoren
<p>Solitaire winkel > 5.000 m² BVO</p>		<p>Positieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> vooral binnen afgebakende of nog af te bakenen grootstedelijk of regionaalstedelijk gebied; kleinstedelijk gebied; nabij multimodaal ontsloten knooppunt (primaire/ secundaire wegen + station); nabij station (straal van 1 km); nabij secundaire weg; nabij primaire weg (buiten de bandbreedte opgegeven bij de uitsluitingscriteria); trajecten en (tram)haltes openbaar vervoer (De Lijn). <p>Negatieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ligt binnen woongebied met een landelijk karakter; in of aansluitend bij een hoofddorp in het buitengebied
<p>Winkelconcentratie en shoppingcenter tussen 1.000 en 5.000 m²</p>		<p>Positieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ligt binnen woongebied; binnen afgebakende of nog af te bakenen grootstedelijk of regionaalstedelijk gebied; kleinstedelijk gebied; in of aansluitend bij een hoofddorp in het buitengebied. nabij multimodaal ontsloten knooppunt (primaire/ secundaire wegen + station); nabij station (straal van 1 km); nabij secundaire weg; trajecten en (tram)haltes openbaar vervoer (De Lijn). <p>Negatieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ligt binnen woongebied met een landelijk karakter.

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Beoordelingsfactoren
		
<p>Winkelconcentratie en shoppingcenter tussen 5.000 en 15.000 m²</p>		<p>Positieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> vooral binnen afgebakende of nog af te bakenen grootstedelijk of regionaalstedelijk gebied; evt. kleinstedelijk gebied. nabij multimodaal ontsloten knooppunt (primaire/ secundaire wegen + station); nabij station (straal van 1 km); nabij secundaire weg; nabij primaire weg (buiten de bandbreedte opgegeven bij de uitsluitingscriteria); trajecten en (tram)haltes openbaar vervoer (De Lijn). <p>Negatieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ligt binnen woongebied met een landelijk karakter; in of aansluitend bij een hoofddorp in het buitengebied.

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Beoordelingsfactoren
		
<p>Winkelconcentratie en shoppingcenter vanaf 15.000 m²</p>		<p>Positieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ vooral binnen afgebakende of nog af te bakenen grootstedelijk of regionaalstedelijk gebied. ■ vooral multimodaal ontsloten knooppunt (primaire/ secundaire wegen + station); nabij station (straal van 1 km); nabij secundaire weg; eventueel nabij primaire weg (buiten de bandbreedte opgegeven bij de uitsluitingscriteria); trajecten en (tram)haltes openbaar vervoer (De Lijn). <p>Negatieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ligt binnen woongebied, woonuitbreidingsgebied, woonreservegebied; woongebied met landelijk karakter. ■ in of aansluitend bij een hoofddorp in het buitengebied.

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Beoordelingsfactoren
		
Multifunctionele ontwikkeling		<p>Positieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ gelegen binnen de bestemming 'gebied voor stedelijke ontwikkeling'. ■ ligt binnen afgebakende of nog af te bakenen grootstedelijk of regionaalstedelijk gebied; kleinstedelijk gebied. ■ nabij multimodaal ontsloten knooppunt (primaire/ secundaire wegen + station); nabij station (straal van 1 km); nabij secundaire weg; nabij primaire weg (buiten de bandbreedte opgegeven bij de uitsluitingscriteria); trajecten en (tram)haltes openbaar vervoer (De Lijn). <p>Negatieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ligt binnen woongebied met landelijk karakter. ■ in of aansluitend bij een hoofddorp in het buitengebied.

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Beoordelingsfactoren
Tuincentrum < 5.000 m ²		<p>Positieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ligt binnen afgebakend of nog af te bakenen kleinstedelijk gebied. ■ bij trajecten en (tram)haltes openbaar vervoer (De Lijn). <p>Negatieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ontsluiting (deels) langs lokale wegen doorheen woonomgeving
Tuincentrum > 5.000 m ²		<p>Positieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ nabij multimodaal ontsloten knooppunt (primaire/ secundaire wegen + station); nabij station (straal van 1 km); nabij secundaire weg; nabij primaire weg (buiten de bandbreedte opgegeven bij de uitsluitingscriteria); trajecten en (tram)haltes openbaar vervoer (De Lijn). <p>Negatieve beoordelingsfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ligt binnen woongebied met een landelijk karakter; in of aansluitend bij een hoofddorp in het buitengebied

We menen dat een slechte score op een bepaald preferent criterium, nog niet hoeft te leiden tot uitsluiting van een voorstel, indien dit voorstel goed scoort op enkele andere criteria. Het zijn aandachtspunten bij een onderhandeling van een project waarbij op voorhand kan worden gesteld in welke mate zij positief dan wel negatief zullen doorwegen en als dusdanig de onderhandelingsruimte verruimen dan wel inperken.

Dit betekent ook dat het afwegingskader geen blokkade vormt voor de in het analyserapport geconstateerde toenemende vraag van detaillisten naar solitaire winkelpanden op goed bereikbare locaties. Het afwegingskader geeft wel aan waar in ruimtelijk opzicht de voorkeuren naar uitgaan, waarbij met name het uitgangspunt van bescherming van de open ruimte sturend is. Maar de werking met positieve en negatieve factoren sluit weloverwogen afwijkingen niet uit.

Belangrijk is dat men kan komen tot een soort van 'eindconclusie' bij het toepassen van de afwegingscriteria. Deze 'handvatten' zijn aanwijzingen en zullen nooit eenduidig en definitief zijn. Steeds zijn interpretatieve vaardigheden vereist.

Volgende handvatten bij de beoordeling kunnen worden meegegeven.

- Het is belangrijk dat zo min mogelijk wordt gescoord op de 'negatieve afwegingscriteria'.
- Eveneens is het belangrijk om na te gaan op welke 'positieve afwegingscriteria' negatief wordt gescoord
- Anderzijds is het belangrijk dat zoveel mogelijk wel wordt gescoord op de 'positieve afwegingscriteria'.
- Tot slot kan de remedieerbaarheid worden nagegaan van de negatieve scores.

In het onderstaande worden de afwegingscriteria verder uitgewerkt.

Gebieden in of rondom natura 2000 gebieden

Vanuit Europees perspectief is het de bedoeling een natuurlijk netwerk te ontwikkelen. Dit natura 2000 netwerk wordt opgebouwd uit habitatrictlijngebieden (SBZ-H) en vogelrichtlijngebieden (SBZ-V). Om de ontwikkelingsmogelijkheden van een dergelijk netwerk te vrijwaren moet ook een negatieve beïnvloeding van activiteiten, gelegen buiten de gebieden van dit netwerk, maximaal worden vermeden.

Overeenkomstig art. 36ter van het decreet natuurbehoud moet elke betekenisvolle aantasting van typen habitats en soorten vermeld in bijlagen II, III en IV van dat decreet worden voorkomen. Elk plan dat of vergunningsplichtige activiteit die dergelijke aantasting kan inhouden, moet het onderwerp zijn van een passende beoordeling. "Nabij" of "rondom" natura 2000 gebieden kan niet in een algemene (afstands)regel worden gevat. Of aantasting mogelijk is, en dus een passende beoordeling wenselijk is, kan enkel door expertbeoordeling per geval worden ingeschat.

Harde verstedelijkingsprocessen zoals de inplanting van grootschalige detailhandel veroorzaken een sterke dynamiek. De kans dat dergelijke ontwikkelingen een negatieve impact hebben op de nabijgelegen speciale beschermingszones is dan ook vrij hoog. Als een passende beoordeling wenselijk wordt geacht (vanuit expert beoordeling), kan gesteld worden dat de wenselijkheid van het voorgenomen plan of project voor grootschalig detailhandel dan ook laag tot zeer laag is. Indien toch wordt verder gegaan, zullen ze hoe dan

ook aan een doorgedreven beoordeling worden onderworpen en moet de beoordeling de kans op betekenisvolle aantasting uitsluiten.

Gebieden deel uitmakend van het IVON

Het beleid voor de gebieden die deel uitmaken van het integraal verwevings- en ondersteunend netwerk (IVON), is in eerste instantie gericht op het geven van bijkomende kansen aan natuurontwikkeling op voorwaarde dat andere functie zoals landbouw, recreatie, bosbouw enz. niet in het gedrang komen. Het IVON bestaat uit natuurverbindingsgebieden en natuurverwevingsgebieden.

- Natuurverbindingsgebieden zijn van belang voor de migratie van dieren en planten tussen de gebieden die deel uitmaken van het Vlaams ecologisch netwerk. Het beleid is erop gericht om deze verbindingfunctie te vrijwaren en te verbeteren.
- Natuurverwevingsgebieden sluiten vaak aan bij de gebieden van het Vlaams ecologisch netwerk en vormen op deze manier een beschermende buffer voor deze meest waardevolle natuurlijke gebieden. Het beleid wil de nodige maatregelen nemen om er de bestaande natuurlijke waarden te beschermen en de biologische diversiteit te beschermen.

Uit wat voorgaat blijkt duidelijk dat harde verstedelijkingsprocessen in de gebieden van het IVON geen plaats hebben. Een planinitiatief voor grootschalige detailhandel in deze gebieden wordt dan ook negatief tot zeer negatief beoordeeld.

Relictzones

Relictzones zijn gebieden met een grote dichtheid aan punt- of lijnrelicten, zichten en ankerplaatsen en zones waarin de connectiviteit tussen de waardevolle landschapselementen belangrijk is voor de gehele landschappelijke waardering. De aanduiding gebeurt maximalistisch, doch zonder scherpe grenzen te definiëren. Het betreft relictzones van het traditioneel landschap, dit wil zeggen dat het gebieden betreft met een hoge erfgoedwaarde doordat het landschap slechts beperkt is aangetast door grootschalige ingrepen na de industriële revolutie.

Het beleid heeft tot doel de kwaliteit van de open ruimte maximaal te vrijwaren. De traditionele eigenheid of cultuurhistorische identiteit van deze open ruimte vormt hierin een belangrijk aspect. Harde verstedelijkingsprocessen die de samenhang in het landschap verstoren en gebieden met een cultuurhistorische identiteit bedreigen, zijn niet gewenst en worden dan ook als negatief beoordeeld. Ontwikkelingen die door hun functionele invulling van het traditioneel erfgoed het voortbestaan ervan verzekeren kunnen evenwel soms positief worden gewaardeerd. Belangrijke voorwaarde blijft evenwel dat ook de ruimtelijke dynamiek op korte en langere termijn maximaal aansluit bij de bestaande dynamiek van het omliggend landschappelijk relictgebied.

Landschappelijk waardevolle gebieden volgens het gewestplan, een APA, een BPA of een ruimtelijk uitvoeringsplan (gewestelijk, provinciaal, gemeentelijk)

Telkenmale betreft het een overdruk over landelijke gebieden. De basisbestemming of grondkleur kan, maar hoeft daarom nog niet als kwetsbaar gebied geselecteerd te zijn volgens het decreet. Ook landbouwgebieden zijn als

dusdanig aangeduid. Het beleid is er op gericht de open ruimte maximaal te vrijwaren. Dit geldt des te meer voor de kwalitatief waardevolle open ruimten.

Volgens de voorschriften bij de gewestplannen (zie o.a. K.B. van 28 december 1972) gelden voor de landschappelijke waardevolle gebieden bepaalde beperkingen met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen. Gelijkaardige omschrijvingen zijn van toepassing voor gebieden die als dusdanig zijn aangeduid in algemene en bijzondere plannen van aanleg. Het betreft telkenmale open ruimte met een bepaalde waarde.

Stedelijke ontwikkelingen zoals projecten voor grootschalige detailhandel hebben een dynamiek die contrasteert met deze van het open landelijk gebied en zijn daarom weinig gewenst. Nieuwe initiatieven die deze gebieden aantasten, zullen dan ook negatief worden beoordeeld.

Archeologische reservaten

De afbakening van archeologische reservaten is een gebiedsgerichte implementatie van het Europees verdrag van Malta ⁷. In dergelijke reservaten is het de bedoeling sporen en structuren te bewaren in hun oorspronkelijke context.

Landbouwactiviteiten worden door dergelijke beschermingsmaatregelen niet belemmerd. Stedelijke projecten zoals inplantingen van grootschalige detailhandel zijn in principe mogelijk, maar er is een sterk voorbehoud. Vergraving, openstelling en contextwijziging kunnen een sterk negatieve invloed hebben. Dergelijke grootschalige projecten worden daarom als negatief tot sterk negatief beoordeeld.

Rust- en stiltegebieden

Stiltegebieden zijn al sinds verschillende jaren opgenomen in het leefmilieubeleid van de Vlaamse regering. Het klassiek geluidshinderbeleid heeft tot doel het geluid in de leefomgeving zoveel mogelijk te beperken. Er zijn evenwel gebieden waar het geluid, of beter de stilte, dermate kenmerkend en uniek is dat ze speciale bescherming en bijzonder 'onderhoud' rechtvaardigen. Deze gebieden kunnen zowel stedelijk als landelijk zijn. Stilte betekent hierbij niet de totale afwezigheid van geluid, wel de afwezigheid van een ongewenst (omgevingsvreemd) geluid.

Om de dynamiek van deze gebieden beperkt te houden is het aangewezen geen nieuwe grootschalige stedelijke ontwikkelingen toe te laten. Projecten van grootschalige detailhandel (veelal met een toename van de verkeersdruk) zijn dan ook niet gewenst in deze gebieden.

Op dit ogenblik is slechts één gebied aangeduid met een specifieke projectwerking (Dender - Mark). Naar de toekomst kunnen ook andere gebieden worden aangeduid omwille van hun uniciteit en waarde in het geluidslandschap van Vlaanderen.

⁷ Op dit ogenblik ligt het ontwerp van decreet voor dat dit verdrag moet ratificeren.

Herbevestigde agrarische gebieden

De herbevestigde agrarische gebieden zijn gebieden die recent voor landbouwactiviteiten werden gereserveerd in het buitengebied. Deze herbevestiging is het resultaat van een lang en intensief proces waar diverse open ruimte gebruikers bij betrokken waren.

Zowel de maatschappelijke wens om de mogelijkheden tot eigen voedselproductie duurzaam te vrijwaren als de wens om de (landelijke) open ruimte te vrijwaren liggen hieraan ten grondslag.

Met het afwegingskader is het niet de bedoeling de gemaakte afspraken in vraag te stellen en de rechtszekerheid van de landbouwsector opnieuw op de helling te zetten. Nieuwe grootschalige stedelijke ontwikkelingen die deze vorm van gebruik van de open ruimte bedreigen, zijn dan ook weinig gewenst.

Voorliggend aan structurele gebieden voor landbouw, voor bos, voor overig groen, voor reservaat en natuur, of voor ontginning of waterwinning, buiten de afbakening van de stedelijke gebieden

Grootschalige detailhandelsontwikkelingen langs uitgeruste weg, maar voorliggend aan structurele gebieden met een openruimtebestemming, leiden veelal tot (verdere) verlinting in het buitengebied. Dit moet voorkomen worden. Daarom wordt een ontwikkeling met achterliggend dergelijke openruimtebestemming negatief beoordeeld, voorzover de achterliggende bestemming een structureel onderdeel van de open ruimte uitmaakt en de ontwikkeling buiten de afbakening van een stedelijk gebied ligt. Indicatief kan worden aangegeven dat sprake is van een structureel deel van de open ruimte, als het een bestemming voor landbouw, bos, overig groen, reservaat en natuur, of voor ontginning of waterwinning betreft, en dit gebied een aaneengesloten oppervlakte van meer dan 1 ha heeft. In hoeverre de ontwikkeling aanleiding geeft tot verlinting moet evenwel geval per geval beoordeeld worden.

Gebieden voor stedelijke ontwikkeling

Gebieden voor stedelijke ontwikkeling zijn per definitie gemengde gebieden. Zij voorzien ruimte voor het inrichten van industriële, ambachtelijke en agrarische activiteiten, kantoren, detailhandel, dienstverlening, recreatie, wonen, verkeer en vervoer, openbaar nut en gemeenschapsvoorzieningen, en dit voor zover deze functies verenigbaar zijn met hun onmiddellijke multifunctionele stedelijke omgeving. Multifunctionele projecten met grootschalige detailhandel worden positief beoordeeld als ze zich in dergelijk bestemmingsgebied situeren. Voor supergrootschalige ontwikkelingen wordt dit neutraal beoordeeld.

Woongebieden

Woongebieden volgens het gewestplan zijn bestemd voor wonen, maar ook voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf. Voorwaarde blijft evenwel dat deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving. In de toelichting bij de typevoorschriften van de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden woongebieden dan ook terecht omschreven als multifunctionele gebieden waar verweving van functies

het uitgangspunt is. De handelsactiviteiten kunnen immers een ondersteunende rol spelen voor de woonkwaliteit.

Dit laatste is met name het geval voor de kleinere grootschalige detailhandels. Door hun ligging krijgt het aanbod een plaats vlakbij, tussen de consumenten. Bovendien kunnen zij fungeren als trekker voor andere lokale en kleinschalige handelsvestigingen. De inplanting van kleinere grootschalige detailhandels (1.000 m² - 5.000 m²) in woongebied wordt dan ook positief beoordeeld, maar uiteraard gekoppeld aan bepaalde randvoorwaarden zoals bereikbaarheid, verweefbaarheid, overlastbeperking, al dan niet aantasting van het woonweefsel, schaalbreuk met de overheersende gebouwentypologie enz. Het is dus niet vanzelfsprekend dat gelijk waar in het woongebied dergelijke detailhandelsvestigingen zomaar positief kunnen worden gewaardeerd

De verweefbaarheid is veel minder evident voor meer grootschalige en supergrootschalige concentraties en shoppingcentra. Dergelijke centra veroorzaken bijna steeds een schaalbreuk met de woonomgeving, veroorzaken veelal een daling van de leefkwaliteit door hun verkeersgenererend karakter en verdringen het wonen als dusdanig. Dergelijke ontwikkelingen worden daarom bij voorkeur vermeden als zij niet in woonzones zijn gelegen waarin meerdere (hoogdynamische) functies zijn verweven (bijvoorbeeld stadscentrum). Voor zover zij niet ontwrichtend werken voor het handelsapparaat in de centra zijn ontwikkelingen aan de rand uiteraard mogelijk. Het woongebied is hierin een indicatie om de aansluiting bij een kern in het buitengebied te waarderen.

Voor grootschalige concentraties en shoppingcentra alsook voor multifunctionele ontwikkelingen gebeurt de afweging bij voorkeur gebiedsgericht. De mogelijkheid om de woonkwaliteit op die plaats te waarborgen zal gelijktijdig in rekening moeten worden gebracht met de (afwezigheid van) een noodzaak aan een bijkomend aanbod voor grootschalige detailhandel.

Bestemmingen met culturele, historische en/of esthetische waarde

De ontwikkeling van grootschalige detailhandel die een schaalbreuk veroorzaakt in kleinschalige kernen met culturele, historische en/of esthetische waarde, wordt negatief beoordeeld. Integratie van grootschalige detailhandel kan, indien dit een functionele invulling geeft aan een waardevol historisch pand, evenwel als positief worden gewaardeerd.

Woonuitbreidingsgebieden en woonreservegebieden

Voor woonuitbreidingsgebieden en woonreservegebieden wordt een iets andere redenering opgebouwd dan voor woongebieden. Woonuitbreidingsgebieden zijn immers bestemd voor groepswooningbouw en hebben een fundamentele rol in de ontwikkeling van een voldoende aanbod aan sociale en/of betaalbare woningen (cfr. bindend sociaal objectief van het grond- en pandenbeleid). Bovendien zijn dergelijke woongebieden veelal iets verder van de kern gelegen. De ontwikkeling van projecten voor grootschalige detailhandel wordt dan ook veeleer als een negatief criterium aangeduid.

Woongebieden met landelijk karakter

Voor woongebieden met landelijk karakter geldt een vrij restrictief beleid inzake de inplanting van nieuwe grootschalige detailhandel. Het behoud van het landelijk

karakter van deze woonlinten staat voorop. De schaal in een dergelijke omgeving blijft bij voorkeur beperkt. Nieuwe ontwikkelingen van grootschalige detailhandel worden negatief ($< 2.000 \text{ m}^2$) tot sterk negatief ($> 2.000 \text{ m}^2$) beoordeeld. Zowel de schaal van de detailhandel als de aard van woongebied met landelijk karakter moeten in overweging worden genomen. Indien gelegen in landelijke (woon- en landbouw)linten geldt steeds een sterk negatieve beoordeling, terwijl in uitlopers van kernen de beoordeling matig negatief kan zijn. Kleinere detailhandelszaken ($< 2.000 \text{ m}^2$) worden negatief beoordeeld, grotere ($> 2.000 \text{ m}^2$) sterk negatief. Uitbreidingen van bestaande concentraties kunnen gebiedsgericht worden overwogen op voorwaarde dat een duidelijk ontwikkelingsperspectief voor de ruimere omgeving aanwezig is. Dit geldt met name voor de typische steenwegontwikkelingen nabij of aansluitend bij de stedelijke gebieden.

Tuincentra – volgens de aangegeven definitie - krijgen een neutrale beoordeling. In oorsprong zijn dergelijke gebieden bestemd voor zowel woningbouw in het algemeen als voor landbouwbedrijven. Door zich mogelijk in een woongebied met landelijk karakter te ontwikkelen kan worden vermeden dat de omliggende open ruimte wordt aangetast.

Stedelijke gebieden

De stedelijke gebieden worden beleidsmatig aangeduid om ontwikkelingen te stimuleren en te concentreren. Uitgangspunten zijn ontwikkeling, concentratie en verdichting, maar steeds met respect voor de draagkracht van het stedelijk gebied. Het beleid is er gericht op het kwalitatief en kwantitatief creëren van bijkomende woningen en ruimte voor economische activiteiten maar ook op het versterken van het stedelijk functioneren (diensten, stedelijke voorzieningen, gemeenschapsvoorzieningen) en het stimuleren van andere vormen van mobiliteit. Het aanbodbeleid in stedelijke gebieden wordt als essentieel beschouwd om verdere uitzwerming, lintbebouwing en wildgroei van allerhande activiteiten in het buitengebied te vermijden. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen maakt een onderscheid tussen grootstedelijke, regionaalstedelijke, structuurondersteunende kleinstedelijke en kleinstedelijke gebieden van provinciaal niveau. Omwille van de dynamiek in het ruimtelijk functioneren die tot deze hiërarchie heeft geleid, is ervoor geopteerd het onderscheid te beperken tot de grootstedelijke en regionaalstedelijke gebieden enerzijds en de kleinstedelijke gebieden anderzijds. Het afwegingskader richt zich hiermee zowel op de stedelijke schaal waarbinnen de grootschalige detailhandel wordt gesitueerd (overeenstemming in ruimtelijke vorm) als op de aansluiting bij het verzorgingsgebied van het betreffend stedelijk gebied (overeenstemming met het ruimtelijk functioneren). Vandaar dat is geopteerd om de supergrootschalige detailhandelsvestigingen steeds op Vlaams niveau te behandelen. Dat betekent dat Vlaanderen de instrumenten in handen heeft om deze plannen en projecten bij voorkeur te richten in de grootstedelijke of regionaalstedelijke gebieden.

■ Grootstedelijke en regionaalstedelijke gebieden

Grootstedelijke en regionaalstedelijke gebieden hebben een regionaal verzorgende rol. Het karakter van de hiërarchie houdt in dat zowel functies met een subregionaal als deze met een regionaal bereik in deze gebieden mogelijk zijn. Meer nog, het stedelijk gebied beleid is erop gericht deze functies naar deze stedelijke gebieden aan te trekken. Voor alle vormen van grootschalige detailhandel vormt de ligging in grootstedelijk of regionaalstedelijk gebied dan ook een positief element in de beoordeling.

Met het stedelijk gebied beleid is het niet de bedoeling alle functies uit het buitengebied weg te zuigen. De eigenheid van tuincentra bestaat ten dele in hun verbondenheid met het buitengebied. De ligging in grootstedelijk gebied of regionaalstedelijk gebied wordt noch positief noch negatief beoordeeld. Dergelijke grootschalige centra worden veelal in de rand van een dergelijk gebied gesitueerd en kunnen daar een ruimtelijke structurerende rol vervullen in het kwalitatief vrijwaren van (al dan niet verstedelijkte) open ruimte.

■ **Kleinstedelijke gebieden**

Het is de bedoeling van het beleid dat kleinstedelijke gebieden een verzorgende rol spelen op provinciaal of subprovinciaal niveau. Supergrootschalige ontwikkelingen hebben een duidelijk regionale uitstraling en zijn er in principe niet gewenst.

Voor de beoordeling van nieuwe grootschalige concentraties en shoppingcentra en nieuwe multifunctionele ontwikkelingen moet rekening worden gehouden met de bestaande verzorgingsgraad van het betreffend kleinstedelijk gebied. Andere criteria moeten mee in de afweging worden genomen. Indien de verzorgingsgraad niet voldoet om aan de behoeften van de bevolking te voldoen kan een dergelijke ontwikkeling alsnog positief worden gewaardeerd. Nieuwe ontwikkelingen die de bestaande stedelijke kwaliteit ondersteunen, zijn eveneens welkom. Uitbreidingen die kunnen leiden tot een supergrootschalige concentratie met bovenlokale uitstraling zijn niet meteen gewenst. Vanuit een grondige analyse van de planningscontext kan echter wel een behoefte aan bijkomende grootschalige detailhandel op een bovenlokaal niveau aanwezig zijn. De verschillende kleinstedelijke gebieden functioneren immers niet allemaal op hetzelfde niveau en hebben in die zin niet allemaal hetzelfde aantrekkingsniveau.

Bij de ontwikkeling van winkels van 1.000 m² tot 5.000 m² en tuincentra wordt de ligging in kleinstedelijk gebied als positief element gewaardeerd.

In of aansluitend bij een hoofddorp in het buitengebied

Het is de bedoeling van het beleid om het buitengebied van nieuwe stedelijke ontwikkelingen te vrijwaren. Tegelijk wordt evenwel een beleid gevoerd waarin de kernfuncties in de kernen van dit buitengebied worden ondersteund. Grootschalige concentraties vanaf 5.000 m² of uitbreidingen van individuele bestaande vestigingen tot boven de 5.000 m² worden als ongewenst beschouwd. Winkels met een oppervlakte van 1.000 - 5.000 m² zijn wel mogelijk en kunnen zelfs een positieve waardering krijgen als zij in of aansluitend bij de hoofdorpen worden gesitueerd. Dit helpt de open ruimte of de meer landelijke kernen immers van verdere verstedelijking te vrijwaren.

Binnen het risicogebied van een SEVESO bedrijf

Aan een SEVESO inrichting zijn een aantal risico's verbonden, ongeacht de drempelwaarde van dit bedrijf. Nieuwe ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen zoals verbindingswegen, door het publiek bezochte plaatsen, woongebieden, kunnen door de aard van de hieraan gerelateerde activiteiten het risico van een zwaar ongeval vergroten of door de plaats ervan de gevolgen ervan ernstiger maken.

Als in de omgeving van dergelijke inrichtingen grote bevolkingsgroepen worden verzameld zullen de gevolgen van een eventueel incident groot zijn. Het is niet de bedoeling van het beleid om bestaande SEVESO inrichtingen in de problemen te brengen: ook dergelijke bedrijvigheid is wenselijk.

In het richtlijnenboek betreffende de veiligheidsrapportage wordt een afstand van 2 kilometer vermeld als gebied waarvoor het principe geldt van een voldoende afstand op lange termijn tot de Seveso inrichtingen. Binnen deze zone moeten dan ook de bestaande Seveso inrichtingen worden geïdentificeerd. Afhankelijk van de inrichting kan deze contour evenwel worden beperkt. Het betreft met andere woorden een richtinggevend aandachtsgebied.

Dit criterium geldt ook voor locaties die aangeduid zijn als potentiële vestigingslocaties voor SEVESO inrichtingen en als zodanig zijn aangegeven in de studie omtrent de SEVESO bedrijven van het Agentschap Ondernemen van 2008.

In of aansluitend bij bestaande concentraties van grootschalige detailhandel

Niet alle bestaande concentraties van grootschalige detailhandel liggen in de geëigende bestemming. Desalniettemin kan ook de ligging in of bij een dergelijke concentratie positief worden gewaardeerd, op voorwaarde dat de concentratie in de bestaande beleidsdocumenten (bijvoorbeeld provinciale en gemeentelijke structuurplannen) voor nieuwe ontwikkelingen in aanmerking komt. Concentraties waarvoor een uitdoofbeleid of een bevestiging van de bestaande situatie is vooropgesteld, komen dus niet in aanmerking.

Via herinrichting, verdichting van de concentratie enz. kunnen bestaande concentraties kwalitatief en kwantitatief worden opgewaardeerd. Op die manier kan worden vermeden dat elders nieuwe ruimten voor grootschalige detailhandel wordt aangesneden. Dat nieuwe projecten aansluiten bij bestaande concentraties kan aanleiding zijn voor een dergelijke herwaardering. Bovendien wordt ook hiermee een verdere versnippering van de grootschalige detailhandel vermeden.

Multimodaal ontsloten knooppunt (primaire en/of secundaire wegen + trein- of metrostation, belangrijke tramhalte)

De ligging binnen het bereik van verschillende ontsluitingsmodi wordt als positief beschouwd voor alle vormen van grootschalige detailhandel. Het verkeersgenererend karakter van grootschalige detailhandel kan niet volledig worden weggedacht. De nabijheid van een station (trein, metro) of belangrijke tramhalte is stimulerend voor het gebruik van andere verkeersmodi dan de wagen en op die manier bevorderend werken voor een duurzame mobiliteit. Het biedt de (groepen van grootschalige detailhandels) ook de mogelijkheid om hierop in te spelen via specifieke vervoersplannen of promoties (bijvoorbeeld aankomst via openbaar vervoer, levering verzorgd door grootschalige detailhandel, al dan niet inclusief taxidienst).

Nabij een station (straal 1 kilometer)

De nabijheid van een station wordt ook als dusdanig positief beoordeeld in de afweging. Stations zijn hoe dan ook een knooppunt van verschillende

vervoervormen op regionaal en/of subregionaal niveau. De uitstraling sluit aan bij deze van de grootschalige detailhandel. De positieve waardering benadrukt expliciet de ruimtelijke optie voor een duurzame mobiliteit. Voor tuincentra van beperkte omvang (< 2.000 m² oppervlakte toegankelijk voor publiek) blijft de afweging neutraal. Bovenstaande redenering met betrekking tot de multimodale knooppunten blijft in hoofdlijn van toepassing. Het strategisch belang van dergelijke gebieden voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling wordt evenwel iets lager ingeschat. Dit geldt met name voor de lokale stations.

Langs trajecten en (tram)haltes openbaar vervoer

Net zoals dit het geval is voor stations wordt ook de aanwezigheid van een traject en of een halte van het lokaal openbaar vervoer als positief gewaardeerd. Ook hier benadrukt de positieve waardering expliciet de ruimtelijke optie voor een duurzame mobiliteit. Omwille van het structurerend karakter, de frequentie, de grotere verknopingsmogelijkheden wordt de voorkeur gegeven aan tramtrajecten. De aanwezigheid van belangrijke structurerende buslijnen met een voldoende hoge frequentie (minstens één bus per half uur in beide richtingen tijdens de week en ook tijdens de weekends) is een positief element. Ook voor tuincentra vormt de aanwezigheid van een dergelijk traject en/of halte een positief element in de waardering.

Nabij hoofdwegen en primaire wegen (buiten de bandbreedte opgegeven bij de uitsluitingcriteria)

Primaire wegen hebben een verbindende (primair I) en verzamelende (primair II) rol voor het verkeer op regionaal niveau. Voor kleinere winkels is de nabijheid van een primaire weg geen relevant criterium: de uitstraling van dergelijke winkels is te beperkt. Voor grotere concentraties van grootschalige detailhandel kan de mogelijkheid tot deze nabijheid wel positief worden gewaardeerd. De grootschalige en zeker de supergrootschalige detailhandels hebben immers een regionale uitstraling. De nabijheid van primaire verkeerswegen draagt bij tot een vlotte verkeersafwikkeling op regionaal niveau en helpt te vermijden dat lokale wegen worden overbelast.

Omwille van hun specifieke rol in de verkeer- en vervoersstructuur op regionaal niveau is het niet de bedoeling dat primaire wegen worden ontwikkeld als ontsluitingswegen voor afzonderlijke projecten. Met ontsluiting wordt zowel een directe erfontsluiting als een visuele ontsluiting bedoeld.

Nabij secundaire weg

Secundaire wegen hebben een verbindende en/of verzamelende rol op provinciaal niveau. De inrichting wordt bepaald door de verbindingsfunctie op bovenlokaal en lokaal niveau, de eisen vanuit het gebruik als toegangsverlenende weg voor aanpalende bestemmingen en de eisen vanuit de leefbaarheid en de ruimtelijke inpassing. De verbindende functie van secundaire wegen is steeds ondergeschikt aan de ontsluitende functie en de verblijfsfunctie. Binnen bebouwde kommen is sprake van een doortochtenbeleid.

De nabijheid van een secundaire weg kan positief worden gewaardeerd bij de inplanting van grootschalige detailhandel. Op die manier wordt vermeden dat lokale wegen worden overbelast. Afhankelijk van het type en omvang van

grootschalige detailhandel (verkeersgenererend karakter) zal evenwel ook de aanwezigheid van doordochten langs deze secundaire wegen moeten worden in rekening gebracht. Ook moet worden vermeden dat het criterium bijdraagt tot een verdere verlinting van deze wegen (ontwikkelingstype met handelszaken naast mekaar langsheen de weg). Voor dergelijke types is de ligging nabij secundaire weg een negatief criterium indien dit leidt tot verlinting in de open ruimte. Gegroepeerde types van grootschalige detailhandel met een gezamenlijke ontsluiting krijgen de voorkeur.

Ontsluiting langs lokale wegen doorheen de woonomgeving of via dorpskernen

Omwille van het verkeersgenererend karakter van de grootschalige detailhandel moet maximaal worden vermeden dat de verkeersleefbaarheid in de woonomgeving onder druk zal staan. Dat de grootschalige detailhandel structureel via lokale wegen doorheen de woonomgeving moet worden ontsloten, wordt dan ook, ongeacht de omvang als negatief of zelfs sterk negatief beoordeeld. De impact (negatief of sterk negatief) hangt af van de draagkracht van de omgeving (inrichting en functie van de weg, huidige verkeersintensiteiten enz.) en het gegenereerd verkeersvolume.

Concordantie met andere ruimtelijke beleidsplannen

Vanuit een positieve waardering van het subsidiair karakter van het ruimtelijk beleid wordt ook rekening gehouden met de ruimtelijke beleidsopties die op lokaal of op provinciaal niveau zijn genomen. De veronderstelling hierbij is dat deze beleidsplannen passen binnen het Vlaams ruimtelijk beleidskader maar dat ook de andere beleidskaders ook kwalitatieve elementen aanreiken (bijvoorbeeld de ontwikkeling van specifieke open ruimte verbindingen langs een steenweg). De concordantie met deze gemeentelijke en provinciale beleidsplannen wordt afzonderlijk gewaardeerd. Indien het plan of project strookt met dit beleidskader wordt dit, ongeacht de schaal en het type van detailhandel, als positief beoordeeld.

Meerwaarde op het gebied van herstructurering, herlocalisatie en uitdoving/herlocalisatie

Grootschalige detailhandel kan een belangrijke trekker zijn voor de herstructurering van bepaalde gebieden. Zij kan ook mee invulling geven aan een proces van herstructurering dat reeds is aangevat. Hierbij kan het zowel gaan om een proces van kernontwikkeling als om het saneren en hergebruiken van een vervallen of verlaten site als om het verzekeren van een bepaalde functionele invulling van een waardevol gebouw of waardevolle site. Intensivering van ruimtegebruik op bebouwde (al dan niet deels leegstaande) terreinen wordt in de afweging als positief gewaardeerd. Dergelijke projecten dragen immers bij tot een opwaardering van de ruimtelijke kwaliteit. Het hergebruik van bebouwde terreinen vermijdt dat open ruimte moet worden aangesneden.

Vanuit een zelfde idee kan ook het feit dat een project bijdraagt tot het uitdoven van ongewenste situaties positief worden gewaardeerd. Dergelijke bijdragen komen bijvoorbeeld tot uiting in afspraken of verbintenissen inzake herlocalisatie van bepaalde problematisch gelegen detailhandelszaken bij de ontwikkeling van het betreffend project en het eventueel herstel van de verlaten locatie in zijn

oorspronkelijke situatie (bijvoorbeeld wanneer het ging om een zonevreemde inplanting in de open ruimte).

Een bestendige ontwrichting van het ruimtelijk en maatschappelijk weefsel van een bestaand kern(winkel)gebied

De 'ontwrichtingstoets' is een afweging van de mate waarop een nieuwe inplanting een ruimtelijke of maatschappelijke invloed heeft op bestaande kern(winkel)gebieden. Uitgaande van een algemeen geaccepteerd gegeven dat het centrumgebied van een stad of gemeente een multifunctioneel karakter dient te hebben (een evenwichtige mix van wonen, werken, winkelen en ontspannen), wordt voorafgaande aan de eventuele RUP-opmaak getoetst of door een nieuwe inplanting/uitbreiding van een bestaande inplanting dit evenwicht in het weefsel structureel wordt ontwricht. Een ontwrichting staat hier gelijk aan een significante invloed, die zich uit in een relatief groot aantal faillissementen van winkels, structurele leegstand en hierdoor een sterk verminderd algemeen verblijfsklimaat in het kern(winkel)gebied⁸. De uitkomst van de ontwrichtingstoets leidt, evenals de andere elementen in het afwegingskader, niet direct tot een eventuele afwijzing, maar wordt 'meegewogen' in het geheel van het afwegingskader. Een nadere behandeling van de ontwrichtingstoets vindt plaats in bijlage I.

Afsluitend geldt dat alle bovengenoemde afwegingscriteria basiselementen zijn bij de afweging. Het kan voorkomen dat een dossier zo weinig positieve beoordelingselementen bevat, dat wordt besloten dat de overwogen locatie geen goed alternatief is of een voorgestelde ontwikkeling op die plek niet aanvaardbaar is. Het feit dat een bepaalde locatie, vervat in een dossier, niet valt binnen een gebied dat beantwoordt aan één van de uitsluitingscriteria, is op zich dus geen 100% garantie dat zij ruimtelijk aanvaardbaar is. Wel mag de initiatiefnemer verwachten dat zijn dossier slaagkans heeft. Deze slaagkans zal des te hoger zijn naarmate hij kan aantonen dat er vooral is ingezet op de positieve afwegingscriteria.

5.2.2 Uitbreidingen van bestaande grootschalige detailhandelsvestigingen

Dezelfde afwegingscriteria worden gebruikt als bij nieuwe projecten of planinitiatieven. Indien de geplande uitbreiding valt binnen één van de gebieden die vallen onder de uitsluitingscriteria, is dit een negatief element in de beoordeling.

Uit de aanvraag moet ook duidelijk blijken hoe is omgegaan met de voornoemde afwegingscriteria en op welke basis de verschillende criteria zijn gewaardeerd. De bevoegde overheid beoordeelt het dossier en geeft een advies. Indien zij een (geheel of gedeeltelijk) gunstig advies verleent, verbindt zij zich er principieel toe om (indien noodzakelijk) een bestemmingswijziging door te voeren via de

⁸ De term 'kernwinkelgebied' is binnen de ruimtelijke ordening geen vaststaand begrip. Echter, binnen de economie en inmiddels ook de politiek (zie ook het Vlaams regeerakkoord 2009), wordt het veelvuldig gebruikt. Er is geen juridisch vaststaande definitie of afbakeningsmethodiek voor een kernwinkelgebied. Een vaak gehanteerde definitie: een kernwinkelgebied is een aaneensluitende verzameling winkels in het centrum van een stad of gemeente met een lokaal of regionaal verzorgingsgebied. De afbakening vindt in de praktijk plaats in een gemeentelijke commercieel plan, door op een kaart het aaneensluitend winkelgebied zichtbaar te maken en de straten die tot dit gebied behoren in te kleuren.

opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan op voorwaarde dat ook het dossier met de inrichtingsprincipes gunstig verloopt (zie verder).

5.2.3 Vergunningsplichtige functiewijzigingen

Het beleid moedigt het hergebruik van bestaande gebouwen die hun functie hebben verloren, aan. Op zich vormt dit een positief element in het afwegingskader. Voor het overige gelden dezelfde afwegingselementen zoals hierboven beschreven.

Kanttekening is dat blijvend voorzichtig moet worden omgesprongen met de functiewijziging van industriële gebouwen, gelegen in bedrijventerreinen, naar handelszaken. De inhoud van artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering d.d. 28 november 2003 blijft dus onverminderd van kracht⁹.

5.3 De inrichtingsprincipes

Indien het dossier qua locatie gunstig wordt geacht (zie vorige stap) dan kan worden overgegaan tot een volgende fase. Deze fase heeft betrekking op het opmaken van een dossier met een concreet inrichtingsplan.

Het betreft dan een redenering vanuit een gelokaliseerd dossier. Er is gekozen voor een (of meerdere mogelijke) locatie(s) zonder daarom al te stellen dat op de betreffende locatie(s) een eventueel plan met als doel ruimte te bieden voor projecten inzake grootschalige detailhandel kan worden geïmplementeerd. In tegenstelling tot voorgaande redenering waar wordt geredeneerd vanuit een bezorgdheid om ruimte te bieden voor grootschalige detailhandel, wordt hier geredeneerd vanuit de kwaliteit van de plek¹⁰.

De vraagstelling luidt:

Kan het voorgesteld gelokaliseerd project met betrekking tot een (uitbreiding van een) grootschalige detailhandelsvestiging op die plaats op een kwalitatieve wijze in zijn omgeving worden ingepast?

Deze vraagstelling is meervoudig en bevat zowel elementen met betrekking tot de locatie en het mogelijk effect van de betreffende locatiekeuze als de inrichting.

- *Kunnen waarborgen worden ingebouwd opdat de ruimtelijke draagkracht van de omgeving niet wordt overschreden of juist verbeterd?*
- *Welke waarborgen moeten voor die plek worden ingebouwd om het vooropgesteld ruimtegebruik op die locatie te optimaliseren en (als ondergrens) de draagkracht van het omvattend ruimtelijk systeem niet te overschrijden?*
- *Hoe worden deze randvoorwaarden best uitgewerkt?*

⁹ Zie analyserapport, blz. 97

¹⁰ Er kan worden verwezen naar het onderscheid dat in de geografische literatuur wordt gemaakt tussen de begrippen 'ruimte' en 'plaats'. (Zie o.a. E. Swyngedouw, Scaled geographies: Nature, Place and the Politics of scale, in Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method. Edited by ERIC SHEPPARD and ROBERT B MCMASTER Oxford: Blackwell, 2003).

De criteria hebben tot doel om na te gaan op welke aspecten en in welke mate het initiatief negatief kan inwerken op de ruimtelijke kwaliteit van de voorgestelde plek en zijn omgeving enerzijds of juist kan bijdragen tot een meer kwalitatieve inrichting ervan anderzijds. Zij kunnen een invulling geven aan het begrip 'goede ruimtelijke ordening'.

Inrichtingsvereisten kunnen betrekking hebben op maatregelen inzake het ruimtelijk begrenzen van milieuhinder en het waarborgen van een adequate waterhuishouding (zoals is vastgelegd in de respectievelijke sectorale wetgevingen), de fraaiheid en esthetische waarde van bouwwerken en hun omgeving, en ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit. Meer in algemene zin is de ruimtelijke ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit, waarbij rekening gehouden wordt met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Deze overwegingen kunnen dus doorwerken in de beoordeling van inrichtingsaspecten.

De inrichtingsvereisten volgen ten dele, als milderende maatregelen, uit toepassing van het afwegingskader. Indien toepasselijk ook uit de milieueffectenrapportering. Daarnaast blijft ruimtelijk (ontwerpend) onderzoek aangewezen.

Aandachtspunten voor een kwalitatieve inrichting zijn elementen die al dan niet in de voorschriften bij inrichten kunnen/moeten worden verwerkt om een kwalitatieve inrichting van de ruimte te waarborgen. Zij hebben in hoofdzaak betrekking op ruimtelijke aspecten.

Tabel 6: Aandachtspunten in functie van inrichting

woonbebouwing
buffering naar eventueel omliggende woonbebouwing in functie van mogelijke hinder
landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie
al dan niet negatieve structuurwijzigingen van aanwezige waterlopen (door overkapping)
schaalveranderingen (schaalbreuken, proportionele harmonie) opbouw vooral naar omliggende residentiële functies
versnippering open ruimte, wijziging (en verdwijnen) waardevolle zichtrelaties (positieve en negatieve) blikvangers en bakens
identiteit van de plek
contextwijzigingen bouwkundig en archeologisch erfgoed
vormwijzigingen bouwkundig erfgoed
functiewijzigingen bouwkundig erfgoed
vergraving potentieel archeologisch erfgoed
ontsluiting en verkeer
barrièrewerking door infrastructuur
aanwezigheid, inrichting, comfort en verbindende waarde van trage wegen voor de omgeving
logistiek versus bezoekers
brandveiligheid - toegankelijkheid tot de gebouwen
aansluitingspunten op het wegennet
functioneren
mogelijkheden tot verweving en complementariteit van functies
kwalitatief ruimtegebruik
hergebruik van gebouwen

maatregelen van zuinig ruimtegebruik (stapeling, eventueel ondergronds bouwen, ondergrondse parkings, geschakelde gebouwen, verzamelgebouwen)

maatregelen van gemeenschappelijk gebruik (parkeren, waterbuffer, collectie van afval, energie)

mogelijke risico's op ongewenste functionele verdringing van omliggende functies (bijvoorbeeld wonen)

verschijningsvorm en beeldkwaliteit

architecturale kwaliteit

kwalitatieve groenaanleg

inrichtingskwaliteit publieke ruimte

omgaan met reclame

energie en duurzaam bouwen

maatregelen inzake energie-efficiëntie

maatregelen inzake duurzaam bouwen

Toetsing van deze criteria door toepassing in een concrete gevalstudie leert het volgende.

- De inrichtingsprincipes kunnen inhouden dat plaatselijk beter niet of onder heel stringente voorwaarden kan worden gebouwd. Dit is evenwel zo locatiespecifiek dat dit onmogelijk als (generiek) afwegingscriterium kan worden opgenomen voor de locatiekeuze.

- Alle inrichtingsprincipes moeten samen in ogenschouw genomen worden. Een maatregel om beter te scoren op het ene criterium (bijv. doorsteken naar achterliggende wijken) kan betekenen dat op een ander criterium minder goed gescoord wordt (bijv. geluidsbufferende werking van aaneengesloten gebouwen t.o.v. achterliggende wijk).

- Niet alle inrichtingsprincipes kunnen op planniveau afgewogen worden. De meeste kunnen pas goed ingeschat worden op het niveau van een concreet projectvoorstel (planologisch attest of vergunningenniveau).

- Een aantal ingrepen om ongewenste effecten te voorkomen situeren zich eerder op het niveau van begeleidende maatregelen, buiten het project, bijvoorbeeld de inrichting van publiek domein (samenhang en kwaliteit van het geheel verbeteren) of op niveau van uitvoeringsplannen (bijv. voorkomen van verdringing van functies).

Het instrument van het 'ontwerpend onderzoek' is zeer geschikt om een aantal van deze criteria in te vullen. Het verdient aanbeveling om dit instrument maximaal in te zetten bij het aangeven van de effecten en de implementatie van de criteria.

Hierna worden de inrichtingsprincipes nader toegelicht.

Buffering naar eventueel omliggende woonbebouwing in functie van mogelijke hinder

Mogelijke hinder van detailhandelsontwikkelingen ten opzichte van omliggende woonbebouwing hebben veelal betrekking op:

- geluidshinder, bijvoorbeeld van laad- en losactiviteiten, ventilatiesystemen, enzovoort
- schaduwwerking van hoge bebouwing

- privacy-aspecten door inkijk vanuit parking, toegangen, verblijfsruimten met zicht op aanpalende tuinen en achterkanten van woongebouwen
- visuele vervuiling door omvang en materiaalgebruik (industrieel-achtig uitzicht), zicht op vuilopslag in open lucht, buitenopslag of grote parkeeroppervlakten en dergelijke
- lichthinder (bv. door verlichting parking, gevelverlichting...)

De buffering kan betrekking hebben op voldoende afstand houden om hinder te beperken (afstandsbuffer), de plaats waar hinderende activiteiten worden ingeplant (localisering van bijvoorbeeld laad- en loszones, geluidsproducerende airco-systemen, hogere schaduwwerpende bebouwing,...) en/of de visuele buffering (bijvoorbeeld groenscherm).

Al dan niet negatieve structuurwijzigingen van aanwezige waterlopen (door overkapping)

Verschillende ingrepen kunnen een wijziging van de structuurkwaliteit van waterlopen teweegbrengen, o.a.: het aanleggen, verwijderen, wijzigen van kunstwerken op waterlopen (bruggen, overwelvingen, inbuizingen, stuwen, pompinstallaties, vistrappen,...), het aanpassen van de oevers en het talud (dijkwerken,...), het verleggen, herprofilieren van de waterloop, fysieke ingreep van het aansluiten van een lozingspunt (van bijv. hemelwater of gezuiverd afvalwater), het dwarsen van een oppervlaktewaterlichaam door een lijnvormige infrastructuur (bijv. pijpleiding, collector,...). Deze elementen komen specifiek aan de orde binnen de regelgeving inzake de watertoets.

Het wijzigen van structuurkenmerken van een oppervlaktewaterlichaam heeft gevolgen voor het watersysteem (aanslibbings-/afstromingssnelheid, snelheid bodeminfiltratie, waterkwaliteit) en de natuurlijke fauna en flora in en langs de waterloop. De impact van wijzigingen kan afgetoetst worden ten opzichte van de huidige structuurkwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam (hoog dan wel laag), de gewenste structuurkwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam en de functie voor het oppervlaktewaterlichaam zoals omschreven in de bekkenbeheerplannen en de 'Code goede praktijk natuurtechnische milieubouw' (NTMB). In deze code wordt voor waterlopen langsheen verschillende types landgebruik (bebouwd gebied, natuurgebied, landbouw,...) aangegeven welke concrete ingrepen langsheen de waterloop de voorkeur genieten om het streefdoel inzake waterhuishouding te bereiken

Schaalveranderingen (schaalbreuken, proportionele harmonie) opbouw vooral naar omliggende residentiële functies

Nieuwe grootschalige ontwikkelingen die schaalverschillen inhouden ten opzichte van de bestaande omgeving en omgevende bebouwing worden veelal als omgevingsvreemd en storend ervaren. Elementen die daarbij een rol spelen zijn connotaties met (storende) omgevingen (bijvoorbeeld bedrijven), de onherbergzaamheid die grootschalige omgevingen met zich meebrengen (microklimaat waarin wind vrij spel heeft, subjectief onveiligheidsgevoel van grote blinde gevels, grote verlaten buitenruimten zoals parkings 's avonds,...) en het gevoel dat de omgeving niet meer beantwoordt aan de menselijke schaal (grote gevel- en parkeeroppervlakten met weinig diversiteit en complexiteit).

Verstoring kan het gevolg zijn van het aanbrengen van nieuwe elementen met een te grove schaal, een onaangepaste vorm en kleur, een verkeerd materiaalgebruik, een te groot contrast, ...

Elementen die mee in rekening gebracht moeten worden zijn de schaal van bijhorende structurerende elementen (grootschalige ontwikkelingen die samenhangen met grootschalige infrastructuren versus grootschalige ontwikkelingen omgevingen die bepaald worden door kleinere schaalniveaus), en de visuele invloedssfeer (impact van een grootschalige ontwikkeling is groter in een open landschap of omgeving met lage bebouwing).

Versnippering open ruimte, wijziging (en verdwijnen) waardevolle zichtrelaties

Versnippering kan zowel functioneel als visueel-landschappelijk zijn.

Versnijding van open ruimte kan een impact hebben op ecologische relaties en/of een grote impact hebben op de geschiktheid van de resterende ruimte voor de landbouw of op ecologisch vlak. Niet enkel de resterende oppervlakte maar ook de aaneengeslotenheid en configuratie van de resterende ruimte bepaalt immers de bruikbaarheid voor de landbouw en de ecologische waarde. De impact van een diepe insnijding en opdeling van de open ruimte is veel groter dan een zelfde oppervlakte-inname aan de rand van de open ruimte.

Wijziging of verdwijnen van waardevolle zichtrelaties zijn het gevolg van de "visuele schaduwwerking" van nieuwe ontwikkelingen. De visuele schaduwgebieden zijn gebieden waarin waardevolle landschapselementen of – componenten aan het oog onttrokken worden door nieuwe verticale objecten zoals beplantingen, gebouwen, reliëf. Versnippering of inname van openruimtecorridors wordt ook negatief beoordeeld. Resterende open of weinig bebouwde ruimten in een sterk bebouwde omgeving kunnen belangrijk zijn omdat ze zorgen voor een onderscheid tussen de verschillende bebouwde gebieden en kunnen de (perceptieve) continuïteit van de open ruimte versterken.

(Positieve en negatieve) blikvangers en bakens

Blikvangers en bakens structureren een gebied (leesbaarheid, oriënteerbaarheid) en verhogen de herkenbaarheid (identiteit) van de omgeving. Nieuwe ontwikkeling kunnen op zich een nieuw (positief) baken zijn in een omgeving in zoverre ze inderdaad de (gewenste) identiteit en leesbaarheid op een kwalitatieve manier verhogen. Ze kunnen een negatieve impact hebben als ze niet als logisch onderdeel van de bestaande ruimtelijke structuur herkenbaar zijn of bestaande bakens visueel in verdrinking brengen.

Identiteit van de plek

De identiteit van een omgeving wordt omschreven vanuit de structurele hoofdkenmerken van een gebied en de identiteitsbepalende elementen die daarin een rol spelen. Het betreft het geheel van de ruimtelijke elementen en hun onderlinge relaties. In de beschrijving van de specifieke eigenheid (genius loci) van de plek spelen ook cultuurhistorische, en geomorfologische overwegingen mee. In veel gevallen gaat het om landschapselementen die door hun aanwezigheid een invloed (gehad) hebben op de opbouw, de ruimtelijke configuratie en/of de organisatie van het (omringende) ruimte: nederzettingspatronen, landgebruikspatronen, ontsluitingspatronen, skyline.

februari 2010

46

Departement RWO noot: Deze studie vormt een beleidsvoorbereidend document. De studie gaat in op de situatie voor de wijziging vanaf 28 december 2009 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- BS 22/01/2010.

Behoud en versterking van de structuurkenmerkende en identiteitsbepalende elementen staan hier voorop. Vervlakking, als gevolg van een nivellering van verschillen tussen omgevingstypen, is een negatief fenomeen. De 'gaafheid' van de identiteit kan mee in overweging worden genomen om de impact van nieuwe ingrepen te beoordelen. Gave omgevingen zijn omgevingen waarvan de samenhangende structuur slechts in een beperkte mate geschonden en versnipperd is door vreemde ingrepen.

Bouwkundig en archeologisch erfgoed (vormwijzigingen, contextwijzigingen en functiewijziging)

Men kan niet genoeg respect opbrengen voor het erfgoed. Wat verdwijnt kan nooit meer worden vervangen. Er bestaat met andere woorden niet zoiets als 'compensatie'. Het streefdoel daarbij is dat het bouwkundig erfgoed wordt bewaard met behoud van de volledige en herkenbare identiteit.

Het belang van bouwkundig erfgoed wordt mede bepaald door de vorm, zowel naar materiaalgebruik, inplanting, als architecturale kenmerken. Daarnaast ook door de context en functie. Vormwijzigingen zullen veelal samengaan met een aantasting van de herkenbaarheid en waarde van bouwkundig erfgoed. Het enkel bewaren van delen ervan (zonder context, zonder inhoud), zoals dat bijvoorbeeld gebeurt bij het zogenaamde 'façadisme', dient te worden vermeden.

Ook de (ruimtelijke) context van bouwkundig erfgoed is van belang. Het aantasten van deze context leidt op termijn tot functiewijziging, functieverlies of betekenisverlies (bv. kerktorens in een bedrijventerrein). Om de beïnvloeding van de context te beoordelen is het van belang dat men zich bewust is van de (vaak immateriële en functionele) verbanden die er zijn tussen het erfgoed en zijn (nabije) omgeving. Bij de effectbeoordeling moet worden nagegaan welke elementen uit de context die momenteel een meerwaarde bieden aan het bouwkundig erfgoed (bv. oorspronkelijke functie van de erfgoedwaarde en de omgeving, rol binnen de gemeenschap,...) verdwijnen of beïnvloed worden door de geplande ingrepen. Het voorkomen van sites uit dezelfde of opeenvolgende perioden binnen een cultureel en landschappelijk samenhangend gebied, of het feit dat een bepaald relict deel uitmaakt van een ensemble zijn belangrijke overwegingen die ook meespelen in de beoordeling.

De functie hangt samen met de herkenbaarheid en betekenis van bouwkundig erfgoed. Functiewijzigingen gaan, net zoals contextwijzigingen, veelal in tegen de doelstelling om erfgoed te bewaren met behoud van de volledige en herkenbare identiteit. Functiewijzigingen kunnen direct zijn (inname) of een indirect gevolg zijn van ingrepen in de omgeving. Zo zal bijvoorbeeld inname van landbouwgronden horende bij een cultuurhistorisch waardevolle boerderij de leefbaarheid van de landbouwvoering in gedrang brengen en op termijn leiden tot (gedeeltelijke) functiewijziging of zelfs verlating.

Vergaving potentieel archeologisch erfgoed

Fysieke aantasting van archeologische waarden door verschillende vormen van vergravingen is altijd maximaal, absoluut en definitief.

Directe effecten houden fysieke aantasting in door bijvoorbeeld de aanleg van ondergrondse parkings of funderingen. Deze zijn eenduidig en relatief eenvoudig te benoemen. De indirecte effecten zijn minder evident en hoeven geen zichtbare ruimtelijke relatie te hebben met de ingreep die aan het effect ten grondslag ligt.

februari 2010

47

Departement RWO noot: Deze studie vormt een beleidsvoorbereidend document. De studie gaat in op de situatie voor de wijziging vanaf 28 december 2009 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- BS 22/01/2010.

Voorbeelden zijn een tijdelijke verlaging van de grondwatertafel, compactatie door grondzettingen na ophoging van terreinen, enzovoort. Dit kan effect hebben op de kwaliteit en leesbaarheid van de eventueel aanwezige archeologische sporen.

Vrijwel alle archeologische sporen en resten liggen vlak onder het maaiveld. Ze kenmerken zich door een uitermate hoge kwetsbaarheid (bij de minste vergraving), gepaard aan een lage zichtbaarheid. De inschatting van het probleem stelt zich vooral met betrekking tot niet gekende archeologische waarden. In bebouwde omgevingen is het archeologisch erfgoed meestal al sterk verstoord.

Inschatting van de archeologische potentie kan door middel van een model (het bepalen van de archeologische potentie), of door bronnen- en veldonderzoek. Modelmatig onderzoek is vooral aangewezen in zeer grote gebieden (bv. ruilverkavelingen). In het geval van een concrete locatie voor grootschalige detailhandel lijkt bronnen- en desgevallend veldonderzoek (bv. proefsleuven) voor de hand liggend. Een advisering van de instanties bevoegd voor erfgoed is aangewezen.

Een hoge archeologische potentie zal in de regel geen negatieve beslissing ten aanzien van doorgang van het project tot gevolg hebben. Eerder zal een dergelijke inschatting bepalend zijn voor de vorm en inzet van milderende maatregelen.

Barrièrewerking door infrastructuur

De barrièrewerking van infrastructuur omvat zowel de fysieke aanwezigheid van (nieuwe) ontsluitingsinfrastructuur als de gegenereerde verkeersintensiteiten op (nieuwe of bestaande) infrastructuur. De barrièrewerking kan optreden voor de mens en/of voor de fauna. Barrièrewerking in zijn meest extreme uit zich in het wegvallen van verbindingen (afsluiten van wegen of paden, doorsnijden van ecologische verbindingen). Het verminderen van de oversteekbaarheid of verplaatsen van oversteekplaatsen waardoor een omweg moet gemaakt worden, zijn ook vormen van barrièrewerking.

Aanwezigheid, inrichting, comfort en verbindende waarde van trage wegen voor de omgeving

Het wegvallen van trage verbindingen is een negatief gegeven. Een eventuele verlegging kan dit compenseren. Nieuwe trage wegen kunnen een meerwaarde zijn voor de omgeving.

De waarde van omgelegde of nieuwe trage wegen is afhankelijk van:

- de functionaliteit: directheid van verbinding, bruikbaarheid (breedte, toegankelijkheid doorheen de tijd, ...)
- de veiligheid: verkeersveiligheid, subjectieve veiligheid (verlichting, sociale controle, zichtlengte, ...)
- het comfort: gebruiksgemak (verharding, hellingsgraad, al niet met trappen ...)

Logistiek versus bezoekers

februari 2010

48

Departement RWO noot: Deze studie vormt een beleidsvoorbereidend document. De studie gaat in op de situatie voor de wijziging vanaf 28 december 2009 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- BS 22/01/2010.

De logistieke toelevering van grootschalige detailhandelsprojecten heeft een andere ruimtelijke logica dan deze voor bezoekers.

Deze worden best gescheiden omwille van de leesbaarheid, de (verkeers)veiligheid en de ervaringskwaliteit van bezoekers. Op een stedenbouwkundig niveau speelt dit op het niveau van de organisatie van het terrein. Voor grote ontwikkelingen (veel gegeneerd verkeer) kan dit doorwerken tot op het niveau van gescheiden ontsluitingsroutes voor vrachtverkeer (toelevering) en autoverkeer (bezoekers) ten behoeve van de bereikbaarheid.

Het scheidingsprincipe wordt logischerwijze ook binnen het gebouw doorgetrokken.

Brandveiligheid - toegankelijkheid tot de gebouwen

Hiervoor kan verwezen worden naar generieke regelgeving en de reglementen uitgevaardigd door de bevoegde brandweerdiensten.

Indien nodig moet advies worden gevraagd aan de brandweer.

Aansluitingspunten op het wegennet

De aansluitingspunten op het wegennet zijn belangrijke aandachtspunten inzake de verkeersafwikkeling (doorstroming op het wegennet) en de verkeersveiligheid.

Als algemeen principe moeten duidelijk gedefinieerde toeritten vooropgesteld worden. Het op- en afrijden van het terrein op om het even welke plaats (bijvoorbeeld over de gehele breedte van het terrein) leidt tot onoverzichtelijke en verkeersonveilige situaties.

Aandachtspunten bij de inrichting van de aansluitingspunten zijn:

- de afwikkelingssnelheid van het verkeer op het wegennet, in overeenstemming met de gewenste functie van en de verkeersintensiteiten op de betreffende weg
- mogelijke doorstromingsremmende werking en verkeersonveilige situaties ten gevolge van wachtend linksafslaand verkeer
- de verkeersveiligheid (zichtbaarheid, oversteekbaarheid) van zwakke weggebruikers bij in- en uitrijdend verkeer

Mogelijkheden tot verweving en complementariteit van functies¹¹

Verweving en complementariteit van functies wijst op een interactie die verder gaat dan het onderling gedogen van bij elkaar liggende functies.

Een overlap van functies is een eerste vorm van verweving en complementariteit. Het betreft activiteiten die ruimtelijk geconcentreerd zijn en bijvoorbeeld door het gemeenschappelijk gebruik van een bepaalde infrastructuur deels met elkaar

¹¹ bron: UGent – AMRP, Technum, Resource Analysis, "Diversiteit in vormen en voorkomen van verweving in Vlaanderen", studie in opdracht van Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed – Ruimtelijke Planning, oktober 2007

overlappen, zonder dat er daarom sprake moet zijn van onderlinge functionele relaties. (baanwinkels, sportcentra, kantoorachtigen, ...). Een gemeenschappelijke parkingfaciliteit wordt als voorbeeld van dergelijk overlap-verwevingstype beschouwd.

Wanneer de nabijheid belangrijker wordt, is er sprake van het 'goede-buur'-verwevingstype. Met elkaar gerelateerde functies en activiteiten zoeken elkaars nabijheid ook op. Vaak zijn dit functies en activiteiten zijn binnen eenzelfde segment van de samenleving, zoals bijvoorbeeld verschillende detailhandelsfuncties bij elkaar of horeca nabij detailhandelsconcentraties.

Er is sprake van 'symbiose' wanneer functies en activiteiten niet alleen sterk gerelateerd zijn aan elkaar, maar tevens een intensief ruimtegebruik kennen door het gemeenschappelijk gebruik van infrastructuur. Belangrijk bovendien om over symbiose te kunnen spreken, is dat de betrokken functies en activiteiten elkaar onderling niet negatief beïnvloeden maar net versterken. Symbiose is de na te streven vorm inzake verweving en complementariteit van functies.

De ruimtelijke en functionele relaties moeten bovendien in combinatie worden gezien met de mogelijkheid om de ruimte in de tijd permanent (afwisselend ruimtegebruik) of tijdelijk (geen afwisselend ruimtegebruik) te gebruiken.

De mogelijkheden tot verweving en complementariteit volgt in eerste instantie uit de locatiekeuze, maar inrichtingsaspecten spelen een belangrijke rol in het effectief bewerkstelligen er van. We denken hierbij aan:

- de onderlinge ligging van gemeenschappelijke infrastructuur
- de positionering van toegangen (tot gebouwen) en logische looplijnen, en de functionaliteit en kwaliteit van de looproutes
- de kwaliteit van de gemeenschappelijke (verbindende) publieke ruimte
- enzovoort

Hergebruik van gebouwen

Herbruik van bestaande gebouwen wordt beschouwd als een onderdeel van duurzaam (zuinig en minder milieubelastend) ruimtegebruik, maar ook als een manier om de identiteit van een plek te behouden en vervlakking tegen te gaan.

Zo leidt de aanpassing van bestaande gebouwen veelal tot (behoud van) differentiatie en stedenbouwkundige variatie, uitstraling. Daarnaast vormt hergebruik, in tegenstelling tot sloop en nieuwbouw, niet tot extra belasting voor het milieu (extra bouw materiaal en sloopafval), verlies van culturele, en van sociale waarde.

Het belang van hergebruik van gebouwen neemt toe naarmate de bestaande gebouwen positief identiteit- of beeldbepalend zijn (bijvoorbeeld als landschappelijke baken) in een omgeving. Hierbij is de aard van de omgeving (liggend in een open, dan wel bebouwd of stedelijke omgeving), bepalend voor een positieve of negatieve beoordeling.

Maatregelen van zuinig ruimtegebruik

Een zuinig ruimtegebruik staat voorop als onderdeel van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Het betreft het effectieve ruimtebeslag (stapeling, eventueel ondergronds bouwen, ondergrondse parkings, geschakelde gebouwen, ...) als het voorkomen van (tijdelijke) leegstand door flexibiliteit (bijvoorbeeld verzamelgebouwen) en aanpasbaarheid naar eventueel nieuwe functies.

Maatregelen van gemeenschappelijk gebruik

Het gemeenschappelijk gebruik van ruimte is een vorm van verweving die niet enkel de functionaliteit ten goede komt (zie 'Mogelijkheden tot verweving en complementariteit van functies') maar ook van belang is in functie van een zuinig ruimtegebruik. Voorbeelden zijn gemeenschappelijke parking, waterbuffering, (alternatieve) energievoorziening

Dergelijke maatregelen kunnen ook het niveau van de inrichting overschrijden en eerder onder beheer gecatalogeerd worden, zoals gemeenschappelijke personeelsruimten, gemeenschappelijke administratieve of diensten na verkoop, gemeenschappelijk afvalbeheer, ...

Mogelijke risico's op ongewenste functionele verdringing van omliggende functies (bijvoorbeeld wonen)

Functionele complementariteit van functies is een vorm van verweving. Het aanzuigefect van grootschalige detailhandel op andere functies (handel, horeca, leisure...) kan echter ook leiden tot verdringing van andere functies (wonen, landbouw,...). Dit kan door direct ruimtebeslag (functiewijzigingen van gebouwen) of indirect ruimtebeslag (bijvoorbeeld inname landbouwgronden waardoor landbouwbedrijfsvoering wordt stopgezet).

Verdringingseffecten kunnen versterkt of voorkomen worden door een gepaste inrichting: de inpassing in de omgeving (zie ook 'versnippering van de open ruimte'), de positionering van toegangen en parkings enz.

Verschijningsvorm en beeldkwaliteit (architecturale kwaliteit, kwalitatieve groenaanleg, inrichtingskwaliteit publieke ruimte en omgaan met reclame)

De verschijningsvorm en beeldkwaliteit van grootschalige detailhandel bepaalt in belangrijke mate de aantrekkelijkheid (en daarmee de functionaliteit), de omgevingskwaliteit (zie ook 'blikvangers en bakens' en 'identiteit van de plek') en de maatschappelijke draagkracht voor het project. De perceptie van de verschijningsvorm en beeldkwaliteit spreekt uit:

- de architecturale kwaliteit (schaal, gevelopbouw, materiaal- en kleurgebruik)
- kwaliteit en functionaliteit van de groenaanleg (visuele buffering, behoud van bestaande groenelementen, inpassing in ruimere groenstructuren enz.)
- kwaliteit van de publieke ruimte (menselijke schaal, leesbaarheid en functionaliteit, materiaalgebruik enz.)
- vorm en voorkomen van publiciteitsinfrastructuur.

Maatregelen inzake energie-efficiëntie

In algemene zin wordt de Trias Energetica-benadering vooropgesteld. Deze legt drie hiërarchische niveaus vast:

- beperk het energieverbruik door beperking van de vraag
- gebruik duurzame energiebronnen
- gebruik eindige energiebronnen efficiënt.

In eerste instantie moet de behoefte te geminimaliseerd worden. Een goede daglichttoetreding en een aanwezigheids- en daglichtgestuurde kunstverlichting, een regelbare zonnewering, een goede isolatiekwaliteit van de gebouwschil, en een aangepaste ventilatiestrategie zijn hierbij de cruciale factoren. Gebouwschilmaatregelen hebben een zeer lange levensduur en vormen een noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van passieve klimaattechnieken.

In tweede instantie moet nagegaan worden op welke manier eventueel kan gebruik gemaakt worden van hernieuwbare energiebronnen. Op gebouwniveau vormen thermische en fotovoltaïsche zonne-energie, windenergie, biomassa en koude- en warmteopslag in de bodem, de basismogelijkheden.

Pas als derde en laatste stap worden maatregelen ingezet om de eindige energiebronnen op een efficiënte manier in te zetten:

- energie-efficiënte verlichtingstoestellen;
- lage temperatuur verwarmingssystemen en hoge temperatuur koelsystemen;
- hybride ventilatie (combinatie mechanische – natuurlijke ventilatie);
- vrije koeling;
- warmterecuperatie uit ventilatiestromen en lokalen met permanente interne warmtewinsten;
- frequentiesturing op motoren, pompen, ventilatoren en het beperken van snelheden in leidingen en kanalen om de drukverliezen te beperken en zo het hulpenergieverbruik te minimaliseren.

Verder is het item procesintegratie interessant: de aard van verschillende gebouwen en functies op een plek kan zodanig zijn dat wellicht een slimme combinatie kan worden gemaakt tussen de verschillende gebouwfuncties op gebiedsniveau, zodat onderling energie kan worden uitgewisseld.

Maatregelen inzake duurzaam bouwen

Naast energie-efficiëntie behelst dit duurzaam bouwen ook aspecten op het vlak van het behoud en beheer van natuurlijke entiteiten, waterbeheer, duurzaam materiaalgebruik, en vermijden van negatieve impact op het leefmilieu en efficiënt omgaan met natuurlijke lichtbronnen.

Behoud en beheer van natuurlijke entiteiten:

- behoud en integratie van waardevolle landschapselementen
- behoud van bomen
- toepassen van de principes van het Harmonisch Park- en Groenbeheer

Waterbeheer:

- waterbuffering volgens Code van de Goede Praktijk
- behoud en integratie van bestaande waterlopen
- gebruik van water beperken (toepassing van waterzuinige installaties en processen)
- hemelwater op eigen terrein te verwerken en gebruiken.
- toepassen van een gescheiden riolering (hemelwater afkomstig van daken, hemelwater afkomstig van vervuilde oppervlaktes, grijs water en zwart water)
- vermijd gebruik van grondwater
- gebruik van regenwater waar mogelijk (toiletspoeling, onderhoud gebouwen zoals wassen van ramen enz.)
- zuiveren en hergebruiken van afvalwater op de site

Duurzaam materiaalgebruik:

- beperking van materiaalgebruik door correctie dimensionering
- hanteren van een gesloten grondbalans
- gebruik van duurzame materialen (ook getoetst aan het onderhoud en een levenscyclusanalyse, vandalismebestendigheid en weersbestendigheid)
- gebruik van duurzaam houtsoorten
- gebruik van gerecycleerde materialen
- gebruik van duurzame verven en beschermingsmiddelen

Leefmilieu

- beperking van de emissies die bijdragen aan luchtverontreiniging (zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5), lood, benzeen en koolmonoxide, ozon)
- vermijden, voorkomen en verminderen van omgevingslawaai
- vermijden, beperking van windhinder en het voorkomen van windgevaar op maaiveldniveau voor de gebruikers van de site.

- minimaliseren van lichtvervuiling van de site om storende effecten op nachtelijke milieus te verminderen.
- vermijden van hitte-eilanden (reflectie) om het effect op microklimaat, mens en de natuurlijke habitat te minimaliseren.

Efficient omgaan met natuurlijke lichtbronnen

- maximalisatie van de beschikbaarheid van daglicht en zonlicht op gebouw schildelen.

Het verdient aanbeveling om onderzoek naar mogelijke milieueffecten zo vroeg mogelijk uit te voeren. Deze effecten kunnen zowel op planniveau als op projectniveau spelen. Op planniveau gaat het dan om een onderzoek en een effectbeoordeling van verschillende mogelijke ontwikkelings- en/of locatiealternatieven. Op projectniveau wordt meer gefocust op eventuele milderende maatregelen die bij de uitwerking van (de inrichting van) het project kunnen worden meegenomen.

6 TOEPASSING VAN HET AFWEGINGSKADER BINNEN PLANNINGSPROCESSEN EN CONCRETE DOSSIERS

Bij de toepassing van het afwegingskader worden drie niveaus onderscheiden:

- de planningsprocessen van de ruimtelijke structuurplannen (al of niet vanuit een aanbodbeleid)
- de planningsprocessen met betrekking tot de RUP's (al of niet vanuit een aanbodbeleid)
- de concrete dossiers: stedenbouwkundige attesten en vergunningen

Deze worden in het onderstaande verder behandeld.

6.1 Het afwegingskader en ruimtelijke structuurplannen

De toepassing van het aanbodbeleid en van het afwegingskader kan effecten hebben op de inhoud van de structuurplannen. Aanscherping van de ruimtelijke (on)mogelijkheden van grootschalige detailhandel op Vlaams niveau, kan ook doorwerken in de structuurplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau. Eerder is geconstateerd dat provincies en gemeenten verschillend omgaan met de deze materie, maar dat er doorgaans geen sprake is van een aanbodbeleid, en nauwelijks een vertaling ervan in (P)RUP's.

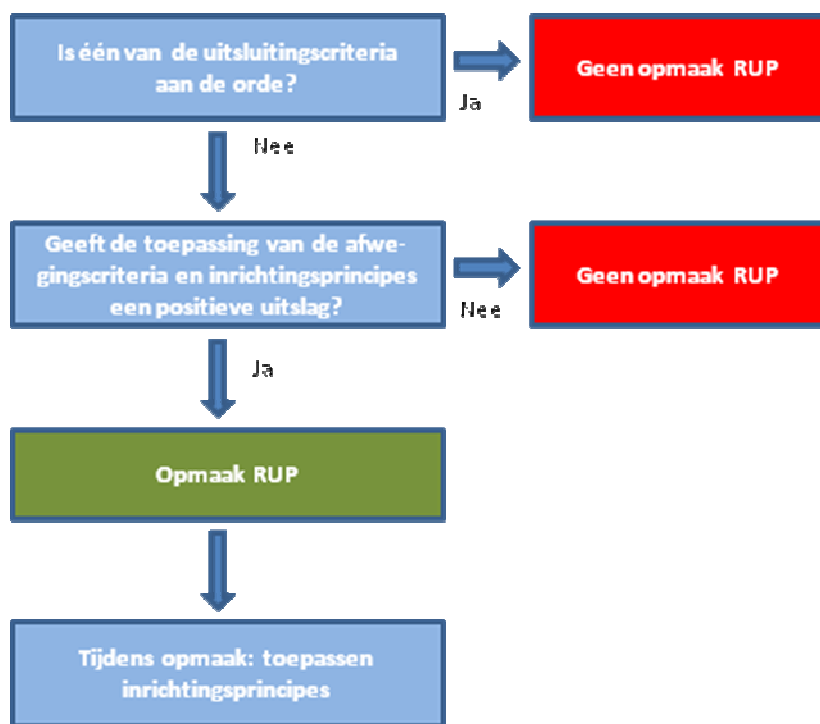
Binnen ruimtelijke structuurplannen gebieden aangewezen worden, waar grootschalige detailhandel zich kan vestigen (preferentiële locaties voor grootschalige detailhandelsontwikkelingen). Deze gebieden dienen in elk geval congruent te zijn met de uitsluitingscriteria zoals in het afwegingskader aangegeven. Met behulp van de positieve en negatieve criteria vanuit het afwegingskader kunnen vervolgens zones worden aangeduid waarin de (verschillende typen van) grootschalige detailhandel zich bij voorkeur kan vestigen. Afhankelijk van het planningsniveau spreekt zich de Vlaamse overheid (RSV), de provinciale overheid (PRS) of de lokale overheid (GRS) over de gewenste vestigingslocaties.

De aanduiding van deze locaties betekent niet dat andere locaties niet meer mogelijk zijn. Voor elke andere zone kan in het kader van een RUP of een concreet dossier een afzonderlijke afweging gemaakt worden met toepassing van het afwegingskader. Het is immers ook mogelijk dat bij toepassing van het afwegingskader de bevoegde overheid tot de conclusie komt dat een beoogd initiatief of project kan worden ondersteund en mogelijk zal aanleiding geven tot de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk). Er is steeds gesteld dat een ruimtelijk uitvoeringsplan conform moet zijn met de beleidsvisie van het betreffend structuurplan. Dat houdt met andere woorden in dat het ruimtelijk uitvoeringsplan ofwel moet aangekondigd zijn in een bindende bepaling van het betrokken ruimtelijk structuurplan ofwel minimaal moet in overeenstemming zijn met de visie en de gewenste ruimtelijke structuur. Een conformiteitstoetsing met de bestaande structuurplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau is dan ook noodzakelijk.

Het is niet uit te sluiten dat een initiatief in verband met grootschalige detailhandel dat kan worden ondersteund als gevolg van de toepassing van voorliggend afwegingskader en waar de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan noodzakelijk is om het te kunnen realiseren, niet is aangekondigd in een ruimtelijk structuurplan of zelfs niet strookt met de in het document beoogde beleidsvisie. Dit pleit ook voor een zekere flexibiliteit bij het aanduiden van preferentiële locaties in structuurplannen. Op het niveau van een structuurplan is het niet altijd mogelijk om alle mogelijke locaties in voldoende mate af te wegen. Inrichtingsaspecten kunnen in belangrijke mate meespelen in de uiteindelijke overweging of een locatie in aanmerking komt voor een concreet detailhandelsproject.

6.2 Het afwegingskader en het RUP

Indien het afwegingskader wordt toegepast op het planningsproces van een RUP, dan worden de volgende stappen doorlopen:



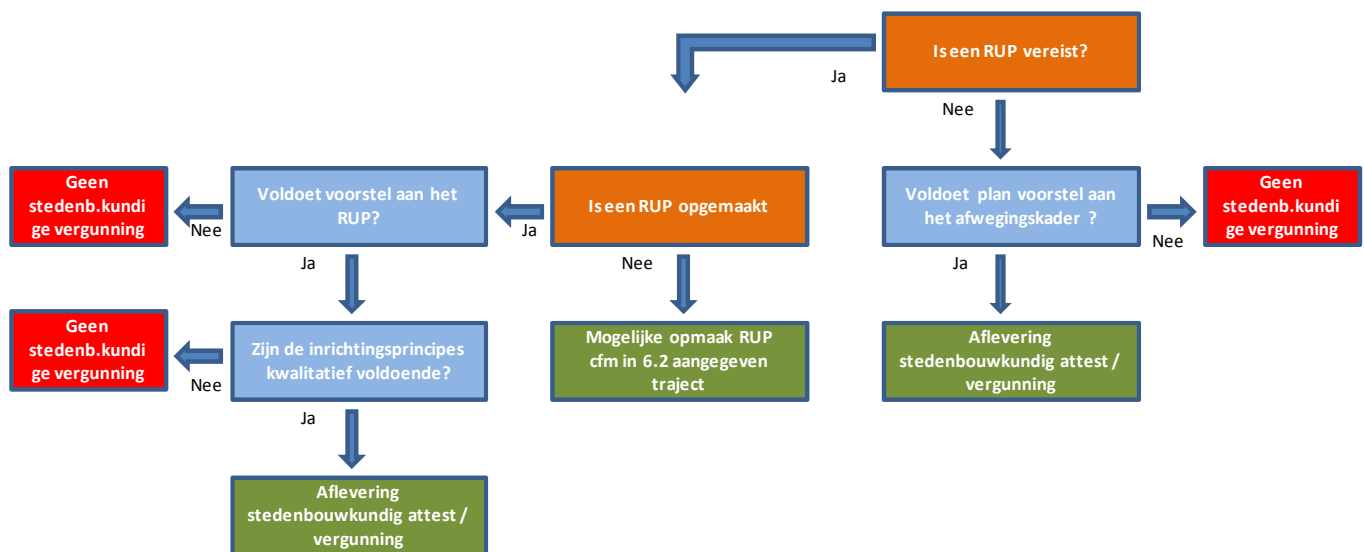
Een concreet (locatie)voorstel kan vanuit een planningsinitiatief van een overheid of een projectidee van een initiatiefnemer/ontwikkelaar komen. In beide gevallen geldt het afwegingskader als vertrekpunt om de ruimtelijke opportuniteit en slaagkans van voorgenomen initiatief in te schatten. Het spreekt voor zich dat de overheid die het RUP initieert in principe voorafgaandelijk zelf het afwegingskader toepast - en zo de wenselijkheid en haalbaarheid van voorgestelde locatie inschat - alvorens een RUP-procedure op te starten.

Dat dit afwegingskader heeft doorgewerkt in de overweging moet ook duidelijk blijken uit het dossier.

In de toelichtingsnota van RUP's voor grootschalige detailhandel wordt aangegeven hoe deze aspecten doorvertaling vinden in het plan. Inrichtingsprincipes die moeten en kunnen doorwerken in het RUP, moeten hun vertaling vinden in het grafisch plan en/of inrichtingsvoorschriften. Welke inrichtingsprincipes van belang zijn, hangt af van de gebiedsspecifieke kenmerken.

6.3 Het afwegingskader en concrete dossiers

Indien het afwegingskader wordt toegepast op concrete dossiers, dan worden de volgende stappen doorlopen, afhankelijk of er sprake is van een voorafgaande RUP als gevolg van een bestemmingswijziging:



In het onderstaande worden deze stappen besproken.

6.3.1 Er is een ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakt

Indien de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan noodzakelijk is geweest als gevolg van een door te voeren bestemmingswijziging, volgt de beoordeling van het project in het kader van de stedenbouwkundige vergunning. In dit kader is de toepassing van de uitsluitingscriteria en de afwegingscriteria niet meer noodzakelijk, indien het afwegingskader reeds werd toegepast bij het opmaken van dit RUP. We mogen er vanuit gaan dat deze criteria dan zijn overgenomen in het uitvoeringsplan. Er rest dus een toetsing van de vergunningsaanvraag aan het uitvoeringsplan.

De inrichtingsprincipes moeten wel worden getoetst. Zij zullen immers doorgaans uitgebreider aan de orde komen bij de vergunningsaanvraag dan bij de afweging in de vorige fase.

6.3.2 Er is geen ruimtelijk uitvoeringsplan vereist

Een project kan als voorstel besproken worden (bv. projectvergadering) of als formele vergunningsaanvraag aan de overheid worden voorgelegd. De beoordelende overheid kijkt aan de hand van het gehele afwegingskader¹² na of het dossier voldoende garanties biedt dat het project een kwalitatieve ruimtelijke inrichting van de gekozen locatie mogelijk maakt en een goede ruimtelijke integratie in zijn omgeving bewerkstelligt. Op basis van deze evaluatie kan het zijn dat het project nog moet worden bijgestuurd of dat een stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

Bijsturing naar aanleiding van een projectvergadering is procedureel de makkelijkste procedure. Bijgevolg is een projectvergadering over grootschalige detailhandelsprojecten dan ook aan te bevelen.

Een bijsturing in het kader van een vergunningsaanvraag kan als er voorwaarden aan de stedenbouwkundige vergunning kunnen worden verbonden. Dit kan enkel als de voorwaarden voldoende precies zijn, redelijk zijn in verhouding tot de vergunde handelingen en verwezenlijkt kunnen worden door toedoen van de aanvrager. Anders moet de vergunningsaanvraag geweigerd worden en moet het aangepaste project een nieuwe vergunningsprocedure doorlopen.

¹² Zie hoofdstuk 8 omtrent het juridisch voorbehoud ten aanzien van de toepassing van het afwegingskader binnen de vergunningsprocedure.

6.3.3 Er is een ruimtelijk uitvoeringsplan vereist

Een initiatiefnemer kan met een concreet projectvoorstel naar de overheid stappen, bijvoorbeeld in het kader van een projectvergadering of door middel van een planologisch attest (bij uitbreiding van bestaande functie), ook als het project niet vergunbaar is binnen de geldende plannen van aanleg of RUP's. Als de bevoegde overheid op basis van de uitsluitingscriteria en het afwegingskader oordeelt dat het dossier voldoende positief kan worden beoordeeld, kan het project in principe verder uitgewerkt worden (inrichting). Er zal evenwel een planningsinitiatief nodig zijn om het grootschalige detailhandelsproject vergunbaar te maken.

Volgens de huidige regelgeving is de initiatiefnemer/projectontwikkelaar volledig afhankelijk van de overheid, die autonoom bepaalt of en wanneer dergelijk planningsproces wordt opgestart.

Een dossier met een projectidee of planologisch attest dient minstens - naast een duidelijke projectomschrijving - aan te geven hoe is omgegaan met de voornoemde afwegingscriteria en op welke basis de verschillende criteria zijn gewaardeerd zodat er bij de beoordeling of besluitvorming een duidelijk inzicht is hoe is omgesprongen met de verschillende criteria. Het dossier moet minimaal volgende elementen bevatten:

- een concrete beschrijving van het project met aanduiding van de concrete locatie(s)
- een motivatie in tekst en kaart waarbij wordt aangetoond dat de locatie niet valt onder één van de gebieden/factoren die vallen onder de uitsluitingscriteria
- een bespreking van de verschillende beoordelingscriteria met telkens een beschrijving hoe het project en de locatie zich verhouden tot deze criteria
- een bespreking van de elementen vermeld onder het aspect 'ontwrichtingstoets', afhankelijk van het gekozen alternatief ten aanzien van de verwevingsproblematiek in paragraaf 8.1.2.

Inzoverre het projectidee al voldoende concreet is, moet uit het dossier ook blijken op welke wijze met de inrichtingsprincipes is omgegaan en hoe daarbij tot een kwalitatief voorstel is gekomen dat rekening houdt met de goede ruimtelijke ordening en de ruimtelijke draagkracht van de gekozen plek niet overschrijdt.

7 ACTIEF VLAAMS BELEID

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, wenst de Vlaamse overheid een actief aanbodbeleid te voeren voor grootschalige detailhandel. In het analyserapport is geconstateerd dat momenteel 450.000 m² grootschalige detailhandel 'in de pijlpijn zit', alleen al ten aanzien van detailhandelsconcentratie en dus nog exclusief de vraag naar locaties voor solitaire winkels. Gelet op het Vlaams ruimtelijk beleid, maakt sturing van deze ontwikkelingen gewenst.

Overigens is ook in het analyserapport geconstateerd dat de markt erg actief is bij het invullen van een bestaande behoefte aan concentratie en uitbreiding van het aanbod. Mede gelet op de hoge winkeldichtheid in Vlaanderen, vormt het stimuleren van nog meer aanbod als zodanig dan ook geen onderdeel van het aanbodbeleid.

Een actief Vlaams beleid is er in de eerste plaats op gericht om ruimte te voorzien voor grootschalige detailhandel. Dit kan geconcretiseerd worden door, binnen de herziening van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, deze ruimte aan te geven. Op basis van de gestelde uitsluitingscriteria, in combinatie met de positieve of negatieve afwegingscriteria (zie hoofdstuk 3), kunnen mogelijke inplantingsgebieden en/of voorkeursgebieden op kaarten worden aangegeven. Deze kaart zou kunnen worden gekoppeld aan de bestaande gebieden waar grootschalige detailhandel nu is geconcentreerd enerzijds en de bestaande juridische bestemmingen voor (grootschalige) detailhandel. Ook kan, onder ander met behulp van ontwerpend onderzoek, op basis van het afwegingskader inrichtingsprincipes worden gedefinieerd. Beide elementen behoren niet tot de scope van dit rapport en zouden als vervolgacties kunnen gelden.

Op de tweede plaats kan Vlaanderen actief de ontwikkelingen van grootschalige detailhandel kanaliseren. Hierbij staat de toepassing van het afwegingskader centraal. Dit geldt niet alleen voor de toepassing hiervan binnen plannings- en vergunningsprocedures. Het is van belang dat het voor marktpartijen duidelijk is aan welke criteria nieuwe inplantingen of uitbreidingen moeten voldoen, zodat nieuwe initiatieven beter op voorhand op haalbaarheid door hun zelf beoordeeld kunnen worden. De voorgestelde communicatie hierover zal hieraan voldoen.

Op de derde plaats kan de Vlaamse overheid initiatieven nemen voor supergrootschalige ontwikkelingen (boven 15.000 m²). Zoals in het analyse-rapport is aangegeven hebben deze ontwikkelingen een grote invloed op het Vlaamse detailhandelslandschap, waardoor een (preventieve) sturing van belang is.

In het kader van het aanbodbeleid voor grootschalige detailhandel, kan de Vlaamse overheid tevens pro-actief omgaan met bijzondere gebieden en locaties, zoals brownfieldlocaties, afbouw/herconcentratie van bestaande versnipperde gebieden, nieuwe voetbalstadionontwikkeling,... Bij deze locaties kunnen grootschalige detailhandelsontwikkelingen een goede invulling betekenen. Binnen deze gebiedsgerichte processen zal ook het afwegingskader een goede functie kunnen vervullen.

Tenslotte vertaalt het aanbodbeleid zich ook binnen afbakeningsdossiers. Hierbij speelde, zoals in het analyserapport is aangegeven, in het verleden over het

algemeen eerder een neiging naar consolidatie van het bestaande aanbod dan naar uitbreiding van nieuwe vestigingslocaties. Binnen lopende en toekomstige afbakeningsdossier zijn kansen aanwezig om een aanbodbeleid vorm te geven. Ook het hanteren van verschillende definities, zoals in het analyserapport is geconstateerd, kan door middel van het afwegingskader worden tegengegaan.

Overigens geldt de wenselijkheid van een aanbodbeleid eveneens voor de provinciale en gemeentelijke overheden. In het analyserapport is immers geconstateerd dat binnen de provinciale structuurplannen gemiddeld genomen zeer weinig extra ruimte voor (grootschalige) detailhandel wordt aangeduid¹³, maar eerder ingegaan wordt op het consolideren of afbouwen van bestaande concentraties. Ook is het aantal (P)RUP's dat hiertoe actief wordt opgemaakt zeer beperkt. Dit bemoeilijkt een actief Vlaams aanbodbeleid.

¹³ Zie analyserapport blz. 67-71.

8 DE RELATIES TUSSEN HET AFWEGINGSKADER EN HET RELEVANTE RUIMTELIJKE ORDENINGS-INSTRUMENTARIUM

8.1 Ruimtelijk instrumentarium

8.1.1 Omzendbrief

We gaan er vanuit dat de toepassing van voorliggend afwegingskader kan worden ingepast binnen de bestaande regelgeving inzake vergunningsprocedure (art. 4.3.1. Codex RO – beoordelingsgronden stedenbouwkundige vergunningen) en samenstelling van het vergunningendossier (Besluit Vlaamse Regering) en de planningsprocedure.

Voorgesteld wordt om voorliggend afwegingskader als zodanig onderwerp te laten uitmaken van een Vlaamse omzendbrief, zoals aangekondigd in het nieuw Vlaams regeerakkoord. Op die manier krijgt het een statuut.

Dergelijke omzendbrief is vergelijkbaar met bijvoorbeeld de omzendbrief RO/2009/01 “Beoordelingskader voor de inplanting van kleine en middelgrote windturbines”. De besturen kunnen zich voor de beoordeling van de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning en concrete projectvoorstellen en voor de ontwikkeling van provinciale of gemeentelijke visies betreffende de inplanting van grootschalige detailhandel baseren op het geformuleerde afwegingskader.

Omzendbrieven hebben echter geen verordenend karakter en kunnen bijgevolg ook geen nieuwe en dwingende rechtsregels creëren. Deze richtlijnen kunnen niet afwijken van de geldende reglementering inzake stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen. Wordt een werkelijk bindend kader beoogd, dan dienen andere instrumenten te worden aangewend.

Gelet op de dynamiek van detailhandelsontwikkelingen en de ruimtelijke impact er van, is ons inziens een sterkere juridische verankering van het afwegingskader in het vergunningenbeleid aangewezen.

8.1.2 Verduidelijking van het voorschrift met betrekking tot de woonzone

Alhoewel het initiatief tot opmaak van plannen en beoordeling van concrete projectvoorstellen (projectvergaderingen) op verschillende beleidsniveaus wordt gesitueerd, al naargelang de omvang, blijven de gemeenten bevoegd voor de vergunningverlening.

Omdat grootschalige detailhandel vaak samen gaat met een verwevingsproblematiek kan niet langer worden gesteld dat dergelijke detailhandel zonder meer vergunbaar is in woongebieden.

Deze problematiek kan ondervangen worden op twee manieren:

- grootschalige detailhandelsconcentraties als niet-verweefbaar beschouwen in woonzones, en onderhevig maken aan een door te voeren herbestemming
- verankering van het afwegingskader in de vergunningsprocedure

Vanuit het oogpunt van duurzame ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijke kwaliteit geniet het eerste scenario onze voorkeur. Dit is ons inziens juridisch het meest robuust en makkelijkst in te voeren. Bovendien kan de overheid via het planningsinstrument en –procedure (inclusief plan-MER bij grote projecten) zelf de randvoorwaarden waaraan een project moet voldoen uitwerken en juridisch-planologisch afdwingen. De implementatie zal wel leiden tot een bijkomende planlast in hoofde van de overheden. Initiatiefnemers van een project zijn ook afhankelijk van het planningsinitiatief van de betreffende overheid.

scenario 1: grootschalige detailhandelsconcentraties niet-verweefbaar in woongebieden

Dat betekent dat er wordt vanuit gegaan dat het voorschrift met betrekking tot de **woonzone** zo wordt geïnterpreteerd of aangevuld dat grootschalige detailhandelsvestigingen niet per definitie verweefbaar worden geacht binnen de woonzone. Dat stemt overeen met de vaststelling op blz. 96 van het analyserapport waarbij voor het woongebied wordt gesteld dat “indien het echter gaat om een grootschalig handelsgeheel met bovenlokale aantrekkingskracht zullen de kenmerken van de onmiddellijke omgeving en de voorziene maatregelen tot inpassing van het handelsgeheel in deze omgeving van doorslaggevend belang zijn”. Vandaar dat wordt gepleit om steeds een ruimtelijk uitvoeringsplan te laten opmaken voor dergelijke initiatieven, bij projecten vanaf 5.000 m² in centrumsteden en vanaf 2.000 m² in buitengebied of kleinstedelijk-gebiedgemeenten.

De juridische verankering hiervan kan door middel van een omzendbrief plaatsvinden wat betreft de toepassing van de ontwerp gewestplannen en gewestplannen. Bij dit scenario is dan ook aanpassing van het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (typevoorschriften) nodig.

Scenario 2: juridische verankering van het afwegingskader in de vergunningsprocedure

De vraag stelt zich hoe het afwegingskader op met voldoende juridische robuustheid in de vergunningsprocedure verwerkt kan worden. Hiervoor moeten we art. 4.3.1. van de Codex ruimtelijke ordening (beoordelingsgronden voor vergunningsaanvragen) en het Besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2005 (en latere wijzigingen) betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning samen lezen.

Artikel 4.3.1. stelt onder andere dat een vergunning wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. De goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

- "...aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4" (duurzame ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit, door gelijktijdige afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten en rekening houdend met ruimtelijke draagkracht, gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen).
- "...houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch ... kan ook beleidsmatige gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten vermeld in 1° in rekening brengen"

Op het eerste zicht lijken de vooropgestelde uitsluitings- en afwegingscriteria te voldoen aan de criteria die bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening gehanteerd kunnen worden. In combinatie met voormelde omzendbrief zou dit dan volstaan. Of het criterium 'concordantie met structuurplannen' (als criterium uit het afwegingskader) wel degelijk als "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten vermeld in 1°" kan beschouwd worden, is bijzonder rechtsonzeker. Het is evenwel niet bij voorbaat uitgesloten om inhoudelijke overwegingen (motiveringen) geput uit een structuurplan als een niet-determinerende afwegingsfactor in overweging te nemen. Dit blijft evenwel een delicate evenwichtsoefening.

Verder dient te worden opgemerkt dat het afwegingskader niet dermate ver kan gaan dat het (de jure of de facto) in bijkomende of afwijkende bestemmingsvoorschriften voorziet. De toets van de goede ruimtelijke ordening moet worden onderscheiden van de ruimtelijke planning (en de daarbij horende bestemmingsvoorschriften). Afwegingscriteria als de ligging t.o.v. afgebakende of nog af te bakenen stedelijke gebieden, de ligging in woongebied of woongebied met landelijk karakter enzovoort hebben niet de bedoeling om bijkomende beperkingen op te leggen t.o.v. de bestemmingsvoorschriften. Het zijn objectiveerbare overwegingen inzake goede ruimtelijke ordening die vanuit het Vlaams beleidsniveau worden meegegeven bij de overweging van concrete vergunningsaanvragen. Deze afwegingscriteria zijn dan ook niet op zich determinerend en absoluut maar te beschouwen in een geheel pakket van afwegingscriteria. In hoeverre deze zienswijze evenwel stand houdt in administratieve procedures, blijft momenteel een onzekere risicofactor.

Bovendien laat de volgens het uitvoeringsbesluit vereiste dossiersamenstelling van een vergunningsaanvraag ons inziens niet toe om voldoende onderbouwing en toelichting van de vergunningsaanvraag af te dwingen om de vergunningsaanvraag te toetsen aan (toepassing van) het afwegingskader. In dit uitvoeringsbesluit is bijvoorbeeld (enkel) sprake van volgende mogelijks relevante onderdelen:

- een nota waarin de ruimtelijke context van de geplande werken is bepaald (feitelijke uitzicht en toestand van de plaats van de werken, zoneringsgegevens van het goed en de overeenstemming en verenigbaarheid van de aanvraag met de wettelijke en ruimtelijke context)

- een milieu-effectenrapport, maar dit is dan weer enkel vereist bij grootschalige detailhandelsconcentraties van meer dan 5.000 m² en kan eventueel onderwerp zijn van ontheffing van MER-plicht (Besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage)
- een mobiliteitsstudie, voorzover de aanvraag betrekking heeft op (onder andere) handel met een totale brutovloeroppervlakte van ten minste 7.500 m² (en voorzover geen MER-plicht).

Gelet op het voorgaande kan echter de situatie ontstaan dat de weigering van een vergunning op basis van het afwegingskader juridisch met succes wordt aangevochten. Hiermee verliest het afwegingskader zijn doel.

Een eenvoudigere oplossing lijkt in de toepassing van het 4^{de} lid van artikel 4.3.1. van de Codex ruimtelijke ordening te liggen. Daarin wordt gesteld: "de Vlaamse Regering kan, thematisch of gebiedsspecifiek, integrale ruimtelijke voorwaarden bepalen, ter beoordeling van de inpassing van welbepaalde handelingstypes, of van handelingen in specifieke gebieden, in een goede ruimtelijke ordening, onverminderd strengere planologische voorschriften of verkavelingsvoorschriften". Dit zou inhouden dat het afwegingskader in een nieuw uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering wordt opgenomen, met toepassing van dit artikel.

De beoordeling en de draagwijdte van het systeem van 'integrale ruimtelijke voorwaarden' zijn (nog) rechtsonzeker. De bedoeling en interpretatie van dit begrip is immers niet geheel duidelijk. De parlementaire voorbereidingen zorgen niet voor duidelijkheid, wel integendeel, door te aluderen op een overenting van de integrale milieuvorwaarden naar de ruimtelijke ordening. In het milieurecht, waarnaar wordt verwezen in de parlementaire voorbereidingen, zijn integrale milieuvorwaarden niet combineerbaar met een vergunningsplicht.

Door het gebrek aan juridische robuustheid van een omzendbrief, en de juridische onzekerheid inzake verankering van het afwegingskader in het vergunningen-beleid, adviseren wij om het bestemmingsvoorschrift voor woonzones aan te passen overeenkomstig het voornoemde eerste scenario. Dit biedt de (Vlaamse) overheid de mogelijkheid om sterk sturend te zijn, zowel qua locatiekeuze als inrichting van (nieuwe) grootschalige detailhandelsontwikkelingen.

Het is hoe dan ook aanbevelingswaardig om grootschalige detailhandelsprojecten als belangrijk bouwproject te beschouwen waarover een projectvergadering kan worden georganiseerd, en dit ook als dusdanig op te nemen in het besluit dat in art. 5.3.2. §3 van de Vlaamse Codex RO is voorzien.

8.1.3 Integratie van een bestendige ontwricting van het ruimtelijk en maatschappelijk weefsel van een bestaand kern(winkel)gebied in het ruimtelijk instrumentarium

In lijn van het afwegingskader als geheel, is de ontwrictingstoets gekoppeld aan zowel het vergunningsprocedure, als aan de planningsprocedure (afbakeningsprocessen, opmaak RUP,....).

De ruimtelijke en maatschappelijke ontwrictingstoets maakt geen deel uit van het RUP, maar dient, evenals de andere uitsluiting- en positieve/negatieve criteria,

ter beoordeling of een RUP zal worden opgemaakt. Dit geldt eveneens voor de vergunningenprocedure, waarbij aangetekend moet worden dat verschillende juridische adviezen momenteel ook een verschillende houding innemen ten aanzien van de mogelijkheid om een dergelijke toets te kunnen koppelen aan de vergunningenprocedure. Dit wordt momenteel juridisch nader onderzocht.

Nieuw ten aanzien van de huidige werkwijze zou daarbij het adviesrecht van de diensten Economie, respectievelijk Agentschap Ondernemen zijn. Bij deze diensten worden de commerciële visies opgesteld en is dus veel kennis op het gebied van detailhandel aanwezig. Deze diensten voeren de ontwrichtingstoets uit, hoewel de ruimtelijke eindvertaling ervan binnen de diensten Ruimtelijke Ordening plaatsvindt. Ook de lagere overheid (dus de overheid waarbinnen een mogelijke nieuwe inplanting is gelegen) zal een adviesrol (niet-bindend) verkrijgen, zonder dat deze de ontwrichtingstoets zelf behoeven uit te voeren.

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening biedt momenteel al de mogelijkheid de sociaal-maatschappelijke effecten van een ontwikkeling te toetsen. Voor de juridische verankering van dit element is een verduidelijking in de vorm van een omzendbrief voldoende. Ondanks dat naar verwachting deze oplossing niet in strijd is met de DRL, bevelen we aan deze ontwrichtingstoets vooraf voor te leggen aan de Europese Commissie.

8.1.4 Typevoorschriften

De inhoud van het typevoorschrift 'specifiek regionaal bedrijventerrein voor detailhandel', conform het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008, kan behouden blijven voor het merendeel van de gehanteerde typologieën (inclusief tuincentra). Alleen de typologie 'multifunctionele ontwikkeling' kan niet worden gevat binnen dit typevoorschrift. Dat betekent dat voor concrete dergelijke ontwikkelingen een voorschrift op maat moeten worden opgemaakt. Dit kan in een uitvoeringsbesluit worden vervat.

8.1.5 Adviesrol Agentschap ondernemen

In de paragrafen 4.1.3, 4.2.3 en 4 is aangegeven dat het Agentschap Ondernemen een adviesrol heeft binnen het onderdeel 'ontwrichtingstoets'. Dit geldt zowel bij een planningsinitiatief als bij een vergunningsaanvraag. Hierbij is aan de orde dat het advies pas zinvol is indien RWO van oordeel is dat er mogelijk sprake kan zijn ontwrichting. Daarnaast kan het advies niet bindend zijn, omdat de toets slechts één element is binnen het afwegingskader.

Dit maakt dat voorgesteld wordt gewag te maken van een 'aanbeveling' door het Agentschap Ondernemen, in een omzendbrief. Waar het advies een 'aanbeveling' is, is het advies vanzelf niet-bindend.

8.2 Effecten voor andere plannings- en beleidsinstrumenten

Voor de toepassing van het afwegingskader behoeven de bestaande instrumenten, zoals structuurplannen en uitvoeringsplannen en vergunningen geen aanpassing.

8.2.1 Commerciële plannen

Om het onderdeel (grootschalige) detailhandel goed te kunnen opnemen in een structuurplan, kan het noodzakelijk zijn dat er een visie op de detailhandelstructuur aan ten grondslag ligt. Omdat deze veel complexer is dan bijvoorbeeld een woonbehoeftestudie binnen het structuurplan, is een afzonderlijke visie gewenst. Deze kan, analoog aan de ruimtelijke structuurplannen, uitgaan van drie niveaus: Vlaams, provinciaal en gemeentelijk.

Toch achten wij het niet gewenst dat er altijd een commercieel plan opgesteld moet worden: er moet eerst sprake zijn van een feitelijk of beleidsmatig detailhandelsvraagstuk in een stad of gemeente. Voor veel (kleinere) gemeenten zal dit niet aan de orde zijn en zou dit slechts leiden tot een extra administratieve en financiële druk. Daarnaast is de opmaak van een commercieel plan bij veel provincies en steden reeds een lopend proces.

Voor de implementatie van het aanbodbeleid is het gewenst dat op provinciaal en gemeentelijk niveau wordt getoetst of de bestaande commerciële plannen aansluiten bij het aanbodbeleid van de Vlaamse overheid, analoog aan hetgeen is aangegeven voor de ruimtelijke structuurplannen. Ook hierbij kan vervolgens besloten worden dat voor een bepaald commercieel plan een onmiddellijke herziening, een herziening op termijn of geen herziening dient plaats te vinden.

8.2.2 Verankering randvoorwaarden

Uit de analyse van de cases blijkt dat er vaak aandachtspunten en verbeterpunten naar voor komen bij een dossierbehandeling. Soms is het zoeken naar oplossingen van deze pijnpunten essentieel wil het dossier een kans op slagen maken. Daarom wordt (de mogelijkheid van) een projectvergadering, zoals voorzien in art. 5.3.2. Vlaamse Codex RO, aangeraden bij concrete projectvoorstellen.

In een aantal gevallen heeft de initiatiefnemer noch de planningsoverheid de realisatie van dergelijke milderende maatregelen in handen. Er wordt voorgesteld om die noodzakelijke randvoorwaarden en de voorgestelde oplossingen op enige wijze vast te leggen. Hierbij kunnen alle betrokken partijen zich engageren (inspanningsverplichting) om de noodzakelijk gewenste ingrepen uit te voeren (verantwoordelijkheden, timing, aard van de ingrepen, boeteclausules, enz.).

Deze afspraken kunnen desgevallend tussen publieke actoren onderling of tussen publieke en private actoren plaatsvinden. De juridische vorm hiervan is ondergeschikt: dit kan zowel een overeenkomst, een convenant of een andere vorm betreffen.

8.3 Organisatorische effecten

8.3.1 Vlaamse overheid

De toepassing van het afwegingskader, kan voor RWO inhouden dat zij meer dan voorheen actief ruimtelijk uitvoeringsplannen dient op te stellen. Met name als grootschalige detailhandelsprojecten als niet-verweefbaar in woongebieden worden beschouwd (zie pt. 8.1.2) en heeft betrekking op ontwikkelingen van meer dan 5.000 m² in regionaal- en grootstedelijke gebieden. Dit kan mogelijk leiden tot een aanvullende capaciteitsbehoefte, maar daar staat wel een betere sturing van de grootschalige detailhandelsontwikkelingen tegen over.

Daarnaast dient zij, op aangeven van het Agentschap Ondernemen, de ruimtelijk-maatschappelijke effecten in het kader van de ontwrictingstoets te evalueren. Dit vereist, in beperkte mate, aanvullende kennis omtrent de werking van detailhandelsstructuren.

Voor het Agentschap Ondernemen betekent de voorgaande voorstellen een uitbreiding van taken als gevolg van haar adviesfunctie op het gebied van de ontwrictingstoets. Het verdient aanbeveling te beoordelen of dit zal leiden tot een behoefte aan aanvullende capaciteit en/of kennis. Overigens is haar betrokkenheid bij de grootschalige detailhandel reeds een lopend proces.

8.3.2 Provinciale overheid

De toepassing van het afwegingskader betekent ook voor de provinciale dienst Ruimtelijke Ordening dat zij meer dan voorheen actief ruimtelijk uitvoeringsplannen dient op te stellen. Dit kan mogelijk leiden tot een aanvullende capaciteitsbehoefte (in overleg- en/of onderhandelingscapaciteit), hoewel de toepassing van het afwegingskader als instrument eerder een stroomlijning van reeds bestaande ruimtelijk toetsen kan inhouden.

Daarnaast dient zij, op aangeven van de provinciale dienst Economie, de ruimtelijk-maatschappelijke effecten in het kader van de ontwrictingstoets te evalueren. Dit vereist in beperkte mate aanvullende kennis omtrent de werking van detailhandelsstructuren.

Voor de provinciale dienst Economie betekent de voorgaande voorstellen een uitbreiding van taken als gevolg van haar adviesfunctie op het gebied van de ontwrictingstoets. Het verdient aanbeveling te beoordelen of dit zal leiden tot een behoefte aan aanvullende capaciteit en/of kennis. Overigens zijn de diensten Economie vaak al betrokkenheid bij de grootschalige detailhandel.

8.3.3 Lokale overheid

De toepassing van de voorgaande voorstellen, betekent ook voor de lokale dienst Ruimtelijke Ordening dat zij meer dan voorheen actief ruimtelijk

uitvoeringsplannen dient op te stellen. Dit kan mogelijk leiden tot een aanvullende capaciteitsbehoefte, hoewel de toepassing van het afwegingskader als instrument eerder een stroomlijning van reeds bestaande ruimtelijk toetsen kan inhouden.

Daarnaast dient zij, op aangeven van de lokale dienst Economie, de ruimtelijk-maatschappelijke effecten in het kader van de ontwrichtingtoets te evalueren. Dit vereist, in beperkte mate, aanvullende kennis omtrent de werking van detailhandelsstructuren.

Voor de lokale dienst Economie betekent de voorgaande voorstellen een uitbreiding van taken als gevolg van haar adviesfunctie op het gebied van de ontwrichtingtoets. Voor elke stad of gemeente verdient het de aanbeveling te beoordelen of dit zal leiden tot een behoefte aan aanvullende capaciteit en/of kennis. Overigens zijn de diensten Economie vaak al betrokkenheid bij de grootschalige detailhandel.

9 AANVULLENDE ELEMENTEN

9.1 Eenmalige afstemming en communicatie

9.1.1 Afstemming ruimtelijke en economische instrumenten

De verankering van het aanbodbeleid vergt een eenmalige afstemming tussen de drie niveaus: het RSV, de provinciale ruimtelijke structuurplannen en de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. Het huidige herzieningsproces van het RSV en hieraan gekoppeld de provinciale structuurplannen geeft een goede gelegenheid het aanbodbeleid ten aanzien van de grootschalige detailhandel hierbinnen te verankeren. Dit dient dan wel in het herzieningsproces verankerd te worden.

Ten aanzien van de gemeentelijke structuurplannen geldt dat gestimuleerd dient te worden dat het aanbodbeleid als zodanig ook hierin wordt opgenomen. Het lijkt het meest efficiënt dit te laten plaatsvinden bij de eerstvolgende herziening van het betreffende GRS, opvolgend op de herziening van het RSV en de provinciale ruimtelijke structuurplannen.

Er is een duidelijke inhoudelijke relatie tussen de provinciale en gemeentelijke commerciële plannen en de genoemde ruimtelijke structuurplannen. Voor zover de commerciële plannen zijn opgemaakt en actueel zijn, is een inhoudelijke afstemming tussen deze instrumenten gewenst. Het huidige herzieningsproces van het RSV en hieraan gekoppeld de provinciale structuurplannen geeft een goede gelegenheid het aanbodbeleid ten aanzien van de grootschalige detailhandel ook binnen de commerciële plannen te verankeren. Dit kan een herziening van de commerciële plannen met zich meebrengen. We wensen de opmaak of herziening van de commerciële plannen echter niet verplicht te stellen.

9.1.2 Afstemming met betrokken ambtelijke actoren

De voorgenomen toepassing van het afwegingskader vereist allereerst een schriftelijke informatieverstrekking binnen de Vlaamse overheid. Gelet op de relatieve complexiteit van het afwegingskader adviseren wij ook een (aantal) mondelinge toelichtingmomenten te organiseren.

Gelet op de belangstelling van de overige overheidsniveaus voor dit onderwerp, is het aangewezen om de voorgenomen invoering van het afwegingskader vervolgens ook schriftelijk aan te kondigen bij de bestuurders en ambtenaren van met name Ruimtelijk ordening en Economie binnen provincies en steden en gemeenten.

Gelet op de relatieve complexiteit van het afwegingskader is het aangewezen om in een aantal bijeenkomsten de betrokken medewerkers van de departementen/diensten Ruimtelijke ordening en Economie van alle bestuurslagen door middel van een aantal bijeenkomsten goed te informeren over

de achtergronden en de werking van het afwegingskader. Dit zal de implementatie ervan versoepelen.

Dit kan parallel verlopen aan de juridische implementatie van het afwegingskader en staat los van de gekozen scenario's in paragraaf 8.1.2.

9.1.3 Afstemming met andere betrokken actoren

Het afwegingskader heeft een duidelijke impact op de mogelijkheden voor nieuwe inplantingen of uitbreidingen hiervan. Belangenorganisaties en private actoren hebben behoefte aan duidelijkheid omtrent het afwegingskader, waardoor zij de effecten die dit heeft op hun werkveld kunnen overzien. Schriftelijke informatieverstrekking en één of meerdere bijeenkomsten, mogelijk in overleg met de belangenorganisaties, kunnen hierbij behulpzaam zijn. Dit kan plaatsvinden nadat de verschillende bestuursniveaus zijn geïnformeerd.

9.2 Periodieke evaluatie

Gelet op de relatief grote dynamiek in de markt van de detailhandel, adviseren wij de werking van het afwegingskader een eerste maal na twee jaar te evalueren en zo nodig bij te stellen, en vervolgens elke vijf jaar. Dit geldt zowel voor de inhoud van het afwegingskader als voor de procesmatige en instrumentele inbedding ervan.

10 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In essentie vormt het afwegingskader de vertaling van het huidig ruimtelijk beleid naar specifiek de grootschalige detailhandel. Het maakt dit ruimtelijk beleid expliciet zichtbaar in termen van waar bepaalde typen van detailhandel zeker niet (uitsluitingcriteria), bij voorkeur wel (positieve afwegingscriteria) en bij voorkeur niet (negatieve afwegingscriteria) kunnen 'landen' of zich kunnen uitbreiden. Ook geeft het afwegingskader aan welke inrichtingsprincipes aan de orde zijn.

Het afwegingskader beoogt geen knellend product te zijn. Het is daarom ook geen wettelijke invuloefening die een eenduidige uitkomst oplevert. Het is met de toepassing van positieve en negatieve criteria zodanig vormgegeven, dat de betrokkenen voldoende vrijheid hebben om specifieke omstandigheden en beleidskeuzes mee te laten wegen. Door het structureren van de elementen die een rol spelen in de (beleids)afwegingen, maakt het de beoordeling eenvoudiger, eenduidiger tussen de verschillende beleidsniveaus, transparanter voor degene voor wie het effect heeft en helderder binnen eventuele beroepsprocedures.

De reeds genomen beleidskeuze voor bescherming van de open ruimte betekent per definitie ook een zekere beperking van de vestigingskeuze voor bepaalde type grootschalige detailhandel. Dit sluit niet geheel aan bij de gewenste vestigingsvrijheid zoals aangegeven door de marktsector¹⁴. Toch geeft de huidige formulering van het afwegingskader op dit punt naar onze mening een verantwoord evenwicht tussen het ruimtelijke beleid en de markttechnische belangen. Daarnaast beperkt het afwegingskader op dit punt zeker niet het aanbodbeleid als zodanig, maar kanaliseert slechts dit aanbod. We adviseren wel om de effecten van toepassing van het afwegingskader ten aanzien van dit onderwerp, specifiek deel uit te laten maken van de evaluatie na twee jaar.

Het afwegingskader is een instrument van het aanbodbeleid van de Vlaamse overheid. In deze studie zijn ook enkele andere elementen van het aanbodbeleid geformuleerd. Een uitwerking daarvan maakt geen deel uit van deze studie. Wel adviseren wij dit aanbodbeleid in een vervolgstap te concretiseren naar inplantingsprincipes en naar de ruimtelijke gebieden die binnen Vlaanderen voor de verschillende types grootschalige detailhandel beschikbaar zijn. Hierbij zal het afwegingskader een belangrijk hulpmiddel zijn.

De toepassing van het afwegingskader sluit maximaal aan op de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening en in ruime mate bij de huidige praktijk, zoals de bevoegdheidsverdeling. Dit neemt niet weg dat er nog juridische vervolgacties kunnen zijn, afhankelijk van de gekozen scenario's zoals met name zijn aangegeven in paragraaf 8.1.2. De aard van de acties is varieert van een omzendbrief tot een uitvoeringsbesluit. Specifiek voor de ontwrichtingstoets adviseren wij dit element van het afwegingskader op korte termijn voor te leggen aan de Europese commissie. Dit voorkomt eventuele onzekerheden omtrent de juridische haalbaarheid inzake de Dienstenrichtlijn.

¹⁴ Geuit in een brainstormsessie met marktpartijen, aangegeven in het analyserapport en door FEDIS in de begeleidingsgroep.

Er zal een organisatorische beoordeling plaats moeten vinden binnen de verschillende bestuurslagen omtrent de eventuele capaciteitseffecten van de toepassing van het afwegingskader, en specifiek binnen de provinciale en lokale overheden omtrent de gewenste relaties tussen de departementen/ambtenaren ruimtelijke ordening en economie voor het onderdeel 'ontwrichtingstoets'.

Tenslotte zijn we er van overtuigd dat, naast de juridische en organisatorische implementatie, ook een optimale overdracht van de uitgangspunten en de toepassing van het afwegingskader aan de betrokkenen van groot belang is. Dit geldt zowel voor de ruimtelijk als economisch betrokken bestuurders en ambtenaren, als voor de marktpartijen en belangengroepen.

ANNEX 1: UITEENZETTING ONTWRICHTINGSTOETS

Toets van het ruimtelijk en maatschappelijk effect van een nieuwe grootschalige detailhandelsinplanting op het weefsel van een kern- of buurtcentrumgebied.

De 'ontwrichtingstoets' is een afweging van de mate waarin een nieuwe inplanting of uitbreiding van een bestaande inplanting ruimtelijk en maatschappelijk invloed heeft op het weefsel van een bestaand kernwinkelgebied¹⁵, en daarmee op het functioneren van het kern- of buurtcentrumgebied als geheel in de stad of gemeente waarin het is gelegen of in nabij gelegen steden of gemeenten. Uitgangspunt is dat elke gemeente nood heeft aan een goed functionerend stads- en/of buurtcentrum. Een centrumgebied wordt algemeen als goed functionerend beschouwd indien:

- er sprake is van een evenwichtige mix van wonen, werken en recreëren;
- het aldaar aanwezige voorzieningenniveau aansluit bij de centrumfunctie die een stad of gemeente heeft binnen zijn eigen (regionaal) netwerk;
- er sprake is van een goed verblijfsklimaat, hetgeen minimaal aan de orde is onder andere door het (nagenoeg) ontbreken van leegstaande gebouwen, van daarmee gepaard gaande criminaliteit enz..

Indien één of meerdere van deze elementen in **sterke mate** en **langdurig** afneemt, spreekt men van een **ruimtelijke en maatschappelijke ontwrichting**.

Wat 'in sterke mate' betekent, is afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden. Het kan zijn dat een kernwinkelgebied momenteel zeer goed functioneert, en voldoende relevant aanbod behoudt, indien 10% van de winkels wegtrekt of failliet gaat als gevolg van een nieuwe inplanting. Bij een kernwinkelgebied dat momenteel toch al niet zo goed functioneert (in kwantitatieve en/of kwalitatieve zin), is 10% extra leegstand onoverkomelijk.

De term 'langdurig', is beter definieerbaar. Het is mogelijk dat een centrumgebied herstelt van een tijdelijk wegtrekken van een aantal winkels. De leegkomende winkels kunnen na verloop van tijd weer ingebruik genomen worden door nieuwe winkels, eventueel binnen andere branches. Dit proces zou zich binnen maximaal 3 jaar moeten voltrekken. Indien echter de leegstand relatief groot is en het juist die typische branches betreft die passen bij een kernwinkelgebied (kleding, schoenen, persoonlijke verzorging,...), mag verwacht worden dat de leegkomende ruimte nooit (helemaal) opnieuw ingevuld gaat worden.

¹⁵ De term 'kernwinkelgebied' is binnen de ruimtelijke ordening geen vaststaand begrip. Echter, binnen de economie en inmiddels ook de politiek (zie ook het Vlaams regeerakkoord 2009), wordt het veelvuldig gebruikt. Er is geen juridisch vaststaande definitie of afbakeningsmethodiek voor een kernwinkelgebied. Een vaak gehanteerde definitie: een kernwinkelgebied is een aaneensluitende verzameling winkels in het centrum van een stad of gemeente met een lokaal of regionaal verzorgingsgebied. De afbakening vindt in de praktijk plaats in een gemeentelijke commercieel plan, door op een kaart het aaneensluitend winkelgebied zichtbaar te maken en de straten die tot dit gebied behoren in te kleuren.

Indien beide aspecten, in sterke mate en langdurig, aan de orde zijn, dan heeft dit een groot effect op de drie elementen van een goed functionerend stads- en/of buurtcentrum. Het aandeel van de detailhandel in de mix van wonen, werken en recreëren neemt sterk en blijvend af, waardoor er sprake zal zijn van een onevenwichtige mix van functies. Daarnaast zal de feitelijke regionale centrumfunctie van de stad of gemeente afnemen. Ook zal er sprake zal zijn van verpaupering van het centrumgebied, met een verhoogde kans op criminaliteit en dus een structurele daling van de verblijfskwaliteit voor bewoners en bezoekers. Dit leidt indirect tot stijgende nood aan bijkomende investeringen in het publieke domein door de overheid.

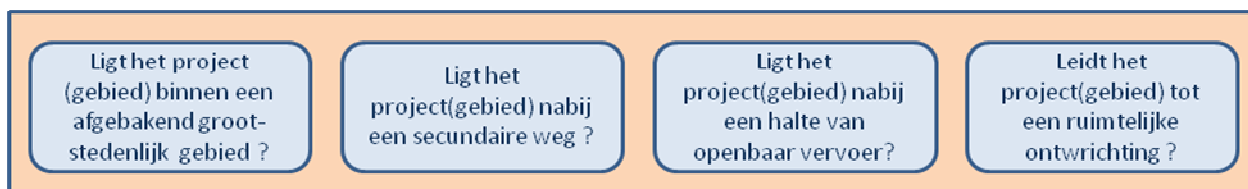
De ontwrichtingstoets is een ruimtelijk instrument en doet dan ook uitspraken over de ruimtelijke en de hieraan gerelateerde maatschappelijke effecten van een nieuwe inplanting, van een uitbreiding van een bestaande winkel of winkelconcentratie, dan wel van een nieuwe ruimtelijke bestemming. Deze effecten, kunnen onder andere als volgt gedefinieerd worden:

- een grootschalige leegstand en een hiermee gepaard gaande sterke kwalitatieve verslechtering (verloedering) van een stads- of buurtkern;
- een manifeste teloorgang van de verweving van ruimtelijke functies in een stads- of buurtkern als gevolg van een sterke afname van het winkelaanbod;
- een sterke aantasting van het maatschappelijk weefsel door terugval van het aanbod in buurtcentra, waarmee bijvoorbeeld kansarme en/of oudere en minder mobiele bevolkingsgroepen geen of onvoldoende toegang meer zouden hebben tot de winkels;
- Het indruisen tegen een ruimtelijk beleid dat er op is gericht om 'uitwaaiering' van handelscentra buiten de kerngebieden tegen te gaan.

Het zijn dan ook dergelijke conclusies die het resultaat kunnen zijn van de ontwrichtingstoets.

De uitkomst van de toets is geen (eind)oordeel over de wenselijkheid van een nieuwe inplanting. Het geeft alleen aan in welke mate er een ruimtelijk-maatschappelijk effect optreedt als gevolg van de inplanting. Of dit acceptabel is of niet dient te passen binnen een bredere afweging omtrent de inplanting. Hiertoe is een afwegingskader ontwikkeld (zie bijlage), waarbinnen de ontwrichtingstoets slechts één element vormt.

Een en ander is gevisualiseerd in onderstaand schema, waarin een deel van de elementen uit het afwegingskader zijn opgenomen:

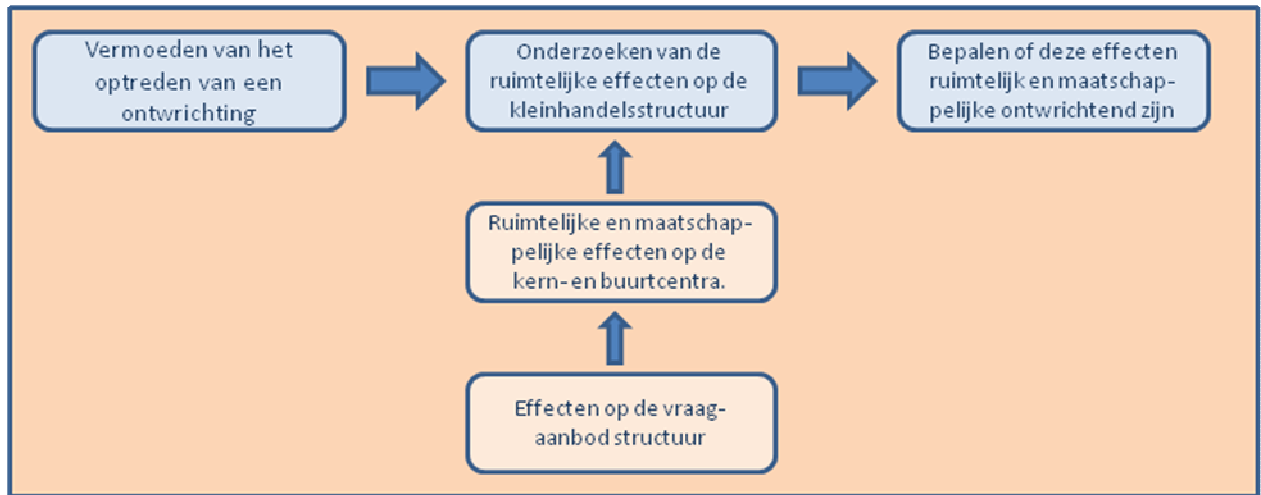


Er is ook geen sprake van een afzonderlijke vergunning, zoals momenteel de sociaal-economische vergunning. Het afwegingskader, en dus ook de ontwrichtingstoets, past binnen de plannings- en vergunningstructuur zoals momenteel binnen de ruimtelijke ordening geldt. Wel dient het afwegingskader, en daarmee ook de ontwrichtingstoets, juridisch verankerd te worden.

De inhoud van de ontwrictingstoets.

Het is voor de rechtszekerheid van belang dat uitspraken omtrent een eventuele te verwachten ontwricting onderbouwd worden en verifieerbaar zijn voor derden. Dit is juist aan de orde omdat een ruimtelijke en maatschappelijke ontwricting minder objectiveerbaar is dan bijvoorbeeld de ligging ten opzichte van een openbaar vervoerhalte.

Dit betekent dat wanneer er een vermoeden is dat er een ontwrictingssituatie zou kunnen ontstaan, er een redeneer- en onderzoeksprocedure gevolgd moet worden. Schematisch kan dit als volgt worden voorgesteld:



Het bepalen van de ruimtelijke effecten dient in een aantal stappen plaats te vinden. De **eerste stap** is het bepalen van de mogelijke effecten van een nieuwe inplanting of uitbreiding van een bestaande locatie, op de vraag-aanbodstructuur binnen een bepaald geografisch gebied. De effecten dienen te worden onderzocht voor het gehele verzorgingsgebied van het betreffende project, en stopt dus niet bij de gemeentegrenzen.

In essentie betreft dit een berekening van de (potentiële) behoefte aan winkelloppervlakte in het verzorgingsgebied, uit een berekening van het (huidige) aanbod aan winkelloppervlakte en de confrontatie hiervan. Indien de uitkomst laat zien dat er, bij realisatie van een nieuw project, meer aanbod van detailhandel ontstaat dan er op grond van de potentiële behoefte nodig is, dan mag worden verwacht dat er (bestaand) aanbod gaat verdwijnen als gevolg van faillissementen. Hierna zal weer sprake zijn van een nieuw evenwicht in vraag en aanbod.

Echter, in de praktijk ligt dit genuanceerder. Indien meer kwaliteit of meer onderscheidende soorten detailhandel worden toegevoegd, kan het zijn dat mensen een groter deel van hun inkomen uit gaan geven aan detailhandelsartikelen, dat meer mensen in hun woonplaats zelf gaan winkelen in plaats van in andere steden (het zogenaamd afvloeiingseffect) of dat er meer mensen uit de regio komen winkelen in de stad (het zogenaamd toevloeiingseffect). Het gebruik van dergelijke parameters in het rekenmodel bepaalt in belangrijke mate de uitkomst.

In een **tweede stap** vindt een verdieping plaats van de bevindingen uit de eerste stap: de uitkomsten worden gerelateerd aan de kern- of buurtwinkelgebieden in het verzorgingsgebied van de nieuwe inplanting. Effecten buiten deze kern- of buurtwinkelgebieden worden in de ontwrichtingstoets buiten beschouwing gelaten.

De effecten binnen de kern- of buurtwinkelgebieden zullen sterk afhangen van voornamelijk de branchering, de afstand tussen de nieuwe inplanting en het kern- of buurtwinkelgebied en het huidige functioneren van het kern- of buurtwinkelgebied. In deze stap zal worden aangegeven in welke mate er winkels in de kern- of winkelgebied zullen verdwijnen, welke type winkels dit voornamelijk zullen zijn (branches) en in welke straten dit vooral zal plaatsvinden. Ook zal worden aangegeven of dit een tijdelijk effect zal zijn, danwel dat dit structureel geacht wordt.

In een derde stap wordt vervolgens beoordeeld of deze effecten daadwerkelijk ruimtelijk en maatschappelijk ontwrichtend zullen zijn. Kortom, er zal bepaald worden of de verwachte effecten zullen leiden tot:

- een grootschalige leegstand en een hiermee gepaard gaande sterke kwalitatieve verslechtering (verloedering) van een stads- of buurtkern;
- een manifeste teloorgang van de verweving van ruimtelijke functies in een stads- of buurtkern als gevolg van een sterke afname van het winkelaanbod;
- een sterke aantasting van het maatschappelijk weefsel door terugval van het aanbod in buurtcentra, waarmee bijvoorbeeld kansarme en/of oudere en minder mobiele bevolkingsgroepen geen of onvoldoende toegang meer zouden hebben tot winkels;
- Het indruisen tegen een ruimtelijk beleid dat er op is gericht om 'uitwaaiering' van handelscentra buiten de kerngebieden tegen te gaan.

In deze stap wordt tevens aangegeven of deze effecten bestendig (op lange termijn aan de orde) zijn en welke aanpassingen of ingrepen aan de orde kunnen zijn om deze effecten te verminderen (milderende maatregelen). Voorbeelden hiervan zijn het aanpassen van de branchering of het volume van de nieuwe inplanting om de concurrentie met de kern- of buurtwinkelgebieden te verminderen. Ook kan gezocht worden naar mogelijkheden tot het bevorderen van combinatiebezoeken van consumenten tussen de nieuwe inplanting en een kern- of buurtwinkelgebied of juist gericht op versterking van de kern- of buurtwinkelgebieden door een verbeterde parkeervoorziening, een betere bereikbaarheid, het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit enz.

De conclusies van de ontwrichtingstoets dienen geformuleerd te worden in termen zoals aangegeven in de derde stap. De resultaten uit de eerste twee stappen zullen geen elementen zijn uit de eindconclusies en dienen slechts als ondersteunende stap.