

## **Ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandelsvestigingen**

### **Deel I: analyserapport**

### **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 – OMGEVING –  
PUBLIUS - CBRE**

**Brussel, 1 december 2009**

# INHOUDSOPGAVE

	p.
<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Doelstelling van het onderzoek	5
1.2 Opbouw van het onderzoek	5
<b>2 Begripsbepaling</b>	<b>7</b>
2.1 Afbakening en definiëring terminologie m.b.t. grootschalige detailhandel	7
2.1.1 Definitie grootschalige detailhandel	7
2.1.2 Gebruik terminologie grootschalige detailhandel	7
2.2 Verschijningsvormen grootschalige detailhandel	14
2.3 Locatietypologie	15
2.4 Koppeling typologieën	17
<b>3 Analyse van de marktdynamiek van de grootschalige detailhandel</b>	<b>20</b>
3.1 Methodologie	20
3.2 Vaststellingen in verband met grootschalige kleinhandel in Vlaanderen	21
3.2.1 De Belgische retailmarkt tussen 2002 en 2008	21
3.2.2 De Belgische retailmarkt in cijfers anno 2008	24
3.3 Vaststellingen in verband met grootschalige detailhandel in Vlaanderen tot 2014	26
3.3.1 Vooruitzichten voor periode 2008-2014	26
3.3.2 Uitbreiding en nieuwbouw van grootschalige detailhandel	28
3.4 Trends en ontwikkelingen m.b.t. grootschalige detailhandel in de periode 2002-2008	34
3.4.1 Een uitbreiding van de handelskernen	34
3.4.2 Overstap naar buitenstedelijk en omgekeerd	34
3.4.3 Korter bij de consument	34
3.4.4 Diversificatie van het aanbod	35
3.4.5 Vraag naar grotere oppervlakten per pand	35
3.4.6 Vraag naar meer buitenstedelijke gestructureerde winkelconcentraties	36
3.4.7 Leisure & shopping	36
3.4.8 Het combineren van bestemmingen en multifunctionele ontwikkelingen	36
3.5 Trends en ontwikkelingen m.b.t. grootschalige detailhandel in de periode 2009-2014	37
3.5.1 Trends vanuit de vraagzijde	37
3.5.2 Trends vanuit de aanbodzijde	39
3.6 Impact van trends en ontwikkelingen op ruimtelijke structuur van grootschalige detailhandel	42
3.7 De belangrijkste actoren in de markt	45
<b>4 Analyse van het vigerende beleidskader</b>	<b>47</b>
4.1 Methodologie	47
4.2 Analyse van de bestaande ruimtelijke structuurplannen	48
4.2.1 Probleemsituering en focusbepaling in het informatief deel	48
4.2.2 Het richtinggevend beleidskader	58
4.3 Analyse van de bestaande ruimtelijke uitvoeringsplannen, bestemmingsplannen en plannen van aanleg	65
4.3.1 Een bestemmende voorgeschiedenis	65
4.3.2 Huidige ruimtelijke uitvoeringsplannen	68

februari 2010

*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.*

4.3.3	<i>Het plan-MER</i> .....	76
4.4	Evaluatie ruimtelijk beleid van de provincies m.b.t. grootschalige detailhandel.....	77
4.4.1	<i>Evaluatie van het ruimtelijk structuurplan als beleidskader</i> .....	77
4.4.2	<i>Actuele problemen en tendensen</i> .....	80
4.4.3	<i>Specifieke cases</i> .....	81
4.4.4	<i>Andere vragen en voorstellen met betrekking tot het afwegingskader</i> .....	81
4.5	Economisch beleid m.b.t. grootschalige detailhandel .....	82
4.5.1	<i>Mercurius</i> .....	82
4.5.2	<i>Meer duidelijkheid</i> .....	82
<b>5</b>	<b>Analyse van de ruimtelijke regelgeving m.b.t. grootschalige detailhandel</b> .....	<b>87</b>
5.1	Inleiding.....	87
5.2	Analyse van vigerende regelgeving m.b.t. grootschalige detailhandel.....	87
5.2.1	<i>Over de federale handelsvestigingswet</i> .....	87
5.2.2	<i>Over de stedenbouwkundige vergunbaarheid van grootschalige detailhandel in het ruimtelijke ordeningsrecht van het Vlaamse gewest</i> .....	101
5.2.3	<i>Over de milieuvergunbaarheid van grootschalige detailhandel in de VLAREM-reglementering van het Vlaams gewest</i> .....	106
5.3	Wat brengt de toekomst? .....	106
5.3.1	<i>Bedreigt de Bolkesteinrichtlijn de federale handelsvestigingswet? ...</i>	106
5.3.2	<i>Binnenkort een regionalisering van de handelsvestigingswet? .....</i>	108
5.3.3	<i>Impact van het herziene decreet ruimtelijke ordening? .....</i>	110
5.3.4	<i>Sturingsmogelijkheden vanuit het Grond- en Pandenbeleid. ....</i>	110
<b>6</b>	<b>Conclusies vanuit de analyse</b> .....	<b>111</b>
6.1	Vraag-aanbodssituatie in de grootschalige detailhandel in de periode 2002-2008 .....	111
6.2	Verwachte ontwikkelingen van de grootschalige detailhandel voor de periode 2009-2014.....	117
<b>7</b>	<b>Aandachtspunten voor het ruimtelijk afwegingskader</b> .....	<b>121</b>
7.1	Naar een aanbodbeleid voor grootschalige kleinhandel .....	121
7.2	Dynamiek van de sector vs ruimtelijke ordening.....	121
7.3	Gedifferentieerde sector vraagt gedifferentieerde benadering.....	122
7.4	Belang van bereikbaarheid en parking .....	122
7.5	Afstemming tussen verschillende overheidsniveaus.....	123
7.6	Concentraties: nieuwe vs herstructurering bestaande .....	123
7.7	Ruimtelijke uitdagingen.....	124

## **BIJLAGE 1: AANWEZIGHEIDSLIJST WORKSHOP**

februari 2010

*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.*

## 1 INLEIDING

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. Dit werd ook reeds opgenomen in de beleidsbrief van ruimtelijke ordening 2008 van Minister Dirk Van Mechelen. Deze beleidsbrief bevat volgende beleidslijnen in het kader van het opstellen van een afwegingskader voor grootschalige detailhandelsvestigingen:

- Nagaan op welke wijze het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium kan worden ingezet om een ruimtelijke wildgroei van baanwinkels te vermijden;
- Op welke wijze kunnen niet-verweefbare grootschalige detailhandelsvestigingen geclusterd worden in de stedelijke gebieden en welke ruimtelijke maatregelen zijn nodig voor bestaande concentraties met grootschalige handelszaken;
- Uitwerken van een kader voor de aanpak van individuele detailhandelszaken in planologische attesten;

Meer specifiek vermeldt de beleidsbrief 2008 volgende opgaves tot verdere operationalisering:

- Instrumenten (planning, vergunning) om de onoordeelkundige inplanting van nieuwe grootschalige detailhandelszaken tegen te gaan;
- Mogelijkheden om een aanbodbeleid te voeren voor grootschalige detailhandelszaken in de groot- en regionaalstedelijke gebieden door het bestemmen van kleinhandelszones;
- Waar nodig de herstructurering of optimalisatie van bestaande concentraties van grootschalige detailhandel via herbestemming in het kader van de gewestelijke RUP's voor de groot- en regionaalstedelijke gebieden;
- Wegwerken van de leemte in de kennis over de ruimtelijke relatie tussen grootschalige vrijetijdsprojecten en grootschalige detailhandel.

De ruimtelijke dynamiek van de grootschalige detailhandel wordt in belangrijke mate beïnvloed door de dynamiek van de sector zelf als antwoord op evoluerende consumentenvoorkeuren, van beleidskaders op verschillende overheidsniveaus (Europees tot lokaal) en van andere beleidsdomeinen (infrastructuur, economie,...).

Bovenvermelde thema's staan centraal in dit analyserapport en gelden als onderbouwing voor de uitwerking van een ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandelsvestigingen in het 'afwegingsrapport'.

## 1.1 Doelstelling van het onderzoek

De finaliteit van de studie is het aanreiken van relevante onderbouwing aan het ruimtelijke afwegingskader voor grootschalige detailhandel op Vlaams niveau.

Om dit te bereiken is er een dubbel onderzoek voorzien:

1. het onderzoek naar de bedrijfseconomische en ruimtelijke trends van grootschalige detailhandelsvestigingen, de verruiming van nicheclusters naar funshopping en vrijetijdsbesteding en de mogelijke overeenstemming van locatiefactoren met grootschalige recreatie;
2. de opmaak van een ruimtelijk afwegingskader voor de grootschalige detailhandel op Vlaams niveau dat pragmatisch ingaat op aanbodbeleid, herstructurering en optimalisatie, en locatiebeleid.

## 1.2 Opbouw van het onderzoek

Om tot een geïntegreerde analyse te komen worden in **hoofdstuk 2** termen en definities op elkaar afgestemd. De verschillende invalshoeken van het onderzoek (markttechnisch, ruimtelijk, juridisch) vereisen deze afstemming.

Vervolgens analyseren we in **hoofdstuk 3** de bedrijfseconomische en ruimtelijke trends in de grootschalige detailhandel, zowel in de periode 2002 tot nu, als de verwachtingen voor de toekomst (2009-2014). De verschillende aanbodtypologieën illustreren we met een voorbeeld en we geven een overzicht van de verschijningsvormen.

We analyseren in **hoofdstuk 4** hoe ruimtelijke beleidskaders op dit moment omgaan met de grootschalige detailhandel. Dit is gedaan op provinciaal niveau. Op een stedelijk niveau worden strategische commerciële plannen naast elkaar gelegd om hun beleid ten aanzien van grootschalige detailhandel te vergelijken.

Parallel daarmee hebben we in **hoofdstuk 5** in kaart gebracht hoe de procedure inzake besluitvorming ten aanzien van (nieuwe) grootschalige detailhandelsvestigingen verloopt, en hoe deze procedure mogelijks zal beïnvloed worden door wijzigende regelgeving. In het bijzonder hebben we het hier over de impact van de Bolkesteinrichtlijn op de federale IKEA-wet.

Vanuit deze kennis maken we in **hoofdstuk 6** een 10-tal analyseconclusies over de verschillende invalshoeken heen. Deze conclusies vormen de basis van het ruimtelijk afwegingskader voor de grootschalige detailhandel van toepassing op bestaande en nieuwe vestigingen, zowel voor stedelijke gebieden als voor diegene die er buiten liggen. Aan deze analyseconclusie koppelen we in **hoofdstuk 7** aandachtspunten die het ruimtelijk afwegingskader zullen beïnvloeden. Op basis van zowel de analyseconclusies als deze issues zal in een volgende fase het ruimtelijk afwegingskader worden opgemaakt.

Resumerend kent onze methodiek de volgende structuur, zoals ook uit onderstaande figuur mag blijken:

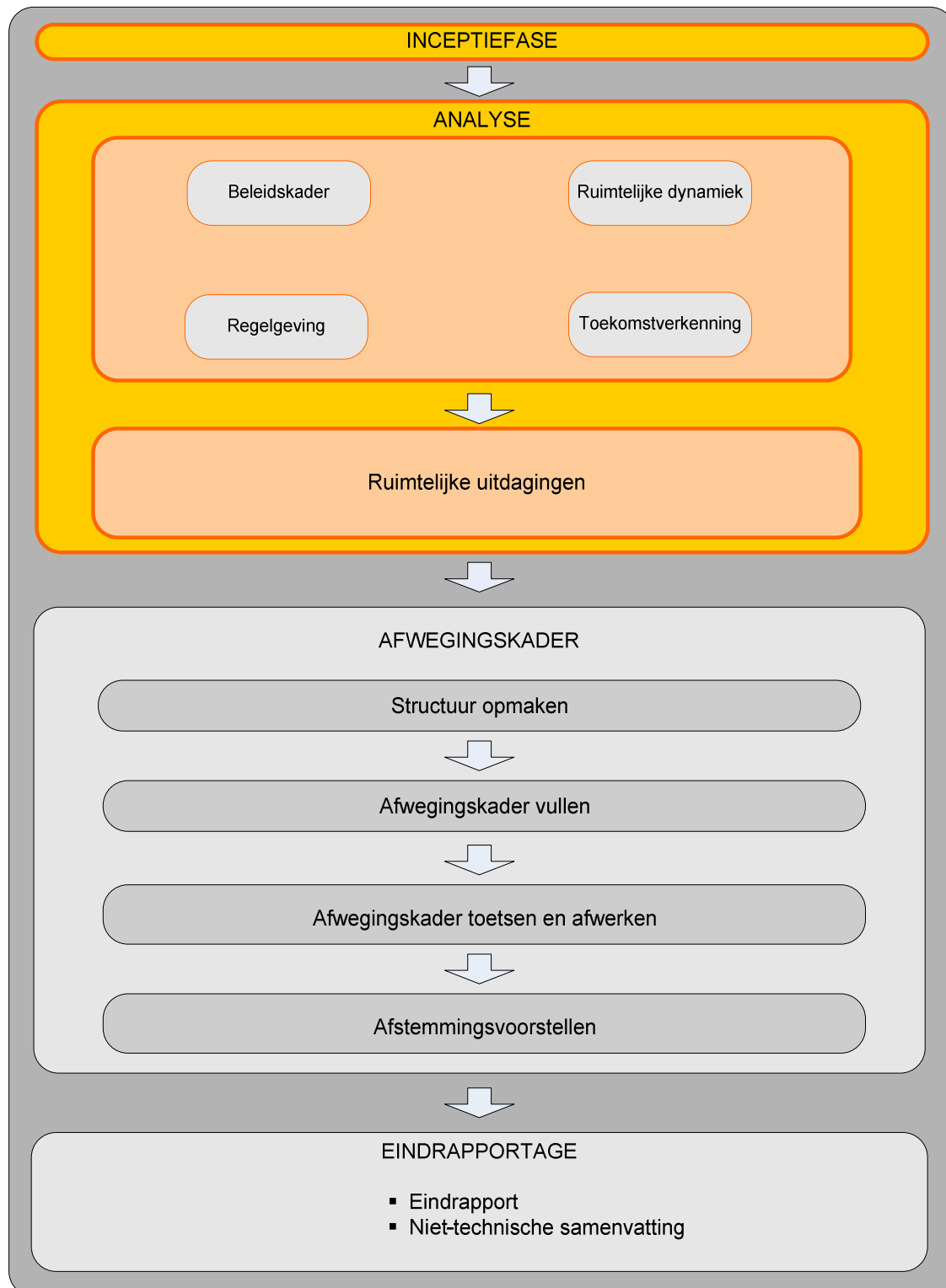
Fase 1: Inceptiefase

Fase 2: Analysefase

Fase 3: Opmaak van ruimtelijk afwegingskader

Fase 4: opmaak van eindrapportage

Figuur 1: Stappenplan



Bron: IDEA Consult

## 2 BEGRIPSBEPALING

### 2.1 Afbakening en definiëring terminologie m.b.t. grootschalige detailhandel

#### 2.1.1 Definitie grootschalige detailhandel

**Detailhandel** kan omschreven worden als een distributie-eenheid 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 zijn.

Met betrekking tot de volume-afbakeningen geldt dat voor individuele grootschalige winkels de **ondergrens van 1.000 m<sup>2</sup>** is gehanteerd omdat dit aansluit bij de eerdere studie van Buck Consultants uit 2002<sup>1</sup>, in de praktijk ook nog steeds als benedengrens wordt gehanteerd bij stedelijke en provinciale beleidsstudies en ook door marktpartijen wordt gehanteerd als een opdeling tussen kleinere winkels en grotere winkels.

Een tweede vorm van grootschalige detailhandel is een aaneengesloten verzameling van winkels onder één dak (type shoppingcenter), van tenminste in totaal **5.000 m<sup>2</sup>**. Dit kan een verzameling grootschalige en/of kleinschalige individuele winkels betreffen.

Dit leidt tot de volgende definitie van grootschalige detailhandel:

***Grootschalige detailhandel is een individuele distributie-eenheid groter dan 1.000m<sup>2</sup> 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 zijn, dan wel een cluster van groot- en/of kleinschalige detailhandel onder één dak waarbij het totaal groter is dan 5.000 m<sup>2</sup>.***

#### 2.1.2 Gebruik terminologie grootschalige detailhandel

Typologieën, concepten en bijbehorende definities zijn per definitie vereenvoudigingen van de werkelijkheid, en tevens afhankelijk van het doel wat met een indeling bereikt moet worden, de bril waarmee iemand ernaar kijkt en de terminologie die men in bepaalde groepen hanteert. Zo zal een ruimtelijke planner een andere indeling en definities hanteren bij het beschrijven van kleinhandelsstructuren dan een marktdeskundige of jurist. Daarnaast ontstaan in

---

<sup>1</sup> Ruimte voor grootschalige detailhandel. Ruimtelijk-economische aspecten van de grootschalige detailhandel in Vlaanderen, Buck Consultants International, 28 november 2002, iov Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, p. 6.

de tijd ook nieuwe vormen van kleinhandel, die oude definities soms achterhaald maken.

Algemeen kan gesteld worden dat vanuit: de ruimtelijke planning - voornamelijk de geografische situering (binnenstedelijk, perifeer,...), de verschijningsvorm (solitair/cluster), het volume en het aantal bezoekers met of zonder auto, het van belang is om tot een indeling te komen. Voor marktspecialisten betreft dit vooral het soort aanbod (voeding, kleding, persoonlijke verzorging,.....), het bezoekmotief van de consument, het volume, de geografische situering en het geografische verzorgingsgebied (waar komen de consumenten vandaan). Juristen echter hanteren vooral historische indelingen die in de wetten zijn gedefinieerd.

In het onderstaande is aangegeven welke typologieën en bijbehorende definities in dit rapport gehanteerd worden, in het kader van de onderhavige studie. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar functionele typologieën, verschijningsvormen en locatietypologieën.

Allereerst zijn een aantal algemene definities opgenomen.

*Tabel 1: overzicht gebruikte definities voor BVO en VVO in het kader van grootschalige detailhandel*

Algemene definities	Definities
<p><b>Bruto vloeroppervlakte (BVO)</b></p> <p><b>(Engels: Gross Floor Area / GFA)</b></p>	<p>Dit betreft de vloeroppervlakte van de ruimte, dan wel van meerdere ruimten van een vastgoedobject gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de (buitenste) opgaande scheidingsconstructie, die de desbetreffende ruimten(n) omhullen. Ter aanvulling op bovenstaande geldt het volgende:</p> <p>Indien een binnenruimte aan een andere binnenruimte grenst, moet worden gemeten tot het hart van de betreffende scheidingsconstructie.</p> <p>Indien een gebouwgebonden buitenruimten aan een binnenruimte grenst, moet het grondvlak van de scheidingsconstructie volledig worden toegerekend aan de bruto-vloeroppervlakte van de binnenruimte.</p> <p>De BVO van een overdekte gebouwgebonden buitenruimte, die niet of slechts gedeeltelijk omsloten is en daardoor geen vaste buitenbegrenzing heeft, is gelijk aan de verticale projectie van het overdekkende bouwdeel, ongeacht de vloerconstructie of de wijze van verharding. Bij de bepaling van de BVO wordt niet meegerekend; een schalmgat of een vide, indien het grondvlak daarvan groter is dan 4 m<sup>2</sup>. Bij bepaling van de grenslijn, moet een incidentele nis of uitsparing en een incidenteel uitspringend bouwdeel worden genegeerd, indien het grondvlak daarvan kleiner is dan 0,5 m<sup>2</sup>.</p>



<p><b>Bruto-vloeroppervlakte van een gebouw</b></p>	<p>De BVO van een gebouw is de som van de bepaalde BVO van alle tot het gebouw behorende binnenruimten. Bovendien moet tot de BVO van een gebouw worden gerekend:</p> <p>De oppervlakte van een trappgat, een liftschacht en leidingschacht op elk vloerniveau.</p> <p>De oppervlakte van een vrijstaande uitwendige kolom, indien deze groter is dan 0,5 m<sup>2</sup>.</p> <p>De oppervlakte van buitenruimten zoals loggia's, balkons, niet gesloten galerijen, dakterrassen en dergelijke worden niet tot de BVO van een gebouw gerekend.</p>
<p><b>Verkoop Vloeroppervlak (VVO in winkels)</b></p> <p><b>(Engels: Gross Leasable Area /GLA)</b></p>	<p>Het betreft het winkeloppervlak wat in gebruik is voor de directe verkoop van goederen. De VVO weergegeven in vierkante meters is gelijk aan de BVO minus kantoren, kantines, toiletten, magazijnruimte, ontvangst goederenruimte, verwerkingsruimte en dergelijke. De afrekenruimte (kassa's ed) wordt hierbij wel meegeteld.</p>

In het onderstaande wordt ingegaan op de verschillende typologieën en bijbehorende definities. Op hoofdlijnen onderscheiden we vier hoofdtypes, met name:

1. de solitaire winkels;
2. de winkelconcentratie;
3. het shoppingcentrum of winkelcomplex;
4. de multifunctionele ontwikkeling.

Voor deze types kan een onderscheid worden gemaakt tussen grootschalig en supergrootschalig.

Tabel 2: functionele typologie en definities gebruikte afbakening voor grootschalige detailhandel

Functionele typologieën	Definities
<p><b>Winkel (grootschalig, solitair)</b> <b>1.000 – 5.000 m<sup>2</sup> BVO</b></p>	<p><b>Definitie:</b> Een grootschalige solitaire winkel is een distributie-eenheid 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 zijn.</p> <p><b>Kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solitaire aantrekkingskracht: concept is dermate sterk dat zij geen andere winkels in de directe omgeving nodig heeft om consumenten te trekken;</li> <li>• In dit geval gaat het over een distributie-eenheid tussen de 1.000 m<sup>2</sup> en 5.000 m<sup>2</sup> bvo;</li> <li>• Bevindt zich in een zelfstandig en losstaand gebouw;</li> <li>• Heeft een eigen inkom voor consumenten direct van buitenaf;</li> <li>• Beschikt over een eigen buitenparking;</li> <li>• Heeft een eigen toegang vanaf een openbare weg.</li> </ul> <p><b>Voorbeelden:</b> Van den Borre (elektronica), Torfs (schoenen)</p>
<p><b>Winkel (grootschalig, solitair)</b> <b>&gt; 5.000 m<sup>2</sup> BVO</b></p>	<p><b>Definitie:</b> Een grootschalige solitaire winkel is een distributie-eenheid 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 zijn.</p> <p><b>Kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solitaire aantrekkingskracht: hebben geen andere winkels nodig om consumenten te trekken;</li> <li>• Concept op zich is sterk genoeg om autonoom consumenten aan te trekken;</li> <li>• In dit geval gaat het over een distributie-eenheid &gt; 5.000 m<sup>2</sup> bvo;</li> <li>• Bevindt zich in een zelfstandig en losstaand gebouw;</li> <li>• Heeft een eigen inkom voor consumenten direct van buitenaf;</li> <li>• Beschikt over een eigen buitenparking;</li> <li>• Heeft een eigen toegang vanaf een openbare weg.</li> </ul>

Functionele typologieën	Definities
	<p><b>Voorbeelden:</b></p> <p>IKEA (interieur), Heylen (meubelen), enkele supermarktvestigingen zoals van Carrefour, hypermarkten.</p>
<p><b>Winkelconcentratie grootschalig</b></p>	<p><b>Definitie:</b></p> <p>Een grootschalige winkelconcentratie is een verzameling van grootschalige winkels aaneensluitend in een bepaald gebied, met een totale oppervlakte van maximaal 15.000 m<sup>2</sup> bvo.</p> <p><b>Kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnen in ruimtelijke zin voorkomen als een lint, cluster of park;</li> <li>• Gezamenlijke omvang tot 15.000 m<sup>2</sup> bvo;</li> <li>• Elke winkel heeft een eigen inkom vanaf een eigen of gezamenlijke parking;</li> <li>• Elke winkel heeft een solitaire aantrekkingskracht: hebben doorgaans geen andere winkels nodig om consumenten te trekken;</li> <li>• Het bezoekmotief is voornamelijk doelgericht, maar tendeert naar meer recreatief shoppen.</li> </ul> <p><b>Voorbeeld:</b></p> <p>Steenweg op Gierle, Turnhout</p>
<p><b>Winkelconcentratie supergrootschalig</b></p>	<p><b>Definitie:</b></p> <p>Een grootschalige winkelconcentratie is een verzameling van grootschalige winkels aaneensluitend in een bepaald gebied, met een totale bruto vloeroppervlakte van meer dan 15.000 m<sup>2</sup> bvo.</p> <p><b>Kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnen in ruimtelijke zin voorkomen als een lint, cluster of park;</li> <li>• Gezamenlijke omvang vanaf 15.000 m<sup>2</sup> bvo;</li> <li>• Elke winkel heeft een eigen inkom vanaf een eigen of gezamenlijke parking;</li> <li>• Elke winkel heeft een solitaire aantrekkingskracht: hebben doorgaans geen andere winkels nodig om consumenten te trekken;</li> <li>• Het bezoekmotief is voornamelijk doelgericht, maar tendeert naar meer recreatief shoppen.</li> </ul> <p><b>Voorbeelden:</b></p> <p>A12 Antwerpen-Boom; Bredabaan, Brasschaat; Hydrion, Aarlen</p>
<p><b>Shoppingcentra grootschalig</b></p>	<p><b>Definitie:</b></p> <p>Een grootschalig shoppingcenter is een verzameling</p>

Functionele typologieën	Definities
	<p>winkels onder één dak, doorgaans gesitueerd in of tegen het kernwinkelgebied van een stad of gemeente, met een gezamenlijke inkom en met eenheid in zijn architecturale of functionele identiteit.</p> <p>Het binnenstedelijke shoppingcentrum kan in drie ruimtelijke vormen voorkomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• herontwikkeling bestaand monumentaal gebouw, zoals Antwerpen-Stadsfeestzaal</li> <li>• overdekt binnenstedelijk shoppingcenter, zoals Brussel-City2</li> <li>• binnenstedelijke openluchtstructuur, zoals Breda -'t Sas (meerdere winkels rondom twee geschakelde pleinen)</li> </ul> <p>Het kan tevens in twee functionele typen voorkomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generiek winkelcentrum, zoals Gent-shoppingcentrum-Zuid (alle soorten branches)</li> <li>• Gethematiseerd winkelcentrum zoals Naarden-het Arsenal (alleen alle vormen van woondecoratie)</li> </ul> <p><b>Kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het bezoekmotief is doorgaans recreatief shoppen;</li> <li>• Het volume is minimaal 5.000 m<sup>2</sup> en maximaal 15.000 m<sup>2</sup> bvo;</li> <li>• De ontwikkeling zal integraal onderdeel zijn van het bestaande winkelgebied, en dus meezijdige entrees moeten hebben vanaf verschillende onderdelen van het kernwinkelgebied;</li> <li>• Het doel is versterkend te zijn voor het kernwinkelgebied (en omgekeerd): complementair in plaats van concurrerend;</li> <li>• Bijna per definitie meerlaagse ontwikkeling, maakt slim gebruik van het nadeel van moeilijke verhuurbaarheid etages en souterrain, anchor stores over meerdere verdiepingen, goede integratie parkeergarage met commerciële ruimte;</li> <li>• Vaak integrale ontwikkeling met grootschalige parkeervoorziening die tevens als bronpunt voor centrumbezoek in algemene zin fungeert;</li> <li>• Het is kenmerkend dat er geen sprake is van 100% openbaar gebied. Na sluitingstijd van de voorzieningen wordt dit deel van de binnenstad afgesloten.</li> </ul>
<p><b>Shoppingcentra supergrootschalig</b></p>	<p><b>Definitie:</b></p> <p>Een supergrootschalig shoppingcentrum is een verzameling winkels onder één dak, doorgaans gesitueerd</p>

Functionele typologieën	Definities
	<p>buiten een stedelijk gebied, met een gezamenlijke inkom en met eenheid in zijn architecturale of functionele identiteit.</p> <p><b>Kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het bezoekmotief is doorgaans recreatief shoppen;</li> <li>• Combinatie van detailhandel met (in toenemende mate) leisure/horeca.</li> <li>• Functioneert doorgaans als concurrent van een nabij gelegen kernwinkelgebied in plaats van complementair te zijn;</li> <li>• Het volume bedraagt minimaal 15.000 m<sup>2</sup> bvo;</li> <li>• Ze zijn overdekt en worden beheerd door één management.</li> <li>• Per definitie een meerlaagse ontwikkeling, maakt slim gebruik van het nadeel van moeilijke verhuurbaarheid etages en souterrain, anchor stores over meerdere verdiepingen;</li> <li>• Goede bereikbaarheid per auto en ruim en vaak gratis parkeren.</li> </ul> <p><b>Voorbeelden:</b></p> <p>Waasland shopping center, Sint-Niklaas; Wijnegem Shoppingcenter nabij Antwerpen</p>
<p><b>Multifunctionele ontwikkeling</b></p>	<p><b>Definitie:</b></p> <p>Een multifunctionele ontwikkeling is, in het kader van onderhavige studie, een concentratie van grootschalig retail en leisure-aanbod, doorgaans in de vorm van solitaire gebouwen en doorgaans gelegen aan de rand of buiten een stedelijk gebied.</p> <p>Het kan in twee vormen voorkomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gecombineerde retail- en vermaakscluster in één gebouw, waarbij het aandeel retail tenminste 40% uitmaakt van het bouwvolume met een minimale retailoppervlakte van 1.000 m<sup>2</sup> bvo (komt in Vlaanderen nog niet voor);</li> <li>• gecombineerde retail- en vermaakscluster in meerdere gebouwen binnen één gebied, waarbij de <u>retailcluster</u> een minimale oppervlakte heeft van 5.000 m<sup>2</sup> bvo.</li> </ul> <p><b>Kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreft doorgaans zeer grootschalige ontwikkelingen;</li> <li>• Zeer groot verzorgingsgebied (straal van minstens 150 kilometer);</li> <li>• Doorgaans hebben retail en leisure aanbod weinig synergie (ander bezoekmotief van de consument);</li> <li>• Functioneren doorgaans als een zelfstandig gebied:</li> </ul>



Functionele typologieën	Definities
	<p>alle wensen op gebied van consumeren en recreëren kunnen worden vervuld;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurrentie met binnenstad en specifiek kernwinkelgebied kan groot zijn;</li> <li>• Een goede multimodale bereikbaarheid.</li> </ul> <p><b>Voorbeelden:</b></p> <p>The Loop te Gent; Combinatie voetbalstadion en grootschalige retail te Brugge; Combinatie grootschalige retail en leisure (overdekte skipiste) te Vilvoorde - Machelen.</p>

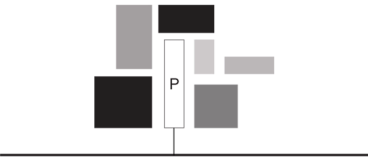
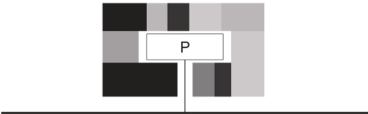
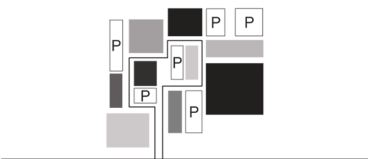

De kleinhandelssector is een zeer dynamische sector, waarbinnen aanbieders van goederen en gebouwen, steeds proberen onderscheidende, en dus vernieuwende, concepten aan te bieden. Er ontstaan dan ook voortdurend nieuwe vormen van kleinhandelgebouwen.

## 2.2 Verschijningsvormen grootschalige detailhandel

Aan de hand van bovenstaand opgemaakte typologie en definiëring kunnen we overgaan tot een indeling hoe grootschalige detailhandel in de praktijk tot uiting wordt gebracht door ontwikkelaars en retailers. De verschijningsvorm en haar omschrijving biedt ons een inzicht in de ruimtelijke argumentatie voor de ontwikkeling van retailconcepten voor grootschalige detailhandel.

Tabel 3: overzicht van verschijningsvormen van grootschalige detailhandel

Functioneel type	Verschijningsvorm	Omschrijving
<p style="text-align: center;"><b>Solitair</b></p>		<p>Betreft een winkel met één uitbater en in de vorm van een zelfstandig bouwvolume.</p> <p><b>Overige kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eigen toegang tot openbare weg;</li> <li>• Eigen parking.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Lint</b></p>		<p>Betreft een concentratie van meerdere grootschalige winkels langs een openbare weg.</p> <p><b>Overige kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreft solitaire winkels;</li> <li>• Ieder een eigen toegang tot openbare weg;</li> <li>• Ieder een eigen parking.</li> </ul>

Functioneel type	Verschijningsvorm	Omschrijving
<p><b>Cluster solitair</b></p>		<p>Betreft een concentratie van meerdere grootschalige en solitaire winkels langs een openbare weg.</p> <p><b>Overige kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreft solitaire winkels;</li> <li>• Een gezamenlijke parking;</li> <li>• Een gezamenlijke ontsluiting naar de openbare weg;</li> </ul>
<p><b>Cluster onder één dak</b></p>		<p>Betreft een concentratie van meerdere grootschalige en fysiek geschakelde winkels langs een openbare weg of als zelfstandig shoppingcenter (zie plaatje).</p> <p><b>Overige kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreft fysiek geschakelde winkels onder één dak;</li> <li>• Elke winkel heeft een eigen inkom vanaf de parking;</li> <li>• Een gezamenlijke parking;</li> <li>• Een gezamenlijke ontsluiting naar de openbare weg</li> </ul>
<p><b>Park</b></p>		<p>Betreft een concentratie van meerdere grootschalige en solitaire winkels langs een openbare weg.</p> <p><b>Overige kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreft solitaire winkels, gelegen in een ruime kleinhandelszone;</li> <li>• Iedere winkel heeft een eigen parking;</li> </ul>
<p><b>Complex</b></p>		<p>Betreft een concentratie van (doorgaans kleinschalige) winkels, onder één dak, met een (of meerdere) gezamenlijke inkom en één gebouwexploitant (= shoppingcenter).</p> <p><b>Overige kenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Één toegang tot openbare weg;</li> <li>• Één parking.</li> </ul>

## 2.3 Locatietypologie

Op welke wijze grootschalige detailhandel ook ruimtelijk mag verschijnen, ze interfereert met - al dan niet historisch gegroeide - nederzettingsstructuren. In onderstaande tabel geven we een overzicht van de meest gebruikte ruimtelijke

indeling van de nederzettingsstructuren waar retail – grootschalig zowel als kleinschalige – in voorkomt. Hierbij is bewust gekozen voor een vrijwel volledige aanduiding van typen, en (nog) niet van typen die wenselijk zijn vanuit het beoordelen van nieuwe aanvragen/projecten. Dit laatste element komt aan bod tijdens de opmaak van het ruimtelijk afwegingskader.

Tabel 4: overzicht van type locaties die gebruikt wordt in de ruimtelijke ordening

Locatietypologieën	Definities
<b>Historisch stadscentrum</b>	Oude stadscentrum. Door het specifieke karakter van historische stadscentra wordt een hoog aantal bezoekers/passanten aangetrokken. Sterk bovenlokaal, toeristisch karakter.  <b>Voorbeeld:</b> Meir, Antwerpen.
<b>Stadskern</b>	In een dichte stedelijke omgeving, maar het aanbod is veeleer gericht op een meer lokale markt.  <b>Voorbeeld:</b> Driekoningenstraat, Berchem
<b>Dorpskern</b>	Dorpskernen in het buitengebied. Gericht op lokale markt.  <b>Voorbeelden:</b> Dorpskern Duffel
<b>Periferie</b>	Randstedelijk gebied, fragmentarisch karakter en gekenmerkt door een sterke verweving van functies en activiteiten die in de stad zelf geen ruimte/draagvlak vinden. Relatief goede autobereikbaarheid.  <b>Voorbeeld:</b> R11, Antwerpen
<b>19<sup>e</sup> eeuwse radialen</b>	Oude steenwegen als verbindingen tussen stadskernen. Door de passage dikwijls uitgegroeid tot aparte kernen (eventueel versmolten met een stad) met een bovenlokaal aanbod.  <b>Voorbeeld:</b> Bredabaan, Merksem
<b>Snelweglocatie</b>	Bovenlokale zichtlocatie.  <b>Voorbeeld:</b> omgeving Ikea, Zaventem
<b>Op-afrittencomplexen</b>	Gekenmerkt door een gerichtheid uitsluitend op de auto. Eveneens de dagelijkse passage is hierbij essentieel.  <b>Voorbeelden:</b> knooppunt Lummen; Keizershoek, Merksem
<b>Steenweglocatie</b>	Oude steenwegen, verder gelegen ten opzichte van de stadskern. Eveneens door de dagelijkse passage een interessante locatie. Steenwegen vertonen ruimtelijk dikwijls weinig samenhang.  <b>Voorbeeld:</b> Leuvensesteenweg, Boortmeerbeek





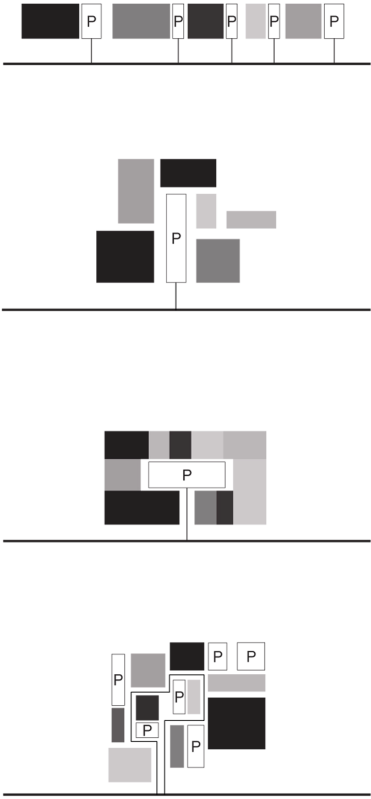
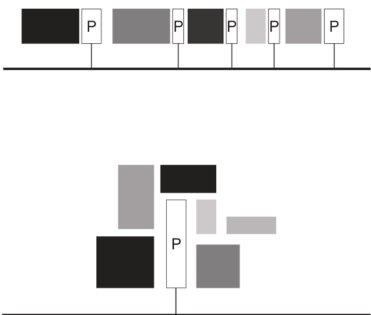
Locatietypologieën	Definities
<b>Stationsomgeving</b>	Gericht op openbaar vervoer en de openbaar vervoergebruiker. Van bovenlokaal niveau. <b>Voorbeeld:</b> stationsomgeving Sint-Niklaas
<b>Overige multimodale knooppunten</b>	Gericht op openbaar vervoer en de openbaar vervoergebruiker. Veeleer van lokaal niveau. <b>Voorbeelden:</b> Franklin Rooseveltplaats, Antwerpen
<b>Toeristische netwerken</b>	Specifieke locaties die aantrekkelijk zijn voor toeristen. <b>Voorbeelden:</b> de kust; voormalige mijnsites (C-MINE, Winterslag)
<b>Open ruimte-locaties</b>	Noodzaak aan open ruimte door bijfuncties. <b>Voorbeelden:</b> tuincentra

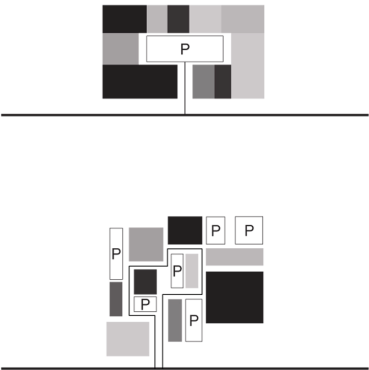


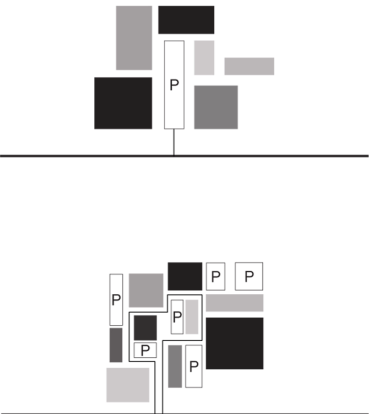
## 2.4 Koppeling typologieën

In het onderstaande is een koppeling gemaakt tussen de functionele typologieën, de verschijningsvormen en de locatietypologieën. Het is niet de weergave van het beleid, noch de vraag vanuit de markt naar bepaalde type locaties. Het geeft slechts de huidige situatie weer.

Tabel 5: samenvattende tabel

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Locatie typologieën
<b>Winkel (grootschalig, solitair)</b> <b>1.000 – 5.000 m<sup>2</sup> BVO</b>		Historisch stadscentrum, Stads-kern, Dorps-kern, Periferie, 19e eeuwse radialen, Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen, Steenweglocatie, Stationsomgeving, Overige multimodale knooppunten, Toeristische netwerken, Open ruimte
<b>Winkel (grootschalig, solitair)</b> <b>&gt; 5.000 m<sup>2</sup> BVO</b>		Periferie, Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen, Steenweglocatie, Overige multimodale knooppunten, Toeristische netwerken,

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Locatie typologieën
<b>Winkelconcentratie grootschalig</b>		Open ruimte Periferie, Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen, Steenweglocatie, Stationsomgeving
<b>Winkelconcentratie supergrootschalig</b>		Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Locatie typologieën
		
<b>Shoppingcentra grootschalig</b>		Historisch stadscentrum, Stads-kern, Periferie, Snelweglocatie, op- en afrittencomplexen, Steenweglocatie, Stationsomgeving
<b>Shoppingcentra supergrootschalig</b>		Periferie, Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen
<b>Multifunctionele ontwikkeling</b>		Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen

## 3 ANALYSE VAN DE MARKTDYNAMIEK VAN DE GROOTSCHALIGE DETAILHANDEL

### 3.1 Methodologie

Op basis van de inventaris van de verkooppunten in Vlaanderen opgesteld door de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, tot 2006 en de gegevensdatabank van CB Richard Ellis werd een verzameling gecreëerd van de belangrijkste winkelpanden en winkelconcentraties in Vlaanderen.

De databank telt 6.100 individuele winkelpanden (of units) of een gezamenlijke bruto-verkoopsoppervlakte van 5.405.673 m<sup>2</sup>.

Winkelconcentraties zijn clusters van minstens 3 winkels met een gezamenlijke oppervlakte van minstens 1.000 m<sup>2</sup>. Zoniet gaat het om solitaire vestigingen. 3.123 winkelpanden of 2.920.232 m<sup>2</sup> zijn gegroepeerd binnen 242 clusters of concentraties. Vlaanderen telt daarnaast 2.977 solitaire winkelvestigingen of 2.485.441 m<sup>2</sup>.

De oppervlaktecijfers in deze studie worden berekend op basis van bruto-verkoopsoppervlakte (of GLA – Gross Leasable Area). Een correctie diende uitgevoerd te worden op de inventaris opgesteld door de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Deze is gebaseerd op netto-verkoopsoppervlakte exclusief buitenoppervlakte. Deze correctie gebeurde op basis van de correcte bruto verkoopsoppervlakte indien gekend, en geschat op basis van gemiddelde omzettingcijfers per sector indien niet (volledig) gekend.

Zoals bepaald in de richtlijnen voor opmetingen in België opgesteld door de Belgisch-Luxemburgse associatie van "Chartered Surveyors" (BACS) is de verkoopsoppervlakte van een winkel de Bruto Uitwendige Oppervlakte of de oppervlakte tussen de hartlijnen van de buiten- of gemeenschappelijke muren. Opbergruimten, etalages en ander bijkomende ruimten zijn aldus inbegrepen. Deze definitie is de standaardreferentie voor oppervlaktematen in de markt en wordt frequent gebruikt voor zowel ruimtelijke ordening als waardebeoordeling. In deze studie wordt ook de buitenoppervlakte, die voor commerciële doeleinden aangewend wordt, als verkoopsoppervlakte meegerekend.

De gehanteerde oppervlakte per concentratie betreft de optelsom van de individuele winkelpanden. Als de winkel deel uitmaakt van een galerij of andere overdekte ruimte wordt aldus geen rekening gehouden met de gemeenschappelijke niet-commerciële oppervlaktes. De binnen- en buitenruimte voorzien voor parking wordt ook niet meegerekend.

## 3.2 Vaststellingen in verband met grootschalige kleinhandel in Vlaanderen

### 3.2.1 De Belgische retailmarkt tussen 2002 en 2008

De periode 2002-2008 wordt gekenmerkt door een groeiende economie en een sterk consumentenvertrouwen. Door een reeks fiscale maatregelen en zijn stijgend bestedingspatroon groeit de Vlaming uit tot één van de financieel sterkste consumenten in Europa.

Grote winkelketens die al aanwezig zijn in België vergroten hun aantal verkooppunten in de grootste steden en breiden gestaag uit naar de secundaire steden. Andere internationale winkelketens ontdekken België voor het eerst. Ze starten hun Belgische expansie meestal in Antwerpen (en Brussel), om daarna verder uit te breiden naar de andere steden. Door het beperkte aantal beschikbare vierkante meters in de binnenstad stijgen de huurprijzen met gemiddeld bijna 50% in de periode 2002-2008. Deze trend is voornamelijk merkbaar in de secundaire waar belangrijke trekkers zoals Zara en H&M voor het eerst neerstrijken en de lokale winkelmarkt een stevige impuls geven.

Tabel 6: huurprijsevolutie periode 2002-2008 in winkelstraten

Naam	Huurprijs in euro/m <sup>2</sup> 2002	Huurprijs in euro/m <sup>2</sup> 2008	% groei
Nieuwstraat (Aalst)	350	500	42.86
Meir (Antwerpen)	1.150	1.600	39.13
Steenstraat (Brugge)	825	1.000	21.21
Veldstraat (Gent)	950	1.250	31.58
Hoogstraat (Hasselt)	825	1.100	33.33
Kustlaan (Knokke)	550	850	54.55
Lange Steenstraat (Kortrijk)	250	400	60.00
Bondgenotenlaan (Leuven)	500	850	70.00
Bruul (Mechelen)	400	550	37.50
Kapellestraat (Oostende)	500	900	80.00
Ooststraat (Roeselare)	300	650	116.67
Stationstraat (Sint-Niklaas)	250	300	20.00
Gasthuisstraat (Turnhout)	350	500	42.86

Bron: CB Richard Ellis

Er ontstaan belangrijke verschillen in de lokale aanpak van de vraag naar meer winkelpanden. Sommige steden en gemeenten voeren een actief binnenstedelijk expansiebeleid. Andere steden zijn weigerachtig en wachten af. Om de stadscentra te beschermen geldt in de meeste steden een restrictieve instelling ten opzichte van grootschalige en supergrootschalige winkels.

Grootschaligen zoeken aldus vaak hun toevlucht buiten de stadskern. Onder impuls van de supermarkten kent Vlaanderen sinds de jaren '60 en '70 een belangrijke aanwezigheid van perifere en buitenstedelijke winkelconcentraties. Indertijd groeiden deze solitaire vestigingen of kleinere winkelformaties uit tot lintvormige clusters langs ringwegen en expreswegen. De verdere uitbouw van

bestaande "winkelboulevards" zonder degelijke stedenbouwkundige planning heeft echter geleid tot een veelheid aan individuele parkings, en een zekere verkeerschaos.

Winkelketens verkiezen a-priori moderne retailparken rond een gemeenschappelijke parking. Toch blijft het overnemen en/of herontwikkelen van bestaande winkelpanden en -locaties een belangrijk onderdeel van de retailmarkt. Hierdoor blijft een voorraad aan verouderde vestigingen circuleren. De onzekerheidsfactor is namelijk minder groot indien het pand gelegen is temidden van een bestaande consumptiecluster.

Geconfronteerd met een stijgende vraag naar panden vanwege de retailers voor grotere oppervlakten blijven de buitenstedelijke winkelconcentraties aldus immens populair. En ook de Vlaamse consument smaakt de gemakkelijk bereikbare winkelparken en supermarkten. Met de intrede van de Ikea-wet verhoogt de beslissingsmacht van de lokale overheden, waardoor het buitenstedelijke gebied zich verder kan ontwikkelen, al dan niet op gestructureerde wijze.

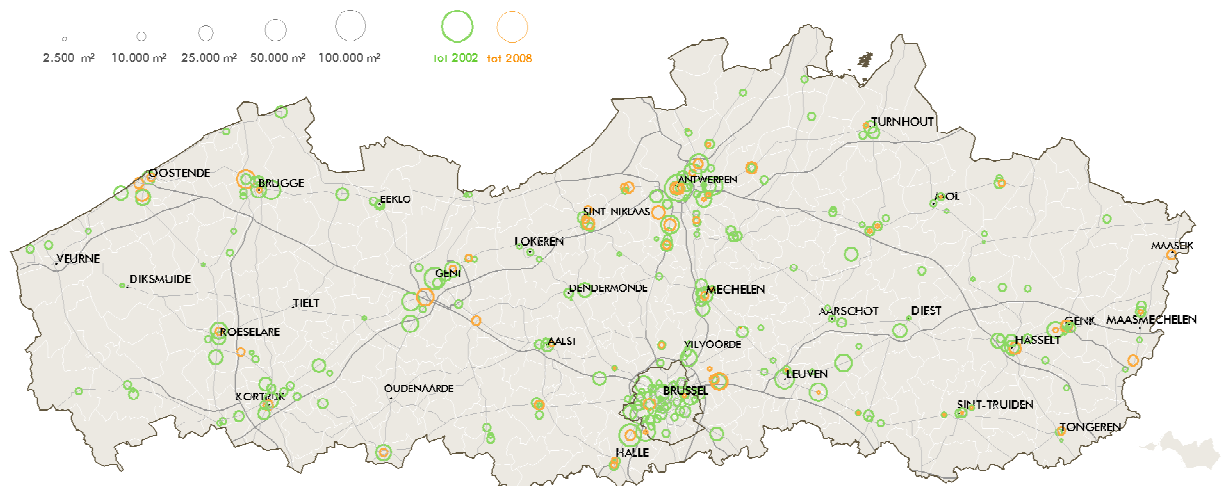
Tabel 7: huurprijsevolucie voor periode 2002-2008 voor niet stedelijke retailvestigingen

Locatie	Huurprijs in euro/m <sup>2</sup> 2002	Huurprijs in euro/m <sup>2</sup> 2008	% groei
Maalse Steenweg (Brugge)	80	125	56.25
Kortrijkse Steenweg (Gent)	85	130	52.94
Bredabaan (Merksem/Schoten)	100	160	60.00
Weiveldlaan (Zaventem)	100	160	60.00

Bron: CB Richard Ellis

In de periode 2002-2008 blijft het aantal winkelconcentraties groeien buiten de stadskernen. In 2008 beschikt nagenoeg elke Vlaamse stad over een concentratie aan handelsvestigingen op al zijn in- en uitvalswegen. Op de meest strategische en bereikbare locaties geldt eveneens een belangrijke hausse van de huurprijzen.

*Kaart 1: Concentraties van handelsvestigingen in Vlaanderen tot 2002, en toevoegingen tot 2008*



Bron: FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, CB Richard Ellis

Door het tekort aan handelsoppervlakten worden nieuwe projecten, zowel binnenstedelijk als buitenstedelijk, allemaal uiterst snel verhuurd, vaak nog voor oplevering. Met een grote vraag naar winkelvastgoed als investering, verloopt ook de verkoop van de sites van ontwikkelaar naar eindinvesteerder voortreffelijk. Beide redenen zijn een belangrijke stimulans voor een doorgedreven aantal ontwikkelingen.

Vanaf 2006 is er dan ook een duidelijke stijging van het aantal uitbreidingen en volledig nieuwe winkellocaties. In de periode 2006-2008 worden, lang voor oplevering, de eerste verhuringen gedaan in bijvoorbeeld het Stadsplein (Genk), B-Park (Brugge), Julianus (Tongeren), De Warande (Beveren), en in de K in Kortrijk.

In de periode 2002-2008 worden in Vlaanderen 760 nieuwe panden bijgebouwd of bijna 760.000 m<sup>2</sup>. Het betreft enerzijds solitaire vestigingen voor (vaak) supermarkten, anderzijds uitbreidingen van bestaande clusters van handelsvestigingen of totaal nieuwe concentraties.<sup>2</sup>

Naast de groei van winkelconcentraties, kennen ook de solitaire handelsvestigingen tussen 2002 en 2008 een belangrijke bloeiperiode. Waar het merendeel van winkelketens vraagt naar de aanwezigheid van andere retailers (en enkele "locomotieven"), zijn er een aantal anderen die expliciet op zoek gaan naar solitaire vestigingen. Het betreft dan voornamelijk winkelketens die zelf over voldoende aantrekkingskracht beschikken om consumenten naar zich toe te halen. Enkele evidente voorbeelden zijn supermarkten, maar ook grootschaligen en supergrootschaligen zoals Decathlon, Makro of Ikea. In de nabijheid van een groot verzorgingsgebied, kunnen sommige grootschalige en supergrootschalige

<sup>2</sup> Het betreft een totaalcijfer dus zowel groot- als kleinschalige detailhandel.

winkels zich nagenoeg eender waar vestigen zonder aan cliënteel in te boeten. Zij zijn de "locomotief" en wensen deze aantrekkingskracht al dan niet te delen met anderen. Door zich op een afgezonderde locatie te vestigen, besparen zij op grond- of huurprijs en kunnen zij genieten van het volledige parkeerpotentieel.

De voedinggerelateerde winkelketens vormden één van de sterkste groeiers in de periode 2002-2008. In deze periode worden naar schatting een 250-tal nieuwe solitaire vestigingen geopend (of een gezamenlijke oppervlakte van nagenoeg 150.000 m<sup>2</sup>). De sterke expansie van het voedingssegment past in de drang om zich korter bij de consument te nestelen, aangedreven door een onderlinge concurrentiestrijd. Hun expansiepolitiek is relatief eenvoudig, met een vooropgesteld aantal consumenten in een bepaalde straal. Ook in de komende jaren zijn voedingsretailers zoals Aldi, Lidl, Colruyt op zoek naar veel bijkomende locaties.

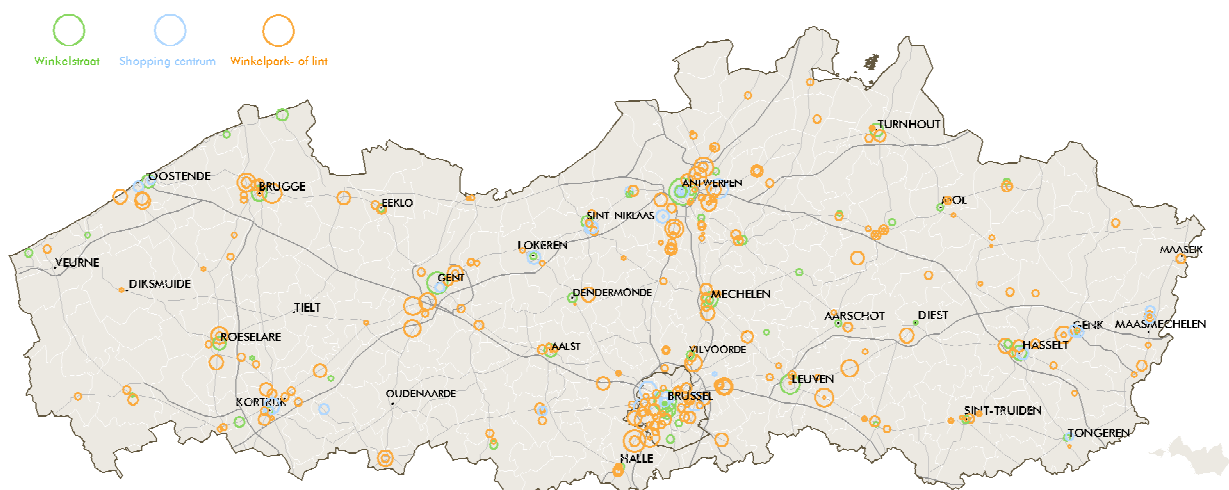
### 3.2.2 De Belgische retailmarkt in cijfers anno 2008

#### 3.2.2.1 *Bruto verkoopsoppervlakte*

Vlaanderen telt op het einde van 2008 meer dan 6.100 geregistreerde handelspanden of gezamenlijk 5.4 miljoen m<sup>2</sup> aan bruto-verkoopsoppervlakte.

De meest aanwezige functionele typologie in Vlaanderen is de solitaire winkel. Vlaanderen telt in totaal 2.977 solitaire winkelvestigingen of 2.485.441 m<sup>2</sup>. Dit betreft voornamelijk voedingsgerelateerde winkels. Ruim de helft van de solitaire vestigingen is actief als superette of supermarkt. Ongeveer 6.8% betreft tuincentra.

*Kaart 2: Concentraties van handelsvestigingen naar vorm anno 2008*



Bron: FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, CB Richard Ellis



Tabel 8: herberekende oppervlaktes naar bruto verkooppoppervlakte

Winkelvorm	Oppervlakte	Aantal	In units	In m <sup>2</sup>
Solitaire kleinschalige winkel	tot 1.000 m <sup>2</sup>	-	2.448	1.289.879
Solitaire grootschalige winkel	tussen 1.000 en 5.000 m <sup>2</sup>	-	519	1.061.906
Solitaire supergrootschalige Winkel	groter dan 5.000m <sup>2</sup>	-	10	133.655
Kleinschalige winkelconcentratie	tussen 1.000 en 5.000 m <sup>2</sup>	73	411	229.432
Grootschalige winkelconcentratie	tussen 5.000 en 15.000 m <sup>2</sup>	98	910	836.244
Supergrootschalige winkelconcentratie	boven 15.000 m <sup>2</sup>	53	1.332	1.210.244
Grootschalig Shoppingcentrum	tussen 5.000 en 15.000 m <sup>2</sup>	12	227	116.579
Supergrootschalige Shoppingcentrum	boven 15.000 m <sup>2</sup>	6	226	148.708
<b>Totaal</b>	-	<b>242</b>	<b>6.100</b>	<b>5.405.673</b>

Bron: CB Richard Ellis

3.123 winkels of 2.920.232 m<sup>2</sup> wordt gecombineerd in binnen- en stedelijke concentraties of shoppingcentra. 49 winkelconcentraties betreffen historische stadscentra en andere stadskernen, goed voor 1.179 panden of 568.613 m<sup>2</sup>. 173 concentraties of 2.082.533 m<sup>2</sup> betreft winkelparken, -clusters of -linten.

Het aantal shoppingcentra in Vlaanderen is relatief beperkt. In totaal worden anno 2008 slechts 300.000 m<sup>2</sup> aan winkeloppervlakte geteld. Het merendeel van de Vlaamse shoppingcentra is gelegen in stedelijk gebied.

### 3.2.2.2 Ruimtegebruik voor parkeergelegenheid

Naast de verkooppoppervlakte beschikken de meeste winkels, en vooral dan de perifere en buitenstedelijke winkelconcentraties, over een aanzienlijk ruimtegebruik voor parkeergelegenheid. Deze varieert sterk per functionele typologie en per branche.

Voor shoppingcentra geldt in Vlaanderen een gemiddelde van 1 parking per 14 m<sup>2</sup>. Deze ratio is relatief hoog aangezien shoppingcentra belangrijke piekmomenten kennen en vaak een hoog aantal bezoekers per m<sup>2</sup> hebben. Ook blijven consumenten vaak meerdere uren ter plaatse. Enkele binnenstedelijke shoppingcentra beschikken niet over een eigen parking en worden voorzien van een nabijgelegen publieke parkeerplaats. Voor gestructureerde winkelparken werd een gemiddelde berekend van 1 parking per 25m<sup>2</sup>.

Solitaire vestigingen beschikken vaak over een hogere ratio. Het aantal parkeerplaatsen fluctueert namelijk sterk per locatie en functie. Het aantal

parkeerplaatsen is in belangrijke mate afhankelijk van de aanwezige winkelketens. Supermarkten vereisen bijvoorbeeld 1 parking per 10 tot 15 m<sup>2</sup>, door het hoge aantal bezoekers dat zich tegelijkertijd in de winkel bevindt. Dit verklaart eveneens waarom supermarkten graag over een eigen parking beschikken. Meubel- en doe-het-zelfzaken hebben daarentegen voldoende aan bijvoorbeeld 1 parking per 40 m<sup>2</sup> bruto-verkoopsoppervlakte.

"No parking, no business" is een adagium dat vaak misbruikt wordt om projecten politiek doorgedrukt te krijgen. "No business" betekent zoveel als geen werkgelegenheid en derving van fiscale inkomsten. Politici zijn gevoelig aan beide aspecten en willen al wel eens overstag gaan voor de druk vanuit de retailsector. Maar bestaat er ook werkelijk een relatie tussen het aantal parkeerplaatsen en de omzet van retailers? Om inzicht te krijgen in de relatie tussen parkeerkenmerken en omzetcijfers van winkelgebieden deden de Erasmus Universiteit Rotterdam en Goudappel Coffeng in 2007 onderzoek gebaseerd op de gegevens van de Parkeermonitor 2005-2006® en het Koopstromenonderzoek Randstad 2004®. De conclusies van dit onderzoek verwerpen het idee van 'No parking, no business' echter.

De uitkomsten wijzen erop dat de parkeerprestatie (parkeercapaciteit per m<sup>2</sup> vvo) nauwelijks een relatie heeft met de omzet van winkelgebieden. Ook de hoogte van de parkeertarieven heeft geen negatieve invloed op de omzet. Het succes van een winkelgebied is vooral gebaseerd op aantrekkelijkheid, het aanbod van winkels (kwaliteit, variëteit en aantal verkooppunten) en de leefbaarheid van het gebied. Succes is dus niet afhankelijk van het aantal parkeerplaatsen. De bereikbaarheid van een winkelgebied is wel fundamenteel voor het succes, maar goede bereikbaarheid is dus niet noodzakelijk gelijk aan een grote parkeercapaciteit.<sup>3</sup>

### **3.3 Vaststellingen in verband met grootschalige detailhandel in Vlaanderen tot 2014**

#### *3.3.1 Vooruitzichten voor periode 2008-2014*

Sinds de zomer van 2008 is de wereldwijde financiële crisis in een stroomversnelling terechtgekomen. De eerstvolgende jaren zullen gekenmerkt worden door een negatieve of zwakkere economische groei. In de laatste maanden van 2008 daalde het Belgische consumentenvertrouwen naar zijn laagste niveau in 5 jaar. De Belg is voornamelijk bezorgd om zijn tewerkstelling en zijn spaarvermogen.

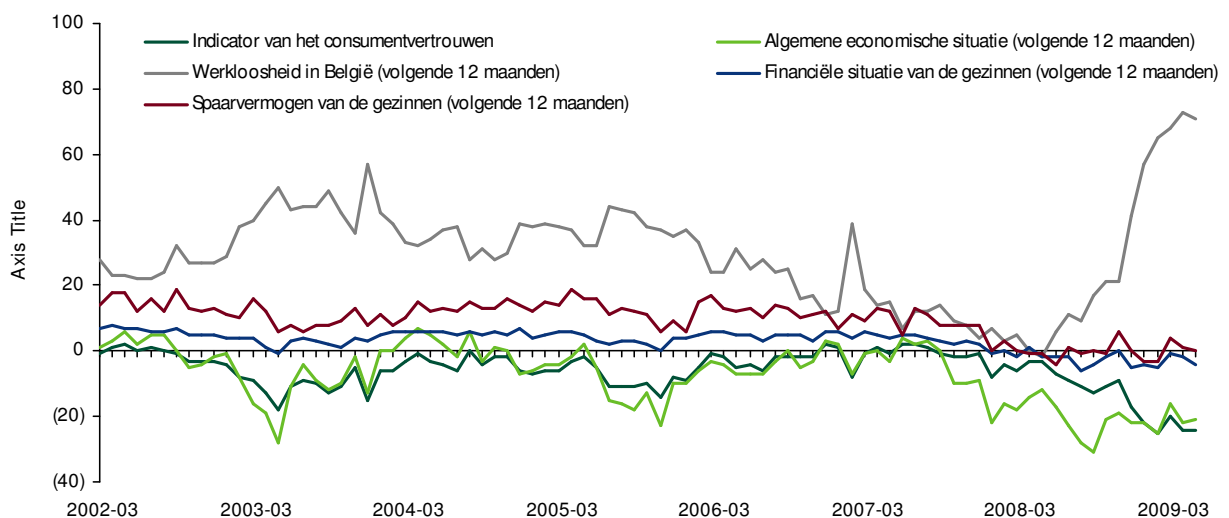
De sterke groei- en bloeiperiode van de Vlaamse retailmarkt lijkt daarmee (tijdelijk) op zijn einde te lopen. Door de gedaalde koopkracht wensen consumenten minder uit te geven tijdens het winkelen. Duurdere producten worden vervangen door goedkopere varianten. Discount shopping is weer helemaal in.

---

<sup>3</sup> Parkeren heeft weinig invloed op winkelomzet, Vexpansie 2, september 2008, 16-19.

Kleding is de meest conjunctuurgevoelige van alle winkelsectoren. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat de huidige economische crisis zich hier eerst laat voelen. Vooral de modeboetieks (het zogenaamde middensegment) zien de omzetcijfers het meest terugvallen door een lager aantal klanten en aankopen. Winkelketens zoals Zara en H&M doen het door hun lagere prijzenpolitiek en naambekendheid wel nog goed. Ook andere prijsbewuste kledingsketens zijn tevreden over hun cijfers in België en blijven uitkijken naar expansiemogelijkheden. Sommige retailers hopen in de huidige economische recessie een voorsprong te nemen op de concurrentie. Zij blijven daarom panden zoeken voor de "witte vlekken" in hun bestaande geografische winkelaanbod, en hopen te kunnen profiteren van enkele opportuniteiten.

Figuur 2: Consumentenvertrouwen in België periode 2002-2009



Bron: NBB

De zwakkere economie is mogelijk een verdere stimulans voor het succes van buitenstedelijke winkelconcentraties. Meer consumenten verkiezen vandaag het prijsbewustere winkelaanbod en "discount retailers" doen goede zaken. Hier wordt aldus ook een aanhoudende vraag verwacht vanwege retailers.

Een verdere stijging van de Belgische huurprijzen voor winkelpanden is in het huidige economische klimaat onwaarschijnlijk. Voor toplocaties wordt in 2009 een stabilisatie verwacht. Huurprijzdalingen op secundaire locaties zijn zeker niet uitgesloten. Instapgelden worden wel algemeen verwacht te dalen.

Ondanks het lage consumentenvertrouwen op het einde van 2008, is er geen reden tot paniek. De Vlaming is traditioneel erg spaarzaam en is dus bestand tegen een economische schok. Verwacht wordt dat op langere termijn de Vlaamse retailmarkt zijn sterkte zal terugvinden van zodra de economie heropleeft. Er zit ook een ruim pakket aan nieuwe retailprojecten aan te komen en dit zowel voor voedingswinkels, shoppingcentra als multifunctionele projecten.

### 3.3.2 Uitbreiding en nieuwbouw van grootschalige detailhandel

Het ontwikkelen van nieuw winkelvastgoed is werk van lange adem. Ontwikkelaars zijn vaak al jaren eigenaar van de gronden vooraleer alle nodige vergunningen verkregen zijn om te mogen en kunnen bouwen. Zeker voor projecten die een nieuwe stedenbouwkundige bestemming nodig hebben, kan dit zeer lang duren. Dit maakt dat ondanks de huidige economische recessie, ontwikkelaars en retailers het ontwikkelingsproces blijven doorvoeren.

In combinatie met de sterke vraag vanwege winkelketens heeft dit geleid tot de grote schaarste aan winkeloppervlakten die de sector typeerde in de periode 2002-2008. Mits enkele uitzonderingen, kennen de meeste winkelconcentraties in België slechts een beperkt aantal leegstaande ruimten. Hierin verschilt de retailsector sterk van andere vastgoedsectoren, waar leegstandsgraden van 5 tot 15% gebruikelijk zijn.

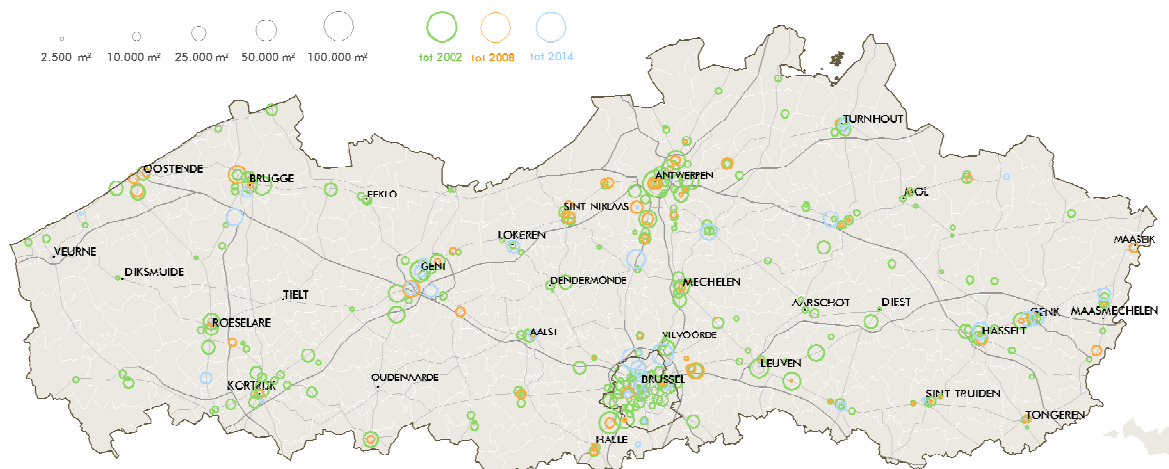
In de periode 2002-2008 worden nieuwe projecten dan ook allemaal uiterst snel verhuurd, vaak nog ruim voor oplevering. Niet alle projecten zijn evenwel een succes. Enkele nieuwe parken en shoppingcentra lijken na oplevering de verhoopte commerciële verwachtingen niet in te lossen door een gebrek aan consumenten.

#### *3.3.2.1 Extensies en nieuwe commerciële concentraties tot 2014*

Er liggen nog een belangrijk aantal uitbreidingen en nieuwbouwprojecten voor grootschalige kleinhandel op de tekentafel. Tot 2014 worden in Vlaanderen nagenoeg 700.000 m<sup>2</sup> aan nieuwe verkoopsoppervlakten gepland. Het betreft zowel extensies van bestaande concentraties en shoppingcentra als geheel nieuwe projecten.

Nieuwe binnenstedelijke shoppingcentra worden voorzien in Beveren, recent geopend, en Kortrijk, begin 2010. Op de langere termijn bestaan er gelijkaardige plannen voor Turnhout, Tienen en Lokeren. Ook de bouw van nieuwe voetbalstadia in combinatie met retail lijkt een nieuwe trend. In het nieuwe Arteveldestadion zal ruimte voorzien worden voor winkels en ook voor het voetbalstadion van Sint-Truiden bestaan concrete plannen in die richting. Ook in Loppem (Brugge) en Lier zou er sprake zijn om een (mogelijk) nieuw voetbalstadion te combineren met winkeloppervlakten. Buitenstedelijke shoppingcentra langs belangrijke verkeersknooppunten worden gepland in Machelen en Boom.

Kaart 3: Bijkomende commerciële projecten in Vlaanderen en Brussel tot 2014



Bron: FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, CB Richard Ellis

In onderstaande Tabel 9 zien we een overzicht van de al dan niet met zekerheid geplande projecten waar grootschalige detailhandel al dan niet in meer of mindere mate (mee) ontwikkeld wordt. Zo kunnen we vaststellen dat tot 2014 zowat 450.000 m<sup>2</sup> retail in de wachtkamer zit.

Tabel 9: Bijkomende commerciële projecten in Vlaanderen tot 2014

opleveringsdatum	Naam	geschatte bruto oppervlakte in m <sup>2</sup>	Verwachte Parkeerplaatsen <sup>4</sup>	type
2009	Warande (Beveren)	9.583	224	Shopping centrum
2009	Frun Shoppingpark Izegem	17.000	580	Winkelpark <sup>5</sup>
2010	K in Kortrijk	34.000	1.100	Shopping centrum
2010/2011	Groen Brugge Stationsplein (Brugge)	10.000	ng	Stationsomgeving
Datum niet gekend	Le Bon (Turnhout)	15.000	450	Shopping centrum
Datum niet gekend	Arena (Tienen)	10.000	600	Winkelpark
Datum niet gekend	Nieuwe Staaen (Sint-Truiden)	6.000	ng	Winkelpark
Datum niet gekend	Artevelde Stadion (Gent)	23.000	2.000	Winkelpark
Datum niet gekend	Dadipark (Dadizele)	14.000	ng	Factory Outlet
Datum niet gekend	Dok Noord Gent	16.000	ng	Winkelpark
Datum niet gekend	Zuiderring (Genk)	35.000	650	Winkelpark
Datum niet gekend	Arkenvest (Halle)	9.000	350	Shopping centrum
Datum niet gekend	Genk Shopping 1 (Genk)	32.000	1.200	Shopping centrum
Datum niet gekend	Flora (Aalst)	15.000	250	Winkelpark
Datum niet gekend	Turnova (Turnhout)	12.000	900	Shopping centrum
Datum niet gekend	De Klamp (Boom)	40.000	2.000	Shopping centrum
Datum niet gekend	Club Brugge Stadion (Loppem)	31.000	9.000	Shopping centrum
Datum niet gekend	Voetbalstadion Lier	30.000	ng	Winkelpark
Datum niet gekend	Lokeren Shopping	17.900	515	Shopping centrum
Datum niet gekend	Asse shopping centrum	12.000	ng	Shopping centrum
Datum niet gekend	The Loop (Gent)	60.000	ng	Winkelpark
		<b>448.483m<sup>2</sup></b>		

Bron: CB Richard Ellis

<sup>4</sup> Van een aantal projecten is het aantal parkeerplaatsen niet gekend. Dit wordt in deze tabel aangeduid als 'ng'.

<sup>5</sup> De benaming 'winkelpark' komt overeen met het in dit rapport gehanteerde type (super)grootschalige cluster van grootschalige winkels, van ieder meer dan 1.000 m<sup>2</sup>. Dit in tegenstelling tot de het shoppingcenter, dat uitgaat van een verzameling winkels die ieder kleiner zijn dan 1.000 m<sup>2</sup>. De benaming 'Factory outlet' komt overeen met het type Shopping center.

De geplande bouw van nieuwe solitaire vestigingen voor eigen gebruik wordt in deze cijfers buiten beschouwing gelaten. De verdere vraag naar dit soort panden blijft volgens de sector echter aanzienlijk.

Voorgaande (nieuwe) winkelconcentraties zijn het initiatief van de vastgoed-sector, doorgaans projectontwikkelaars. De projectontwikkelaar Group GL heeft begin 2009 een inventarisatie uitgevoerd van de uitbreidingsbehoefte van winkelketens<sup>6</sup>. Hieruit kan opgemaakt worden dat er vanuit de food-sector een forse vraag is naar nieuwe locaties in alle volume-categorieën van steden en gemeenten, maar vooral in gemeenten tussen 10.000 en 20.000 inwoners. Dit wordt gevoed door momenteel de grote concurrentie tussen de aanbieders, die door het opzoeken van de klanten een betere concurrentiepositie en een hogere totaalomzet willen bereiken.

In de non-food sector is eveneens sprake van een forse vraag. Ook deze vraag heeft betrekking op alle volume-categorieën van steden en gemeenten, maar vooral in gemeenten tussen 10.000 en 20.000 en boven de 30.000 inwoners. Veruit de grootste ruimtevraag, zowel in aantallen vestigingen als in totale oppervlakte bevindt zich in de doe-het-zelf sector, gevolgd door binnenhuisinrichting, babyartikelen en electro.

Deze retailers vragen hun handelsruimte niet per definitie in winkelconcentraties; velen zoeken zelfs solitaire vestigingen op goedkopere en goed bereikbare locaties.

### *3.3.2.2 Parameters voor het bepalen van de locatie en het consumentenpotentieel*

Een goede voorafgaande analyse van de locatie en de verwachte verkoopcijfers is uiteraard onontbeerlijk bij het identificeren van opportuniteiten voor een retailontwikkeling. Hier dient een onderscheid gemaakt te worden tussen het ontwikkelen van (a) een extensie tot een bestaand retailgebeuren of (b) de ontwikkeling van een volledig nieuwe retailgebeuren.

- (a) Inzake extentie of uitbreiding is de aantrekkingskracht van de locatie gekend. De extra vierkante meters kunnen bijdragen tot de aantrekkingskracht van de locatie. Het commercialisatierisico is relatief beperkt.
- (b) Inzake een nieuwe locatie kan men de toekomstige populariteit van de site enkel schatten op basis van een aantal variabelen. Door het grote onzekerheidsgehalte inzake stedenbouwkundige vergunningen en het consumentenpotentieel is het ontwikkelings- en commercialisatierisico groot.

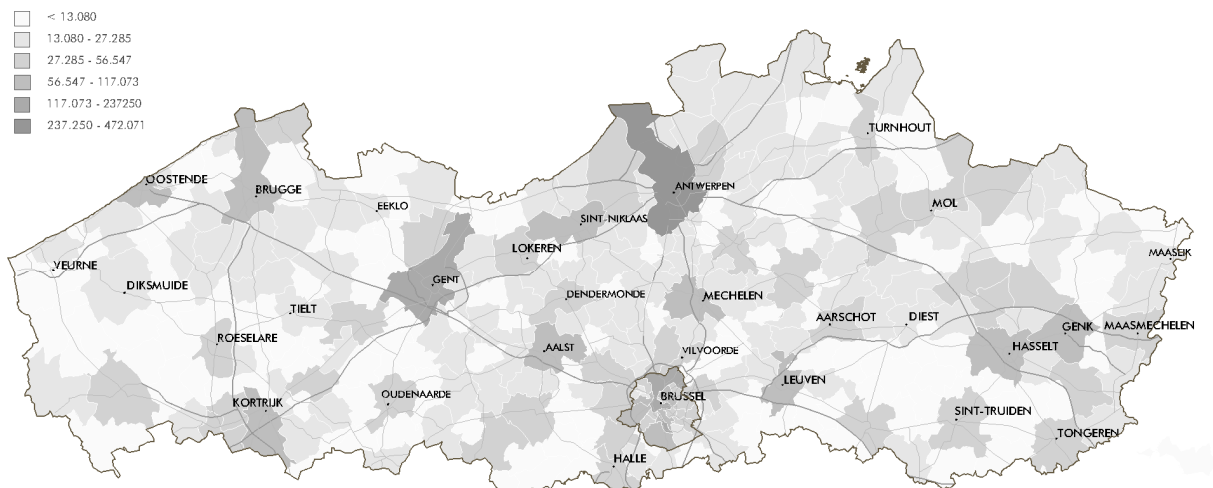
Een aantal variabelen beïnvloedt het al dan niet succesvol functioneren van een retailgebeuren. We noteren enkele parameters:

---

<sup>6</sup> Het onderzoek betreft een selectieve benadering van 31 gekende winkelketens: de resultaten zijn indicatief. De retailers in de voedingssector gaven aan gezamenlijk op zoek te zijn naar 428 locaties, ofwel 463.000 m<sup>2</sup> (ongeveer 80% hiervan is grootschalig). De retailers in de non-foodsector gaven aan gezamenlijk op zoek te zijn naar 468 locaties, ofwel 755.000 m<sup>2</sup> (ongeveer 90% hiervan is grootschalig).

- Het aantal verwachte consumenten of het verzorgingsgebied: passanten, verkeerstrafiek, aantal omwonenden, werkenden en toeristen.

*Kaart 4: Bevolking per gemeente in 2008*

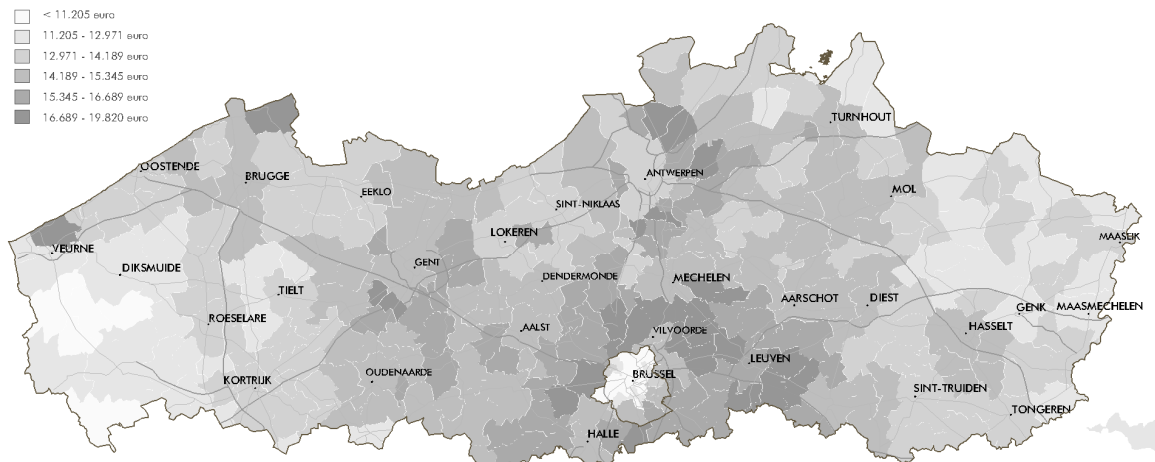


Bron: Nationaal instituut voor statistiek, CB Richard Ellis

- De verwachte koopkracht binnen het verzorgingsgebied (en het verlies aan koopkracht door concurrerende winkelconcentraties). Vlakbij gelegen solitairen of winkelconcentraties kunnen gelden als een extra aantrekkingskracht voor de site en versterken het consumptiepotentieel. Andere commerciële oppervlakten binnen dezelfde verzorgingszone gelden als concurrentie en doen het consumptiepotentieel verwateren.



Kaart 5: Gemiddeld inkomen per persoon in Vlaanderen in 2006



Bron: Nationaal instituut voor statistiek, CB Richard Ellis

- Eenvoudig en snel bereikbaar (vlakbij expreswegen of ringbanen). Des te sneller bereikbaar per wagen, des te groter het verzorgingsgebied en het aantal consumenten. Een vlotte verkeersafwikkeling is dus belangrijk.
- De goede zichtbaarheid van de site van op een belangrijke verkeersas kan passanten verleiden te stoppen.
- Buitenstedelijk consumeren blijft onlosmakelijk verbonden aan de wagen. De bereikbaarheid per publiek transport is vaak laag. Publiek transport lijkt voornamelijk belangrijk voor binnenstedelijke winkelstraten en shoppingcentra.

Er is ook de mogelijkheid om het park inhoudelijk verder te optimaliseren.

- Voldoende parkeergelegenheid, met zo weinig mogelijk afstand tot elke winkeleenheid. In 2 à 3 uur tijd kan de consument meerdere verkooppunten bezoeken zonder zijn wagen te moeten verplaatsen. Afhankelijk van de aanwezige winkelsector kan het vereiste aantal parkeerplaatsen variëren van 1 op 10 m<sup>2</sup> bruto verkoopsoppervlakte tot 1 op 50 m<sup>2</sup> bruto verkoopsoppervlakte.
- Het aantal vierkante meters en de winkelmix bepaalt de aantrekkingskracht van een winkelcluster. Consumenten zijn bereid langer te reizen voor een uitgebreid, uniek of origineel aanbod. De aanwezigheid van een supermarkt op een site verhoogt de bezoekfrequentie van dezelfde groep consumenten.
- De moderne retailconcentraties (parken, clusters) evolueren naar een groter belevingsaspect voor de consument, vergelijkbaar met het

“shoppen” in de stad. Door het vrijetijdsgevoel te vergroten wordt de consument meerdere uren binnen de retailconcentratie gehouden. Nieuwe retailconcentraties zijn vaak ook aangenerender door de aanwezigheid van horeca.

### **3.4 Trends en ontwikkelingen m.b.t. grootschalige detailhandel in de periode 2002-2008**

#### *3.4.1 Een uitbreiding van de handelskernen*

Het stijgend aantal winkelketens dat zich wenst te vestigen in Vlaanderen heeft een schaarste aan winkelpanden veroorzaakt in de klassieke handelskernen met een belangrijke huurprijsstijging tot gevolg. Door deze huurprijsstijgingen zijn kleinere en lokale winkelluitbaters uitgeweken naar nabijgelegen maar meer betaalbare locaties, zoals de zij- en parallelle winkelstraten. Dit heeft geleid tot grotere handelskernen. In sommige steden zoals Antwerpen en Gent zijn deze bijkomende winkelstraten uitgegroeid tot volwaardige publiekstrekkingen met een gedifferentieerd en origineel aanbod.

Een mature handelskern is meestal opgebouwd op basis van 5 soorten aanbod.

- Mainstream: Hoofdstraat met voornamelijk textielaanbod en een grote aanwezigheid van internationale winkelketens
- Haute couture: Parallel en zijstraten
- Alternatief/trendy: Parallel en zijstraten
- Discount: Verspreid
- Voeding: Verspreid

#### *3.4.2 Overstap naar buitenstedelijk en omgekeerd*

Door de schaarste aan winkelpanden in zowel binnen- als buitenstedelijk gebied beslissen enkele winkelketens om uit te breiden naar beide markten om zo snel mogelijk marktaandeel te winnen.

Een aantal klassieke binnenstedelijke winkelketens zoals C&A, Mediamarkt en Saturn, Prémaman en L&L beslissen om ook verkooppunten te openen op perifere en buitenstedelijke locaties. Hier gelden andere normen. De verkoopsoppervlaktes zijn groter en de huurprijzen zijn beduidend lager. Maar ook hier geldt een belangrijke onderlinge concurrentie en schaarste aan winkelpanden. Op hun beurt gaan sommige klassieke buitenstedelijke spelers op zoek naar nieuwe formules die kunnen passen op de kleinere verkoopsoppervlaktes van de binnenstad en de shoppingcentra. Enkele voorbeelden zijn JBC, Torfs en Vanden Borre.

#### *3.4.3 Korter bij de consument*

Sinds een aantal jaren bestaat er een duidelijke trend om “shopping” dichterbij de consument te brengen. De doorsnee consument wenst doelgericht te winkelen en heeft niet altijd de tijd om zich te verplaatsen naar een grote stad. Dit heeft

geleid tot de vraag naar meer winkelaanbod in de kleinere steden maar ook de stijgende populariteit van perifere en buitenstedelijke winkelconcentraties is hier een gevolg van.

Internationale winkelketens die eerst enkel aanwezig waren in de Vlaamse grootsteden zakten de laatste jaren gewillig af naar secundaire steden zoals naar Roeselare, Turnhout en Sint-Truiden. Maar ook de tertiaire steden zoals Deinze, Aarschot, Geraardsbergen, en Wetteren zagen een forse uitbreiding van hun winkelaanbod.

Winkelketens zoals Hema en Kruidvat die eind jaren '90 voor het eerst neerstreken in de centrumsteden zijn nu ook meer en meer actief in de kleinere steden en zelfs de grotere gemeenten. Aldi, Colruyt en Lidl hebben door hun sterke expansie van de laatste jaren een aanbodspatroom bereikt met een hogere dichtheid, korter bij de consument met een steeds kleinere verzorgingszone. Ook de stijging van het aantal nieuwe buurtwinkels zoals GB Express en Proxy Delhaize bevestigt deze trend.

#### 3.4.4 Diversificatie van het aanbod

In een verdere poging om een hoger marktaandeel te vergaren en hogere dichtheid aan vestigingen te bekomen, diversifiëren sommige grotere winkelketens hun aanbod onder andere merknamen en nieuwe retailformules. Enkele voorbeelden zijn Uterque (Zara), Koodza (Decathlon), Saturn (Metro Group), Avanti (C&A), en EDC (Esprit).

Dit biedt als voordeel dat kleinere verzorgingszones en andere marktsegmenten bediend kunnen worden. Ook kunnen nieuwe productengamma's naast de bestaande merknamen geplaatst worden zonder een verwatering van de inkomsten voor beiden. Verder worden specifieke doelgroepen geïsoleerd zoals een jeugdiger publiek of consumentengroepen met een lager bestedingspatroon.

#### 3.4.5 Vraag naar grotere oppervlakten per pand

Er bestaat een algemene vraag naar grotere oppervlakten die vaak moeilijk te vinden zijn in de klassieke binnenstedelijke winkelconcentraties. In bepaalde steden wordt hier aan tegemoet gekomen door de bouw van binnenstedelijke shoppingcentra.

Grotere verkooppoppervlakten bieden economische schaalvoordelen voor de retailer. Meer ruimte is eveneens vereist voor het stallen van een breder productengamma en een aantrekkelijkere productpresentatie. Een grotere winkel is aangenamer voor de consument waardoor langere winkeltijden per consument kunnen worden bereikt.

De consument wil beleven, verrast worden, genieten en ervaren. Daarvoor maken enkele winkelketens plaats voor een nieuwe soort van winkelervaring waar de producten ter plaatse kunnen worden uitgeprobeerd. Onder meer Decathlon en AS Adventure zijn hier voorlopers.

#### 3.4.6 Vraag naar meer buitenstedelijke gestructureerde winkelconcentraties

De meer doelgerichte consument die sneller kort bij huis zijn wekelijkse of sporadische inkopen wil doen, heeft een grotere vraag gecreëerd naar meer buitenstedelijke winkelconcentraties.

De grootste vraag bestaat naar middelgrote retailparken (12.000 tot 15.000 m<sup>2</sup>) met een gezonde mix aan retailers en panden tussen 600 en 1.200 m<sup>2</sup>. Recente ontwikkelingen van dit soort parken zijn gericht op een 70 à 80.000 consumenten binnen een verzorgingsgebied van 15 minuten per wagen. Voldoende parkeergelegenheid voor dit soort projecten is primordiaal met een nagenoeg gelijke afstand van elk pand tot de parking.

Ook de aanwezigheid van een voedingszaak/supermarkt is cruciaal voor de meeste retailparken. Dit garandeert een dagelijkse en wekelijkse frequentie van consumenten. Themaparken (zonder de aanwezigheid van een voedingswinkel) zijn om deze reden minder geliefd onder de winkelketens.

#### 3.4.7 Leisure & shopping

In tegenstelling tot andere minder drukbevolkte landen kan men in Vlaanderen op relatief korte afstand zowel binnen- als buitenstedelijk winkelen. De Vlaming is daardoor een snelle impulsieve "shopper" die maximaal 2 à 3 uur wenst door te brengen in een commerciële omgeving maar op regelmatige basis terugkeert. De toegevoegde waarde ten aanzien van de consument om winkelen en ontspanning te combineren is aldus enigszins beperkt. Toch wensen ook retailparken de consument voor langere duur te vermaken. Het scheppen van een gezellig winkelklimaat en het toevoegen van horecaconcepten is daarom niet langer een uitzondering in de nieuwe retailparken.

Een verdere combinatie met parallelle vormen van ontspanning (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een bioscoop) blijft echter moeilijk. Vaak zijn beide doelgroepen moeilijk met elkaar te combineren en kunnen piekmomenten samenvallen. Toch zijn er ook enkele belangrijke voordelen. Het combineren van beide functies heeft mogelijk een ruimtelijke toegevoegde waarde. Beide bestemmingen kunnen gebruik maken van een zelfde infrastructuur zoals parkeerplaatsen, nabijheid van publiek transport of goede ontsluiting voor wagens. Het voordeel is des te groter indien beide bestemmingen verschillende bezoeken kennen. Op deze manier wordt de publieke ruimte optimaal benut.

#### 3.4.8 Het combineren van bestemmingen en multifunctionele ontwikkelingen

Er bestaat een stijgende trend naar een meer gemengde vorm van bouwen. Wonen, werken en winkelen worden samengebracht op dezelfde site. Enerzijds verhoogt dit de leefbaarheid van de wijk op alle uren van de dag en anderzijds geldt hierdoor een lagere nood aan verplaatsingen (per wagen).

Ook commercieel heeft dit zin. Door de aanwezigheid van residenten en (overdag) een werkende populatie worden verschillende soorten van consumentenprofielen met elkaar gecombineerd zodat het bestaande winkelaanbod kan genieten van een hogere frequentie aan consumenten (en niet alleen het vaste cliënteel uit het verzorgingsgebied).

### 3.5 Trends en ontwikkelingen m.b.t. grootschalige detailhandel in de periode 2009-2014

De centrale vraag die hier gesteld moet worden is: welke van de voorgaande trends zich zullen doorzetten in de periode tot 2014 en welke nieuwe trends mogen we eventueel verwachten?

We maken een onderscheid tussen vraaggedreven trends (vanuit de consument) en trends en ontwikkelingen die aanbodgedreven zijn (retailers, ontwikkelaars, investeerder). Het is niet de bedoeling elke mogelijke trend of ontwikkeling te belichten. We beperken ons tot de voornaamste die een invloed kunnen hebben op de grootschalige detailhandelsontwikkelingen de komende jaren.

#### 3.5.1 Trends vanuit de vraagzijde

Trends en ontwikkelingen worden in de eerste plaats gedreven door de consument. Het is de klant die producten beslist te kopen of niet. Hij bepaalt wat, waar en welke zaken worden aangeschaft op een gegeven ogenblik in de tijd.

##### 3.5.1.1 *Consumentensamenstelling*

We leven in het tijdperk van de **multi-vidu**<sup>7</sup>. De consument heeft steeds **meer rollen** aan te nemen, heeft een steeds **grotere keuze** in aanbod, en is heel **impulsgedreven**. De consument kiest de te bezoeken aankoopplaats op basis van zijn specifieke aankoopbehoefte op een bepaald moment. Zijn aankoopgedrag is dus sterk bepaald door die momenten. Dit heeft tot gevolg dat de verschillende **soorten winkelgebieden vervagen** en dat de **retailers omnipresent** willen zijn. **Voorbeeld:** bekende enseignes zoals H&M, Zara, JBC, Torfs enzovoort openen steeds vaker nieuwe vestigingen in steden met een omvang van 30 à 50.000 inwoners, in de markt ook wel secundaire steden<sup>8</sup> genaamd. Maar ook binnen de bestaande "groot"steden vind je op verscheidene plaatsen vestigingen terug van een en dezelve retailer. Ook maar in het bijzonder telecommunicatieretailers (Phonehouse, Belgacom, Belcompany) zijn overal terug te vinden.

Deze trend zal zich in de toekomst ook verder zetten.

Eén van de meest prominente demografische ontwikkelingen die zich zal doorzetten is de **vergrijzing** van de maatschappij en het **dalende aantal personen per gezin**. Deze ontwikkelingen vereisen dat het **retailaanbod** zich **aangepast** aan de **bestedingspatronen** van deze doelgroepen. Dit kan zich uiten in aangeboden producten, openingstijden, afstanden, enz. **Voorbeelden:** **Belcompany** neemt een speciale mobiele telefoon voor senioren op in het assortiment. Het toestel met grote toetsen en een contrastrijk display biedt eenvoudige toegang tot bellen, sms'en en noodnummers. De eerste **Adeg Activ Markt 50+** (grootwarenhuis) ging in december 2003 open. De winkel heeft extra grote prijskaartjes, wijde gangpaden, een antislip vloer, mogelijkheden om even

<sup>7</sup> Gino Van Ossel (2006), Tendenzen in het winkellandschap: Durven kiezen, Gent, 29 p.

<sup>8</sup> Naast deze secundaire steden zijn er ook de tertiaire steden. Zij kennen een inwonersaantal van minder dan 30.000.

te gaan zitten, lagere schappen, aangepaste verlichting, speciale winkelwagens die met een haak aan een rolstoel kunnen worden bevestigd, leesbrillen te leen en vergrootglazen op de schappen. Het bedrijf neemt alleen werknemers van boven de vijftig in dienst.

Ook deze trends hebben zich de voorbije jaren scherper gesteld en waar retailontwikkelingen in deze periode eerder proefprojecten waren, zullen deze de komende jaren meer gemeen goed zijn.

### 3.5.1.2 *Beleveniseconomie*

De drang van de consument naar **ervaringen**, de vraag naar **beleving** en onderscheid leidt tot een grotere afstandsoverbrugging. We leven in een beleviseconomie. Het gaat steeds meer om het aanbieden van aansprekende belevissen in plaats van diensten als zodanig. De hedendaagse consument gaat niet meer een dagje winkelen, maar gaat een dagje de binnenstad in. Het gaat steeds meer om het totaalpakket van retail, horeca, cultuur, de openbare ruimte en evenementen. Deze aspecten samen zorgen voor een bepaald imago, waarbij sfeer en beleving de nieuwe kernwoorden zijn.

De transformatie van een (producten- en) diensteneconomie naar een **beleviseconomie**, leidt ertoe dat het begrip **kwaliteit**, waarbij het onderscheidende vermogen in het bijzonder voortkomt uit concepten en formules, steeds belangrijker wordt. Ook voor winkels en winkelcentra wordt het onderscheidende vermogen steeds belangrijker. Winkels zetten meer in op imago en trekken zo bepaalde klanten aan die hun identiteit 'matchen' met het imago van de winkel. Het aspect marketing van winkelcentra of winkelsteden zal steeds belangrijker worden. De flagshipstores<sup>9</sup> zijn hiervan de veruiterlijking.

De trend waarbij de consument het verlangen om producten te proeven, ruiken, zien, ervaren, beleven en uitproberen zal door retailers nog vaker worden ingevuld. Zij moeten derhalve ervoor zorgen dat er ruimte in de winkel is of vlakbij te vinden is om deze behoefte te vervullen. **Voorbeeld:** Decathlon speelt hierin nu al gretig hierop in door zowel in de winkel als erbuiten ruimte te voorzien om zaken uit te proberen zoals pingpongtafels binnen of een spelcourt buiten waar basket kan gespeeld worden. Het Nederlandse multimediateken Free Record Shop wijzigde recentelijk haar koers en gaat in zijn winkels meer verkoopoppervlakte inruimen voor videogames en sterker de nadruk leggen op beleving.<sup>10</sup>

### 3.5.1.3 *Nabijheidsprincipe geldt niet altijd meer*

Het nabijheidsprincipe, d.i. dat de consument eerder kiest voor winkelgebieden die nabij gelegen zijn i.p.v. kwalitatievere winkelgebieden die verder gelegen zijn, geldt niet altijd meer door o.a. de toegenomen mobiliteit, werkgelegenheid buiten woonplaats enz. Dit betekent dat de consument het winkel- en

---

<sup>9</sup> Dit zijn winkels waar de consument wordt verrast en waar hij, als consument in aanraking komt met het merk. Eten & drinken, muziek luisteren of een aparte klantenservice. Verrassen, beleven, uniek zijn, onderscheidend, overweldigend! Dat zijn de woorden die typisch passen bij Flagships stores: een onverwachte beleving neerzetten bij de klant, bij **uw** klant. Dit gaat vaak zoniet altijd gepaard met hoogstaande, vernieuwende, controverciële architectuur.

<sup>10</sup> Retail Focus, 27 februari 2009, p. 6.

voorzieningenaanbod in de eigen woonplaats niet per definitie nodig heeft en dat, indien het niet voldoende aansluit op zijn behoeften, hij al snel **op zoek** gaat **naar aankoopplaatsen elders** die hem wel in voldoende mate aanspreken. Dit lijkt een contradictie te zijn met de trend waarbij de retailer dichter bij de consument wenst te zijn maar beide kunnen naast elkaar bestaan. Waarbij het eerste gericht is op de bevrediging van een hogere behoefte (drang naar beleving, zoeken naar imago enz.) en waarvoor de consument zich wil verplaatsen. Terwijl de consument voor zijn primaire behoeften (dagelijkse aankopen) liefst vlakbij zijn woonomgeving geholpen wil worden.

Door deze verhoogde mobiliteit, het toenemende keuzeaanbod, zijn nood aan efficiëntie, enz stelt de consument steeds hogere **kwaliteitseisen** zowel aan de **producten als aan de winkelgebieden zelf**. De verhoogde concurrentie maakt dat de consument gemakkelijk overstapt naar andere producten en winkelgebieden indien ze niet tevreden zijn. Winkelgebieden met meer keuze, een assortiment dat zowel in de breedte (aantal verschillende producten) als in de diepte (veel soorten in hetzelfde product) tegemoet komt aan zijn wensen. Ook de **veiligheid** van winkelgebieden wordt steeds **belangrijker**.

Een aan belang winnende trend is de drang naar **meer comfort en gemak**. De **one-stop-shopping** trend houdt in dat consumenten liever op 1 plaats alle (of zoveel mogelijk) aankopen kunnen verrichten zonder bijkomende verplaatsingen te moeten doen.

Deze trend biedt niet alleen mogelijkheden voor de ontwikkeling van nieuwe winkelconcentraties zoals recentelijk het B-park in Brugge. Vooral de herontwikkeling van de vele bestaande sites zal een hoge vlucht nemen waarbij ze worden aangepast aan de moderne noden, wensen en eisen van de consument op alle vlak: assortiment, sfeer, uitstraling, gemak, bereikbaarheid, veiligheid enzovoort.

### 3.5.2 Trends vanuit de aanbodzijde

Volgen retailers de consument of bepalen consumenten waar retailers zich zullen vestigen? Op beide vragen kan je positief antwoorden. Er zijn veel gevallen merkbaar in de geschiedenis waarbij het aanbod werd gevolgd door de vraag. De ontwikkeling van Las Vegas in het midden van een woestijn lokte honderdduizenden mensen naar de eenzame plek "in the middle of nowhere". Omgekeerd heeft de geschiedenis ook andere voorbeelden gekend. Een stad als New York is gegroeid uit een handvol pioniers die hun geluk zochten in de nieuwe wereld. Al snel volgden winkels en diensten om in het levensonderhoud te voorzien. Op hun beurt trokken die nieuwe mensen aan en voor men het goed en wel besepte was de hoofdstad van consumenten ontstaan.

#### *3.5.2.1 Filialisering en internationalisering*

Binnen de retail zien we dat filialisering van winkelgebieden is opgetreden en nog steeds toeneemt. De opkomst van nationale en internationale winkelketens heeft het aanzicht van de stadscentra in de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd. Dit geldt niet alleen voor de grotere centra, ook in kleinere centra is de opkomst van ketenbedrijven duidelijk kenbaar.

Het **gevolg** van de filialisering en de komst van de internationale ketens is dat de **concurrentie** is toegenomen vooral op de beste locaties in de winkelgebieden (voornamelijk **A1-winkelgebieden**). Dit heeft geleid tot **verhoogde huren** waarbij veel zelfstandige detaillisten gedwongen werden de grote A1-winkelstraten te verlaten. Zij zijn verplicht hun toevlucht in secundaire zones te zoeken, zoals de aanloopstraten van een winkelgebied. Als gevolg hiervan zijn de **hoofdwinkelstraten** steeds meer **op elkaar gaan lijken** met filialen die je in elk winkelgebied tegenkomt. De **verschraling** van het aanbod vind je niet enkel terug in de binnenstad. Ketens willen overal aanwezig zijn en zij "bevolken" dan ook de meest interessante winkelconcentraties buiten binnensteden. Op deze plekken wordt het dus ook voor kleinere zelfstandigen steeds vaker onmogelijk een vestigingsplaats te vinden.

De internationalisering heeft zich de voorbije jaren sterk gemanifesteerd in het aanwezige aanbod. Naast internationale ketens vanuit Frankrijk, Duitsland en Nederland is in de afgelopen jaren ook het aantal vanuit Scandinavië (**voorbeeld**: Deense Bestseller-groep met formats Vero Moda, Jack&Jones, Vila, Only) en Spanje (**voorbeeld**: Inditex met formats zoals Zara, Zara Home, Bershka, Pull and Bear, Massimo Dutti, Oysho, Stradivarius) toegenomen en hebben hun plaats in de Belgische retail veroverd. Naast de Europese formules neemt de toename van niet-Europese ketens ook steeds verder toe. Het gaat dan vooral om de flagship stores in de binnensteden. Maar in bepaalde branches mag het belang van de (zuiver) Belgische ketens zeker niet genegeerd worden. **Voorbeelden**: Torfs en JBC als retailers en Mitiska als participatiemaatschappij in retailenseignes (in portefeuille oa. Fun, Cassis en Paprika, Fatboy en tot voor kort ook A.S Adventure en Brantano) hebben op bijna iedere commercieel interessante plek een filiaal.

Deze ontwikkeling zal zich door de huidige economische recessie verder manifesteren. Wekelijks vind je nieuws over enseignes die failliet gaan (Nederlandse modeketen Oilily, het Franse modeketen Morgan). Anderzijds zullen ook nieuwe ketens hun weg banen en het retaillandschap verrijken met nieuwe formules en formats. Enkel zeer creatieve, tot de verbeelding sprekende enkelingen zullen hun eigenheid en kleinschaligheid weten te bewaren om het verschrallende aanbod in onze winkelconcentraties in de binnensteden en erbuiten het hoofd te bieden.

### 3.5.2.2 Differentiatie in aanbod

In alle branches zien we dat de overlap tussen verschillende assortimentgroepen steeds groter wordt. Winkels verkopen in toenemende mate branchevreemde producten om het rendement te verhogen, om de consument een zo compleet mogelijk aanbod te bieden en om met goede aanbiedingen van branchevreemde producten de consument naar de winkel te lokken die anders niet naar de winkel komen. De **branchevervaging** is een trend die zich vooral bij grote ketens nog vaker zal manifesteren. **Voorbeeld**: IKEA is gestart met de verkoop van kant en klare maaltijden.

Als reactie op de schaalvergrotingstendensen zien we ook **schaalverkleining** optreden. Winkeliers willen zich onderscheiden van de grootschalige retail door middel van het aanbieden van zeer hoogwaardige, gespecialiseerde assortimenten en door het leveren van een hoog service niveau. **Voorbeeld**: RosyRosa in de Sint-Hubertusgalerij in Brussel die de roos als centraal thema gebruikt in haar boutique. Ook de schaalverkleining van bijvoorbeeld



supermarkten is een recente ontwikkeling om tegemoet te komen aan de eisen van de consument om dichterbij huis haar dagelijkse inkopen te verrichten. **Voorbeeld:** de verschillende cityformats die grootwarenhuizen in binnensteden introduceren: GB-express, City Delhaize. Hieruit blijkt steeds weer de trends van de **terugkeer naar en van de buurtwinkel**<sup>11</sup>. Andere branches hebben deze trend ontdekt en zullen zich in de toekomst verder doorzetten. **Voorbeelden:** Brico City die zich profileert als deparnagewinkel (in tegenstelling tot de grootschalige Brico Plan-It die gericht is op de verkoop van projecten: nieuwe keukens, badkamers, volledige herinrichting eetplaats enzovoort). Decathlon heeft begin april haar 2<sup>de</sup> vestiging van Koodza geopend in Ronse op een vierde van de verkoopsoppervlakte (800 tot 1.200m<sup>2</sup>) die een doorsnee Decathlon vereist.

De retail kenmerkt zich door een onduidelijke **productevoluitie**. Circa 50% - 70% van het productaanbod verandert iedere 10 jaar. Dit veranderende aanbod resulteert in andere logistieke, distributieve stelsels, formule wijzigingen, nieuwe kanalen enz. Tegenover de zekerheid van verandering staat de onwetendheid over de manier en het hoe van de verandering. Welke producten, formules, ketens, kanalen zullen over 10 jaar 'waardecreërend' zijn? Deze onwetendheid dwingt tot flexibiliteit in toekomstige conceptontwikkeling. Steeds weer nieuwe of veranderde producten leiden tot nieuwe winkelformules, geven een andere context, andere concepten, dus ook andere marktmogelijkheden.

**Technologische ontwikkelingen** vormen de drijvende kracht achter maatschappelijke, sociale, culturele en economische veranderingsprocessen, ook in de retail, zowel binnen het productgamma als in de verkoopsmodaliteiten.

**Belangrijke trends** zijn:

- Steeds snellere, goedkopere en betere technologie.
- Toename van digitale infrastructuur: informatie wordt via steeds meer mediasoorten verspreid: film, radio, televisie, computer, gsm.
- Toename computergebruik en opkomst van internet.
- De distributiemogelijkheden worden verruimd door de digitalisering van media en entertainment.
- Toename mobiliteit (**voorbeeld:** People movers).

Belangrijke technologische trends die we in de retail terug zien zijn in toenemende mate de invloeden van **Instore Communication**. Instore communicatie/marketing is de overkoepelende benaming voor alle aankoopstimulerende concepten en communicatie in de winkel, die ten doel hebben shoppers te verleiden. **Voorbeelden** hiervan zijn actiedisplays, shop-in-shop presentaties, permanente platte beeldschermen etc.

Deze technologische veranderingen beperken zich niet louter tot voorgaande veranderingen maar geven ook uitdrukking in logistieke en distributieve wijzigingen. Er ontstaan bijvoorbeeld nieuwe afzetkanalen. De stijgende verkoopscijfers via **internet** zijn een voorbeeld. Dit heeft ruime effecten op allerlei branches en sectoren o.a. op de reisbranche, boekenverkoop enz. In België blijft het internet gebruik voorlopig nog achter ten opzichte van de omliggende landen.

---

<sup>11</sup> Tijdens de workshop met marktpartijen van 03 april 2009 kwam de terugkeer van de buurtwinkel aan bod. Er worden veel locaties gezocht door foodretailers in steeds kleinere gemeenten in Vlaanderen. Er worden 36 locaties gezocht in gemeenten < 10.000 inw. en 89 in gemeenten tussen 10 en 20.000 inw.

### 3.5.2.3 Generalisme vs specialisme

Er komt een prominentere dualiteit tussen winkelconcentraties die zich profileren als generalisten waar retailers in een geclusterde vestiging (al dan niet onder één dak) een **evenwichtige assortimentenmix** aan de consument aanbieden. Deze mix valt zowel in de breedte als in de diepte op en komt tegemoet aan de wens van de consument een totaal beleving te krijgen. Deze generieke centra weten bovendien hun consumenten te bekoren door in hun mix ook commerciële dienstverlening te voorzien zoals een reisbureau, postkantoor, dagbladhandel of zelfs een strijkwinkel en wasserij.

Hiertegenover zijn er retailers die zich afzonderlijk maar ook steeds vaker in groep willen **specialiseren** om ook hier de consument een totaal pakket aan producten aan te kunnen bieden maar dan wel binnen een **bepaalde branche**. Deze specialisten zijn gekend als bijvoorbeeld de meubelboulevards (woonthemacentra) waar alles van in en om het huis terug te vinden is, van de gadgets tot domotica over tuinmeubelen tot keukens en dit in een breed segment (van luxe tot basic). Ook in de autosector zie je deze trend verschijnen waar naast verkoop en herstel ook toebehoren en cartuning wordt verenigd.

## 3.6 Impact van trends en ontwikkelingen op ruimtelijke structuur van grootschalige detailhandel

In Tabel 10 werden de trends en ontwikkelingen zowel voor de periode 2002-2008 als de periode 2009-2014 opgesomd en werd nagegaan wat de ruimtelijke gevolgen waren (2002-2008) en mogelijks zullen zijn (2009-2014).

Tabel 10: samenvatting trends en hun ruimtelijke impact.

Trends en ontwikkelingen	Ruimtelijke impact 2002 - 2008	Ruimtelijke impact 2009 - toekomst
<b>Vraag</b>		
<b>Drang naar ervaringen</b>	Bereidheid tot grotere verplaatsingen indien aanbod niet voldoet in eigen omgeving.	Meer multifunctionele ontwikkelingen met meer open ruimte voor belevingsmogelijkheden.
<b>Consument is mobiel</b>	Afstand wordt minder belangrijk en verkeersstromen nemen toe.	Verdere ontwikkeling van secundaire en tertiaire steden tot commercieel interessante plekken, zowel binnen- als buitenstedelijk.
<b>Consument eist kwaliteit, comfort en gemak</b>	Ontwikkeling nieuwe clusters en retailparken met verhoogde kwaliteit in uitstraling en gebruik (centrale parking, 1 op en afrit, vlakbij openbaar vervoer, aangepast voor fietsers...).	Meer gemak, meer parkeermogelijkheden, meer "goed gevoel" door meer groen en dichterbij natuur de -verlangens, betere bereikbaarheid, minder bewegingen tussen sites.

Trends en ontwikkelingen	Ruimtelijke impact 2002 - 2008	Ruimtelijke impact 2009 - toekomst
<b>Meer keuze (in breedte en diepte)</b>	Bestaande oppervlakte vaak te klein voor hele assortiment waardoor beschikbare ruimte overvol lijkt. Onaangepaste Sites moeten restylen en vernieuwen.	Nood aan bijkomende ruimte om aanbod te verruimen en om hun penetratiegraad <sup>12</sup> te verhogen; Zelfde ruimte maar optimaliseren met het oog op specialisatie.
<b>Aanbod</b>		
<b>Filialisering en Internationalisering</b>	Grote toevloed nieuwe vestigingen vaak op bestaande (ruimtelijk niet gewenste) plaatsen, ondoordachte wildgroei.	Door verschuivingen zal de bestaande ruimte ingenomen worden door nieuwe enseignes en formats op gelijkaardige oppervlaktes.
<b>Aanbod</b>		
<b>Differentiatie aanbod</b>	Schaalvergroting vereiste veel nieuwe oppervlakte, vaak ruimtegebrek.	Creatie kleine versie van grote enseignes aangepast aan beperktere beschikbare oppervlaktes.
<b>Generalisme vs specialisme</b>	Eerste tekenen van rem op "perifere" ontwikkelingen bij lokale overheden vertaald in strategische commerciële plannen.	Omvorming bestaande concentraties (of clusters) en creatie nieuwe maar gethematiseerd wat functioneel ruimtegebruik verhoogd en inschatting mobiliteit verbeterd door constantere toevloeiing klanten.

Zowel ontwikkelaars als retailers hebben eigen criteria om de ene locatie boven de andere te verkiezen om een project te ontwikkelen of een vestiging van hun enseigne te bouwen. Deze locatiercriteria werden benoemd en toegelicht in 3.3.2.2. De onderstaande tabellen geven een overzicht van welke belangrijkste locatiefactoren retailers en ontwikkelaars in ogenschouw nemen in relatie tot het soort winkelgebied (Tabel 11) en naar de verschijningsvorm (Tabel 12) van grootschalige detailhandelsvestigingen.

In Tabel 11 wordt per type van winkelgebied aangekruist met welke locatiefactor wordt rekening gehouden bij de ontwikkeling van een project. Indien het niet is aangekruist betekent dit niet dat er geen belang wordt gehecht aan deze factor. Het wil enkel zeggen dat ze mogelijks niet determinerend is.

<sup>12</sup> Een van de aanwezige ontwikkelaars meldde tijdens de workshop van 03 april 2009 dat er op dit ogenblik alleen al bij foodretailers 307 locaties worden gezocht > 1.000m<sup>2</sup>/winkel voor een totaal van 367.000m<sup>2</sup>. Voor de andere branches is dit 331 locaties > 1.000m<sup>2</sup> voor een totaal van 674.650m<sup>2</sup>.

Tabel 11: Belang locatiefactoren naar winkelgebiedstype waar grootschalige detailhandel in voor kan komen

Locatiefactor en	Historisch stadscentrum/stads- en dorpskern	Periferie	19 <sup>e</sup> eeuwse radialen	Snelweglocatie	Op-afrittencomplex en	Steenweglocatie	Stationsomgeving	Overige multimodale knooppunten	Toeristisch netwerk	Open ruimte
Bereikbaarheid auto		x	x	x	x	x		x	x	x
Bereikbaarheid openbaar vervoer	x		x				x	x	x	
Bereikbaarheid fiets en te voet	x		x				x	x	x	
parking	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Aantal inwoners	x	x	x			x	x	x		
Zichtbaarheid		x		x	x	x			x	x
Aanwezig aanbod	x	x				x	x	x	x	
Huurprijzen	x	x	x			x	x	x	x	

In Tabel 12 worden de locatiefactoren dan weer geplaatst tegenover de mogelijke verschijningsvormen zoals we die hebben gecatalogeerd in Tabel 3. Wat hier wordt aangekruist is te lezen als zijnde mogelijke factor voor het realiseren van een project. Waarop let een retailer of ontwikkelaar met andere woorden bij een vastgoedproject? We kunnen uit deze tabel concluderen dat in retail in geclusterde of geconcentreerde vorm voorkomt er steeds minder differentiatie zal zijn qua locatiefactor.

Tabel 12: samenvatting van welke locatiefactoren van belang zijn voor welke verschijningsvorm voor grootschalige detailhandel

Locatiefactoren	verschijningsvorm					
	Solitair	Lint	Cluster solitair	Cluster 1 dak	park	complex
Bereikbaarheid auto	x	x	x	x	x	x
Bereikbaarheid openbaar vervoer			x	x	x	x
Bereikbaarheid fiets en te voet			x	x	x	x
parking	x	x	x	x	x	x
Aantal inwoners	x	x	x	x	x	x
Zichtbaarheid	x	x	x	x	x	x
Aanwezig aanbod			x	x	x	x
Huurprijzen		x	x	x	x	x

### 3.7 De belangrijkste actoren in de markt

De retailmarkt bevat een aantal actoren, met verschillende rollen, doelstellingen en gedragingen.

In de eerste plaats zijn er de **detaillisten** (de enseignes), die hetzij eigenaar zijn van het vastgoed dat ze (gaan) gebruiken, hetzij vastgoed huren. Het zijn doorgaans de familiale bedrijven die het vastgoed in eigendom willen hebben. Zij zijn dus zelf vragende partij voor een vestigingsvergunning. Echter, in toenemende mate wordt door de detaillisten vastgoed gehuurd. Zij zoeken nieuw te ontwikkelen locaties doorgaans via projectontwikkelaars, hoewel de grotere detaillisten (vooral de supermarktorganisaties) vaak ook mensen in dienst hebben die zich richten op de acquisitie en de ontwikkeling van locaties.

Zoals eerder vermeld, richten de sterke detaillisten zich doorgaans op solitaire, goed met de auto bereikbare en goedkopere locaties. Detaillisten met minder sterke trekkracht zoeken juist doorgaans locaties waar ook andere detaillisten gevestigd zijn, zodat zij gebruik kunnen maken van de stromen van bezoekers.

In de tweede plaats zijn het vooral ook **projectontwikkelaars** die nieuwe projecten initiëren. Solitair of geclusterd of onder één dak. Zij zoeken actief naar ontwikkelingsmogelijkheden, waarbij het kan gaan om een individuele gebouw voor een specifieke detaillist, tot supergrootschalige shoppingcenters voor vele detaillisten. Doorgaans zoeken projectontwikkelaars naar een combinatie van een ontwikkelingslocatie en de mogelijkheid hierop een retailconcept te realiseren met een aard en omvang die past bij de lokale vraag- en concurrentiesituatie.

De totstandkoming van een concreet project kan op vele wijzen plaatsvinden. Soms is er sprake van een publieke partij die een specifieke detailhandelslocatie aanbiedt (zie bijvoorbeeld De Klamp te Boom), maar vaker zoekt een projectontwikkelaar gericht naar een ontwikkelingslocatie in stedelijke gebieden. Echter, meestal krijgt een ontwikkelaar vanuit zijn netwerk locaties aangeboden. Het zijn vaak ook de projectontwikkelaars die initiatieven nemen om tot

februari 2010

45

*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.*

bestemmingswijzigingen te komen. In tegenstelling tot een detaillist, is dit voor een projectontwikkelaar een kerntaak, waarvoor zij ook de mensen en middelen kunnen en willen inzetten.

Voor een projectontwikkelaar is een voorgenomen ontwikkeling pas een definitief project indien de ontwikkeling bestemmings- en vergunningstechnisch mogelijk is geworden EN indien er voldoende afnemers (huurders/kopers) zijn gevonden. Dit betekent dat tijdens de contacten tussen de publieke actoren en een projectontwikkelaar er vanuit deze laatste partij nog geen sprake is van een definitief project en zij een voorgenomen ontwikkeling soms alsnog afblazen, omdat er niet voldoende huurders/of kopers worden gevonden of omdat een concurrerend project eerder een vergunning heeft verkregen.

Concurrentie tussen detailhandelsprojecten komt regelmatig voor. Vaak is het duidelijk dat er markttechnisch mogelijkheden bestaan voor een nieuwe detailhandelsontwikkeling in bijvoorbeeld een stedelijk gebied, en zijn er meerdere locaties ruimtelijk beschikbaar. Degene die als eerste de benodigde vergunningen heeft verkregen, of die de medewerking van de publieke actoren kan verkrijgen, zal de strijd dan winnen.

Het omgekeerde komt ook voor: een projectontwikkelaar of een detaillist die in een gebied een bepaald succesvol concept wenst te realiseren en daarbij inzet op meerdere locaties. Deze locaties kunnen (bewust) binnen verschillende gemeenten liggen, waarbij soms getracht wordt gemeenten tegen elkaar uit te spelen.

Tenslotte constateren we dat verschillende type ontwikkelaars zich op (grootschalige) kleinhandelprojecten richten. De eerste groep zijn op kleinhandel gespecialiseerde kleinere (bijv. De Vlier) of grotere/internationale spelers ontwikkelaars (bijv. Multi). De tweede groep bestaat uit kleinere of grotere (bijv. ING Real Estate) generalisten, die naast hun andere activiteiten ook detailhandelsprojecten realiseren. In beide groepen zien we (zeer) deskundige spelers die instaan voor kwaliteitsprojecten, tot meer opportunistisch ingestelde spelers die gaan voor de korte termijnwinst. Grootschalige shoppingcentra worden doorgaans door grotere en gespecialiseerde spelers opgezet, vanwege de arbeidsintensieve voorbereiding, de hoge voorbereidingskosten, de hoge realisatie-investeringen, de lange doorlooptijd en het hoge risicoprofiel.

**Beleggers:** deze spelen vooral een belangrijke rol bij de uitbreiding van bestaande (grootschalige) shoppingcenters omdat zij hiervan al eigenaar zijn. Voor nieuwe grootschalige kleinhandelprojecten geldt dit minder, omdat het de projectontwikkelaars zijn die de realisatie en de financiering hiervan voor hun rekening nemen. Uiteraard trachten de projectontwikkelaars het project aan een belegger te verkopen al voordat het is gerealiseerd, maar dit is geen noodzaak of regel.

## 4 ANALYSE VAN HET VIGERENDE BELEIDSKADER

### 4.1 Methodologie

Het vigerende beleidskader is onderzocht via twee sporen: enerzijds een onderzoek van de bestaande ruimtelijke beleidsdocumenten<sup>13</sup> en interview met bevoorrechte getuigen, anderzijds de analyse van economische beleidskaders met betrekking tot grootschalige detailhandel.

Bij aanvang zijn de structuurplannen onderzocht. Daarnaast werden ook de mogelijk relevante ruimtelijke uitvoeringsplannen van de Vlaamse overheid en de provincies opgelijst.

Tegelijk werd aan een aantal bevoorrechte getuigen gevraagd om een gesprek te voeren. De dienst ruimtelijke planning van elke provincie werd gecontacteerd. De gesprekken waren informeel en vertrouwelijk. Er werd geen verslag opgesteld. De deelname was open: aan de diensthoofden werd expliciet gecommuniceerd dat ook leden van de deputatie of andere diensten mee rond de tafel mochten zitten.

Ter voorbereiding van de gesprekken is ongeveer een week voordien een voorbereidend document opgesteld en naar de bevoorrechte getuigen gestuurd. Het document werd op maat gesneden voor de betreffende getuigen op basis van de eerste analyse van de structuurplannen, de olijsting van de verschillende uitvoeringsplannen en de terreinkennis terzake. Zij dienden om het onderzoek te richten en te komen tot juiste interpretaties van de beleidsdocumenten, de kennis over de achtergrond van de documenten te achterhalen en de ervaringen inzake de planuitvoering op het terrein te detecteren. Tijdens de gesprekken werden ook elementen voor het te ontwikkelen ruimtelijk afwegingskader gedetecteerd.

We eindigen dit hoofdstuk met een korte analyse van een aantal economische beleidplannen die vanuit commercieel oogpunt door overheden werden opgemaakt en waar al dan niet in meer of mindere mate uitspraken worden gedaan over grootschalige detailhandel.

---

<sup>13</sup> Omwille van de terminologie in de diverse structuurplannen wordt in wat volgt gesproken over kleinhandel en niet over detailhandel.

## 4.2 Analyse van de bestaande ruimtelijke structuurplannen

### 4.2.1 Probleemsituering en focusbepaling in het informatief deel

#### 4.2.1.1 *Accentverschillen in de beschrijving en benadering*

De situering van het problematiek is voor elk van de structuurplannen gelijkaardig. Centrale thema's of probleemstellingen in elk ruimtelijk structuurplan zijn:

- de concurrentie tussen de kleinhandel in de (stedelijke) kernen en de grootschalige kleinhandelsconcentraties daarbuiten
- de verkeersproblematiek (verkeersaantrekking, -afwikkeling, -ontsluiting)
- de verlinting van het landschap en de afwerking naar de omgeving.

De knelpunten worden gesitueerd tegen een achtergrond waarin wordt gestreefd naar het behoud van de kwaliteiten van de binnenstedelijke centra, een duurzame (beheersbare) verkeersontwikkeling vooraan op de agenda staat en het vrijwaren van de kwaliteiten van de open ruimte een centrale plaats in het heeft gekregen ruimtelijk beleid.

Volgens het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV) maakt kleinhandel een wezenlijk deel uit van het functioneren van steden, van de kernen van de open ruimten en van specifieke plaatsen in het bebouwd perifeer landschap. Alsmar meer winkels wijken evenwel uit naar kruispunten en invalswegen buiten de steden en kernen. Shoppingcentra worden ingeplant los van kernen. Baanwinkels en bedrijven met verkoopsoppervlakten groeien uit tot linten. Het vast stellen, het beter structureren en het stoppen van de uitgroei van de bestaande concentraties vormt de uitdaging voor het toekomstig beleid.

In het ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen (RSPWV) wordt de kleinhandel als afzonderlijke deelstructuur omschreven omwille van de specificiteit van de ruimtelijke ontwikkelingen. Binnen deze deelstructuur zijn zowel de kernwinkelgebieden als de kleinhandelsgroepen en verspreide handelszaken vervat. Er wordt gesteld dat de binnensteden in West-Vlaanderen een goed functionerend winkelapparaat hebben. De problematiek van verweving met de woonomgeving vormt een ander probleem. Het voorkomen van kleinhandelszaken op bedrijventerrein wordt als specifiek knelpunt herkend en wordt onder andere verklaard door de onduidelijkheid over de mogelijkheden voor grootschalige kleinhandel op dergelijke terreinen (tot ca. 1997). Daarnaast wordt het gebrek aan adequate inplantingsplaatsen in de binnensteden voor speciaalzaken met een grote ruimtebehoefte en een gerichtheid op de automobilist als knelpunt aangehaald.

In kader van het ruimtelijk structuurplan Antwerpen (RSPA) wordt enkel gefocust op de grote kleinhandelszaken. Volgens het structuurplan hebben deze kleinhandelszaken een grote weerslag op de ruimte. Vooral deze winkels vestigen zich perifeer en kunnen ruimtelijke problemen veroorzaken. De problematiek van concurrentie met de binnenstad komt uitdrukkelijk op de voorgrond alsook de problemen inzake ruimtelijke inpassing en inrichting.

In het ruimtelijk structuurplan van de provincie Vlaams-Brabant (RSPVB) wordt uitdrukkelijk gesteld dat het niet wenselijk is om alle kleinhandel zomaar in de binnensteden te concentreren omdat ook deze keuze problemen kan opleveren.



Het mobiliteitsprobleem wordt als één van de belangrijkste problemen ervaren. In het toekomstig beleid moeten uitdrukkelijk de gevolgen op dit vlak steeds afgewogen worden. Daarnaast worden een aantal inrichtingsprincipes naar voor geschoven om de ruimtelijke kwaliteit te vrijwaren. Veel van de bestaande concentraties liggen in of aan de randen van regionaalstedelijk gebied of Vlaams strategisch gebied rond Brussel.

In ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen (RSPOV) is uitdrukkelijk gesteld dat bij de inventarisatie enkel de kleinhandel buiten de kernen is onderzocht omdat voor deze ontwikkelingen een specifiek ruimtelijk beleid zal worden ontwikkeld. Voor de provincie maakt de kleinhandel als woonondersteunende voorziening deel uit van de nederzettingsstructuur. De visie op die nederzettingsstructuur, in het ruimtelijk structuurplan wordt in dat verband de gedeconcentreerde bundeling als principe naar voor geschoven, is dan ook bepalend voor de gewenste ontwikkeling van de kleinhandel. In de eerste plaats moeten de problemen worden aangepakt die met de ontwikkelingen gepaard gaan. Het betreffen de verkeersveiligheid en verkeersleefbaarheid, de versnippering van open ruimte en de '(mogelijke)' concurrentiepositie ten opzichte van de binnensteden.

In Limburg (RSPL) stemden, net zoals in West-Vlaanderen, de waargenomen koopstromen overeen met de gewenste stedelijke hiërarchie. Ook de perifere grootschalige kleinhandel sluit aan bij de stedelijke gebieden. De spreiding ervan is nog enigszins beperkt te noemen. Toch wordt de aantasting van de historisch gegroeide hiërarchische structuur en de leefbaarheid van de voorzieningen in de kernen door de grootschalige en meer perifere nieuwe winkelvoorzieningen als probleem aangekaart. Daarnaast wordt gesteld dat de concentraties van kleinhandel langs verbindingswegen een aantal negatieve effecten heeft op de ruimtelijke structuur en dat de concentraties een lage ruimtelijke kwaliteit hebben.

Tot slot kan worden opgemerkt dat in het RSPVB en in mindere mate in het RSPL en het RSPWV het recreatieve karakter van het winkelen aan bod komt. Aan deze uitspraken zijn evenwel geen beleidsintenties gekoppeld.

#### *4.2.1.2 Uitgangspunt bij de selectie: ruimte als (samenhangend) stelsel van bestaande (ontwikkelings)plekken*

Voor elk van de structuurplannen vormt de verschijningsvorm van concentraties van kleinhandel het uitgangspunt in het verder onderzoek. De nadruk op deze verschijningsvorm ligt zowel bij de selectie van bepaalde gebieden als in de typologie. De ruimtelijke patronen, de vorm, de mate van concentratie, de oppervlakte van de verschillende kleinhandels, de soorten bestaande kleinhandel komen telkens weer op de voorgrond.

Op het eerste zicht is dit niet problematisch. Het betreft een onderzoek in functie van het ruimtelijk beleid. Het ruimtelijk aspect en de bestaande ruimtelijke structuur worden evenwel verder vernauwd tot een kwestie van (al dan niet onderling samenhangende) plaatsen, gekenmerkt door een bepaalde *bestaande* concentratie aan (een bepaalde soort van) grootschalige kleinhandel. Het tijdsaspect en het huidige bestaan van bepaalde processen in deze ruimtelijke spreiding valt dan potentieel buiten het gezichtsveld. In de beschrijving wordt, op basis van een aantal criteria, slechts een deel van de kleinhandelsvestigingen geselecteerd. De afbakening gebeurt op verschillende schaalniveaus met een sterke vernauwing van de focus en in een aantal gevallen ook het onderzoek.

Hoewel de selectiecriteria quasi gelijktijdig worden ingevuld, kunnen verschillende stappen worden onderscheiden naargelang het schaalniveau waarop de problematiek wordt beschouwd:

1. kleinhandel (een 'activiteit')
2. kleinhandelsvestigingen met een bepaalde locatie (een 'vestiging') en een bepaalde oppervlakte ('grootschalige kleinhandel')
3. kleinhandelsvestigingen van een bepaalde oppervlakte die een bepaalde concentratie kennen ('grootschalige kleinhandelsconcentraties')
4. kleinhandelsvestigingen van een bepaalde oppervlakte die een bepaalde concentratie kennen en die niet in de binnenstad zijn gelegen (potentieel problematische grootschalige kleinhandelsconcentraties)
5. kleinhandelsvestigingen van een bepaalde oppervlakte die een bepaalde concentratie kennen en die buiten de kernen zijn gelegen (concentraties met een bepaalde ligging).

#### *4.2.1.3 Typologie van de begrippen*

De afbakening van het onderzoek vertaalt zich in de omschrijving van de begrippen. Zij worden in onderstaande tabel opgelijst. Onderaan wordt de specifieke benadering van het RSPW duidelijk.

*Tabel 13: overzicht begrippen rond detailhandel in de structuurplannen*

## kleinhandel

RSV	Kleinhandel wordt hier gehanteerd als de economische functie die verwijst naar kleinhandelsbedrijvigheid of kleinhandelsactiviteiten. Het Koninklijk Besluit van 31 augustus 1964 tot vaststelling van de lijst van de in het handelsregister te vermelden handelsbedrijvigheden bepaalt dat als kleinhandelsbedrijvigheid wordt beschouwd "het wederverkopen op gewone wijze in eigen naam en voor eigen rekening, van goederen aan verbruikers en kleine gebruikers, zonder deze goederen behandelingen te doen ondergaan dan die welke in de handel gebruikelijk zijn." De kleinhandel kan zich als functie ruimtelijk uitdrukken in verschillende types zoals winkels, baanwinkels, grootwarenhuizen, shoppingcentra, discounts, enzovoort. Het onderscheid in ruimtelijke types wordt onder meer bepaald door de ligging, het aangeboden assortiment, de vorm van beheer en het voorkomen.
RSPL	
RSPOV	
RSPVB	-beleidsbegrip-
RSPA	Kleinhandel is de commerciële activiteit van het verkopen (met verkooppoppervlakte) van (niet ter plaatste vervaardigde) goederen aan de onmiddellijke gebruiker die ze niet ter plaatse verbruikt.
RSPWV	Elke vorm van commerciële activiteit met verkooppoppervlakte die zich in hoofdzaak richt op de particuliere eindverbruiker. Het gaat hier om activiteiten met verkoop zoals dit het geval is in winkels, baanwinkels, grootwinkelbedrijven, discounts, grootwarenhuizen, shoppingcentra die zich sociaal-economisch onderscheiden door het aangeboden assortiment en de vorm van beheer.

## grote kleinhandelszaken

RSPA	De focus in het RSPA ligt op grote kleinhandelszaken. Deze kleinhandelszaken hebben een grote weerslag op de ruimte. Het zijn in hoofdzaak deze winkels die zich perifeer vestigen en ruimtelijke problemen kunnen veroorzaken. Voor de omschrijving van de grote kleinhandelszaken wordt verwezen naar de wet op kleinhandelsvestigingen van 29 juni 1975. Enkel de vestigingen in zones I en II (cfr. koninklijk besluit van 8 augustus 1975) waarvoor een machtiging vereist was (netto verkooppoppervlakte groter dan 400 m <sup>2</sup> ) werden behandeld. -informatief-
RSPL	De focus ligt op grote kleinhandelszaken. Voor de omschrijving van de grote kleinhandelszaken wordt verwezen naar de wet op handelsvestigingen van 29 juni 1975. Enkel de vestigingen in zones I en II (cfr. koninklijk besluit van 8 augustus 1975) waarvoor een machtiging vereist was (netto verkooppoppervlakte groter dan 400 m <sup>2</sup> ) werden behandeld.
RSPVB	Om de kleinhandel op regionale schaal vast te leggen wordt uitgegaan van de kleinhandelszaken die voldoen aan de wet op de handelsvestigingen van 1975. Aan deze wet zijn volgende kleinhandelsvestigingen onderhevig: <ul style="list-style-type: none"> <li>- nieuwe bouwwerken: indien ze opgericht worden in een zone 17 waarbij één of meer kleinhandelsbedrijven met een bruto gebouwde oppervlakte van meer dan 1500 m<sup>2</sup> of met een netto verkooppoppervlakte van meer dan 1000 m<sup>2</sup> of in een andere zone, met een bruto gebouwde oppervlakte van meer dan 600 m<sup>2</sup> of met een netto verkooppoppervlakte van meer dan 400m<sup>2</sup>;</li> <li>- een ontwerp van uitbreiding van één of meer bouwwerken, die reeds de afmetingen van hierboven hebben of deze door de uitvoering van de uitbreiding zullen bereiken;</li> <li>- een ontwerp van exploitatie van één of meer kleinhandelsbedrijven in een bestaand gebouw dat bovenstaande afmetingen bereikt in een gebouw dat niet voor handelsactiviteit bestemd was;</li> <li>- een ontwerp van belangrijke wijzigingen van de aard van de handelsactiviteit in een gebouw reeds aangewend voor handelsdoeleinden, dat beantwoordt aan de hierboven vermelde afmetingen;</li> </ul> <p>Kleinhandelszaken die aan deze regelgeving voldoen hebben een belangrijke ruimtelijke impact.</p>

Door hun vaak perifere ligging beïnvloeden ze het landschap en hun directe omgeving, vooral naar leefbaarheid en mobiliteit.

#### kleinhandelsconcentratie

RSPA	Kleinhandelsconcentraties zijn concentraties van grootschalige kleinhandelsvestigingen buiten stadscentra en kernen in de open ruimte. Het betreft een analytische categorie van de bestaande ruimtelijke structuur van kleinhandel en een beleidscategorie van de gewenste ruimtelijk-economische structuur. Kleinhandelsconcentraties worden onderverdeeld in verschillende types.
RSPL	Het betreft een groepering van een aantal grootschalige kleinhandelsvestigingen volgens criteria opgenomen in het ruimtelijk structuurplan provincie Limburg. Het begrip wordt gehanteerd om een beleid ter zake te formuleren in het ruimtelijk structuurplan provincie Limburg. Kleinhandelsconcentraties worden ingedeeld in verscheidene types.

#### kleinhandelsgroep

RSPWV	Groepering van kleinhandelszaken. Ze kunnen geconcentreerd voorkomen (bv. op een zone) of veeleer langgerekt aan een weg (zie kleinhandelslint).
-------	--

#### 4.2.1.4 Typologie van de selectiecriteria

Op basis van voorgaande logica bij de selectie van plekken kunnen ook de gehanteerde selectiecriteria in de structuurplannen worden gecategoriseerd.

Nagenoeg elk ruimtelijk structuurplan verwijst naar de omschrijving van **kleinhandelsbedrijvigheid** in het Koninklijk Besluit van 31 augustus 1964. Het betreft het besluit tot vaststelling van de lijst van de in het handelsregister te vermelden handelsbedrijvigheden. Als kleinhandelsbedrijvigheid wordt hierin beschouwd:

“het wederverkopen op gewone wijze in eigen naam en voor eigen rekening, van goederen aan verbruikers en kleine gebruikers, zonder deze goederen behandelingen te doen ondergaan dan die welke in de handel gebruikelijk zijn.”

Volgens de ruimtelijke structuurplannen kan de kleinhandel zich als functie ruimtelijk uitdrukken in verschillende types zoals winkels, baanwinkels, grootwarenhuizen, shoppingcentra, discounts, enzovoort. Het onderscheid in ruimtelijke types wordt onder meer bepaald door de ligging, het aangeboden assortiment, de vorm van beheer en het voorkomen.

Het RSPA vult aan dat “kleinhandel de commerciële activiteit is van het verkopen (met verkoopsoppervlakte) van (niet ter plaatse vervaardigde) goederen aan de onmiddellijke gebruiker die ze niet ter plaatse verbruikt.” In het ruimtelijk structuurplan van de provincie West-Vlaanderen gaat het om “elke vorm van commerciële activiteit met verkoopoppervlakte die zich in hoofdzaak richt op de particuliere eindverbruiker. Het gaat hier om activiteiten met verkoop zoals dit het geval is in winkels, baanwinkels, grootwinkelbedrijven, discounts, grootwarenhuizen, shoppingcentra die zich sociaal-economisch onderscheiden door het aangeboden assortiment en de vorm van beheer.”

De beschrijving van het begrip ‘**grootschalige kleinhandel**’ in de structuurplannen is uiteenlopend. In het RSPA en het RSPVB wordt verwezen naar de normen in de toenmalig vigerende wet op de handelsvestigingen. Naargelang het

structuurplan is tijdens de selectie ook de zonering volgens deze wet meegenomen of is de regelgeving in een meer uitgebreide vorm meegenomen.

De selectie betreft dan:

- een selectie in zone 1 van de handelszaken met 1.500 m<sup>2</sup> bruto gebouwde oppervlakte of 1.000 m<sup>2</sup> netto-oppervlakte
- een selectie in de andere zones van de handelszaken met 600 m<sup>2</sup> bruto gebouwde oppervlakte of 400 m<sup>2</sup> netto-oppervlakte

In het RSPL wordt weliswaar verwezen naar deze regelgeving, maar dienden de vestigingen in eerste instantie een oppervlakte van 600 m<sup>2</sup> te hebben (zonder nadere toelichting) en waren aanvullingen mogelijk op basis van terreinbezoek.

In het RSPOV is daarentegen "op basis van terreinbezoek langs alle N-wegen in de provincie, alle kleinhandel (detailhandel en horeca) in kaart gebracht". In het RSPWV wordt de selectie niet geëxpliciteerd. Het hoog aantal concentraties doet vermoeden dat de benadering gelijkaardig aan deze van het RSPOV was.

De informatieve selectie van de **concentraties** verloopt sterk verschillend. Kwantitatieve en kwalitatieve criteria worden door elkaar gebruikt en terreinonderzoek vormt hierin één van de elementen.

Criteria die telkens aan bod komen zijn: het aantal vestigingen of de grootte van de concentratie, de totale oppervlakte of lengte van de concentratie naargelang de vorm en de onderlinge afstand tussen de vestigingen of de compactheid van de concentratie. Onderstaande tabel vat deze criteria samen. De combinatie van de criteria kan verschillen. In Vlaams-Brabant zijn de criteria ook gehanteerd voor de beschrijving van de kenmerken van de verschillende concentraties. Andere criteria die niet in de tabel zijn opgenomen zijn het aantal bezoekers (Limburg: 25.000/jaar), het problematisch karakter van de bestemming, de mogelijkheden voor een bijkomend aanbod.

Uit voorgaande kan worden opgemaakt dat kwantitatieve criteria minder een rol speelden in het RSPOV. Toch zijn ook voor het RSPOV kwantitatieve criteria afgeleid. In het ruimtelijk structuurplan is de selectiewijze niet gekend (zit in een voorstudie). In het RSV zijn de voorbeelden enkel aangehaald op basis van een bepaalde morfologie.

Tabel 14: typologie van de selectiecriteria

structuurplan	grootte	oppervlak	compactheid
Antwerpen	15	per 2km of 1km <sup>2</sup>	geen onderbreking van meer dan 250 m onbebouwd of 500 m andere functies
	5 (in ontw.)	per 2km of 1km <sup>2</sup>	minimaal 2 maal voorkomen of in het verlengde liggen van een concentratie
Limburg	10	per 2 km of 1km <sup>2</sup>	'voldoende frequentie opvolging'
Oost-Vlaanderen	7	per 1 km	geen onderbreking van meer dan 250 m onbebouwd of 500 m andere functies
	5	-	gezamenlijke parking indien geen deel van lineaire concentratie
	1	solitair (meerdere gebouwen)	(gemeenschappelijke) parking van min. 200 plaatsen
Vlaams-Brabant	20 (groot)	10 per 500 m of <1 per 50 m	weinig tussenliggende percelen waar geen handel versus veel
	5 (klein)	(i.f.v. typologie)	(i.f.v. typologie)
West-Vlaanderen	ongekend		
Vlaanderen	ongekend		

Ook de **ligging** vormt voor een aantal ruimtelijke structuurplannen een criterium voor selectie of cartografische aanduiding.

- In het RSPA zijn enkel de winkels die vermoedelijk buiten een stedelijk gebied zullen vallen onderwerp van analyse. Als zeer voorlopige afbakening is de grootste ringweg genomen. Concentraties in de kernen van de open ruimte zijn niet geselecteerd. Als reden wordt het weinig problematisch karakter naar voor geschoven.
- In het RSPL zijn 12 perifere handelsconcentraties van provinciaal niveau geselecteerd. De selectie wordt telkens kwalitatief verantwoord. Eerst wordt wel een overzicht gegeven van de belangrijkste kerngebonden handelsconcentraties.
- In het RSPOV is enkel de kleinhandel buiten de kernen onderzocht aangezien voor deze ontwikkelingen een specifiek ruimtelijk beleid zal worden ontwikkeld.
- In het RSPVB vormt de geografische ligging de basis voor categorisering. Niet-perifere winkelconcentraties in een stedelijk gebied zijn niet in deze categorisering opgenomen.
- In het RSPWV worden de kernwinkelgebieden weliswaar gewaardeerd als bestaand gegeven gewaardeerd, maar zij worden niet in kaart gebracht.
- In het RSV worden twee categorieën onderscheiden en een aantal voorbeelden aangehaald. Beide categorieën zijn buiten het stedelijk gebied gelegen.

#### 4.2.1.5 Typologie van de geselecteerde concentraties

De typologie van de geselecteerde concentraties verschilt naargelang het ruimtelijk structuurplan. De ligging ten opzichte van het stedelijk gebied komt evenwel steeds terug.

- Zoals hoger aangehaald maakt het RSV een onderscheid tussen twee categorieën: lintvormige uitgroei van een stad of kern en linten langs verbindingswegen of aan een knooppunt van verbindingswegen.
- Het RSPA vermeldt dat verschillende ruimtelijke typologieën mogelijk zijn afhankelijk van de gehanteerde criteria. Er is een onderscheid mogelijk naar vorm, ruimtelijke samenhang met het stedelijk gebied maar ook op basis van samenhang met andere elementen. Uiteindelijk is gekozen voor een typologie waar vooral de samenhang met het stedelijk gebied doorweegt.
- Het RSPL maakt ook van dit mogelijk onderscheid gewag, maar lijst de selectie op zonder typologie. Wel worden de elementen waarop de selectie is gebaseerd beschreven in de verantwoording.
- Het RSPOV stelt dan weer dat er twee manieren zijn om een typologie op te stellen: een typologie naar morfologie (3 types) en een typologie naar situering en functioneren (3 types waarvan twee types verder beschouwd en onderverdeeld naar 6 subtypes). De geselecteerde kleinhandelsconcentraties zijn niet ondergebracht onder één van deze types. Ze zijn wel, per concentratie omschreven en geëvalueerd
- Het RSPVB stelt een typologie op rekening houdend met de geografische ligging, de compactheid van de concentratie, de grootte en de morfologie. De geografische ligging is hier de belangrijkste insteek voor de typologie.
- Het RSPWV stelt wel dat een onderscheid kan gemaakt worden naar ligging (in de stadsrand of in de open ruimte) en volgens ruimtelijk voorkomen (kleinhandelslinten en geconcentreerde kleinhandelslinten) maar koppelt hier, net zoals het RSPOV geen selectie aan vast.

Onderstaande tabel geeft de informatieve typologie per ruimtelijk structuurplan. Waar een synthetiserende typologie bestaat zijn andere indelingen niet opgenomen.

Tabel 15: overzicht informatieve typologie per ruimtelijk structuurplan

structuurplan	basis typologie	onderscheiden types
Vlaanderen	synthetiserend	lintvormige uitgroei van een stad of kern  linten langs verbindingswegen of aan een knooppunt van verbindingswegen
Antwerpen	synthetiserend	kleinhandelsconcentraties die samenhangen met het stedelijk gebied  kleinhandelsconcentraties die niet samenhangen met een stedelijk gebied  kleinhandelsconcentraties in gebieden met een stedelijk karakter  solitaire winkels
Limburg	afwezig	perifere kleinhandelsconcentraties van provinciaal niveau
Oost-Vlaanderen	morfologisch	kleinhandelslinten  kleinhandelscomplexen  solitaire koopcentra
	situering en functioneren	in stedelijk gebied of kern met centrale functie  randstedelijke ontwikkelingen  ontwikkelingen langs invalsweg als uitloper van stedelijke functies  perifere ontwikkeling (in de omgeving van) stedelijke gebieden  ontwikkelingen langs belangrijke wegen in het buitengebied  kruispuntontwikkelingen op belangrijke wegen in het buitengebied  geïsoleerde bovenlokale ontwikkelingen door specifieke eigenschappen van de plek
Vlaams-Brabant	synthetiserend	concentraties van grootschalige kleinhandel in stedelijke context  autonome koopcentra in de stedelijke context rond Brussel  concentraties van grootschalige kleinhandel in niet-stedelijke context
West-Vlaanderen	ligging	kleinhandelsgroepen in de stadsrand  kleinhandelsgroepen in de open ruimte
	ruimtelijk voorkomen	langwerpige groeperingen van kleinhandelszaken langs een weg  geconcentreerd op een zone

#### 4.2.1.6 Geïnterpreteerde kleinhandelsconcentraties

Het aantal geselecteerde concentraties van grootschalige kleinhandel in het informatief gedeelte van de verschillende structuurplannen is uiteenlopend. In het informatief gedeelte van het RSV werden een aantal voorbeelden aangehaald. In het RSPOV worden 48 concentraties als structuurbepalend geïnterpreteerd februari 2010

56

*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.*



buiten de kernwinkelgebieden. In het RSPL worden 12 concentraties geselecteerd. In het RSPWV zijn 42 concentraties geselecteerd, het RSPA en het RSPVB en Vlaams-Brabant kennen respectievelijk 28 en 30 concentraties.

Behalve voorgaande logica van afbakening van het begrip kan geen specifieke lijn in de specifieke selectiecriteria worden gevonden. In het RSPWV en het RSPOV werd alle kleinhandel buiten de stedelijke gebieden en kernwinkelgebieden geselecteerd. Er is geen beperking in verkoopsoppervlakte gespecificeerd. De provincies Antwerpen, Limburg en Vlaams-Brabant maken wel een expliciete verwijzing naar de wetgeving op de handelsvestigingen. Naargelang het structuurplan worden er echter bijkomende criteria toegevoegd zoals de geografische ligging, de compactheid en het aantal kleinhandelszaken.

Het is dan ook niet duidelijk of de verschillen in het aantal geselecteerde concentraties in het informatief gedeelte te maken hebben met het spreidingspatroon van de grootschalige kleinhandel, de technische wijze van inventarisatie, de provinciale interpretatie van een welbepaalde problematiek dan wel de ambitie van de provincie om deze problemen op te lossen. Het is dus maar de vraag of de inventarisaties van de provincie volstaan om een éénduidig overzicht voor geheel Vlaanderen te krijgen en zodoende een voldoende basis te krijgen voor een uniform beleid op Vlaams niveau voor de bestaande concentraties. Een andere benadering van het probleem lijkt wenselijk.

Toekomstgericht is een typologische benadering via een inventarisatie van concentraties dus niet vanzelfsprekend. Nu zijn reeds verschillende begripsomschrijvingen aanwezig. Bovendien wordt de focus al snel (uitsluitend) gelegd op de concentratie als dusdanig treden enkel die plaatsen waar dat bepaald moment problemen aanwezig zijn inzake grootschalige kleinhandel op de voorgrond. Men dreigt het ruimtelijk functioneren van de kleinhandel zelf uit het oog te verliezen. Gebieden waar de problemen meer latent aanwezig zijn (door de verweving met andere functies) of waar de problematiek zich in een preliminaire fase bevindt (bijvoorbeeld in linten) dreigen minder of nauwelijks aan bod te komen. Een mogelijk gevolg is dat op het moment van de beleidsuitvoering de kleinhandel in een bepaald geselecteerd gebied niet meer bestaat of een andere vorm heeft aangenomen dan deze waarop het beleid de focus heeft gelegd. Een ander mogelijk gevolg is dat de problematiek zich op het moment van ingrijpen in een dusdanig stadium bevindt dat het nog moeilijk is een gedegen oplossing te formuleren<sup>14</sup>. Het voordeel van deze benadering is evenwel dat de selecties die hieruit voortvloeien de mogelijkheid bieden om de uitvoering te richten op welbepaalde gebieden en om zich een bepaalde gelocaliseerde problematiek toe te eigenen. Bovendien biedt deze afbakening de mogelijkheid om pragmatisch en op een snelle wijze een beeld te krijgen van de huidige toestand van de problematiek.

---

<sup>14</sup> Een voorbeeld is hier de gezamenlijke ontsluiting versus de eigendomsstructuur en bebouwingswijze langs een weg.

#### 4.2.2 Het richtinggevend beleidskader

##### 4.2.2.1 *De visie op de nederzettingsstructuur als achtergrond*

In de ruimtelijke structuurplannen van zowel de Vlaamse overheid als de diverse provincies wordt gestreefd naar een ruimtelijke samenhang tussen de nederzettingsstructuur en de spreiding van de voorzieningen. In het RSV is dan wel sprake van netwerkontwikkelingen als ruimtelijke opponen, uiteindelijk wordt het beleid toch op de leest van een soort stedenhiërarchie geschoeid die verder bouwt op het verleden.

Onrechtstreeks wordt met dit beleid verwezen naar een model met een genestelde hiërarchie van centrale plaatsen. De vertaling van het oorspronkelijk ruimtelijk-functioneel model kreeg evenwel een sterk morfologische insteek, een ruimtelijke zonering in functie van het beleid. De functionele centrale plaatsen worden geïnterpreteerd als dorpskernen, (omwalde) stadskernen of bij uitbreiding stedelijke agglomeraties. Omdat dit niet altijd even vanzelfsprekend is, wordt ook het perifeer landschap als categorie aangeduid als tussencategorie. Een belangrijke reden voor dit onderscheid hangt samen met het streven om de open ruimte in Vlaanderen van verdere bebouwing en stedelijke dynamiek te vrijwaren.

De terugkoppeling naar de stedenhiërarchie wordt in verschillende provincies ook expliciet verder vertaald naar een kwestie van subsidiariteit: over concentraties in stedelijke gebieden van Vlaams niveau (de grootstedelijke gebieden, de regionaalstedelijke gebieden en het Vlaams stedelijk gebied rond Brussel (later omgezet naar 'strategisch gebied')) zullen door de Vlaamse overheid uitspraken worden gedaan in kader van de afbakening van deze stedelijke gebieden. Over de concentraties in de stedelijke gebieden van provinciaal niveau of daarbuiten zal een beleid gevoerd worden door de provincie of de lokale overheid.

In functie van de beleidsategorisering komt over het algemeen eerst de ligging ten opzichte van een kern of een stedelijk gebied aan bod om het ontwikkelingsperspectief te bepalen. Na deze eerste categorisering wordt het perspectief gekoppeld aan een aantal bijkomende voorwaarden.

##### 4.2.2.2 *Verschillende beleidsaccenten*

De accentverschillen tussen de verschillende structuurplannen betreffen zowel een verschil in interpretatie van het begrip subsidiariteit en haar vertaling naar een bepaalde taakverdeling als een verschil in de manier waarop het toekomstig beleid wordt afgebakend.

In het RSV wordt gesteld dat in de afbakeningsplannen voor de stedelijke gebieden geschikte locaties voor verkeersgenererende activiteiten, waaronder baanwinkels en shoppingcentra, zullen worden aangeboden. De omzendbrief RO/96/06 stelt dat de uitwerking van een visie op de kleinhandel van regionale schaal bij voorkeur door de provincie gebeurt. Er is geen nadere omschrijving van deze 'kleinhandel van regionale schaal'.

In de ruimtelijke structuurplannen van de provincies Antwerpen, Limburg en Vlaams-Brabant is er een uitgebreide selectie van kleinhandelsconcentraties waarvoor de provincie de taak op zich neemt om in de toekomst beleidsuitspraken te formuleren. In het RSPWV is deze selectie zeer beperkt. Het betreft slechts 3 concentraties waarvan de provincie aangeeft dat zij geherstructureerd

moeten worden. Hiervan zijn er 2 mogelijk in een regionaalstedelijk gebied gelegen. Inzake het RSPWV moet evenwel worden toegevoegd dat een aantal in het richtinggevend gedeelte niet nader benoemde concentraties potentieel in kleinstedelijk gebied zijn gelegen en dat in dat verband het ontwikkelingsperspectief moet worden geëvalueerd in kader van de afbakening. In het RSPOV is er gekozen om geen selecties op te nemen. In de voorbereidende nota's had Oost-Vlaanderen een gewenste nederzettingsstructuur uitgetekend vanuit een enigszins anders visie dan het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Oorspronkelijk was er wel een selectie van de grootschalige kleinhandel.

Onderstaande tabel vat de selecties in de verschillende provincies samen aan de hand van het aantal geselecteerde concentraties. Wat betreft de subsidiariteit blijkt dat de invulling van de ruimtelijke structuurplannen van de provincies veeleer uitgingen van het RSV dan van de omzendbrief betreffende de taakverdeling. De verschillen in selectie hebben (al dan niet gelijktijdig) te maken hebben met:

- verschillen in pragmatiek en ambitie (naar een ad hoc beleid of een duidelijke afbakening van het beleid door het op voorhand vastleggen van bepaalde acties)
- verschillen in mogelijkheden (ligging van concentraties in stedelijk gebied van Vlaams niveau)
- verschillen in visie (naar een andere nederzettingsstructuur).

Tabel 16: overzicht selectie per provincie van grootschalige detailhandel

	informatief	richtinggevend			
		totaal	gemeente	provincie	Vlaams of provincie
Antwerpen	28	27	andere	9	18
Limburg	12	12	andere	6	6
Oost-Vlaanderen	48	0	0	0	0
Vlaams-Brabant	30	8	andere	8	(afbakening)
West-Vlaanderen	42	3	andere	1	2

#### 4.2.2.3 Onderscheiden ontwikkelingsperspectieven

De ruimtelijke structuurplannen onderscheiden diverse ontwikkelingsperspectieven voor de kleinhandelsconcentraties. De terminologie is niet altijd even gelijklopend ingevuld en wordt niet altijd gedefinieerd. Terugkomende begrippen zijn:

- clusteren van het bestaande aanbod
- ruimte creëren voor nieuwe concentraties
- uitbreiden bestaande concentraties (onder voorwaarden)
- uitbouwen relatie met stedelijk gebied
- behouden, aanduiden

- optimaliseren
- bijkomende winkels vergunnen
- uitbreiden van bestaande vestigingen
- ontwikkelen van interne samenhang
- nastreven complementariteit
- consolideren, bestendigen (restrictief beleid)
- herstructureren
- afbouwen
- herlocaliseren.

Een verklaring voor de verschillende invullingen van de begrippen is dat de context waarin de begrippen worden gehanteerd varieert. Vertrekkend van de concentratie als gegeven kan hierin algemeen een onderscheid worden gemaakt tussen:

- interne ontwikkelingsperspectieven: Wat is mogelijk binnen de betreffende concentratie? Kunnen de individuele bedrijven uitbreiden? Wat kunnen zij uitbreiden? Zijn nieuwe vestigingen binnen de concentratie mogelijk? Hoe moet het parkeren gestructureerd worden binnen de concentratie? Hoe moet de interne samenhang evolueren?
- externe ontwikkelingsperspectieven: Wat zijn de mogelijkheden voor de concentratie als dusdanig? Kan de concentratie uitbreiden? Wat zijn de gewenste relaties met het stedelijk gebied? Hoe moet de samenhang evolueren met de omgeving? Is een buffer noodzakelijk?

Naargelang de wijze waarop de concentraties zijn afgebakend zullen ook de perspectieven anders ingevuld worden. Indien bijvoorbeeld het behouden van een bestaande concentratie krijgt dan bijvoorbeeld een andere betekenis dan de consolidatie van een bepaalde toestand binnen een concentratie.

Een perspectief zoals een herbestemming kan zowel bedoeld zijn voor het ontwikkelen van bijkomende mogelijkheden als voor een consolidatie van een bestaande toestand binnen een concentratie.

In het RSPA ligt een belangrijke focus op inrichtingsprincipes.

*Tabel 17: overzicht van de definities van de ontwikkelingsperspectieven.*

<b>herstructurering</b>	
RSPA	In het algemeen betekent dit de betere ordening van een ruimte in functie van de bestaande functies in die ruimte.
<b>ruimtelijk herstructureren</b>	
RSV	Onder ruimtelijk herstructureren wordt verstaan het verbeteren van de bestaande ruimtelijke samenhang en relaties tussen de kleinhandelsvestigingen en met de omgeving, het verhogen van de verkeersleefbaarheid, de verkeersleefbaarheid en interne verkeersorganisatie en de ontsluiting (o.m. parkeren) en het creëren van een hogere beeldwaarde of imago van het kleinhandelslint of -concentratie en de omgeving.
RSPWV	Ruimtelijk herstructureren betekent de bestaande ruimtelijke samenhang tussen de kleinhandelsvestigingen en de omgeving verbeteren, de verkeersleefbaarheid, de verkeersveiligheid en de interne verkeersorganisatie en de ontsluiting (o.m. parkeren) verhogen en hogere beeldwaarde of een beter imago van kleinhandelslinten of -concentraties in de omgeving creëren.

### optimalisatie

RSPVB Op bestaande concentraties van grootschalige kleinhandel, zijn dikwijls kleinhandelsactiviteiten van verschillende schaalniveaus samen terug te vinden. Heel wat van deze kleinhandelsactiviteiten horen echter thuis in de kernen (sleutelmakers, schoenmaker, kledingboetiek...). Bij de optimalisatie van de bestaande kleinhandelszone zal men ervoor zorgen dat kleinhandelsactiviteiten, die op subregionale schaal opereren, de nodige ontwikkelingsmogelijkheden krijgen. Er wordt enkel ruimte gereserveerd voor grootschalige kleinhandel, kleinschalige kleinhandel wordt geweerd in dergelijke zones. Voor de zuiver kerngerichte kleinhandel moet de nodige ruimte binnen het gemeentelijk structuurplan gereserveerd worden.

### intern optimaliseren

RSPA Zo efficiënt mogelijk omgaan met de bestaande terreinen (door verdichting, bestrijding van leegstand, selectiviteit ten opzichte van andere niet gewenste functies enz.).

### inbreiding

RSPL Inbreiding is de functionele of morfologische verdichting van het bebouwd weefsel.

### inrichtingsprincipe

RSPL Een inrichtingsprincipe geeft aan, aan welke voorwaarden en kwaliteitseisen moet worden voldaan bij de inrichting van de ruimte. Onder inrichting wordt verstaan: de concrete locatie en inpassing van functies en activiteiten, inclusief de hieraan te stellen kwaliteitseisen en randvoorwaarden, bijvoorbeeld in termen van maat, schaal en vormgeving van bebouwingselementen en de aard en intensiteit van het gebruik van de ruimte.

### verdichting

RSPA Verdichting is één van de sleutelbegrippen in een ruimtelijk beleid waar openheid en stedelijkheid voorop staat. Verdichting betekent voor het ruimtelijk beleid in de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied het volgende: het concentreren van het wonen en het werken in de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied; het differentiëren van de woningvoorraad; het versterken van de multifunctionaliteit door verweving; het opleggen van minimale dichtheden.

RSV

RSPL

RSPOV

### verweven

RSPOV Het verweven is het in elkaars nabijheid brengen van functies en activiteiten op een dusdanige wijze dat er ruimtelijke meerwaarden, vormen van synergie en complementariteiten ontstaan. De wijze waarop het verweven haalbaar is, heeft te maken met het karakter (hinder of positieve effecten die nabijheid van andere functies of gebruik teweegbrengen) en het structurerend vermogen van de activiteiten. Ruimtelijke meerwaarden zijn o.m. het concentreren van activiteiten en het creëren van ruimtelijke nabijheid met voordelen ten aanzien van bereikbaarheid en mobiliteit.

'Verweven' staat tegenover 'scheiden'. Beide begrippen hebben een duidelijke ruimtelijke betekenis. Het verweven of scheiden van functies en activiteiten hangt samen met het ruimtelijk schaalniveau waarop de ruimtelijke meerwaarden ontstaan. Het scheiden van activiteiten op het niveau van de gemeente (bv. een lokaal bedrijventerrein aan de rand van een kern) betekent het verweven van activiteiten op het niveau van Vlaanderen. Een aparte woonfunctie boven een commerciële functie betekent een scheiding op het niveau van het perceel maar een verweven van de functies op het niveau van de kern.

Het begrip 'verweven van functies en activiteiten' wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen gehanteerd op het niveau van Vlaanderen. Op het niveau van de kern of het stedelijk gebied kan dit een scheiding van functies en activiteiten betekenen.

#### 4.2.2.4 Onderscheiden beleidscategorieën en ontwikkelingsperspectieven

De beleidscategorisering en de selectie zijn niet vanzelfsprekend gelijk aan de typologie in het informatief gedeelte.

Tabel 18: overzicht van de beleidscategorieën in de verschillende ruimtelijke structuurplannen.

bron	beleidscategorie	beleidsopties	sel.	taak
RSV	binnen elk stedelijk gebied en iedere stedelijke kern	creatie van interessante locatievoorwaarden op niveau van de kern	neen	-
	aanbod in stedelijke gebieden	creatie aanbod van geschikte locaties voor verkeersgenererende activiteiten waaronder baanwinkels en shoppingcentra in de afbakeningsplannen voor de stedelijke gebieden	neen	Vlaams/provincie
	handelszaken met behoefte aan grote verkoopsoppervlakten	locaties in stedelijke gebieden en economische knooppunten	neen	-
	bedrijventerreinen die niet als kleinhandelszone zijn aangeduid	in principe geen kleinhandel mogelijk. een activiteit complementair aan de economische functie van be- of verwerking is wel mogelijk	neen	-
	langs verbindingswegen en op knooppunten buiten de kernen en stedelijke gebieden	geen nieuwe ruimtelijk geïsoleerde kleinhandelsbedrijven	neen	-
	kleinhandelslinten die structuurloos zijn gegroeid	ruimtelijke herstructurering via inrichting	neen	-
	bestaande, verspreide inplantingen	geval per geval	neen	-
RSPA	kleinhandelsconcentraties die ruimtelijk samenhangen met een stedelijk gebied (type I)	intern optimaliseren, relateren aan stedelijk gebied en uitbreiden  kaderen in afbakening stedelijke gebieden	ja	Vlaams/provincie
	kleinhandelsconcentraties die vermoedelijk ruimtelijk samenhangen met een stedelijk gebied (type II)	impliciet beleid categorie I tot duidelijkheid  eventueel kaderen in afbakening stedelijke gebieden	ja	Vlaams/provincie
	kleinhandelsconcentraties die niet ruimtelijk samenhangen met een stedelijk gebied (type III) a. op bedrijventerrein b. niet op bedrijventerrein	geen ontwikkeling, wel behoud, geherstructureerd of afgebouwd  a. bestemmingen respecteren b. strikt begrenzen, beter ruimtelijk organiseren	ja	provincie
	kleinhandelsconcentraties binnen het bebouwd perifeer landschap (type IV)	concentreren in de kernen	ja	provincie
	kleinhandelsconcentraties van lokaal niveau en solitaire winkels (type V)	behouden of afbouwen, geen ontwikkeling of herstructurering	neen	gemeente

bron	beleidscategorie	beleidsopties	sel.	taak
RSPL	kleinhandelsconcentraties type I (gerelateerd aan een stedelijk gebied)	uitbreiding mogelijk, ook nieuwe vestigingen  bij herinrichting worden interne verdichting, hergebruik van leegstaande gebouwen, concentratie van handelszaken en herstructurering gestimuleerd.	ja	provincie
	kleinhandelsconcentraties type II (mogelijk gelegen binnen regionaalstedelijk gebied Hasselt - Genk)	ontwikkelingsperspectief te bepalen in kader van de afbakening van het stedelijk gebied provincie wacht op afbakening	ja	Vlaams (provincie)
	kleinhandelsconcentraties type III	opmaak RUP's met het oog op behoud, herstructurering of afbouw van de concentratie, geen ontwikkeling	ja	provincie
	kleinhandelsconcentraties type IV (in het stedelijk netwerk Zuidelijk Maasland)	te ordenen en te herstructureren als uitwerking van een geïntegreerde gebiedsgericht plan  opm. goedkeuringsbesluit: alleen uitbreiding als dit een versterking van het stedelijk gebied Maasmechelen en in het bijzonder het bestaande kleinhandelsapparaat betekent	ja	provincie
	overige kleinhandelsconcentraties buiten de kernen	komen als geheel niet in aanmerking voor een verdere ontwikkeling of herstructurering.  Individuele uitbreiding van bestaande kleinhandelszaken blijven wel mogelijk rekening houdend met de plaatselijke draagkracht  opm. in goedkeuringsbesluit: uitbreiding van de oppervlakte kan niet conform de opties voor kleinhandel buiten de stedelijke gebieden.	neen	gemeente
RSPOV	kleinhandelsconcentraties in stedelijk gebied	aard en omvang bestendigen, uitbreiding onder voorwaarden	neen	Vlaams/provincie
	kleinhandelsontwikkelingen van bovenlokaal niveau in het buitengebied  (inclusief kleinhandelszaken van regionaal belang niet opgenomen in kleinhandelsconcentratie)	restrictief beleid: geen nieuwe ontwikkelingen, hoogstens blijven bestaan  herlocalisatie mogelijk onder voorwaarden (naar hoofddorp)  nieuwe voorzieningen lokaal en in de kernen  nieuwe grootschalige handelszaken van lokaal belang (300-400 m <sup>2</sup> ) enkel in hoofddorpen  herstructureren in provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan	neen	provincie

bron	beleidscategorie	beleidsopties	sel.	taak
	geïsoleerde kleinhandel van bovenlokaal belang	herbestemming mogelijk in kader van afbakening regionale bedrijventerreinen in economische knooppunten, uitbreiding in buitengebied is niet wenselijk, nieuwe ontwikkelingen in buitengebied zijn uitgesloten	neen	neen
RSPVB	grootschalige kleinhandel in de stedelijke gebieden  (* selectie alleen in kleinstedelijke gebieden)	voldoende ruimte te voorzien in kader van de afbakening van de stedelijke gebieden complementariteit nastreven	ja *	(Vlaams/) provincie
	geselecteerde kleinhandel buiten de stedelijke gebieden, niet aansluitend bij de stedelijke gebieden	restrictief beleid  consolidatie in ruimtelijk uitvoeringsplan, geen uitbreiding van de concentratie in grondoppervlakte  ontwikkelingen mogelijk indien ze bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit	ja	provincie
	niet geselecteerde concentraties van grootschalige kleinhandel	uitdoofbeleid, aansturen op herlocalisatie en via verordeningen en vergunningenbeleid	neen	provincie
RSPWV	kleinhandel in stedelijke gebieden  a. bestaande kleinhandelsgroepen b. nieuwe kleinhandelszones	ontwikkelingsperspectieven in kader van de afbakening a. aanduiden of herstructureren b. aanduiden	neen	Vlaams/ provincie
	kleinhandel in de kernen en overige woonconcentraties	ontwikkelingsmogelijkheden te bepalen door de gemeente, afhankelijk van het schaalniveau en de draagkracht van de nederzettingen	neen	gemeente
	kleinhandel buiten de kernen en overige woonconcentraties a. te herstructureren kleinhandelslinten b. overige kleinhandel buiten de kernen en overige woonconcentraties (gemeentelijk, consolidatie of uitdoven)	a. te herstructureren b. consolidatie of uitdoven	ja neen	provincie gemeente

#### 4.2.2.5 Vertaling naar het bindend gedeelte

De vertaling naar het bindend gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen is divers.

In het RSV zijn kleinhandelszones omschreven als specifieke regionale bedrijventerreinen.

In het RSPA worden de verschillende kleinhandelsconcentraties ook bindend geselecteerd en gecategoriseerd. De provincie verbindt zich ertoe om de kleinhandelsconcentraties type III en type IV af te bakenen. In het RSPL is de situatie gelijkaardig. Hier worden de verschillende kleinhandelsconcentraties van de types I tot en met IV worden geselecteerd en gecategoriseerd. De provincie



Limburg verbindt zich ertoe om de kleinhandelsconcentraties type I tot en met type III af te bakenen voor zover zij niet van Vlaams niveau zijn. Beide provincies zullen dit doen in overleg met de betrokken gemeentebesturen.

Het RSPVB gaat verder in zijn bindende bepalingen. Tegen eind 2006 wil de provincie minimaal gestart zijn met de opmaak van een beleidsinstrumentarium voor de concentraties voor grootschalige kleinhandel. De provincie zal de zones voor grootschalige kleinhandel aansluitend bij de kleinstedelijke gebieden aanduiden binnen de afbakeningsprocessen voor de kleinstedelijke gebieden. De te consolideren concentraties van grootschalige kleinhandel zullen in aparte ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgenomen. Tegelijkertijd zal de provincie actie ondernemen om de ongebreidelde ontwikkelingen van kleinhandel langsheen de invalswegen tegen te gaan.

In het RSPWV zijn de drie te herstructureren kleinhandelslinten ook bindend geselecteerd. Van een te herstructureren kleinhandelsint is gesteld dat de provincie ze zal afbakenen en inrichtingsvoorstellen zal formuleren indien ze niet wordt opgenomen in het regionaalstedelijk gebied Brugge.

In het RSPOV zijn geen specifieke acties inzake kleinhandel opgenomen in het bindend gedeelte.

### **4.3 Analyse van de bestaande ruimtelijke uitvoeringsplannen, bestemmingsplannen en plannen van aanleg**

#### *4.3.1 Een bestemmende voorgeschiedenis*

##### *4.3.1.1 Algemene gewestplanvoorschriften in het KB van 1972*

Met het gewestplan kreeg het principe van ruimtelijke zonering een harde juridische vorm in België. In tegenstelling tot de hedendaagse voorschriften in de ruimtelijke uitvoeringsplannen bleven de gewestplanvoorschriften evenwel beperkt tot het aanduiden van een bepaalde bestemming voor een gebied. Zeker in een beginperiode behielden deze bestemmingen een algemeen karakter.

Via het Koninklijke Besluit van 1972 werd een typologie van bestemmingsvoorschriften opgesteld in functie van de toepassing van het gewestplan. Kleinhandel wordt expliciet als mogelijke functie vermeld in woongebied en in dienstverleningsgebieden. In woongebieden betreft het een functie verweven met het wonen: de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving vormde een vereiste. De dienstverleningsgebieden en meer specifiek gebieden hoofdzakelijk bestemd voor de vestiging van grootwinkelbedrijven waren expliciet bestemd voor de vestiging van grootwinkelbedrijven. Het voorschrift luidde als volgt:

“Algemeen zijn de dienstverleningsgebieden bestemd voor de vestiging van bedrijven of inrichtingen waarvan de functie verder reikt dan de verzorging van de buurt. Voor zover de veiligheid en de goede werking van het bedrijf of de inrichting het vereist, kunnen ze woongelegenheden voor de exploitant, de bewakers of het onderhoudspersoneel omvatten. Er is een aanvullende aanduiding voorzien voor gebieden hoofdzakelijk bestemd voor de vestiging van

grootwinkelbedrijven. In deze gebieden kunnen tevens een of meer kleine of middelgrote ondernemingen worden gevestigd.”

#### 4.3.1.2 *Gewestplannen en plannen van aanleg*

Het systeem van gewestplannen en plannen van aanleg hield impliciet een bepaalde taakverdeling in. De gewestplannen (na de regionalisering en de bevoegdheid voor het Vlaams Gewest) bestemden een bepaald gebied. De gemeenten kregen de mogelijkheid om de (invulling en de aanleg van de) bestemmingen verder te verfijnen of zelfs aan te passen via gemeentelijke of bijzondere plannen van aanleg.

#### 4.3.1.3 *Specifieke regelgevingen*

Om diverse redenen ontstonden naast de omschrijving van de mogelijkheden in de voorschriften van de gewestplannen bijkomende, parallelle regelgevingen (decreten en omzendbrieven). Het vergunningenbeleid kreeg hierdoor een bijkomend (versoepelend) kader dat soms afweek van het oorspronkelijk kader gecreëerd door de gewestplannen.

Het zogenaamde mini-decreet van 1984 is hiervan een eerste voorbeeld. Het decreet liet toe dat bestaande vergunde bouwwerken afweken van de gewestplannen voor wat betreft verbouwingen, bouwen en herbouwen enerzijds en gebruikswijzigingen anderzijds, en dit 'voor zover de ruimtelijke ordening niet werd geschaad. De herbouw of uitbreiding van bedrijfsgebouwen mocht maximaal 100% bedragen. Het decreet omvatte weinig of geen beperkingen.

De omzendbrief van 1991 is een ander voorbeeld met een duidelijke weerslag op de spreiding van de kleinhandel. De omzendbrief betrof een soepele toepassing van stedenbouwkundige voorschriften in een industriezone en een zone voor niet-hinderlijke inrichtingen. Hierdoor werd het mogelijk om bepaalde gebouwen die in KMO-zones reeds bestonden, een andere bestemming te geven. Door de omzendbrief werden kleinhandelsvestigingen op bedrijventerrein mogelijk. Hoewel de omzendbrief intussen is opgeheven, bestaan mede hierdoor nu nog bepaalde concentraties van vergunde grootschalige kleinhandel in gebieden die voor bijvoorbeeld ambachtelijke bedrijvigheid zijn bestemd.

In een memorie van toelichting bij het decreet van 1993 had het mini-decreet geleid tot een toestand waarin de vraag opdroeg of het bestemmingsvoorschrift, waarvan zo frequent werd afgeweken, nog wel bestaansrecht had. Het uitzonderingsregime zou vaste regel geworden zijn bij de beoordeling van bouwvergunningen. De minister wou het principe van afwijking sterk beperken. Uitbreidingen werden enkel mogelijk indien zij vereist waren ingevolge de algemene sectorale of individuele milieuvergunningvoorwaarden.

#### 4.3.1.4 *Regionale en periodegebonden specificaties*

De opmaak van de **gewestplannen** gebeurde in oorsprong **per streek**. De verschillende benamingen van de gewestplannen zijn hiervan een uiting. Mede hierdoor verschilden ook de specifieke aanpak en ontstonden ook regionale verschillen in de aard en detaillering van het plan. Bepaalde streken (in bijvoorbeeld het gewestplan Kortrijk) kregen een bijna perceelsgebonden uitwerking terwijl dit elders (in bijvoorbeeld het gewestplan Sint-Truiden - Tongeren) duidelijk minder het geval was.

Hetzelfde geldt voor de eigenlijke voorschriften. Reeds bij aanvang en goedkeuring van de gewestplannen (ca. 1976) ontstonden naast de algemene voorschriften omschreven in het KB van 1972 ook een aantal specifieke, streekgebonden voorschriften. Wat betreft de kleinhandel bleef het aantal beperkt en kunnen volgende bestemmingen worden aangehaald:

- reservegebied voor winkelcentra en grootdistributiebedrijven op het gewestplan Halle - Vilvoorde in 1977
- zone voor handelsvestigingen: zowel handelsvestigingen als ambachtelijke bedrijven en dit met bijhorende woongelegenheden (maximum 1) op het gewestplan Hasselt - Genk in 1988

Later, in de tweede helft van de jaren tachtig, kregen de effecten van de bijzonder regelgevingen en de vraag naar specifieke mogelijkheden ook een weerslag in de gewestplannen. De bestemming bedrijfsgebied met stedelijk karakter op het gewestplan Gentse en Kanaalzone in 1994 is hiervan een mogelijk voorbeeld.

Vanaf de opmaak van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (ca. 1997) duikt de bestemming **gebied voor stedelijke ontwikkeling** op als bestemming. De nadruk ligt op de ontwikkeling van een multifunctionele stedelijke omgeving, vaak op plaatsen waar een verdere projectinvulling nog gedefinieerd moet worden en reconversie gewenst is.

De eerste aanduiding was in 1996 op het gewestplan Aarschot - Diest. Nadien volgden Antwerpen (1998), Gentse en Kanaalzone (1998), Kortrijk (1998), Oudenaarde (1999), Halle - Vilvoorde (2000), Hasselt - Genk (2000), Limburgs Maasland (2001), Oostende - Middenkust (2000). In Oudenaarde (1999) kan verder ook een gebied voor kernontwikkeling het gewestplan Oudenaarde als soortgelijke bestemming worden beschouwd. In Hasselt - Genk (2000) is er de specificatie gebied voor duurzame stedelijke ontwikkeling. Op het gewestplan Limburgs Maasland (2001) wordt het voor het uitbreidingsgebied voor stedelijke functies gevraagd ook de integratie van mijngebouwen te betrekken.

Op de gewestplannen Gentse en Kanaalzone (1998), Hasselt - Genk (2000) en Kortrijk (2001) duiken bestemmingen op waar activiteiten mogelijk zijn met een '**bovenlokale invloedssfeer**'. Opmerkelijk is dat het gewestplannen betreft in provincies waar de ambities inzake het beleid rond kleinhandelsconcentraties relatief beperkt bleven. Het gaat om volgende bestemmingen:

- gebied voor handelsbeursactiviteiten en grootschalige activiteiten op het gewestplan Gentse en Kanaalzone (1998)
- gebied voor handelsbeursactiviteiten en grootschalige culturele activiteiten op het gewestplan Hasselt - Genk (2000)
- regionale gemengde zone voor diensten en handel op het gewestplan Kortrijk (2001).

In Kortrijk betreft het bijvoorbeeld functies die verder reiken dan het gemeentelijke vlak en waarvan de vestiging in het woongebied om ruimtelijke redenen niet aangewezen is.

Ook de bestemming '**kleinhandelszone**', een begrip omschreven in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, duikt her en der op in de gewestplannen: in 1999 op het gewestplan Oudenaarde, in 2000 op het gewestplan Halle - Vilvoorde

en in 2001 op het gewestplan Sint-Truiden - Tongeren. Nadien is het de tijd van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

#### 4.3.2 Huidige ruimtelijke uitvoeringsplannen

##### *4.3.2.1 Bestemming, inrichting en beheer*

Met het decreet inzake de organisatie van de ruimtelijke ordening werd een nieuw planningssysteem ingevoerd. Karakteristieken van belang voor de voorliggende studie betreffen:

- de subsidiariteit tussen de verschillende beleidsniveaus (op te vatten als een 'taakverdeling')
- het onderscheid tussen de omvattende, regelmatig te herziene beleidsvisie in de structuurplannen, de planmatige beleidsuitvoering (via de ruimtelijke uitvoeringsplannen) en het vergunningenbeleid
- de aanzetten voor de ontwikkeling van een grond- en pandenbeleid
- de bijkomende mogelijkheden in de ruimtelijke uitvoeringsplannen ten opzichte van de gewestplannen als klassieke bestemmingsplannen.


In het nieuw planningssysteem blijft het oorspronkelijk systeem waarbij de gewestplannen verder uitgewerkt en gedetailleerd konden worden in lokale (gemeentelijke) bijzondere plannen van aanleg mogelijk, maar niet noodzakelijk. In principe wordt het nu bijvoorbeeld mogelijk dat de Vlaamse overheid een ruimtelijk uitvoeringsplan verder gaat detailleren met specifieke inrichtingsvoorwaarden zodat hiervoor geen bijkomende planinitiatieven noodzakelijk zijn. Uit de analyse van de ruimtelijke uitvoeringsplannen blijkt evenwel dat dit niet of zeer beperkt gebeurt. Het Vlaams gewest lijkt hiermee voor de optie te kiezen waarbij, net zoals de gewestplannen, de lagere overheden de bestemming verder kunnen detailleren. Het verschil met de voorschriften in de ruimtelijke uitvoeringsplannen van de verschillende provincies is op dit vlak treffend.

Hiermee komen we tot één van de kernelementen in de discussie over hoe de relatie zal gelegd worden tussen het afwegingskader en de betreffende ontwikkelingsperspectieven enerzijds en de taakverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus anderzijds. We spreken dan nog niet over het beheer van de betreffende terreinen: een taak voor de overheid en zo ja, welke overheid? Of is dit iets voor een privé-initiatief? In Turnhout, Steenweg op Gierle, "kan de gemeente een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opmaken waarin zij de bestemming van dit gebied zoals omschreven in §1 verder differentieert". Het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan werd tot dusver niet goedgekeurd.

##### *4.3.2.2 Het typevoorschrift*

Het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 omschrijft een aantal typevoorschriften. Binnen de categorie bedrijvigheid is de categorie 'specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel' voorzien. Onderstaande figuur geeft een uitsnede uit de bijlage. De richtwaarde van de 'grootschalige kleinhandel' bedraagt 1.000 m<sup>3</sup> bruto bebouwd oppervlak per winkel. Complementaire kleinschalige voorzieningen zijn mogelijk tot een oppervlakte van 15 %.

Figuur 3: uitsnede uit het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008

	typebepaling	toelichting
Standaard grafische aanduiding		
	<b>Artikel X. Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel</b>	
Standaard typebepaling	Het bedrijventerrein is bestemd voor regionale bedrijven met als hoofdactiviteit grootschalige kleinhandel. Het betreft individuele grootschalige winkels, concentraties van grootschalige winkels.	Grootschalige kleinhandel is distribuerende handel die zich richt op de verkoop van producten (inclusief diensten) aan eindgebruikers (vb tuincentra). De richtwaarde is een minimale omvang van 1000 m <sup>2</sup> bruto bebouwd oppervlak per winkel. Daaronder worden eveneens begrepen, de complementaire kleinschalige voorzieningen op voorwaarde dat ze maximaal 15% van de gebouwenoppervlakte uitmaken. Het gaat hier over de typische winkels in de inkom van, in of in de onmiddellijke buurt van een supermarkt zoals krantenwinkels, slagerij, schoenlapper-sleutelmaker, bloemenwinkel, cafetaria.
Gebieds-specifieke typebepaling	Daarnaast zijn de volgende activiteiten toegelaten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- groothandel;</li> <li>- autonome kantoren;</li> <li>- overdekte recreatieve bedrijven;</li> <li>- horeca.</li> </ul> Installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie of energierecuperatie, zijn toegelaten.	Voorbeelden van toegelaten recreatieve bedrijven zijn: een bowling, een karting, groot overdekt speelplein ...
Gebieds-specifieke typebepaling	De volgende activiteiten zijn niet toegelaten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- groothandel;</li> <li>- autonome kantoren;</li> <li>- overdekte recreatieve bedrijven inclusief grootschalige attractieparken of grootschalige dagrecreatie;</li> <li>- horeca.</li> </ul>	

Op een gelijkaardige manier als in het KB van 1972 zijn ook in dit besluit handelsactiviteiten expliciet mogelijk gemaakt in woongebied (in principe komt elke vorm van handelsactiviteit in aanmerking: winkels, grootschalige kleinhandel, groothandel ...).

Gebiedscategorieën waar (al dan niet gebiedsspecifiek) expliciet wordt voorgesteld (bepaalde types van) handelsactiviteiten niet mogelijk te maken zijn:

- gemengde regionale bedrijventerreinen (gebiedsspecifiek)
- specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren (gebiedsspecifiek)
- specifiek regionaal bedrijventerrein voor wetenschapspark (gebiedsspecifiek)
- specifiek regionaal bedrijventerrein voor transport, -distributie en logistiek (gebiedsspecifiek)
- specifiek regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven
- specifiek regionaal bedrijventerrein voor agro-industrie (Gebiedsspecifiek horen tuincentra hier niet bij, zij horen thuis bij kleinhandel, met tuinaanlegbedrijven worden bedrijven bedoeld die enkel machines stallen.)
- gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen (standaard).

#### 4.3.2.3 Ruimtelijke uitvoeringsplannen van de Vlaamse Overheid

Inzake kleinhandel kent de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen door de Vlaamse overheid twee motivaties: de noodzaak ingevolge de aanvraag van een planologisch attest en de waardering als regionale problematiek in kader van de afbakening van een grootstedelijk of regionaalstedelijk gebied.

In het kader van de **afbakening van de stedelijke gebieden** treedt de problematiek van de concurrentie met de binnenstad duidelijk op de voorgrond. Om dergelijke vormen van concurrentie te voorkomen wordt de mogelijke kleinhandel die op een dergelijke site kan als volgt gekenmerkt in de daartoe specifiek afgebakende gebieden (zie afbakening regionaalstedelijk gebied Turnhout en Kortrijk):

- kleinhandelsbedrijven die behoefte hebben aan grote verkoopsoppervlakte omwille van de volumineuze aard van producten
- kleinhandelsbedrijven die moeilijk verweefbaar zijn in het binnenstedelijke winkelapparaat
- kleinhandelsbedrijven die complementair zijn met het binnenstedelijke kleinhandelsapparaat.

Andere beperkingen variëren contextueel, van proces tot proces en van gebied tot gebied. In Turnhout is een minimale netto-verkoopsoppervlakte van 1.000 m<sup>2</sup> aan gekoppeld. In Kortrijk is sprake van een minimale bruto verkoopsoppervlakte van 900 m<sup>2</sup>. De oppervlaktebeperking in Kortrijk is niet van toepassing op:

- bestaande en nieuwe shoppingscentra die handelsactiviteiten groeperen,
- bestaande en nieuwe shoppingscentra die handelsactiviteiten groeperen,
- andere bestaande kleinhandelsactiviteiten
- restpercelen die het oprichten van een kleinhandelsvestiging groter dan 900m<sup>2</sup> niet toelaten.

In het kader van de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent zijn in de toelichting weliswaar drie zones voor grootschalige kleinhandel en twee zones voor grootstedelijke multifunctionele ontwikkelingsgebieden (Handelsdok-Vliegtuiglaan en Flanders-Expo) aangeduid, maar wordt slechts één gebied herbestemd. Voor het gebied is de mogelijkheid voor een gefaseerde ontwikkeling ingebouwd. De oppervlaktebeperking is ruimer genomen vanuit een perspectief voor de ontwikkeling van een gebied als geheel:

“Onder grootschalige kleinhandel op grootstedelijk niveau wordt verstaan: kleinhandelsbedrijven met een minimale oppervlakte van 1.500 m<sup>2</sup>, met dien verstande dat minimaal twee derde van de oppervlakte wordt ingenomen door kleinhandelsbedrijven met een minimale verkoopsvloeroppervlakte van 6.000 m<sup>2</sup> per bedrijfsvestiging en maximaal een derde van de oppervlakte wordt ingenomen door kleinhandelsbedrijven met een verkoopsvloeroppervlakte tussen 1.500 en 6.000 m<sup>2</sup> en mits de kleinhandelsbedrijven gerealiseerd worden binnen één bedrijfsgebouw of in een geïntegreerd gebouwencomplex.”

Uit de analyse van de afbakening de stedelijke gebieden komen evenwel ook potentiële ontwikkelingen van grootschalige kleinhandel in **andere bestemmingen** tot uiting.

In Gent is volgens de toelichting handel mogelijk in de stedelijke woongebieden. In principe komt elke vorm van handelsactiviteiten in aanmerking: winkels, grootschalige kleinhandel, groothandel enzovoort. De stedelijke woongebieden worden ook als bestemming ingevoerd waar langs de steenwegen kleinhandel is ontstaan. Algemeen wordt gevraagd om bij projecten ruimer dan 2 ha een inrichtingsstudie op te maken. Voor één van de gebieden (aansluitend bij de te ontwikkelen kleinhandelszone) zijn evenwel specifieke elementen in het voorschrift opgenomen. Zo is bijvoorbeeld, om schaalvergroting die niet

verenigbaar is met de woonomgeving te voorkomen, het samenvoegen van percelen voor de vestiging van bedrijfsactiviteiten niet toegelaten.

In Turnhout is een gebied Bentel bestemd voor gemengde regionale bedrijvigheid. Er zijn bijkomend glastuinbouwbedrijven, agrarisch verwante kleinhandel en tuincentra mogelijk. 'Agrarisch verwante kleinhandel' zijn kleinhandelsbedrijven die land- en tuinbouwproducten kunnen verdelen zoals tuincentra. Zij onderscheiden zich van toeleverende en verwerkende bedrijven doordat ze niet exclusief op de beroepslandbouw gericht zijn.

Tot slot bestaan er twee ruimtelijke uitvoeringsplannen die specifiek gericht zijn op de ontwikkeling van grootschalige kleinhandel: een RUP voor de ontwikkeling van Makro te Wommelgem en een RUP voor een groengroothandel te Bilzen. De ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn opgemaakt **naar aanleiding van de goedkeuring van een planologisch attest**. De goedkeuring van dit attest door de Vlaamse overheid en bijgevolg ook de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan kan verklaard worden op basis van de specifieke ligging van de bedrijven. Het betrof respectievelijk een bedrijf gelegen in een gebied voor een hoofdweg en een bedrijf gelegen binnen de contouren van het Vlaams ecologisch netwerk (VEN).

#### 4.3.2.4 Ruimtelijke uitvoeringsplannen van de provincies

Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn slechts **een middel** om de doelstellingen van het beleid te helpen realiseren. De opmaak van de plannen is **geen doel** op zich en bepaalde doelstellingen kunnen in principe ook met andere middelen (bijvoorbeeld via specifieke beheersafspraken en samenwerkingsverbanden) worden gerealiseerd. Dit betekent onder andere dat niet alle beleidsuitspraken en hieraan gekoppelde acties in de ruimtelijke structuurplannen vanzelfsprekend ook vorm kregen als ruimtelijk uitvoeringsplan. Bovendien is er slechts een beperkte tijd verstreken sinds de opmaak van de ruimtelijke structuurplannen van de provincies. Mogelijk kregen bepaalde andere problemen, waarvoor de noodzaak van een gericht ruimtelijk uitvoeringsplan meer uitgesproken was, een hogere prioriteit. Uit de gesprekken met de betreffende actoren bleek dat heel wat ruimtelijke uitvoeringsplannen weliswaar in een afrondingsfase zitten maar dat het aantal relevante goedgekeurde ruimtelijke uitvoeringsplannen beperkt is.

In een aantal provincies had men ook weet van specifieke economische studies inzake kleinhandel die recent waren opgestart.

Tot dusver heeft vooral de provincie Antwerpen (RSPA goedgekeurd in 2001) de tijd gehad om actief ruimtelijke uitvoeringsplannen op te stellen. De provincie heeft ook het hoogste aantal concentraties geselecteerd in haar ruimtelijk structuurplan. In het ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen (RSPWV in 2001) is de selectie van de concentraties aan kleinhandel weinig uitgewerkt en is het beleid inzake bijkomende kleinhandelszones zeer terughoudend. Uit het gesprek bleek dat pas recent (naar aanleiding van de herziening van het structuurplan) stappen worden gezet in de richting van een voorzichtig aanbodbeleid. Recent zijn vooral in Oost-Vlaanderen (RSPOV in 2004) een aantal ruimtelijke uitvoeringsplannen vastgesteld die direct of indirect uitspraken doen met betrekking tot de kleinhandel. Nochtans is vooral in deze provincie een pragmatische houding waargenomen met betrekking tot de kleinhandel in het ruimtelijk structuurplan en tijdens het gesprek. In het structuurplan is bovendien geen expliciete richtinggevende selectie opgenomen. Voor de provincie Vlaams-Brabant

zijn geen goedgekeurde of definitief vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplannen gedetecteerd die betrekking hebben op grootschalige kleinhandel. Hetzelfde geldt voor de provincie Limburg. In de afbakening van het stedelijk gebied Sint-Truiden is geen specifieke zone voorzien.

Veelal blijkt dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen in de drie eerste provincies bestaande concentraties **consolideren**. Het aansnijden van nieuwe onbebouwde ruimten komt bijna niet voor. Waar sprake is van bijkomende ruimte voor kleinhandel, is deze ruimte **verweven** binnen bestaande concentraties van kleinhandel (Zoersel) of betreft het een deelgebied binnen een ruimer geheel dat voor andere bedrijvigheid is bestemd (Zottegem). Kleinhandel wordt beschouwd **als katalysator** voor ruimtelijke ontwikkelingen en her en der wordt onderzocht of de ontwikkeling van kleinhandel kan worden ingezet in functie van de revitalisatie van een ouder industrieel weefsel (Ieper, Dendermonde).

De **detailleringsgraad** van de betreffende provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen is hoog en er wordt - in verhouding tot de benadering op Vlaams niveau - veel aandacht geschonken aan de inrichting. Dit uit zich zowel in de specifieke voorschriften als in de detaillering van de bestemmingen. Vooral in de plannen waar sprake is van consolidatie naar aanleiding van een planologisch attest en voor een (in Oost-Vlaanderen niet geselecteerde) concentratie buiten stedelijk gebied komt deze detaillering sterk tot uiting. De hogere detaillering heeft mogelijk tot gevolg dat (ondanks de principiële beperking tot consolidatie) alsnog een uitbreiding van de verkoopsoppervlakte kan worden afgedwongen: de oppervlakte waarover de aangeboden goederen worden uitgesteld (de uitstalruimte of desgevallend als netto-verkoopsoppervlakte gedefinieerde ruimte) blijft gelijk, de verkoopsruimte (inclusief de circulatieruimte voor de klanten en de kassa's) breidt uit.

In wat volgt worden kort een aantal provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen besproken voor de provincies West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Antwerpen. Naargelang de context waarin het instrument 'ruimtelijk uitvoeringsplan' wordt ingezet, wordt een onderscheid gemaakt tussen drie types van ruimtelijke uitvoeringsplannen:

- ruimtelijke uitvoeringsplannen kaderend in de afbakening van een kleinstedelijk gebied (al dan niet ten behoeve van de realisatie van een bepaalde taakstelling)
- ruimtelijke uitvoeringsplannen gericht op een specifieke bestaande concentratie van grootschalige kleinhandel binnen een andere (woon)bestemming buiten (klein)stedelijk gebied
- ruimtelijke uitvoeringsplannen volgend uit een planologisch attest.

### **Stedelijke gebieden (en economische knooppunten)**

In West-Vlaanderen was men tot dusver zeer terughoudend inzake de ontwikkeling van kleinhandelsconcentraties. Hooguit wordt de keuze gemaakt om (binnen de stedelijke gebieden) bestaande structuren verder te versterken en zeer lokaal bijkomende ruimte te zoeken aansluitend bij bestaande concentraties.



Een voorbeeld hiervan is het kleinstedelijk gebied **Ieper** (definitief vastgesteld op 23 april 2009), waar expliciet naar bijkomende ruimte is gezocht aansluitend bij bestaande kleinhandelsconcentraties. Uiteindelijk komt een gebied in beeld dat volgens het gewestplan is bestemd voor spoorweggebonden activiteiten en ambachtelijke activiteiten. Zoals ook elders dit het geval is, wordt kleinhandel in de toelichting beschouwd als katalysator om een gebied in verval te herwaarderen en te herstructureren. Finaal is evenwel ingeschat dat verder onderzoek noodzakelijk is. Een herbestemming wordt niet in het betreffende RUP opgenomen. In **Blankenberge** (11/07/2008) is geopteerd om de bestaande kleinhandelsconcentraties te versterken en geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken via het RUP. Wel is (in de toelichtingsnota) sprake van een strategisch project waarin ook kleinhandel een rol kan spelen. In de toelichting bij de afbakening van het kleinstedelijk gebied **Poperinge** (12/03/2009) wordt expliciet gesteld dat de bestaande concentratie aan grootschalige detailhandel reeds werd bestendig via een BPA en dat uitbreiding van deze zone niet wenselijk is, wel een verbetering van de verkeersafwikkeling. Een RUP is hiervoor niet het meest geschikte middel en het werd hiervoor dan ook niet ingezet.

In Oost-Vlaanderen is voor het kleinstedelijk gebied **Dendermonde** (goedgekeurd op 28/04/2008) geopteerd om een geïsoleerde concentratie (langs Zeelsebaan) niet te ontwikkelen omdat een verband met het stedelijk centrumgebied ontbreekt. Elders, op een verlaten industrieterrein, is de gemeente reeds aan het onderzoeken of herbestemming voor kleinhandel mogelijk is (RUP Woningen). Er is een parallel te trekken met Ieper en het gebruik van kleinhandel als katalysator voor herwaardering. Omwille van het gemeentelijk initiatief doet de provincie Oost-Vlaanderen hierover geen verdere uitspraken. Finaal worden ook binnen deze afbakening geen bijkomende zones voor grootschalige detailhandel voorzien: bestaande detailhandelszones langs Mechelsesteenweg en Brusselsesteenweg kunnen verder worden geoptimaliseerd. Hiervoor wordt evenwel een actie naar de toekomst geprojecteerd, na de goedkeuring van het RUP met de afbakening. De actie houdt in dat de huidige bestemming (KMO-zone en woongebied) zal gewijzigd worden in functie van de bestaande grootschalige detailhandel. Dat in het kader van de afbakening nog geen keuze wordt gemaakt kan een uiting zijn van de pragmatische houding van de provincie. Het dringend karakter ontbreekt. In het kleinstedelijk gebied **Ronse** (22/12/2008) was volgens het gewestplan reeds een kleinhandelszone bestemd. De toelichting bij de afbakening stelt uitdrukkelijk dat het niet de bedoeling is om de herwonnen concurrentiepositie van het kernhandelsgebied in de kern opnieuw in vraag te stellen. Het betreft een herwonnen positie: na een periode van verval is, door de heraanleg van het openbaar domein en het succes van het handelspandenfonds de kwaliteit van het handelscentrum er de laatste jaren sterk op vooruitgegaan. Wat betreft de afbakening van het kleinstedelijk gebied **Temse** (18/09/2008) wordt in de toelichting verwezen naar de studie ruimteclaims in het Waasland (2004) waar wordt gesteld dat de winkelmarkt in de streek verzadigd is. Het Waasland Shoppingcentrum te Sint-Niklaas vangt de behoefte in de streek op. In één adem wordt gesteld dat het behouden en het versterken van het centrumfunctie te Temse een belangrijk aandachtspunt is. In kader van de afbakening van het kleinstedelijk gebied **Zottegem** (17/11/2007) wordt zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau gestreefd naar een versterking van de bestaande kleinhandelsstructuur. Opmerkelijk is dat in de afbakening van dit stedelijk gebied is voorzien in de ontwikkeling van een bijkomend gebied voor kleinhandel. Het gebied Spelaan (zie ook verder) blijft evenwel beperkt tot ongeveer 1 hectare. De aanduiding van het gebied kadert in een ruimere visie inzake kleinhandel binnen Zottegem waarbij aandacht wordt geschonken aan het

stedelijk kernwinkelgebied, het strategisch projectgebied 'Station' en andere gebieden met mogelijkheden voor kleinhandelsfuncties met een grotere oppervlakte. Bij de ontwikkeling van het specifiek bedrijventerrein voor kleinhandel Spelaan wordt het meervoudig gebruik van de parkeervoorziening als belangrijk aspect beschouwd. Het gebied maakt deel uit van een ruimere entiteit dat voor gemengde bedrijvigheid ontwikkeld kan worden en waar gezamenlijk een bepaald gebied als parkeerterrein kan worden gebruikt. Aan de toegelaten vloeroppervlakte van de kleinhandelsfunctie wordt een minimumgrens (1.200 m<sup>2</sup>) en een maximumgrens (2.000 m<sup>2</sup>) gekoppeld om uitholling van het kernwinkelgebied te voorkomen. Andere voorschriften betreffen de maximale terreinbezetting (40%), de ruimtelijke schakeling van de gebouwen en de toepassing van een aantal inrichtingsprincipes zoals het bouw in meerdere lagen waar dit mogelijk is en minimale groenvoorzieningen (1 boom per 10 parkeerplaatsen).

In het kader van de ontwikkeling van het kleinstedelijk gebied **Lier** (28/07/2006) heeft de provincie Antwerpen ervoor geopteerd een afzonderlijk ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken voor een kleinhandelsconcentratie. De opmaak ervan past binnen het geheel ruimtelijk concept voor het kleinstedelijk gebied en wordt in de toelichting bij de afbakening als actie geëxpliciteerd. Het is de bedoeling grootschalige kleinhandelszaken die omwille van hun distributiewijze of aard van de verhandelde goederen geen geschikte plaats vinden binnen de ring, te concentreren op de locatie Antwerpsesteenweg. Ook hier is niet gekozen voor een uitbreiding van de kleinhandelszone, enkel voor een afbakening van de bestaande handelsconcentratie. Bestaande kleinhandelszaken kunnen enkel uitbreiden binnen de afgebakende zone. In het bestemmingsplan wordt een onderscheid gemaakt tussen een zone voor grootschalige kleinhandel, een zone voor ambachtelijke bedrijven en grootschalige kleinhandel en een zone voor grootschalige kleinhandel, KMO en horeca. Het onderscheid heeft in hoofdzaak betrekking op de mogelijkheden tot verweving met andere activiteiten. Telkens wordt zowel een minimale oppervlakte per winkelunit (800 m<sup>2</sup>) als een maximale oppervlakte per gebouw (5.000 m<sup>2</sup>) opgelegd. Inrichtingsvoorschriften betreffen onder andere de percelering, de bebouwing en constructies, de bouwhoogte, het materiaalgebruik, de terreinaanleg, de ontsluiting en de parkeervoorzieningen. In het kader van de afbakening van het kleinstedelijk gebied **Hoogstraten** (Antwerpen, 14/05/2007) is geopteerd voor een analoge werkwijze. Hier is in de toelichting een zone aangeduid voor de herlokalisatie van bestaande grootschalige kleinhandelszaken. De opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt evenwel aan de gemeente Hoogstraten overgelaten.

Hoewel het geen stedelijk gebied betreft, kan voor de provincie Oost-Vlaanderen (omwille van de benadering naar gebiedsgebonden beleidscategorie) tot slot verwezen worden naar de ruimtelijke uitvoeringsplannen voor het **economisch knooppunt Zele**. In de toelichting bij deze uitvoeringsplannen wordt expliciet gesteld dat kleinhandelszones zijn uitgesloten omwille het ontbreken van een stedelijke context.

## **Bestaande concentraties buiten stedelijke gebieden**

Het ruimtelijk uitvoeringsplan **Neerhoek - Staatsbaan** (Oost-Vlaanderen, 08/06/2007) is geen gevolg van een planologisch attest, wel van een provinciale toeëigening van de bevoegdheid na een oorspronkelijk gemeentelijk initiatief. Het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf is gericht op de herstructurering en sanering van

februari 2010

74

*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.*

een beperkte bestaande kleinhandelsconcentratie doch met bovenlokale reikwijdte gesitueerd in een bestaande ambachtelijke zone te Zulte. Kenmerkend is dat het hier gaat om een concentratie langs een secundaire weg, in een gebied met natuurlijke en ecologische waarden (omgeving van de monding van een zijbeek van de Leie) en met voormalige ambachtelijke activiteiten waarbij een gedeeltelijke sanering gewenst is. De detaillering van het ruimtelijk uitvoeringsplan is hoog. Voor de beschrijving van de feitelijke en juridische toestand is een afzonderlijk planfiguur opgemaakt voor de verschillende verdiepen van de betreffende gebouwen. In de beschrijving wordt overigens gewag gemaakt van het tijdelijk karakter in het kleinhandelsgebeuren: de stockverkoop op bepaalde tijdstippen van het jaar.

In de provincie Antwerpen vormt het ruimtelijk uitvoeringsplan voor de kleinhandelsconcentratie **Rodendijk - Zoersel** (Antwerpen, 22/06/2006) een specifiek voorbeeld van een bestaande concentratie buiten de stedelijke gebieden. Volgens het ruimtelijk structuurplan van de provincie komt de concentratie niet in aanmerking voor ontwikkeling. De bestaande toestand kan strikt behouden, geherstructureerd ofwel afgebouwd worden. Het betreffende ruimtelijk uitvoeringsplan dient expliciet om de concentratie te herstructureren. Dit gebeurt volgens de toelichting onder andere door het voorzien van mogelijkheden voor de aanleg van een ventweg op lange termijn, het reserveren van ruimte voor te herlocaliseren kleinhandel, het niet bestendigen van de achterliggende parkeerplaatsen in het PRUP, het voorzien van een samenhangende visuele buffer en het formuleren van randvoorwaarden voor de ontwikkeling van kleinhandel met oog op bedrijfszekerheid. Wat betreft de bestemmingen in het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt onder andere een onderscheid gemaakt tussen een zone voor grootschalige kleinhandel, een zone voor grootschalige kleinhandel, opslag of land- en tuinbouwactiviteiten en een zone voor geherlocaliseerde kleinhandel en parking. De verweving tussen activiteiten blijkt telkens uit de mogelijkheid voor nevenfuncties (met een vloeroppervlakte tot 40% van de hoofdfunctie). Inzake inrichting betreffen de randvoorwaarden onder andere het samenvoegen van percelen, het gegroepeerd bouwen, de plaatsing van de gebouwen (o.a. in functie van de brandveiligheid), de afmetingen van de gebouwen (oppervlakte en hoogte), het aantal parkeervoorzieningen, de reclame infrastructuur en de terreinaanleg. Daarnaast is ook ruimte voorzien voor een ventweg (openbare weg en parking), voor waterlopen en voor een smalle buffer.

## Planologische attesten

Het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan Lovendegem **Grote Baan - Tempeliersdreef** (Oost-Vlaanderen, 30/12/2008) is een voorbeeld volgend op een gedeeltelijk positief planologisch attest. Het grafisch plan bevat een zone voor kleinhandel, een zone voor circulatie, parking en toeritten, een zone voor opslag, laden en lossen en een zone voor buffer alsook een aantal grafische aanduidingen die bedrekking hebben op de toegang tot het gebied en (indicatief) de brandgangen en buurtwegen. In de toelichting is een voorstel van inrichtingsplan opgenomen. Door het RUP kunnen de gebouwen (in functie van de zogeheten herstructurering van de activiteiten) met ongeveer een derde tot de helft uitgebreid worden. De huidige bruto-verkoopsoppervlakte bedraagt 7.022 m<sup>2</sup>, de netto-verkoopsoppervlakte bedraagt 4.950 m<sup>2</sup>. De mogelijke uitbreiding

februari 2010

75

*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.*

op korte termijn (3.420 m<sup>2</sup>) zou dienen om een dringende herschikking in functie van de sociale noden en wetgeving ter zake en het aanpassen van de circulatieruimten in functie van de veiligheid. Het betreft zowel de personeels- en utilitaire ruimten als de circulatieruimte voor bijvoorbeeld winkelkarretjes. Het aantal vierkante meter effectieve verkoopsoppervlakte in de zin van het aantal vierkante meter effectief in gebruik voor het uitstellen van de goederen kan niet verhoogd worden volgens de toelichting. Meteen is ook het belang van de detaillering duidelijk voor een correcte interpretatie van een begrip als 'herstructurering'. In de stedenbouwkundige voorschriften is dan ook sprake van een maximum van 8.134 m<sup>2</sup> effectieve verkoopsruimte waarbij dit laatste begrip wordt omschreven als de ruimte in gebruik voor het uitstellen van goederen aan klanten met inbegrip van de winkelgangen. Het voorschrift geeft evenwel ook aan dat in het gedeelte voor effectieve verkoopsruimte de vrije doorgang tussen de winkelrekken ten allen tijde minstens 1,8 meter dient te bedragen.

Voor het ruimtelijk uitvoeringsplan **Floralux** (provincie West-Vlaanderen, 28/09/2008) vormt een positief planologisch attest (21/04/2005) de aanleiding. In het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt verwezen naar de wens in het ruimtelijk structuurplan om de bestaande kleinhandel te behouden maar ook naar de stelling dat kleinhandelszaken buiten de kernen en de overige woonconcentraties niet kunnen uitbreiden. Dit geldt zowel voor kleinere handelszaken als voor handelszaken met bovenlokale aantrekkingskracht. De site van Floralux valt niet binnen één van de gemaakte selecties. Hierdoor valt Floralux onder de 'overige kleinhandel buiten de kernen en overige woonconcentraties'. Volgens het provinciaal ruimtelijk structuurplan is het dan aan de gemeente om de ontwikkelingsmogelijkheden te bepalen. Door de provincie worden deze beperkt tot consolideren of uitdoven. Onder 'consolideren' wordt begrepen dat een kleinhandelszaak bestendig wordt. De totale vloeroppervlakte (deels verkoop, deels voor berging) van de kleinhandelsactiviteit kan evenwel niet toenemen, tenzij om dwingende maatregelen (vb. in functie van veiligheid). Interne herstructurering in functie van bijvoorbeeld de herinrichting voor een betere wegontsluiting, aanleg van parkeervoorzieningen, integratie in het landschap, en verbetering van het imago is wel mogelijk. De reden waarom de provincie alsnog het ruimtelijk uitvoeringsplan opstelde is dat zij ook het planologisch attest afleverde. Doel van het plan is bestaande problemen (inzake brandveiligheid in inzake mobiliteit en parkeren) op te lossen, niet om het assortiment uit te breiden. Ook hier is het uitvoeringsplan zelf zeer gedetailleerd uitgewerkt met in de toelichting voorstellen tot inrichting. Tekenend is dat het voorschrift met de bestemming 'zone voor grootschalig handelscentrum' stelt dat de verkoopsoppervlakte maximaal 10.780 m<sup>2</sup> bedraagt en dat deze oppervlakte in functie van de veiligheid kan worden uitgebreid met maximaal 2.905 m<sup>2</sup>. Elementen inzake inrichting betreffen de bouwhoogte (10 m), het aandeel voorzien voor technische constructies, het materiaalgebruik en de stapelhoogte in open lucht. Binnen de betreffende bestemming zijn een deelzone voor laden en lossen en een deelzone voor overdekte opslag voorzien.

#### 4.3.3 Het plan-MER

Met het zogeheten plan-MER decreet van 27 april 2007 is de Europese regelgeving inzake het milieueffectenonderzoek van plannen en programma's doorvertaald naar de regelgeving op gewestelijk niveau. Op basis van de

regelgeving kunnen in principe drie soorten van ruimtelijke uitvoeringsplannen worden onderscheiden <sup>15</sup>:

- ruimtelijke uitvoeringsplannen die het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau
- ruimtelijke uitvoeringsplannen die het kader vormen voor de vergunning van een project onderworpen aan de specifieke regelgeving inzake de milieueffectenrapportage (de zogeheten bijlage I en bijlage II-projecten)
- ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is.

Voor ruimtelijke uitvoeringsplannen die gebruik maken van een klein gebied op lokaal niveau moet worden aangetoond dat zij geen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben. Er is een zogeheten screening noodzakelijk. Indien deze screening er niet is of indien de screening niet aantoont dat er geen aanzienlijke milieueffecten, moet voor het ruimtelijk uitvoeringsplan een plan-MER worden opgemaakt.

Voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen die het kader vormen voor de vergunning van een project onderhevig aan de regelgeving inzake de milieueffectenrapportage moet steeds een plan-MER worden opgemaakt. Het zelfde geldt voor plannen waarvoor een passende beoordeling noodzakelijk is omwille van de mogelijke betekenisvolle effecten op speciale beschermingszones.

Ook bepaalde grootschalige infrastructuren inzake handel zijn onderhevig aan de regelgeving. In bijlage II, projecten die van de milieueffectenrapportage ontheven kunnen worden, zijn onder andere volgende categorieën van infrastructuurprojecten beschreven:

- industrieontwikkeling met een oppervlakte van 50 ha of meer
- stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen
- met betrekking tot de bouw van 1.000 of meer woongelegenheden, of
- met een brutovloeroppervlakte van 5.000 m<sup>2</sup> handelsruimte of meer, of
- met een verkeersgenererende werking van pieken van 1.000 of meer personenauto-equivalenten per tijdsblok van 2 uur.

## **4.4 Evaluatie ruimtelijk beleid van de provincies m.b.t. grootschalige detailhandel**

### ***4.4.1 Evaluatie van het ruimtelijk structuurplan als beleidskader***

#### ***4.4.1.1 Bijkomend aanbod***

De verschillende provincies blijven in hun ruimtelijke structuurplannen zeer voorzichtig in het formuleren van een bijkomend aanbod. Naar de toekomst lijkt

---

<sup>15</sup> We maken hier abstractie van de plannen voor de oplossing van noodsituaties.

dit weinig te veranderen. Er is geen ambitie om het aanbod buiten de stedelijke gebieden verder uit te breiden. Ook binnen de stedelijke gebieden blijft de vraag naar bijkomende mogelijkheden beperkt.

Als er dan al sprake is van een dergelijke ambitie, is zij er algemeen op gericht om de invulling van een behoefte aan bijkomende ruimte voor de herlocatie van geïsoleerde grootschalige kleinhandel mogelijk te maken of om invulling te geven aan het structuurondersteunend karakter van een aantal kleinstedelijke gebieden.

Tegelijk wordt wel gekeken naar de Vlaamse overheid en wordt her en der gesteld dat de Vlaamse overheid op dit vlak in gebreke blijft bij de effectieve afbakening van haar stedelijke gebieden.

#### 4.4.1.2 *Selectie van concentraties*

De provincies waar een specifieke selectie van concentraties van grootschalige detailhandel is opgenomen in hun ruimtelijk structuurplan zijn hierover zeer te spreken. Met de selectie wordt duidelijk over welke gebieden de provincie een uitspraak wenst te doen in haar toekomstig beleid en over welke gebieden zij dit niet zal doen. De selectie geeft mee vorm aan de taakverdeling. Gevraagd naar de problemen met een dergelijke selectie zijn er verschillende antwoorden.

- Af en toe kan een concentratie nadien niet meer als concentratie worden geïnterpreteerd omdat handelsvestigingen verdwenen waren.
- Voor geïsoleerde gevallen van grootschalige kleinhandel moesten bepaalde provincies beroep doen op andere thematieken zoals de hiërarchie van de kernen.
- Het niet selecteren van concentraties in grootstedelijk of regionaalstedelijk gebied kan een probleem worden als de Vlaamse overheid hier geen uitspraak over formuleert.

Waar duidelijk is gekozen voor de kadering in een gemeentelijke visie wordt gesteld dat de provincie de bevoegdheid heeft om de gemeentelijke plannen goed- of af te keuren.

In Oost-Vlaanderen is geen selectie opgenomen in het structuurplan. Er wordt uitdrukkelijk gekozen voor een pragmatisch, probleembenaderend ad hoc beleid. Het komt er volgens de provincie op aan te vermijden dat doel en middel verschuiven. De bedoeling van het ruimtelijk beleid is dat de grootschalige kleinhandel beter wordt verweven, dat de concurrentiele positie van de handel in de kernen wordt gevrijwaard en dat de problemen inzake verlinting en mobiliteit worden opgelost. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling van het ruimtelijk beleid om de grootschalige kleinhandel in een afgebakend stedelijk gebied te situeren. Dit is slechts een middel om deze vooropgestelde doelstellingen te realiseren.

Uit de gesprekken bleek ook dat zelfs het begrip 'netto-verkoopsoppervlakte' verschillende betekenissen kreeg en dat zelfs de toepassing van voorschriften terzake moeilijk te controleren is op het terrein. Hoewel een maximale verkoopsoppervlakte wordt toegestaan bij het verlenen van de vergunning, wordt in de praktijk ook opslagruimte als verkoopsoppervlakte gebruikt. Onder verkoopsoppervlakte wordt de ene keer ook de buitenruimte en de kassa's begrepen, de andere keer gaat het enkel over de winkelruimte en op nog andere plaatsen betreft het enkel de rekken als dusdanig of enkel de (toegankelijke) wandelgangen. Het begrip lijkt soms een invulling te krijgen om uiteindelijk toch

nog te kunnen stellen dat de oppervlakte 'geconsolideerd is' of dat er enkel van 'herstructurering' sprake is. Een reden van uitholling van begrippen (of de waarneming ervan) wordt niet alleen gezocht (en gevonden) in het ontbreken van een daadkrachtig vergunningenbeleid of aanbodbeleid, maar ook in een fetisjisme van cijfers.

#### 4.4.1.3 *Het bestaand aanbod*

Uit de interviews blijkt dat het ambitieniveau met betrekking tot het bestaande soms te hoog was en een meer pragmatische houding meer aangewezen is. Er volgt af en toe de suggestie om het bestaande als afzonderlijke categorie te beschouwen. De problemen betreffen zowel het afbouwen herlocaliseren als het herstructureren. De koppeling wordt gemaakt naar zowel het grond- en pandenbeleid als naar het vergunningenbeleid.

Wat betreft de herlocalisatie wordt gesteld dat het ontbreekt aan alternatieve locaties. Beleidsopties als 'afbouwen', 'consolideren' of zelfs 'herstructureren' worden holle begrippen indien zij niet hard kunnen worden gemaakt. Het gebruik van verkoopsoppervlakten als referentie is evenmin evident: ook opslagruimten worden als verkoopsoppervlak gebruikt en controle hiervan is niet mogelijk.

Een gemeenschappelijke inrichting (parkings, ontsluiting) of een gemeenschappelijk beheer is niet altijd even vanzelfsprekend. De eigendomstructuur laat dit niet altijd toe. Dergelijke principes zijn inderdaad mogelijk bij de ontwikkeling van een nieuw gebied. Indien er een bestaande structuur is, wordt dit moeilijker.

Een andere reden voor aanpassing op dit vlak is dat soms geen rekening gehouden werd met bijvoorbeeld de mogelijkheden die solitaire vestigingen zouden krijgen. Het RSPA formuleert bijvoorbeeld voor kleinhandelsconcentraties op een bedrijvenzone buiten het kleinstedelijk gebied een zeer restrictief beleid. Nochtans zijn de vestigingen op deze bedrijvenzones (mede door het beleid in de jaren 80 – 90, zie hoger) vergund terwijl dit elders minder het geval is. Ook met dit vergunningenbeleid uit het verleden moet rekening worden gehouden.

#### 4.4.1.4 *Nood aan een gebiedsgerichte aanpak?*

De verschillende provincies ijveren voor een gebiedsgerichte aanpak van de problematiek. Uit de interviews blijkt evenwel dat ook dit begrip verschillende betekenissen krijgt.

Een eerste invulling van gebiedsgericht is topdown en heeft betrekking op een aanpak afhankelijk van de situering van de concentraties in een bepaald (beleidsmatig omschreven) gebied, bijvoorbeeld een 'regionaalstedelijk gebied'. Naar andere elementen uit specifieke ruimtelijke context van de concentratie wordt niet verwezen.

Een tweede invulling van gebiedsgericht is bottom-up en heeft betrekking op een aanpak afhankelijk van de concentratie als gebied. Er wordt rekening gehouden met de specifieke ruimtelijke context van de betreffende concentratie. Eventueel kunnen hier verschillende types van concentraties in onderscheiden worden naargelang het functioneren van de concentratie naar de omgeving (ontsluiting, landschappelijke inpassing, inname van ruimte van een vallei).

Voor dit laatste is de problematiek van verlinting een terugkomend voorbeeld. De oplossingsrichtingen variëren: er wordt gedacht aan een verordenend kader maar ook aan selecties van 'aan te pakken lintenlandschappen' of taakverdelingen op basis van de categorisering van de ontsluitende wegen.

#### *4.4.1.5 En de kleinhandel in de kernen?*

De selectie van concentraties van grootschalige kleinhandel beperkt zich tot de gebieden buiten de kernen. De meningen zijn zowel onderling als intern verdeeld over de noodzaak om ook hiervoor specifieke aandacht te richten.

Een argument om zich niet in dit debat inzake de handel in de kernen te mengen is dat de provincie geen instrument heeft om terzake sturend op te treden. Reden is dat het hier vaak zogeheten verweefbare handel in woongebied betreft. Hierbij komt dat het vergunningenbeleid elders is gesitueerd. De provincie wordt enkel betrokken als er een beroepsprocedure. De 'neutrale houding' van de provincie vormt dan een voordeel. In eenzelfde sfeer kan overigens ook het inrichtingsplan gesitueerd worden: een praatplan waarmee de ontwikkelaar ook naar de provincie stapt. Bepaalde provincies zien dit als een voordeel. Tegelijk wordt evenwel gesteld dat dit niet echt wenselijk is omdat de ordening en inrichting dan te veel wordt afgewenteld naar het vergunningenbeleid.

#### *4.4.2 Actuele problemen en tendensen*

Gevraagd naar een aantal evoluties waar de provincies mee te maken hebben en komen volgende elementen aan bod:

- de branchevervaging en de moeilijkheden die van daaruit ontstaan om een gericht ruimtelijk beleid terzake te ontwikkelen zodat de kleinhandel in de binnenstad gevrijwaard wordt
- de sectorale vervaging (kleinhandel versus bedrijvigheid) en de problematiek van evolutie van verwerking en productie tot verkoop: 2<sup>de</sup> hands autoverkoop (Limburg), tuincentra (Oost-Vlaanderen)
- de vernieuwing en verruiming van handelszaken gericht op de verbetering van de beleving van de klant (verbreding van gangen,...), bijvoorbeeld in de oude doe-het-zelvers (stock-americaïns)
- de beperkte ruimte voor grotere kleinhandel in de centra waardoor het niet altijd evident is om trekkers een plaats te geven
- het provinciegrensoverschrijdend karakter van de problematiek: in Limburg de druk vanuit Maastricht, in de kleinere provincie Vlaams-Brabant de noodzaak om een grensoverschrijdend beleid te voeren
- de voortdurende vraag van ontwikkelaars om locaties aan op- en afritten-complexen te ontwikkelen en de beperking van het infrastructuurbeleid tot de ruimte die deze complexen innemen
- het gebruik van kleinhandel als zogeheten hefboom voor projectontwikkelaars voor een 'rendabele' ontwikkeling van reconversiegebieden (mijnsites) en recreatieve stadions
- de creatie van een bijkomend aanbod dicht bij de klanten (ook inzake voeding), al dan niet veroorzaakt door het herstructurerings/consolideringsbeleid (vb. Gaverzicht in West-Vlaanderen)

Daarnaast kan ook vanuit het ruimtelijk beleid zelf de problematiek van de planologische attesten worden aangehaald waarvan het beleid vanuit de



provincies als 'ad hoc' en 'onduidelijk' wordt ervaren. Dit betreft dan vooral de taakverdeling maar daarnaast zijn er ook de signalen dat er weinig ruimtelijke coherentie aanwezig is. Zo wordt bijvoorbeeld gesignaleerd dat, in een zelfde lint, met een gelijkaardige ruimtelijke situatie, een ambachtelijk bedrijf en een handelszaak met een gelijkaardige ruimtebehoefte verschillende mogelijkheden kunnen krijgen door verschillende beleidsinstanties.

Wat betreft de inrichtingsvoorschriften lijkt het er op dat de provincies zich voorzichtiger opstellen en/of zich nog sterker willen beperken tot de specifieke randvoorwaarden voor de omgeving. Redenen zijn dat zij toekomstige vormen van hergebruik niet in gevaar willen brengen of rekening moeten houden met de specifieke eigendomssituatie. Waar hardere randvoorwaarden noodzakelijk zijn, wordt dan gekozen voor een herbestemming, elders worden indexen gebruikt. Voor indicatieve elementen (zoals de indicatieve aanduiding van wegentracés) ontstaat een bepaalde schroom. Jurisprudentie speelt hierin een rol.

Wat betreft het gebruik van inrichtingsplannen zijn de meningen en ervaringen divers. Enerzijds is er de stelling dat op die manier de eigen taken worden doorgeschoven naar het vergunningenbeleid. Anderzijds dat op die manier de projectontwikkelaars op de bedoelde manier reageren door te vragen naar overleg met de provincie.

#### 4.4.3 Specifieke cases

Tijdens de gesprekken kwamen een aantal specifieke cases aan bod. Een aantal kunnen verder worden beschouwd. De vraag moet worden gesteld naar de meerwaarde. Het betreft dan volgende cases:

- het gebruik van grootschalige handelscomplexen als 'financieringshefboom' voor de vernieuwing van stadions ( KRC Genk, Sint-Truiden, Brugge, Waregem, Antwerpen)
- het gebruik van grootschalige handelscomplexen als hefboom voor stedelijke vernieuwing (Beringen, value retail, reconversie Vilvoorde)
- de ontwikkeling van nieuwe specifieke locaties (De Klamp in Boom, De Sie in Brugge)
- de toekomst van solitaire grootschalige kleinhandel (Vasteau Godeau in Sint-Genesius-Rode).

De vraag naar de mogelijke meerwaarde moet worden gesteld. Voor het verder onderzoek en de taakverdeling kan een gesprek met de diensten van de grootsteden Antwerpen (zoektocht naar een locatie voor een stadion en ervaring inzake de afbakening) en Gent (ontwikkeling handelsbeurssite) mogelijk meer informatie opleveren.

#### 4.4.4 Andere vragen en voorstellen met betrekking tot het afwegingskader

Tot slot kan nog worden aangehaald dat er tijdens de gesprekken een duidelijke vraag aanwezig was tot terugkoppeling en een meer gestructureerde informatie-uitwisseling. Hierbij werd onder andere gesuggereerd om ook de bestaande provinciale studies (vb. in Limburg en Vlaams-Brabant) inzake vraag en aanbod te gebruiken.

## 4.5 Economisch beleid m.b.t. grootschalige detailhandel

### 4.5.1 *Mercurius*

In de jaren negentig van vorige eeuw besliste de Vlaamse regering om met het Mercuriusproject de positie van de binnensteden nieuwe impulsen te geven. De Vlaamse regering heeft hiertoe een groot aantal steden (59) in Vlaanderen uitgenodigd een "Strategisch commercieel plan" op te maken. Doel met dit plan was dat iedere stad een toekomstvisie zou formuleren omtrent de detailhandel en consumentgerichte dienstverlening op haar grondgebied. Op basis van dit plan konden resultaatgerichte projecten worden voorgesteld om subsidie te ontvangen voor de uitwerking van de geselecteerde projecten.

Ondertussen hebben heel wat steden hun toenmalig strategisch commercieel plan bijgesteld of een nieuw opgemaakt. Bovendien hebben ook provinciale overheden het initiatief genomen om een commercieel beleidsplan op te maken.

### 4.5.2 *Meer duidelijkheid*

In onderstaande tabel hebben wij de commerciële beleidsplannen voor de provincie Vlaams Brabant en de steden Antwerpen, Brugge, Genk, Mechelen en Lier bestudeerd. Doel van dit overzicht is na te gaan hoe en in welke mate lokale overheden een actief beleid voeren of wensen te voeren met betrekking tot grootschalige detailhandel.

Opmerkelijk is dat de gehanteerde terminologie net als bij de ruimtelijke structuurplannen op een niet eenvormige wijze worden gehanteerd. Bovendien is de term "grootschalige detailhandel" niet altijd gedefinieerd en moet een afbakening van de term afgeleid worden uit de context van het beleidsplan.

Waar de algemene visie over de aanpak van grootschalige detailhandel over de geanalyseerde beleidsplannen verschillen vertoont, is er toch een vrij duidelijke eensgezindheid vast te stellen.

Elke commercieel beleidsplan neemt het standpunt in dat grootschalige detailhandel een specifieke plek vereist in het stedelijk weefsel. Dit kan enkel op een beperkt aantal locaties of nog aan te duiden locaties (Vlaams Brabant, Genk, Brugge, Mechelen) of ze moeten geïntegreerd worden in bestaande winkelgebieden of bestaande concentraties (Antwerpen, Lier en Brugge). Hieruit kan afgeleid worden dat nieuwe vestigingen van grootschalige detailhandel slechts beperkt mogelijk zullen zijn of zelfs uitdrukkelijk niet toegelaten worden buiten de aangeduide zones (Lier). Enkel Mechelen en Genk formuleren uitdrukkelijk de "niet wenselijkheid" van een perifeer gelegen shoppingcentrum. Brugge stelt dat een binnenstedelijk shoppingcentrum kan.

Wat de gehanteerde criteria betreft is er een eensgezindheid omtrent de eis van functioneel ruimtegebruik en mobiliteitseisen die worden opgelegd voor de grootschalige detailhandel. De ruimtelijke kwaliteit wordt tevens door 5 van de 6 overheden (uitgezonderd Brugge) expliciet benoemd als criterium.

De meeste overheden willen nog een stap verder gaan en spreken in de beleidsplannen ook over zaken zoals: complementariteit, toegevoegde waarde, aantoonbaar niet ten koste van bestaande kernen of zelfs branchebeperkingen of -voorschriften en aftoetsing van assortimenten.

---

*Tabel 19: Overzicht van commerciële plannen, hun gebruikte terminologie, definitie voor en visie op grootschalige detailhandel en de gebruikte criteria*

Overheid	Gehanteerde terminologie	Definitie grootschalige detailhandel	Visie op grootschalige detailhandel	Gebruikte criteria
<b>DPO Vlaams brabant (2006)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Handelscentra</li> <li>▪ Grootschalige winkels</li> <li>▪ Baanwinkels</li> <li>▪ Kleinhandelslinten</li> <li>▪ Regionaal shoppingcentrum</li> <li>▪ FOC</li> <li>▪ Grootschalige retailcluster (retailpark)</li> <li>▪ Themacentra</li> <li>▪ Supergrootschaligen</li> <li>▪ Traffic locaties</li> </ul>	1.000m <sup>2</sup> wvo bij retailparken af te leiden uit de tekst, niet specifiek gedefinieerd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hiërarchie van de detailhandelsstructuur obv het verzorgingsniveau in de categorisering van winkelgebieden</li> <li>• Herstructurering baanwinkels moo clustering</li> <li>• Aanduiden van <b>specifieke locaties</b> voor nieuw grootschalig aanbod</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omvang/Kritische massa</li> <li>• Concept</li> <li>• Categorisering winkelgebieden</li> <li>• Functioneel ruimtegebruik</li> <li>• Functionaliteit (doelgericht versus recreatief)</li> <li>• Mobiliteit</li> <li>• Ruimtelijke kwaliteit</li> </ul>
<b>Commercieel beleidsplan Mechelen (2008)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grootschalige detailhandel</li> <li>▪ Grootschaligen</li> <li>▪ Lintstructuren</li> <li>▪ Baanwinkels</li> <li>▪ Retailparken</li> <li>▪ Solitaire vestigingen</li> <li>▪ Shoppingcentrum</li> </ul>	> 400m <sup>2</sup> wvo en > 1.000m <sup>2</sup> wvo bij retailparken	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geen perifeer shoppingcentrum</li> <li>▪ Lintstructuren afbouwen</li> <li>▪ Baanwinkels clusteren door retailparken te faciliteren</li> <li>▪ Solitaire vestigingen kunnen enkel indien in overeenstemming met vigerende ruimtelijke plannen</li> <li>▪ Specifiek <b>aangeduide locaties</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mobiliteit</li> <li>▪ Functioneel ruimtegebruik</li> <li>▪ Ruimtelijke kwaliteit</li> <li>▪ Positieve bijdrage bestaande detailhandelsstructuur</li> <li>▪ Toegevoegde waarde voor het aanwezige aanbod (meer omzet, complementariteit...)</li> </ul>

Overheid	Gehanteerde terminologie	Definitie grootschalige detailhandel	Visie op grootschalige detailhandel	Gebruikte criteria
<b>Commercieel beleidsplan Genk (2008-2009)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grootschalige winkels of detailhandel</li> <li>baanwinkels</li> <li>regionale shoppingcentra op stadsrandlocaties;</li> <li>factory outlet centra (FOC's);</li> <li>grootschalige retailclusters;</li> <li>thema- en vermaakscentra;</li> <li>grootschalige supermarkten;</li> <li>super grootschaligen;</li> <li>commerciële voorzieningen op traffic locaties</li> </ul>	<p>Niet gedefinieerd maar af te leiden uit de tekst: vanaf 400m<sup>2</sup> netto vvo of 600m<sup>2</sup> bebouwde oppervlakte (p.38)</p> <p>Voor het sport- en vrijetijdscentrum ligt de grens op min 600m<sup>2</sup> (niet duidelijk of dit netto vvo of bebouwde opp is).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>baanwinkels concentreren <b>op beperkt aantal locaties</b> maar met branchebeperkingen om concurrentie met stadscentrum en de buurt- en wijkvoorzieningen te voorkomen;</li> <li>retailpark <b>op aangeduide plaats</b> maar onder voorwaarden: bereikbaarheid, parkeermogelijkheden, omvang en branchering van de retail;</li> <li>regionaal shoppingcentrum buiten stadscentrum is niet wenselijk;</li> <li>geen 2<sup>de</sup> FOC in de provincie</li> <li>themacentra zijn gewenst op voorwaarde dat de branchering beperkt blijft tot die branches die passen binnen het thema. De meerwaarde van dergelijk centrum moet wel onderzocht worden;</li> <li>trafficlocaties kunnen voor zover omvang beperkt tot maximaal 500m<sup>2</sup> vvo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Functioneel ruimtegebruik</li> <li>Mobiliteit</li> <li>Verhoogde aantrekkingskracht</li> <li>Combinatiebezoek</li> <li>Ruimtelijke kwaliteit</li> <li>Omvang retail</li> <li>branchebeperkingen</li> </ul>
<b>Commercieel beleidsplan Antwerpen (2006)</b>	Grootschalige detailhandel of detailhandelsconcentraties, baanwinkelconcentraties, solitaire grootschaligen	Niet gedefinieerd	<ul style="list-style-type: none"> <li>nieuwe grootschalige detailhandel bij voorkeur <b>integreren in bestaande winkelgebieden</b> dan buiten deze winkelgebieden en in laatste instantie buiten het stedelijk weefsel</li> <li>gebaseerd indeling 5 types grootschalige detailhandel uit het RSA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>complementariteit en verrijkend voor bestaande structuur</li> <li>bundeling retailers</li> <li>ruimtelijke en architecturale kwaliteit</li> <li>functioneel ruimtegebruik</li> <li>thematische invulling</li> <li>leefbaarheid verhogend</li> <li>aftoetsing assortiment binnen bestaande structuur</li> <li>mobiliteit</li> </ul>

Overheid	Gehanteerde terminologie	Definitie grootschalige detailhandel	Visie op grootschalige detailhandel	Gebruikte criteria
<b>Commercieel beleidsplan Lier (2008)</b>	Grootschalige winkels, detailhandel.	Nergens gedefinieerd ook niet af te leiden uit de tekst	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geen ruimte voor nieuwe ontwikkelingen buiten <b>bestaande concentraties</b> (binnenstad en periferie)</li> <li>• verdere uitwaaiering dient vermeden</li> <li>• verdichting is aan de orde</li> <li>• cluster Antwerpsesteenweg worden voorschriften op vlak van branching en oppervlaktemaatstaven opgenomen</li> <li>• solitaire vestigingen vermijden door niet aflevering vergunningen</li> <li>• Lier-centrum is plaats voor herontwikkeling met kansen voor schaalvergroting</li> <li>• Ruimtelijke en architecturale kwaliteitsvereisten ook op perifere locaties is noodzakelijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functioneel ruimtegebruik</li> <li>• Branche- en oppervlaktevorschriften</li> <li>• Ruimtelijke kwaliteit</li> <li>• Bereikbaarheid</li> <li>• parkeerbalans</li> </ul>
<b>Commercieel plan Brugge (2008)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• baanwinkel</li> <li>• bovenlokaal, bovenregionaal, regionaal verzorgend</li> <li>• FOC</li> <li>• grootschalige detailhandel</li> <li>• lintstructuur en lintbebouwing</li> <li>• perifere locaties of clusters</li> <li>• retailpark</li> <li>• solitaire vestiging</li> <li>• shoppingcentrum</li> <li>• supergrootschaligen</li> <li>• themacentrum.</li> </ul>	Alle detailhandelszaken met een netto-handelsoppervlakte van minimaal 400m <sup>2</sup> zoals omschreven in de wet op de handelsvestigingen van 13 augustus 2004.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grootschalige detailhandel blijft mogelijk op en langs alle handelsassen in de binnenstad. Nieuwe buiten de handelsassen in de binnenstad wordt niet meer toegelaten</li> <li>• Grotere oppervlaktes worden waar mogelijk gecreëerd in de binnenstad</li> <li>• Binnenstedelijk shoppingcentrum kan</li> <li>• <b>7 zones</b> in de rand van Brugge <b>opgesomd</b></li> <li>• Optimalisatie van deze 7 clusters</li> <li>• Solitaire vestigingen enkel indien in overeenstemming met vigerende ruimtelijke plannen van de stad en bepalingen beleidsnota detailhandel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobiliteit</li> <li>• Functioneel ruimtegebruik</li> <li>• Toegevoegde waarde bestaande aanbod</li> <li>• Aantoonbaar niet ten koste bestaande kernen (recreatief = binnenstad)</li> <li>• Bereikbaarheid via andere modi dan auto</li> <li>• Netto werkgelegenheid minstens positief</li> <li>• Bestaande mogen blijven</li> </ul>

## 5 ANALYSE VAN DE RUIMTELIJKE REGELGEVING M.B.T. GROOTSCHALIGE DETAILHANDEL

### 5.1 Inleiding

Opdat grootschalige detailhandel ruimtelijk kan gerealiseerd worden, dienen twee, soms drie vergunningen bekomen te worden:

- de sociaal-economische vergunning, die gegrond is op de federale wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen van 13 augustus 2004;
- de stedenbouwkundige vergunning, die gegrond is op het decreet ruimtelijke ordening van de Vlaamse regelgeving inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening;
- de milieuvergunning, die gegrond is op het Vlaamse Milieuvergunningsdecreet en de VLAREM-reglementering.

Zonder deze vergunningen kan grootschalige detailhandel niet gerealiseerd en geëxploiteerd worden.

### 5.2 Analyse van vigerende regelgeving m.b.t. grootschalige detailhandel

#### 5.2.1 Over de federale handelsvestigingenwet

##### 5.2.1.1 Historiek

Eerst in de twintigste eeuw heeft de wetgever het nodig geacht om in te grijpen op de ontwikkeling van grootschalige winkels en winkelcomplexen. Tot zolang gold het beginsel van de vrijheid van handel, zoals het decreetaal was vastgelegd in het decreet d'Allarde van 2 - 17 maart 1791, onverkort.<sup>16 17</sup>

Aan de vrije inplanting van commerciële handelscentra kwam pas een einde tijdens de economische crisis van de jaren dertig van vorige eeuw, door middel van de zogenoemde 'Grendelwet' van 13 januari 1937. Alhoewel het de bedoeling was om aan de Grendelwet een tijdelijk karakter te geven, werd zij in werkelijkheid niet minder dan zeventien keer verlengd.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Artikel 7 van dit decreet luidt als volgt: "Te rekenen van de afkondiging van deze wet, staat het aan eenieder vrij, naar goeddunken, elke handel te drijven of elk beroep, bedrijf of ambacht uit te oefenen."

<sup>17</sup> Lees meer over dit decreet: W. VAN GERVEN, *Beginselen van Belgisch privaatrecht. XIII. Handels- en economisch recht, deel I Ondernemingsrecht*, Antwerpen, Story-Scientia, 1989, 23-26.

<sup>18</sup> *Hand. Senaat 1974-75*, 11 juni 1975, 2376-77.

Werd de 'Grendelwet' in 1959 niet meer formeel verlengd<sup>19</sup>, dan bleven de voorwaarden ervan nog enkele jaren gehandhaafd en wel tot eind 1960 door middel van een gentlemen's agreement tussen de toenmalige minister van Middenstand en de verenigingen van grote distributieondernemingen.

Door de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen werden de oprichting, de exploitatie, de uitbreiding en de wijzigingen van grootschalige winkels en winkelcomplexen vergunningsplichtig. Middels deze vergunning, sociaal-economische machtiging genoemd<sup>20</sup>, beoogde de wetgever de aangroei van shoppingcentra, supermarkten, baanwinkels en andere grote verkoopoppervlakten te beheersen<sup>21</sup> om aldus een juist evenwicht te behouden met de meer kleinschalige kleinhandelsbedrijven in de stads- en dorpskernen.<sup>22</sup>

De nieuwe wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen van 13 augustus 2004<sup>23</sup> schafte de Handelsvestigingenwet af<sup>24</sup> en introduceerde een geheel nieuwe regeling.

#### 5.2.1.2 *Wat is een handelsvestiging in de zin van de federale wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen?*

##### **a) Definitie**

Niettegenstaande haar benaming als '*wet betreffende de vergunning van de handelsvestigingen*', wordt in de wet van 13 augustus 2004 niet als dusdanig gedefinieerd wat moet verstaan worden onder een handelsvestiging<sup>25</sup>.

De wet beschouwt als *ontwerp* van handelsvestiging<sup>26</sup>:

- een ontwerp van nieuw bouwwerk waarbij voorzien wordt in de oprichting van een enkelvoudig kleinhandelsbedrijf met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m<sup>2</sup>;
- een ontwerp van handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m<sup>2</sup>;
- een ontwerp van uitbreiding van een kleinhandelsbedrijf of van een handelsgeheel dat reeds meer dan 400 m<sup>2</sup> netto handelsoppervlakte heeft bereikt of zal overschrijden door de uitvoering van het ontwerp;
- een ontwerp van uitbating van een kleinhandelsbedrijf of van een handelsgeheel, met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m<sup>2</sup>, in een bestaand gebouw dat niet bestemd was voor een handelsactiviteit;

<sup>19</sup> De "Grendelwet" doofde uit op 6 maart 1959.

<sup>20</sup> Er werd ook gesproken van een handelsvestigingsmachtiging, van een socio-economische vergunning, van een socio-economische machtiging, enz...

<sup>21</sup> J. LEUNIS & G. DE VOS, L.C. 309. Zie tevens: *Hand. Senaat 1974-75*, 11 juni 1987, 2379: "*Het (wetsontwerp) is zeer gematigd en houdt het midden tussen de totale stopzetting of afgrendeling en de totale vrijheid*".

<sup>22</sup> *Parl. St. Senaat 1974-75*, nr. 584/2: *Hand. Senaat, 1974-75*, 11 juni 1975, 2377.

<sup>23</sup> B.S. 5 oktober 2004.

<sup>24</sup> Artikel 19 § 3 van de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen (hierna afgekort tot W.V.H.).

<sup>25</sup> Dit was niet anders onder de oude Handelsvestigingenwet (zie art. 1, §1 van wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen).

<sup>26</sup> Artikel 2 W.V.H.



- een ontwerp van belangrijke wijziging van de aard van de handelsactiviteit in een gebouw reeds aangewend voor handelsdoeleinden, met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m<sup>2</sup>.

Aldus kan een handelsvestiging gedefinieerd worden als een kleinhandelsbedrijf of een geheel van kleinhandelsbedrijven waarvoor een sociaal-economische vergunning vereist is.

## **b) Relevante begrippen**

### **“Kleinhandelsbedrijf”**

De wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen is enkel van toepassing op *kleinhandelsbedrijven*. Artikel 2, § 1, 2° W.V.H. definieert een kleinhandelsbedrijf als volgt:

*‘De distributie-eenheid waarvan de activiteit bestaat uit het wederverkopen op gewone wijze, in eigen naam en voor eigen rekening, van goederen aan consumenten, zonder deze goederen andere behandelingen te doen ondergaan dan die welke in de handel gebruikelijk zijn’.*<sup>27</sup>

### **“Handelsgeheel”**

Een handelsgeheel is, aldus artikel 2, § 1, 1°, b) W.V.H., een geheel van kleinhandelsbedrijven die zich al dan niet in afzonderlijke gebouwen bevinden en waarvan al dan niet één en dezelfde persoon de promotor, de eigenaar of de uitbater is, die zich samen op eenzelfde plaats bevinden én die van rechtswege of feitelijk met mekaar verbonden zijn, in het bijzonder op financieel, commercieel of materieel vlak of die het voorwerp zijn van een procedure in gezamenlijk overleg op het gebied van bouwvergunning.

Door de introductie en de definitie van het nieuwe begrip ‘handelsgeheel’ in de wet zelf heeft de wetgever komaf willen maken met de rechtsonzekerheid die er heerste over het begrip ‘*handelscomplex*’ in de oude Handelsvestigingenwet.

### **“Netto handelsoppervlakte”**

Onder netto handelsoppervlakte moet, aldus 2, § 1, 3° W.V.H., verstaan worden, de oppervlakte bestemd voor de verkoop en toegankelijk voor het publiek, met inbegrip van de niet-overdekte oppervlakte. Deze oppervlakte omvat met name de kassazones, de zones die zich achter de kassa's bevinden en de inkomruimte indien deze ook worden aangewend om koopwaren uit te stallen of te verkopen.

---

<sup>27</sup> De wetgever heeft inspiratie opgedaan bij artikel 3 van het inmiddels opgeheven K.B. van 31 augustus 1964 tot vaststelling van de lijst van de in het handelsregister te vermelden handelsbedrijvigheden. De lijst van in het handelsregister te vermelden handelsbedrijvigheden werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 2 oktober 1981. Het K.B. van 31 augustus 1964 werd inmiddels opgeheven door artikel 9, 2° van K.B. betreffende de inschrijving, wijziging en doorhaling van de inschrijving van handels- en ambachtsondernemingen in de Kruispuntbank van Ondernemingen.

## “Bruto gebouwde oppervlakte”

Eén van de spectaculaire wijzigingen van de handelsvestigingenwet is ongetwijfeld het wegvallen van het begrip bruto gebouwde oppervlakte<sup>28</sup> in de nieuwe wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen.

De *bruto gebouwde oppervlakte* was volgens artikel 1 §1, c van de oude Handelsvestigingenwet, de oppervlakte van het gebouw, muren inbegrepen.

Een ontwerp van handelsvestiging behoeft een sociaal-economische machtiging indien hetzij de netto verkoop oppervlakenorm bereikt werd, hetzij de bruto gebouwde oppervlakenorm.<sup>29</sup>

In het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp van de oude Handelsvestigingenwet was te lezen dat de oppervlakten van de verschillende verdiepingen waaruit een gebouw bestaat, dienden samengeteld te worden.<sup>30</sup>

In rechtsleer en rechtspraak werd het begrip “bruto gebouwde oppervlakte” in de loop der jaren verder uitgediept.

De bruto gebouwde oppervlakte betrof de “gebouwde” oppervlakte die gebruikt werd of *kon* worden gebruikt voor handelsdoeleinden. Hiertoe behoorden zowel de leegstaande ruimtes binnen een gebouw als de effectief voor handelsdoeleinden aangewende handelsoppervlakte, die onder meer de netto verkoopoppervlakte, de werkplaatsen, de technische en de sociale ruimten omvatten.<sup>31</sup>

Het Hof van Beroep te Antwerpen bevestigde in een belangwekkend arrest dat de bruto gebouwde oppervlakte moest worden omschreven in functie van het gebouw en niet in functie van het gedeelte van het gebouw dat effectief voor het betreffende handelspand wordt aangewend.<sup>32</sup> Dat impliceerde normaliter dat niet aan de verplichting van een sociaal-economische machtiging kon worden ontkomen wanneer een gebouw met een bruto gebouwde oppervlakte, die de voorgeschreven maximumnorm overschreed, werd onderverdeeld in meerdere loten, waarbij muren werden opgetrokken en aldus de voorgenomen activiteiten binnen een geringere oppervlakte werden gevoerd.<sup>33</sup> De omstandigheid dat de exploitant niet de eigenaar of huurder is van het gedeelte van het gebouw

<sup>28</sup> Lees o.m. over dit begrip: D. VAN HEUVEN en S. RONSE, “Het begrip bruto gebouwde oppervlakte in de Handelsvestigingswet”, *R.W.* 2003-2004, 472-473, noot onder Corr. Veurne 11 oktober 2002.

<sup>29</sup> Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, 18 mei 1979, geciteerd door B. PAQUES, “Chronique de jurisprudence: loi du 29 juin 1975 aux implantations commerciales”, *Amén.* 1992, 139. Zie tevens: L. VERMEIRE, “De socio-economische vergunning in het kader van de wet van 29 juni 1975 en in de rechtspraak van de Raad van State”, in P. FLAMEY (ed.), *De vergunning van handelsvestigingen*, Gent, Larcier, 2006, 61-62 (en in het bijzonder voetnoot 189).

<sup>30</sup> Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, 27 januari 1975, *Parl. St.* Senaat 1974-1975, 584/1, 18.

<sup>31</sup> B. PAQUES, “Chronique de jurisprudence: loi du 29 juin 1975 aux implantations commerciales”, *Amén.* 1992, 139-140.

<sup>32</sup> Antwerpen 13 juni 1984, *T.B.H.* 1985, 468. Voor andere voorbeelden: “B. PAQUES, Chronique de jurisprudence: Loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales”, *Amén.* 1992, 139-140.

<sup>33</sup> P. DEVROEDE en M. FLAMEE, *Handboek Belgisch economisch recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1988, 135.

waardoor de bruto gebouwde oppervlakte de wettelijke norm overschrijdt, was irrelevant.<sup>34</sup>

Het Sociaal-Economisch Comité, hierin bijgetreden door de Raad van State<sup>35</sup>, rekende een openluchtparking, de opritten en de bijhorende nutsvoorzieningen daarentegen in beginsel niet mee tot de "bruto gebouwde oppervlakte", en dit omdat hierop in beginsel geen rechtstreekse commerciële activiteiten konden worden ontplooid en omdat deze infrastructuur niet onontbeerlijk was voor de exploitatie van het kleinhandelsbedrijf.<sup>36</sup> Naar analogie werd dit principe ook toegepast op dakparkings en hun opritten.<sup>37</sup>

Tenslotte kan gewezen worden op het arrest van het Arbitragehof van 3 december 1998, waarin geoordeeld werd dat het feit dat de exploitant van een handelszaak waarvan de netto verkoopoppervlakte 400 m<sup>2</sup> of minder bedraagt en die is gevestigd in een gebouw met een bruto gebouwde oppervlakte van ten hoogste 600 m<sup>2</sup>, geen sociaal-economische machtiging behoeft, terwijl de exploitant van een handelszaak waarvan de netto verkoopoppervlakte eveneens 400 m<sup>2</sup> of minder bedraagt, doch die is gevestigd in een gebouw met een bruto gebouwde oppervlakte van meer dan 600 m<sup>2</sup>, wel een sociaal-economische machtiging nodig heeft, geen schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zo kon, aldus het Arbitragehof, een in tijd gespreide opdeling en inrichting van handelsexploitaties in eenzelfde gebouw waarvan de bruto gebouwde oppervlakte de maximumnorm overschrijdt, worden verhinderd.<sup>38</sup> Aldus doorstond de dubbele drempel van de netto verkoopoppervlakte en de bruto gebouwde oppervlakte de toets van het Arbitragehof.

In het voorontwerp van wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen was een begrip "bruto bebouwde<sup>39</sup> oppervlakte" opgenomen, zijnde de oppervlakte van het gebouw, muren inbegrepen, met uitzondering van de oppervlakten die geen betrekking hebben op het ontwerp van handelsvestiging en het winkelwagenvak en de fietsenstalling.<sup>40</sup> Dit begrip, met bijgaande definitie, werd uiteindelijk niet weerhouden in de nieuwe wet.

De definitie van de bruto gebouwde oppervlakte blijft enige relevantie vertonen doordat het nog altijd als norm kan gehanteerd worden in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en beleidsdocumenten.

---

<sup>34</sup> Vz. Kh. Tongeren 27 april 1989, geciteerd door B. PAQUES, « Chronique de jurisprudence: Loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales », *Amén.* 1992, 139.

<sup>35</sup> R.v.St., Van de Velde e.a., nr. 50.582, 6 december 1994.

<sup>36</sup> B. PAQUES, "Chronique de jurisprudence: Loi du 29 juin 1975 aux implantations commerciales", *Amén.* 1992, 139.

<sup>37</sup> Vr. en Antw. Senaat 1986-87, 11 augustus 1987, 2802-03 (Vr. nr. 126 MEYNTJENS); Vr. en Antw. Kamer 1986-87, 12 mei 1987, 2643-44 (Vr. nr. 33 ANNEMANS).

<sup>38</sup> Arbitragehof, nr. 123/98, 3 december 1998, overweging B.4.1., *Cah. dr. immo.* 1999, afl. 2, 13, noot P. LEVERT.

<sup>39</sup> En dus niet: "gebouwde".

<sup>40</sup> Artikel 2 § 1, 4° van het voorontwerp van wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen, *Parl. St.* Kamer 2003-2004, nr. 1035/001, 17.

### 5.2.1.3 Criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij de samenstelling van het sociaal-economisch dossier en bij het onderzoek van de aanvraag om een sociaal-economische vergunning

#### a) Vier wettelijke criteria

In de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen<sup>41</sup> is zelf bepaald aan welke criteria een aanvraag om een sociaal-economische vergunning moet worden getoetst:

- **Ruimtelijke ligging van de handelsvestiging (zie verder)**
- **De belangen van de consumenten:** de demografische dynamiek, de beschrijving van de inbreng van de nieuwe vestiging op het vlak van assortiment en prijsniveau, het verzorgingsgebied dat de handelsvestiging wil beslaan in verhouding tot de verzorgingsgebieden van de bestaande nabije handelskernen, de bereikbaarheid van de nieuwe vestiging via het bestaande openbaar vervoer en via individuele vervoermiddelen, de duurzame invloed op de prijzen, de verruiming van de keuzemogelijkheid van de consument.
- **De invloed van het project op de werkgelegenheid:** de verwachtingen betreffende de creatie van bruto werkgelegenheid door de nieuwe handelsvestiging, per categorie en op korte, middellange en lange termijn, de verhouding van de creatie van de bruto werkgelegenheid evenals het netto saldo van de werkgelegenheid op korte termijn, de voorstelling van het beleid van de nieuwe handelsvestiging op het vlak van de kwaliteit van de werkgelegenheid het of de betrokken paritaire comités in het kader van de kwaliteit van de arbeidsplaatsen.
- **De weerslag van het project op de bestaande handel:** de marktpositie op het vlak van de verzorgingsgebieden, het verlies of de versterking van de aantrekkelijkheid van de stadskern, de mogelijke positieve of negatieve gevolgen op structureel vlak voor de bestaande nabijgelegen handelskernen, het evenwicht en de complementariteit tussen de kleine en grote distributie.

Middels het K.B. van 22 februari 2005 tot verduidelijking van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestigingen en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier<sup>42</sup>, heeft de Koning de vier wettelijke criteria verduidelijkt met diverse 'elementen', waaronder "**de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging**".

In de Memorie van toelichting bij de nieuwe wet wordt dit criterium als volgt omschreven<sup>43</sup>:

*"Bestaat er een voldoende verband tussen enerzijds de omvang en het type van het ontworpen verkooppunt en, anderzijds de plaats van de gemeente op wier*

<sup>41</sup> Artikel 7 § 2, W.V.H.

<sup>42</sup> B.S. 28 februari 2005.

<sup>43</sup> Memorie van toelichting, Parl. St. Kamer 2003-2004, nr. 1035/001, 11.

*grondgebied de handelsvestiging wordt ontworpen in het stedenet, haar omvang en het demografisch gewicht van haar hinterland? Is de ontworpen vestiging derwijze opgevat dat zij een functioneel evenwicht bevordert tussen de periferie en de bestaande handelscentra?"*

In zijn advies<sup>44</sup> van 24 februari 2004 stelde de afdeling Wetgeving van de Raad van State niettemin dat het niet duidelijk is wat met het eerste criterium precies wordt bedoeld.<sup>45</sup> Wel duidelijk is het, aldus de Raad van State, dat het niet kan gaan om de stedenbouw en de ruimtelijke ordening en meer in het bijzonder de bodembestemmingsvoorschriften in ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvoor de gewesten immers exclusief bevoegd zijn.

Vandaar ook dat de Raad van State niet kon instemmen met het initieel aan hem voorgelegd ontwerp van uitvoeringsbesluit, waarin als "element" tot verduidelijking van het eerste criterium werd aangeduid, de mate waarin het ontwerp van handelsvestiging aansluit bij de bestaande voorschriften op gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk vlak en met name *de bestemming van de grond*. Op dit punt ging, aldus de Raad van State, de oorspronkelijk ontworpen regeling de bevoegdheid van de federale overheid te buiten.<sup>46</sup>

Dit belet niet dat het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie niet aarzelt om in de modelformulieren SE.1 en SE.2 navraag te doen over de "bestemming van het gebied volgens het gewestplan".<sup>47</sup> Enkel al deze vraag tot informatie is risicovol. Het in rekening brengen van de planologische toestand van een site bij het oordeel over een aanvraag tot sociaal-economische vergunning kan o.i. leiden tot de onwettigheid van deze beslissing.

In het uitvoeringsbesluit van 22 februari 2005<sup>48</sup> wordt bepaald dat bij de beoordeling van het eerste criterium "onder meer" volgende elementen in overweging kunnen worden genomen:

*De inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon.*

Dit element is niet erg duidelijk.

Spontaan zou men kunnen denken dat onder *plaatselijke ontwikkelingsprojecten*<sup>49</sup> moet verstaan worden, de planologische opties in de gemeentelijke en de provinciale structuurplannen<sup>50</sup> (en in mindere mate het

<sup>44</sup> Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, nr. 36.479/1, 24 februari 2004, *Parl.St.* Kamer 2003-2004, nr. 1035/001, 32.

<sup>45</sup> Gelet op die onduidelijkheid was het, aldus de Raad van State, niet mogelijk om uitsluitel te geven over de bevoegdheid van de federale overheid terzake. F. JUDO ("De Handelsvestigingenwet en de bevoegdheidskwestie", in P. FLAMEY (ed.), *De vergunning van handelsvestigingen*, Gent, Larcier, 2006, 163-164) stelt dat de regelgeving inzake handelsvestigingen kan omschreven worden als "een niet-stedenbouwkundige vorm van ruimtelijke ordening". Het resultaat is, aldus deze auteur, op zijn zachtst gezegd verwarrend.

<sup>46</sup> Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, nr. 38.026/1, 27 januari 2005, *niet gepubliceerd*.

<sup>47</sup> Deze informatie wordt ook opgenomen in de "technische steekkaart" (zie hoger, nr. 82).

<sup>48</sup> Artikel 2 van het K.B. 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.

<sup>49</sup> De definitie in het *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal van Dale*, namelijk een project, plan in een ontwikkelingsland, dat met hulp van ontwikkelingswerkers gerealiseerd wordt, is niet dienstig.

<sup>50</sup> Zie in het bijzonder de verklaring van de bevoegde Minister in de Senaat dat de gemeente rekening moet houden met de gemeentelijke structuurplannen, verankerd in het provinciaal structuurplan, dat op zijn beurt verankerd is het gewestelijk ruimtelijk structuurplan (*Parl. St.* Senaat 2003-2004, nr. 3-816/3, 15-16).

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen), waarin inderdaad soms gedetailleerde perspectieven worden vastgelegd voor de ontwikkeling van (concentraties van) handelsvestigingen. In een structuurplan kan interessante informatie aanwezig zijn die de gemeente, het NSECD en het ICD toelaten om de ruimtelijke ligging vanuit een sociaal-economische benadering in kaart te brengen. Men kan zich niet voorstellen dat het de colleges van burgemeester en schepenen en het Interministerieel Comité voor de Distributie wél toegelaten zou zijn om een ruimtelijke structuurplan "as such" in te roepen om een vergunningsaanvraag te weigeren, terwijl dit niet kan met ruimtelijke uitvoeringsplannen.<sup>51</sup> Dit is des te meer het geval nu naar Vlaams recht de structuurplannen niet bindend zijn voor particulieren.<sup>52</sup>

Wat dan wel te verstaan onder dit element? Het begrip "plaatselijk ontwikkelingsproject" of "projet local de développement" is een begrip dat bekend is in het decreet van 25 maart 2004 van het Waalse Gewest betreffende de erkenning van en de toekenning van subsidies aan de plaatselijke ontwikkelingsagentschappen.<sup>53</sup> Het betreft een document voor de sturing en de strategische programmering van de duurzame ontwikkeling van een gemeente of van op sociaal-economisch vlak verenigde gemeenten, voortvloeiende uit het overleg tussen de plaatselijke actoren (de overheden, de privé-sector, het verenigingsleven en de inwoners), verwezenlijkt op grond van de studie over de troeven, de zwakke punten, de kansen en de gevaren, en de daaruit voortvloeiende globale diagnose voor het grondgebied van de betrokken gemeente(n).<sup>54</sup> Dergelijke plaatselijke ontwikkelingsprojecten zijn - onder deze benaming alvast - in de andere gewesten, waaronder het Vlaamse Gewest, niet bestaande. In het Brussel Hoofdstedelijk Gewest is er wel een Gewestelijk Ontwikkelingsplan van 12 september 2002.<sup>55</sup> Een strategisch oriënteringsplan dat de ontwikkelingsdoelstellingen en -prioriteiten van het gewest bepaalt, met inbegrip van de handel. Het heeft enkel een indicatieve waarde. Verder kan men zich voorstellen dat een ontwerp van handelsvestiging wordt getoetst aan een provinciaal sociaal-economisch ontwikkelingsplan<sup>56</sup>, aan de commercieel-strategische plannen<sup>57</sup> die sommige Vlaamse gemeenten hebben opgemaakt in het kader van het zgn. "Mercuriusproject" ter stimulering van de centrumontwikkeling<sup>58</sup> of aan vergelijkbare sociaal-economische beleidsdocumenten. Of dergelijke toets toelaat om een aanvraag te weigeren, is twijfelachtig.

Ook het begrip *stedenpatroon* - in het Frans "modèle urbain" - is op zich nietszeggend.<sup>59</sup> Het kan gerelateerd te worden aan de zgn. hiërarchie van de

<sup>51</sup> In dezelfde zin: G. PITTELJON, *Lokale Economie*, V.V.S.G. en Politeia, losbladig, april 2005, nr. 6.1, p. 66.

<sup>52</sup> Artikel 19 § 6 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (B.S. 8 juni 1999); R.v.St. Haviland, nr. 90.722, 8 november 2000, T.R.O.S. 2001, 63, noot W. VANDEVYVERE

<sup>53</sup> B.S. 28 april 2004.

<sup>54</sup> Zie artikel 2, 3° van dit decreet

<sup>55</sup> B.S. 15 oktober 2002.

<sup>56</sup> Bijvoorbeeld het sociaal-economisch ontwikkelingsplan van de provincie Vlaams-Brabant.

<sup>57</sup> Bijvoorbeeld het commercieel-strategische plan van de stad Gent.

<sup>58</sup> In 1997 lanceerde de Vlaamse regering het Fonds voor binnenstedelijke commerciële centra waardoor de subsidiëring van strategisch-commerciële plannen in 22 centrumsteden. Op het internet is een overzicht gepubliceerd van de resultaten van het "Mercuriusproject" door het vroegere departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw (zie de zoektermen Mercuriusproject + EWBL).

<sup>59</sup> In het *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal van Dale* is het begrip niet eens opgenomen. Het woord levert bij een zoektocht op internet enkele "hits" op, o.m. in het provinciaal structuurplan West-Vlaanderen. Een zoektocht naar het begrip "modèle urbain" levert meer "hits" op. Een eenduidige definitie wordt daardoor onmogelijk.

gemeenten.<sup>60</sup> Op deze wijze wordt nagegaan of er een voldoende verband tussen, enerzijds, de omvang en het type van de ontworpen handelsvestiging en, anderzijds, de plaats van de gemeente op wier grondgebied de handelsvestiging wordt ontworpen in het stedennet, haar omvang en het demografische gewicht van haar hinterland.

Onderzocht moet worden of de ontworpen handelsvestiging derwijze opgevat is dat zij een "functioneel evenwicht" bevordert tussen de periferie en de bestaande handelscentra. De meest delicate aanvragen om een sociaal-economische vergunning betreffen ontegensprekelijk deze voor handelsvestigingen in de periferie. Vaak wordt aangenomen dat perifere handelsvestigingen per definitie nadelig zijn voor de bestaande handelszaken in het centrum van steden en gemeenten. De Raad van State heeft nochtans recent geoordeeld dat het niet (per definitie) tegenstrijdig is om te oordelen dat een winkelcentrum aan de rand van een stad kan bijdragen tot een heropleving van het stadscentrum en dat het succes van de nieuwe winkels op de bestaande handelszaken kan afstralen.<sup>61</sup>

De zorg over het effect van de ontworpen handelsvestiging op de bestaande handelszaken wordt nogmaals ontmoet in het vierde criterium.

*Het effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit<sup>62</sup>, meer bepaald het gebruik van de ruimte en de verkeersveiligheid.*

Duurzame mobiliteit is een onderdeel van het begrip "duurzame ontwikkeling", zijnde een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.<sup>63</sup> Daarbij wordt een evenwicht gezocht tussen economische, sociale en ecologische belangen op korte én op lange termijn. Een duurzame mobiliteit beoogt zodoende aan de actuele mobiliteitsbehoeften te voldoen, zonder de mobiliteitsbehoeften en de ruimtelijke behoeften van toekomstige generaties in het gedrang te brengen. Het is dan ook geen toeval dat het Mobiliteitsplan Vlaanderen als ondertitel draagt "Naar een duurzame mobiliteit in Vlaanderen".<sup>64</sup>

In de marktstudie, die moet gevoegd worden bij de aanvraag om een sociaal-economische vergunning, moet onderzocht worden of het ontwerp van handelsvestiging beantwoordt aan de doelstellingen van duurzame mobiliteit voor wat betreft de bereikbaarheid, de vervoerstromen (bv. toelieferingen buiten de openingsuren) en de parkeerfaciliteiten (o.m. fietsstallingen, aantal parkeerplaatsen in verhouding met de grootte, het type en de bezoekfrequentie van de ontworpen handelsvestiging). Een mobiliteitsstudie kan soms aangewezen en zelfs noodzakelijk zijn.

---

<sup>60</sup> Zie E. VANHECKE, "Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België", *Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, 1998/3, 45-76. In deze studie worden steden en gemeenten gerangschikt op hun uitrustingsgraad, onder meer op basis van de detailhandelsfunctie.

<sup>61</sup> R.v.St., Vantomme e.a., nr. 124.251, 16 oktober 2003.

<sup>62</sup> Een voorstel om de mobiliteitsproblematiek als afzonderlijk criterium aan te duiden (Amendement nr. 4 van kamerlid M. GERKENS, *Parl. St.* Kamer 2003-2004, nr. 1035/002, 3) werd verworpen, nadat de minister repliceerde dat de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging als criterium ook het mobiliteitsvraagstuk omvat (*Parl. St.* Kamer 2003-2004, nr. 1035/0010, 4).

<sup>63</sup> De oorsprong van dit begrip bevindt zich in het zogenaamde Brundtland-rapport van de Verenigde Naties.

<sup>64</sup> Het ontwerp mobiliteitsplan Vlaanderen, daterend van juni 2001, kan geconsulteerd worden op [www.mobielvlaanderen.be](http://www.mobielvlaanderen.be).

Twee aspecten van duurzame mobiliteit worden in de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen specifiek onder de aandacht gebracht, namelijk enerzijds een zuinig gebruik van de ruimte en anderzijds de verkeersveiligheid.

Een zuinig gebruik van de ruimte betekent dat matig en rationeel wordt omgesprongen met de beschikbare ruimte, bijvoorbeeld door de parking<sup>65</sup> in een leegstaand gebouw in te richten of door gemeenschappelijke op- en afritten en parkeerplaatsen<sup>66</sup>.

Het begrip "verkeersveiligheid" spreekt voor zich. Het ontwerp van handelsvestiging dat een gevaar voor de verkeersveiligheid betekent, zal op dit element negatief scoren.

Samengevat dienen een aantal vragen ontmoet te worden inzake het effect van een voorgenomen inplanting inzake mobiliteit. Kan de bestaande wegenis de bijkomende verkeersdruk, veroorzaakt door de ontworpen handelsvestiging verdragen? Kan de handelsvestiging op een verkeersveilige wijze worden ontsloten tot de openbare wegenis? Dreigt er geen verkeersprobleem te ontstaan, op korte of op lange termijn, tengevolge van de voorgenomen inplanting? Wordt er op een rationele wijze omgesprongen met de ruimte noodzakelijk voor de toegankelijkheid van de handelsvestiging?

De Koning beoogde ook in het ontworpen uitvoeringsbesluit het vervuiliingsaspect van de mobiliteitsproblematiek aan bod te brengen. De Raad van State oordeelde evenwel dat daardoor een bevoegdheidsterrein van de gewesten zou betreden worden.<sup>67</sup> Is dit echter niet het geval is voor de gehele mobiliteitstoets?

Nog dit. Diegenen die moeten oordelen over een aanvraag om een sociaal-economische vergunning zijn gebonden door de keuze van de vestigingsplaats door de aanvrager. Zij kunnen deze plaats niets ambtshalve vervangen door een ander plaats.<sup>68</sup> Indien zij de ligging van de ontworpen handelsvestiging onaanvaardbaar vinden, dan hebben zij geen andere keuze dan de aanvraag negatief te adviseren of te weigeren.

## **b) Kan met andere criteria elementen rekening gehouden worden, bijvoorbeeld met planologische voorschriften bij het verlenen van een sociaal-economische vergunning?**

De hamvraag is: kunnen of moeten het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie, het college van burgemeester en schepenen en het Interministerieel Comité voor de Distributie rekening houden met planologische voorschriften in aanlegplannen of ruimtelijke uitvoeringsplannen, dan wel met planologische opties in structuurplannen?

De Afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft het antwoord gegeven voor wat betreft het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie: dit

---

<sup>65</sup> En waarom niet de gehele handelsvestiging?

<sup>66</sup> Bijvoorbeeld door het gebruik van leegstaande gebouwen voor parkings.

<sup>67</sup> Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State dd. 27 januari 2005, nr. 38.026/1, *niet gepubliceerd* (met verwijzing naar artikel 6 §1, II, 1<sup>o</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen).

<sup>68</sup> R.v.St., Vantomme e.a., nr. 124.251, 16 oktober 2003.



Comité mag geen rekening houden met andere elementen, dan deze aangereikt door de Koning in het K.B. van 22 februari 2005 tot verduidelijking van de criteria waarmede rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestigingen en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier.<sup>69</sup>

Na afweging van de pro's en contra's<sup>70</sup> zijn wij, voorlopig de mening toegedaan dat bij de beoordeling van een aanvraag om een sociaal-economische vergunning *geen rekening mag gehouden worden met (bindende) bodembestemmingsvoorschriften in een aanleg- of uitvoeringsplan*, ook niet door het college van burgemeester en schepenen of Interministerieel Comité. Dit geldt in elk geval voor wat betreft de planologische opties, opgenomen in een structuurplan. Bijkomende criteria of elementen betrekken bij de beoordeling van een sociaal-economisch dossier, zoals planologische voorschriften, kan immers de wettigheid van het advies en/of de beslissing op de helling zetten.<sup>71</sup>

Enkel de toekomst – dit is, na het oordeel van de Raad van State - zal uitwijzen of het risico mag genomen worden om met de bodembestemming rekening te houden in een advies of beslissing over een sociaal-economische vergunning.

Met de bodembestemming moet vanzelfsprekend wél rekening gehouden worden bij de aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning voor dezelfde handelsvestiging.

#### 5.2.1.4 Procedures tot het bekomen van een sociaal-economische vergunning

Samengevat bestaan er hiernavolgende procedures tot het bekomen van een sociaal-economische vergunning.

- *de procedure bij kleine handelsvestigingen met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m<sup>2</sup> tot en met 1000 m<sup>2</sup>*

Onthouden moet worden dat de procedure geheel voor het college van burgemeester en schepenen gevoerd wordt, dat geen advies wordt ingewonnen van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie, dat niet voorzien wordt dat de aanvrager gehoord wordt.

<sup>69</sup> Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, 27 januari 2005, nr. 38.026/1, *niet gepubliceerd*.

<sup>70</sup> *Pro*: de uitspraken van de minister tijdens de parlementaire voorbereidingen, waarbij herhaaldelijk werd gesteld dat het college ook andere juridische en feitelijke overwegingen kan aanvoeren die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening en meer nog, dat de gemeente zelfs verplicht is rekening te houden met gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen; het respect waartoe overheden voor elkaar wetgeving gehouden zijn, met inbegrip van de ruimtelijke ordeningsreglementering.

*Contra*: het bewust schrappen van de band tussen de stedenbouwkundige en de sociaal-economische vergunning in de nieuwe wet, waar deze band wel bestond onder de oude Handelsvestigingenwet; de hardnekkigheid waarmee de Raad van State in diverse adviezen elk spoor naar een planologische toets heeft willen wissen; de bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening die te onderscheiden is van deze inzake handelsvestigingen; de invloed die kan uitgeoefend worden op het handhavingsbeleid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening, door het oordeel over de bestemmingsconformiteit in een sociaal-economische vergunning; de omstandigheid dat een verklaring bij de vereenvoudigde procedure om redenen 'ten gronde', zoals bestemmingsvoorschriften, niet kan geweigerd worden; artikel 7, § 2, 2e lid W.V.H. dat de Koning, en enkel de Koning, toelaat om de wettelijke criteria aan te vullen en te verduidelijken.

<sup>71</sup> Anders: T. EYSKENS, " De doorwerking van de planologische toets in het kader van de beslissing over de socio-economische vergunningsaanvraag: een analyse", *T.R.O.S.* 2006, 192-206.

- *de procedure bij grote handelsvestigingen met een netto handelsoppervlakte van meer dan 1000 m<sup>2</sup>*

Van belang is dat in deze procedure de beslissing nog steeds wordt genomen door het college van burgemeester en schepenen, maar dat er verplicht advies is van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie. Dit advies is niet bindend. Anders dan voor het college van burgemeester en schepenen is er hier wel een wettelijk voorgeschreven hoorrecht.

In deze procedure moet nog het onderscheid gemaakt worden tussen:

- handelsvestigingen met een netto handelsoppervlakte van meer dan 1000 m<sup>2</sup> tot en met 2000 m<sup>2</sup> alwaar er geen inspraak is van de aangrenzende gemeenten;
- handelsvestigingen met een netto handelsoppervlakte van meer dan 2000 m<sup>2</sup>, alwaar er wél inspraak is van de aangrenzende gemeenten.

Opgemerkt wordt dat in het NSECD twee vertegenwoordigers van de gewesten (of hun plaatsvervangers) zetelen.<sup>72</sup> Inmiddels hebben alle gewesten hun eerste werkende en plaatsvervangende leden in het NSECD aangewezen.<sup>73</sup> Merkwaardig en voor kritiek vatbaar is dat daarbij ambtenaren vanuit de gewestelijke administraties bevoegd voor ruimtelijke ordening werden benoemd.

- *de beroepsprocedure bij kleine en grote handelsvestigingen*

Deze beroepsprocedure wordt gevoerd bij het Interministerieel Comité voor de Distributie. Dit Comité bestaat thans uit vijf leden (ministers), waaronder de minister voor Economie van het gewest waar de handelsvestiging gepland is, of diens afgevaardigde.<sup>74</sup>

- *de vereenvoudigde procedure bij beperkte uitbreidingsprojecten en bij sommige verhuizingen van bestaande, vergunde handelsvestigingen*

Het gaat in wezen om een meldingsprocedure die zijn onderworpen aan een *voorafgaande verklaring*.

---

<sup>72</sup> Artikel 4 § 2, 2° W.V.H.

<sup>73</sup> Zie het K.B. van 14 maart 2005 tot aanduiding van de leden van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie (B.S. 16 maart 2005, zoals aangevuld en gewijzigd met K.B. van 7 april 2005, B.S. 11 april 2005, en met erratum eveneens in het B.S. van 11 april 2005).

<sup>74</sup> Artikel 11, § 1, tweede lid W.V.H. De vertegenwoordiging van de gewesten in het Interministerieel Comité voor de Distributie kan, aldus de afdeling Wetgeving van de Raad van State (advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, nr. 36.479/1, 24 februari 2004, *Parl. St. Kamer* 2003-2004, nr. 1035/001, 35) louter facultatief zijn.

### 5.2.1.5 Verhouding van de sociaal-economische vergunning tegenover de stedenbouwkundige vergunning

De reglementeringen inzake de ruimtelijke ordening en de stedenbouw enerzijds en de handelsvestigingen anderzijds hebben een eigen bestaan.<sup>75</sup>

De administratieve politie die bevoegd is voor de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning hoort onderscheiden te worden van de sociaal-economische politie die bevoegd is voor de vergunning om handelsvestigingen neer te zetten. Beide vormen van politiebevoegdheid streven onderscheiden doeleinden na in verschillende domeinen en behoren tot onderscheiden administratieve overheden, met uitzondering van het college van burgemeester en schepenen. Er bestaat zodoende geen enkele tegenstrijdigheid tussen een beslissing waarbij een bouwwerk wordt toegestaan en aanvaardbaar wordt geacht van stedenbouwkundig oogpunt, en een beslissing waarbij de vestiging geweigerd wordt van een of meerdere kleinhandelsbedrijven in dit bouwwerk omdat deze ongunstige gevolgen zouden hebben op de bestaande economische activiteiten en op de sociale situatie.<sup>76</sup>

In de oude Handelsvestigingenwet was er meer dan alleen een parallellisme tussen de beide procedures. Er was zelfs een formele koppeling van de sociaal-economische en de stedenbouwkundige vergunning.<sup>77</sup>

Artikel 2 van de Wet 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen regelde de verhouding tussen de stedenbouwkundige vergunning en de sociaal-economische machtiging als volgt:

*"De ontwerpen van handelsvestiging, bedoeld in artikel 1 §1, a zijn onderworpen aan een machtiging verleend door het college van burgemeester en schepenen, hetzij voor het gebruiken van de bouwvergunning afgegeven overeenkomstig de bepalingen van de wetgeving op de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, hetzij voor het uitvoeren van ontwerpen wanneer geen afgifte van bouwvergunning vereist is".*

In het bekende arrest "Masurel" stelde de Raad van State dat een sociaal-economische machtiging slechts mag verleend worden *nadat* de stedenbouwkundige vergunning voor de realisatie van de handelsvestiging is afgegeven<sup>78</sup> Deze theorie vond ruime steun vond in de rechtsleer.<sup>79</sup> In het latere

<sup>75</sup> Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, *Parl. St. Senaat 1974-1975*, nr. 584/1, 17. Zie ook: R.v.St., nv ITM Belgium, nr. 97.612, 10 juli 2001, waarin de Raad van State stelt dat de overheid, die moet oordelen over een aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning, zich geen vragen moet stellen over de economische impact van de bedrijvigheid op andere economische actoren (arrest genuanceerd becommentarieerd door: M. DELNOY, "Section 3. Urbanisme et autres polices. Relations avec le permis socio-économique", in *Chronique du droit à l'usage du notariat*, Brussel, Larcier, 1 april 2004, 290-291).

<sup>76</sup> R.v.St., bvba Adrimax en NV Adrimax, nr. 90.571, 26 oktober 2000.

<sup>77</sup> Lees voor een zeer uitgebreide toelichting van deze problematiek: L. VERMEIRE, "De socio-economische vergunning in het kader van de wet van 29 juni 1975 en in de rechtspraak van de Raad van State", in P. FLAMEY (ed.), *De vergunning van handelsvestigingen*, Gent, Larcier, 2006, 114-134. Zie tevens: K. PEETERMANS, "Interactie tussen stedenbouwkundige vergunning en handelsvestigingsmachtiging", *TOGOR* 2002, 8-12; M. SCHURMANS, "Het zakelijk karakter van de handelsvestigingsvergunning", *R.A.B.G.* 2006, 457-466, noot onder Gent 7 juni 2004.

<sup>78</sup> Zie in het bijzonder het principearrest: R.v.St., Masurel, nr. 22.775, 17 december 1982. Zie tevens: R.v.St., Masurel, nr. 27.372, 14 januari 1987; R.v.St., Du Moulin, nr. 34.313, 9 maart 1990; R.v.St., Van De Velde, e.a., nr. 50.582, 6 december 1994; R.v.St., Mannekens, nr. 80.599, 2 juni 1999. De koppeling en de dwingende tijdsorde gold natuurlijk enkel voor de infrastructuur die een sociaal-economische machtiging behoeft (R.v.St., Van De Velde e.a., nr. 50.582, 6 december 1994).

<sup>79</sup> B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Gent, C.D.P.K., 2000, 231; J. DE SURAY, *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, t. II, Brussel, Bruylant, 1989, 324; P. DE februari 2010 99

arrest "Somville" oordeelde de administratieve rechter dat de stedenbouwkundige vergunning de (behandeling door het Sociaal-Economisch Comité van de) *aanvraag* om een sociaal-economische machtiging moest voorafgaan.<sup>80</sup>

De laatste jaren kwam er steeds meer kritiek op deze leer.<sup>81</sup> De Nederlandstalige kamer van de Raad van State besliste hierop in het arrest "Onis" dat de stedenbouwkundige vergunning weliswaar niet kan worden *gebruikt* vooraleer een sociaal-economische machtiging is verkregen, doch dat de door de verzoekende partij geponeerde chronologie - eerst de stedenbouwkundige vergunning, pas dan de machtiging - geen steun lijkt<sup>82</sup> te vinden in artikel 2 van de Handelsvestigingenwet.<sup>83</sup>

De Franstalige rechtspraak volgde echter niet.<sup>84</sup> De nieuwe wet schaft de formele band af tussen de stedenbouwkundige vergunning en de sociaal-economische vergunningen.<sup>85</sup> De dwingende tijdsorde die, volgens bepaalde rechtspraak (de zgn "Masurel-leer"), bestond tussen de stedenbouwkundige vergunning en de sociaal-economische vergunning, is daardoor geheel is komen te vervallen.

Het is echter niet omdat de formele band tussen de sociaal-economische vergunning en de stedenbouwkundige vergunning is weggefallen, dat er in het geheel geen band meer bestaat. Niets belet dat de stedenbouwkundige en de sociaal-economische vergunning gelijktijdig aangevraagd worden. Hierdoor wordt de totale looptijd van de procedures ingeperkt, wat een sterke vereenvoudiging betekent.<sup>86</sup> Integendeel, in de meeste gevallen zal een ontwerp van handelsvestiging ook een bouwwerk, een verbouwwerk of een functiewijziging vergen die ook vergunningsplichtig is in het kader van de stedenbouwreglementering.

---

VROEDE en M. FLAMEE, *Handboek Belgisch Economisch Recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1988, 135; F. HAUMONT, "Urbanisme", in X. (ed.), *Rép. Not.*, t. XIV, , Brussel, Larcier, 1987, 438-439; B. PAQUES, "Chronique de jurisprudence: Loi de 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales", *Amén.* 1992, 142-143; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, 289.

<sup>80</sup> R.v.St., Somville, nr. 69.703, 20 november 1997, *Amén.* 1998, 210, kritische noot P. LEVERT.

<sup>81</sup> D. VAN HEUVEN en S. RONSE, "Is er een dwingende tijdsorde tussen de stedenbouwkundige vergunning en de sociaal-economische machtiging? Een standpunt", *TOGOR* 2000, 73-86; D. VAN HEUVEN en S. RONSE, "Is er een dwingende tijdsorde tussen de stedenbouwkundige vergunning en de sociaal-economische machtiging? Eindelijk klaarheid", *TOGOR* 2000, 169-171, noot onder R.v.St., nr. 85.640, 28 februari 2000; D. VAN HEUVEN en S. RONSE, "Is er een dwingende tijdsorde tussen de stedenbouwkundige vergunning en de sociaal-economische machtiging? Een never-ending story", *TOGOR* 2001, 178-179, noot onder R.v.St., nr. 96.355, 12 juni 2001; K. PEETERMANS, "Interactie tussen stedenbouwkundige vergunning en handelsvestigingsmachtiging", *TOGOR* 2002, 2-13; L. VERMEIRE, "De socio-economische vergunning in het kader van de wet van 29 juni 1975 en in de rechtspraak van de Raad van State", in P. FLAMEY (ed.), *De vergunning van handelsvestigingen*, Gent, Larcier, 2006, 122-134; M. SCHURMANS, "Het zakelijk karakter van de handelsvestigingsvergunning", *R.A.B.G.* 2006, 457-466, noot onder Gent 7 juni 2004.

<sup>82</sup> Het betreft hier een uitspraak in het kader van het administratief kort geding. Vandaar wellicht de voorzichtige formulering door de Raad van State.

<sup>83</sup> R.v.St., Onis, nr. 85.640, 28 februari 2000, *T.R.O.S.* 2000, 167, noot D. VAN HEUVEN en S. RONSE; *Amén.* 2000, 230, noot F. BOON.

<sup>84</sup> R.v.St., sprl M.S.M., nr 96.355, 12 juni 2001, *TOGOR* 2001, 178, noot D. VAN HEUVEN en S. RONSE; R.v.St., sa Aldi Gembloux, nr. 124.572, 23 oktober 2003.

<sup>85</sup> Dit niettegenstaande hiernavolgend antwoord van de minister op de vraag van kamerlid De Meyer of het juist is dat zolang een beroep loopt i.v.m. een stedenbouwkundige vergunning, er geen beslissing wordt genomen over de sociaal-economische vergunning: "De minister antwoordt dat het comité inderdaad geen uitspraak zal doen over de sociaal-economische vergunning omdat het dossier niet volledig is" (*Parl. St.* Kamer 2003-2004, nr. 1035/007, 21). Het betreft niet de eerste contradictie in de parlementaire voorbereidingen (N. VAN DAMME, "La loi du 13 août relative à l'autorisation d'implantations commerciales: le renouveau d'une législation en declin?", *T. Aann.* 2006, 229 die stelt dat er maar duidelijkheid kan komen door een koninklijk besluit dat de samenstelling van het sociaal-economisch dossier bepaalt).

<sup>86</sup> Een opschorting van de vervalregeling tot het afleveren van de bouwvergunning zou een welgekomen aanvulling zijn, aldus FEDIS (P. HAEGEMAN, *Parl. St.* Kamer 2003-2004, nr. 1035/007, 49). Van dergelijke opschorting is er op heden in het Vlaamse Gewest zeker geen sprake (R.v.St., sa Gembloux, nr. 124.572, 23 oktober 2003).

Niets belet dat de aanvrager van een sociaal-economische vergunning daarover wordt geïnformeerd, hetzij in de begeleidende brief bij deze vergunning, hetzij in de vergunning zelf. Integendeel! Een formele koppeling, in die zin dat de sociaal-economische vergunning in het dispositief van de vergunningsbeslissing slechts uitvoerbaar wordt gesteld op voorwaarde dat een sociaal-economische machtiging wordt bekomen, lijkt daarentegen riskant.

Hetzelfde geldt voor de stedenbouwkundige vergunning. Niets belet dat de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning n.a.v. zijn vergunningsaanvraag wordt ingelicht van de noodzaak tevens een sociaal-economische vergunning te bekomen. Een echte koppeling, in die zin dat de stedenbouwkundige vergunning in het dispositief van de vergunningsbeslissing slechts uitvoerbaar wordt gesteld op voorwaarde dat een sociaal-economische vergunning wordt bekomen, lijkt evenzeer riskant.

De band tussen beide vergunningen zal vooral afgedwongen kunnen worden door een efficiënt handhavingsbeleid.

Hij die enkele beschikt over een sociaal-economische vergunning en begint te bouwen zonder stedenbouwkundige vergunning, waar dit nochtans nodig is, of begint te exploiteren, waar een stedenbouwkundige functiewijziging zich opdringt, zal stilgelegd kunnen worden op grond van de stedenbouwreglementering.<sup>87</sup>

Maar ook hij die beschikt over een stedenbouwkundige vergunning en begint te bouwen zonder sociaal-economische vergunning, waar dit nochtans nodig is, kan in beginsel stilgelegd worden op grond van de nieuwe wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen.<sup>88</sup> In beginsel, omdat het enige toetsingscriterium bij de handhaving deze is van de netto handelsoppervlakte, terwijl deze niet steeds transparant wordt gesteld in de stedenbouwkundige vergunning. In deze mag gerekend worden op wijsheid in hoofde van de ambtenaren van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling en van de rechters. Op die manier moet het risico van een voldongenfeitenpolitiek gerelativeerd worden.<sup>89</sup>

### 5.2.2 Over de stedenbouwkundige vergunbaarheid van grootschalige detailhandel in het ruimtelijke ordeningsrecht van het Vlaamse gewest

Hoger werd reeds gezegd dat voor de meeste ontwerpen van handelsvestigingen, niet enkel een sociaal-economische vergunning vereist is, maar tevens een stedenbouwkundige vergunning.

De aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning zal getoetst worden *ten eerste* aan de planologische voorschriften in gewestplannen, algemene plannen van aanleg, bijzondere plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen, *ten*

---

<sup>87</sup> In dezelfde zin: M. BOSMANS, "Vormen de wetgeving inzake ruimtelijke ordening en het milieurecht hinderpalen bij de oprichting en de exploitatie van grote winkelpanden?", in X., *Liber Amicorum Paul De Vroede*, 1994, 134.

<sup>88</sup> Zie tevens 26 november 2001, *J.T.* 2002, 437 waarbij het Hof de overeenkomst strekkende tot de bouw van een handelsvestiging zonder sociaal-economische vergunning strijdig acht met de openbare orde.

<sup>89</sup> D. VAN HEUVEN en S. RONSE, "Is er een dwingende tijdsorde tussen de stedenbouwkundige vergunning en de sociaal-economische machtiging? Een standpunt", *TOGOR* 2000, 85. Zie over de vrees voor dergelijke voldongenfeitenpolitiek: kamerlid T. PIETERS, *Parl. St.* Kamer 2003-2004, nr. 1035/007 en P. FLAMEY en P.J. VERVOORT, "De wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen. Een eerste juridische analyse", in P. FLAMEY (ed.), *De vergunning van handelsvestigingen*, Gent, Larcier, 2006, 30-31.

*tweede* aan de voorschriften van verkavelingsvergunningen, *ten derde* aan de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen en *ten slotte* aan de goede plaatselijke ordening.

### 5.2.2.1 Planologische toets

De aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van of het verbouwen tot een handelsvestiging moeten een planologische toets ondergaan.<sup>90</sup>

Is er een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dan wel een algemeen of bijzonder plan van aanleg, dan zal de aanvrager kennis moeten nemen van de specifieke bestemmingsvoorschriften in genoemde plannen. Deze kunnen steeds geconsulteerd worden bij de gemeentelijke stedenbouwkundige diensten.

#### a) Gewestplannen

Wat nu de ontwerpen van handelsvestigingen betreft, waarvoor enkel de voorschriften van een gewestplan gelden, kan verwezen worden naar het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en naar de rechtspraak desbetreffend.

Samengevat kan gesteld worden dat een handelsvestiging in principe mogelijk is binnen een **woongebied**.<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup> Handelsvestigingen horen in het geheel niet thuis in **industriegebied**<sup>93</sup>, in **agraris gebied** of in een ruimtelijk kwetsbaar gebied. **Dienstverleningsgebieden**, daarentegen, zijn precies bestemd voor grootwinkelbedrijven, waarvan de verzorgende functie verder reikt dan de buurt.<sup>94</sup> Een vergunningsplichtige handelsvestiging in gebouwen opgericht voor het gebruik of de uitbating door de overheid of in opdracht ervan, lijkt mogelijk in

<sup>90</sup> Ook de loutere functiewijziging tot winkel is stedenbouwkundig vergunningsplichtig (Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone).

<sup>91</sup> R.v.St., Nihart, nr. 59.004, 5 april 1996.

<sup>92</sup> Zie hierover R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, 2004, 126-127 en B. BOUCKAERT en *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, in *Collectie Publiek Recht*, Brugge, Vanden Broele, 57. Dikwijls zullen grootschalige handelsgehelen daarom niet inpasbaar zijn in woongebied: R.v.St., Cetrano, nr. 45.336, 17 december 1993 en nr. 53.221, 10 mei 1995; R.v.St., Defays, nr. 45.338, 17 december 1993 en nr. 49.947, 26 oktober 1994. Anders: R.v.St., De Leeuw, nr. 47.721, 2 juni 1994 *T.M.R.*, 1995, 20, kritische noot R. VEKEMAN; R.v.St. en de diverse arresten waarnaar L. VERMEIRE ("De socio-economische vergunning in het kader van de wet van 29 juni 1975 en in de rechtspraak van de Raad van State", in P. FLAMEY (ed.), *De vergunning van handelsvestigingen*, Gent, Larcier, 2006, 137, in het bijzonder voetnoot 365) verwijst.

<sup>93</sup> Zie bv. R.v.St., Vervack, nr. 18.616, 7 december 1977; R.v.St. vzw NCMV e.a., nr. 21.417, 1 oktober 1981 en R.v.St. vzw Association des commerçants et industriels de Couvin, nr. 29.255, 29 januari 1988 en nr. 30.865, 23 september 1988; R.v.St. nv Meubelcentrale Heylen, nr. 24.940, 21 december 1984 en nr. 25.858, 14 november 1985. Zie ook T. DEWAELE, "De stedenbouwkundige en milieuvergunning voor zonevrije bedrijven: een status questionis", in GHYSELS, J. en FLAMEY, P; (eds.), *"Zonevrije bedrijven"*, Mechelen, Kluwer, 2004, 68-69. Een niet gepubliceerde, andersluidende omzendbrief van 3 januari 1993 werd formeel opgeheven door de omzendbrief van 4 april 1996.

<sup>94</sup> R.v.St., Van de Velde, nr. 50.582, 6 december 1994; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, 137. Terecht merken R. BOUCKAERT en T. DEWAELE op dat op de gewestplannen veel te weinig dienstverleningsgebieden zijn ingekleurd (*Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, in *Collectie Publiek Recht*, Brugge, Vanden Broele, 80).

een gebied voor **gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen**.<sup>95</sup>

Artikel 6 van het Besluit van de Vlaamse regering dd. 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone maakt een omvorming van bijvoorbeeld industrieel gebouw naar handelszaak mogelijk, in industriegebied, voor zover in de onmiddellijke omgeving reeds dergelijke vergunde functies voorkomen en voor zover in het betreffende bedrijventerrein reeds tal van vergunde winkels, kantoren en dienstfuncties aanwezig zijn.

Deze bepaling luidt als volgt:

Met toepassing van artikel 145bis § 2, van het decreet kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1. het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een industriegebied in de ruime zin;
2. in de ruimere omgeving van het gebouw of gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie "handel, horeca, kantoorfunctie of diensten";
3. indien op het industriegebied in kwestie meer dan drie bedrijven gevestigd zijn, dan hebben minstens 50 % van de bedrijven van dat industriegebied reeds een vergunde hoofdfunctie "handel, horeca, kantoorfunctie of diensten";
4. de nieuwe functie behoort tot de functiecategorie "handel, horeca, kantoorfunctie of diensten".

Volgens het verslag aan de Vlaamse regering werd gebracht aan kleinhandelslinten langs sommige wegen, die gelegen zijn in KMO-zone, bedrijventerreinen met een gevarieerde vergunde invulling, KMO-zones met een beperkte oppervlakte in functie van één of enkele kleine bedrijven volledig omgeven door een woongebied. Om een ruimtelijk aanvaardbare functiewijziging in deze laatste kleine KMO-zones mogelijk te maken, is de voorwaarde zoals gesteld in art 6 – 3° slechts van toepassing op bedrijventerreinen met meer dan 3 bedrijven. Een voorbeeld van een aanvaardbare functiewijziging: een ambachtelijk bedrijf in industriegebied tussen bestaande vergunde handelszaken wordt omgevormd naar winkel. Een niet vergunbaar voorbeeld: ambachtelijk bedrijf op volwaardig industrieterrein zonder wordt omgevormd naar handelszaak.

## **b) Ruimtelijke uitvoeringsplannen**

Er bestaan ook type-bestemmingsvoorschriften in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals vastgelegd in het Besluit van de Vlaamse Regering dd.

---

<sup>95</sup> T. EYSKENS, "De doorwerking van de planologische toets in het kader van de beslissing over de sociaal-economische vergunningsaanvraag: een analyse", *T.R.O.S.* 2006, 206

11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en diens bijlage.

Grootschalige kleinhandel wordt enkel toegelaten in woongebied en in een specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel, maar niet in een gemengd regionaal bedrijventerrein, een specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren, een specifiek regionaal bedrijventerrein voor wetenschapspark, een specifiek regionaal bedrijventerrein voor transport, distributie en logistiek, een specifiek regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven, een regionaal bedrijventerrein voor agro-industrie (waarbij wordt opgemerkt dat tuincentra als kleinhandel te beschouwen zijn en er dus niet thuishoren), een gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen.

In de bijlage van het besluit van 11 april 2008 komt ook een **definitie** voor van **"Grootschalige kleinhandel"**:

*"Grootschalige kleinhandel is distribuerende handel die zich richt op de verkoop van producten (inclusief diensten) aan eindgebruikers (vb tuincentra) De richtwaarde is een minimale omvang van 1000 m<sup>2</sup> bruto bebouwd oppervlak per winkel.*

*Daaronder worden eveneens begrepen, de complementaire kleinschalige voorzieningen op voorwaarde dat ze maximaal 15% van de gebouwenoppervlakte uitmaken. Het gaat hier over de typische winkels in de inkom van, in of in de onmiddellijke buurt van een supermarkt zoals krantenwinkels, slagerij,"*

#### 5.2.2.2 Structuurplannen

Anders dan de aanleg- en de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zijn de structuurplannen niet tot de burger, maar enkel tot de overheid gericht. Vandaar dat artikel 19 § 6 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalt dat de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor stedenbouwkundige – en verkavelingsaanvragen of voor stedenbouwkundige attesten.<sup>96</sup>

#### **a) Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen**

In het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen is de toekomstvisie over de kleinhandel in dit gewest als volgt beschreven<sup>97</sup>:

*"Alsmaar meer winkels wijken uit naar kruispunten en invalswegen in de suburbane gebieden. Shoppingscentra worden ingeplant los van kernen. Vestigingen van KMO's en baanwinkels groeien uit tot linten.*

*De kleinhandel moet echter een wezenlijk deel uitmaken van het functioneren van het stedelijk gebied. Kleinhandel is immers bij uitstek een stedelijke functie. De verweving van de kleinhandel met andere functies is essentieel.*

<sup>96</sup> Zie hierover B. BOUCKAERT en T. DEWAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, in *Collectie Publiek Recht*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 156-157 en R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, 32-34.

<sup>97</sup> p.363.



*Kleinhandelslinten kunnen moeilijk deel uitmaken van een gewenste ruimtelijke structuur waarin gedeconcentreerde bundeling en verweving van functies voorop staat. Er wordt geopteerd om de bestaande kleinhandelslinten en -concentraties vast te stellen, beter te structureren en de uitgroei ervan te stoppen.*

*Voor de ruimtelijke herstructurering van bestaande kleinhandelslinten en -concentraties en voor de inplanting van nieuwe kleinhandelszaken worden volgende ontwikkelingsperspectieven gesteld:*

*- Binnen ieder stedelijk gebied of kern van het buitengebied worden op het niveau van de betrokken kern interessante locatievoorwaarden gecreëerd voor de inplanting van kleinhandel. De bereikbaarheid en de leefbaarheid van het stedelijk gebied of kern van het buitengebied als geheel moeten voorop staan. In de afbakeningsplannen voor de stedelijke gebieden worden geschikte locaties aangeboden voor verkeersgenererende activiteiten waaronder de baanwinkels, shoppingcentra, enz.*

*- Handelszaken die behoefte hebben aan een grotere verkooppervlakte kunnen geconcentreerd worden op specifieke terreinen, met name de kleinhandelszones. Deze locaties worden gesitueerd binnen de stedelijke gebieden en de economische knooppunten, op goed ontsloten plaatsen (ook voor collectief vervoer). De oppervlakte en de uitrusting is afhankelijk van het belang van het stedelijk gebied en het economisch knooppunt. Deze locaties kunnen ook een onderdeel vormen van een groter bedrijventerrein maar worden naar de toekomst toe ingericht als een kleinhandelszone. In de groot- en regionaalstedelijke gebieden zal het Vlaamse Gewest bij de afbakening van het stedelijk gebied de nodige ontwikkelingsperspectieven aangeven en eventueel kleinhandelszones aanduiden. In de kleinstedelijke gebieden zal de provincie bij de afbakening van het stedelijk gebied de nodige ontwikkelingsperspectieven aangeven en eventueel kleinhandelszones aanduiden.*

*- Op bedrijventerreinen die niet als kleinhandelszone zijn aangewezen is in principe geen kleinhandel toegestaan. Aangegeven moet worden onder welke omstandigheden een kleinhandelsactiviteit die complementair is aan een economische functie (be- of verwerking) aanvaardbaar is.*

*- Langs verbindingswegen en op knooppunten van verbindingswegen buiten kernen van het buitengebied en buiten de stedelijke gebieden worden, conform het ruimtelijk principe van de gedeconcentreerde bundeling, geen nieuwe ruimtelijk geïsoleerde, kleinhandelsbedrijven ingeplant.*

*- Voor kleinhandelslinten en -concentraties die structuurloos gegroeid zijn langs verkeerswegen dit zowel in stedelijke gebieden, in stedelijke netwerken of zelfs in het buitengebied is een ruimtelijke herstructurering via inrichting van essentieel belang. Onder ruimtelijk herstructureren wordt verstaan het verbeteren van de bestaande ruimtelijke samenhang en relaties tussen de kleinhandelsvestigingen en met de omgeving, het verhogen van de verkeersleefbaarheid, de verkeersveiligheid en interne verkeersorganisatie en de ontsluiting (o.m. parkeren) en het creëren van een hogere beeldwaarde of imago van het kleinhandelslinten of -concentraties en de omgeving.*

*- De bestaande, verspreide inplantingen worden geval per geval behandeld."*

## Definitie "Kleinhandel"

*"Kleinhandel wordt hier gehanteerd als de economische functie die verwijst naar kleinhandelsbedrijvigheid of kleinhandelsactiviteiten. Het Koninklijk Besluit van 31 augustus 1964 tot vaststelling van de lijst van de in het handelsregister te vermelden handelsbedrijvigheden bepaalt dat als kleinhandelsbedrijvigheid wordt beschouwd "het wederverkopen op gewone wijze in eigen naam en voor eigen rekening, van goederen aan verbruikers en kleine gebruikers, zonder deze goederen behandelingen te doen ondergaan dan die welke in de handel gebruikelijk zijn." De kleinhandel kan zich als functie ruimtelijk uitdrukken in verschillende types zoals winkels, baanwinkels, grootwarenhuizen, shoppingcentra, discounts... Het onderscheid in ruimtelijke types wordt onder meer bepaald door de ligging, het aangeboden assortiment, de vorm van beheer en het voorkomen."*

## Definitie "Kleinhandelszone"

*"Een kleinhandelszone is een specifiek regionaal bedrijventerrein dat uitsluitend wordt voorbehouden voor kleinhandelsbedrijvigheden."*

### 5.2.3 Over de milieuvergunbaarheid van grootschalige detailhandel in de VLAREM-reglementering van het Vlaams gewest

Benevens een sociaal-economische vergunning en een stedenbouwkundig vergunning, behoeven de meeste grootschalige kleinhandelsbedrijven eveneens een milieuvergunning (bijvoorbeeld voor airconditioning en toiletafvoer).

In het kader van het onderzoek van de milieuvergunningsaanvraag, moet overgegaan worden tot een planologische toets. De milieuvergunning zal moeten geweigerd worden indien de kleinhandelszaak planologisch niet gevestigd kan worden in het ene of andere bestemmingsgebied.

Gelet op de koppeling tussen de stedenbouwkundige en de milieuvergunning, kan een kleinhandelsbedrijf ook niet gebouwd worden zolang beide vergunningen niet voorhanden zijn.

## **5.3 Wat brengt de toekomst?**

### 5.3.1 Bedreigt de Bolkesteinrichtlijn de federale handelsvestigingswet?

De **Dienstenrichtlijn** – ook wel de Bolkesteinrichtlijn genoemd – schept een rechtskader om de belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten in de Europese Unie op te heffen en een echte interne dienstenmarkt tegen 2010 tot stand te brengen. De richtlijn wil eveneens de beperkingen op de vrijheid van vestiging terugschroeven, zodat de dienstverrichters zich gemakkelijker in een andere lidstaat kunnen vestigen. Tegelijk wordt via de richtlijn ook uitvoering gegeven aan het recht op vrije dienstverrichting.

De richtlijn treedt in werking op 28 december 2009. Voordien moeten de lidstaten alle belemmeringen inzake vestiging, vrij verkeer en dienstenkwaliteit in hun

nationale wetgeving wegnemen. Zij moeten ook hun formaliteiten vereenvoudigen aangaande de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten en ervoor zorgen dat die formaliteiten elektronisch en via één-loket kunnen worden vervuld. In dit licht moet er een screening gebeuren van alle Belgische regelgeving die een invloed uitoefent op de dienstverlening.

Eén van de regelgevingen die ongetwijfeld onderworpen wordt of moet worden aan een screening ten opzichte van de Dienstenrichtlijn is de **wet betreffende de vergunning van de handelsvestigingen van 13 augustus 2004**.

Het leidt volgens ons nauwelijks twijfel dat de Handelsvestigingenwet moet beschouwd worden als een "vergunningstelsel" in de zin van de Dienstenrichtlijn. Een vergunningstelsel is elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. De distributieverkoop, met inbegrip van de detailverkoop van goederen en diensten vormt ontegensprekelijk een dienst. Aldus is de sociaal-economische vergunning o.i. te beschouwen als een vergunningstelsel waaraan dienstverleners onderworpen zijn.

De vraag stelt zich of de wet zoals zij vandaag bestaat al dan niet verenigbaar is met de Dienstenrichtlijn? Het antwoord op deze vraag zou wel eens **negatief** kunnen zijn.

In artikel 9.1 van de Dienstenrichtlijn wordt als basisbeginsel gesteld dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk mogen stellen van het vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter
- de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang
- het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

Het is duidelijk dat de Handelsvestigingenwet een correctie op de marktwerking impliceert. Het is zodoende niet zomaar uitgemaakt dat de behoefte aan een sociaal-economische vergunning in de ogen van "Europa" zomaar gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

Volgens het Hof van Justitie vormen volksgezondheid, consumentenbescherming, diergezondheid en bescherming van het stedelijk milieu dwingende redenen van algemeen belang. Geeft de Handelsvestigingenwet hoofdzakelijk bescherming aan de consumenten of toch aan de bestaande kleinhandel?

Maar vooral artikel 14.5 en 14.6 van de Dienstenrichtlijn kunnen de Handelsvestigingenwet parten spelen:

- Artikel 14.5 verbiedt in beginsel economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvaart bestaat, van een beoordeling van de

mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning.

- Artikel 14.6 verbiedt dan weer de directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers, ook binnen raadgevende organen, bij de verlening van vergunningen of bij andere besluiten van de bevoegde instanties. Uitzondering op dit verbod vormen de beroepsorden en de beroepsverenigingen of andere organisaties die in de hoedanigheid van bevoegde instantie optreden.

Wat artikel 14.5 van de Dienstenrichtlijn betreft is het niet moeilijk om te veronderstellen dat de criteria en elementen waaraan een aanvraag om een sociaal-economische vergunning wordt getoetst, onder grote druk komen te staan.

De betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers in de adviesverlening van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie kan mogelijk wél opgevangen worden onder de beschermende paraplu van de "beroepsvereniging". De voorlopig nog Belgische, federale wet betreffende de vergunning van de handelsvestigingen is een buitenbeentje in Europees verband. Misschien zal binnenkort al blijken dat de regionalisering van deze materie een maat voor niets is, namelijk indien de materie zelf (met name het stelsel van de sociaal-economische vergunning) zelf de toets van de Dienstenrichtlijn niet doorstaat.

In het kader van deze studie werd contact opgenomen met de federale overheid. Naar verluidt zou een voorontwerp van wetsvoorstel voorliggen waarbij zonder meer de afschaffing wordt vooropgesteld van de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen.

Er is echter een andere piste in de running, waarbij de economische toets niet meer gebeurt op het microniveau (het niveau van de individuele winkel of shoppingcentrum), maar wel op een macroniveau. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan het inbrengen van economische en sociale criteria in de planologische bestemmingsvoorschriften. Op het eerste zicht is dergelijke piste niet noodzakelijk incompatibel met de Dienstenrichtlijn, tenminste niet in de mate via bestemmingsvoorschriften geen individuele situaties worden gestuurd.

### 5.3.2 Binnenkort een regionalisering van de handelsvestigingenwet?

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de hervorming der instellingen bepaalt op dit ogenblik dat enkel de federale overheid bevoegd is voor "*de vestigingvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme*". Heel concreet betekent dit dat het enkel aan de federale wetgever is om de regels inzake handelsvestigingen vast te stellen.

Tijdens de totstandkoming van wat uiteindelijk de nieuwe wet betreffende de vergunning van de handelsvestigingen van 13 augustus 2004 zou worden, kwam de vraag naar voor of de bevoegdheid voor het afleveren van vergunningen voor handelsvestigingen al dan niet moest overgedragen worden aan de gewesten. Zulks wordt ten andere voorgesteld in het regeerakkoord van de Vlaamse

regering 2004-2009. Dit belette de federale wetgever niet om een nieuwe federale wet tot stand te brengen.

Schijnbaar is met de nieuwe wet het bevoegdheidsdebat niet definitief afgesloten, derwijze dat bij een volgende ronde in de staatshervorming de regionalisering van deze aangelegenheid opnieuw op het programma kan staan.<sup>98</sup>

Op 26 februari 2008 verspreidde het persbureau Belga het bericht dat een akkoord werd bereikt binnen de "Raad van Wijzen" om de handelsvestigingenwet naar de regio's over te hevelen. Daarover zou een ruime politieke consensus bestaan. Dit kan niet verwonderen. De raakvlakken tussen de handelsvestigingenwet en gewestelijke materies, in het bijzonder deze van de ruimtelijke ordening, zijn aanzienlijk. In het voorstel van de "Raad van Wijzen" wordt het als volgt verwoord:

*"De regionalisering van het beleid inzake handelsvestigingen maakt deel uit van een betere homogenisering van de bevoegdheden, omdat ze de gewesten zal toelaten een eigen geïntegreerd beleid te voeren ten aanzien van de detailhandel en de distributiesector, samenhangend met de instrumenten van de ruimtelijke ordening".*

In het voorstel van 26 februari wordt uitvoerig ingegaan op projecten van handelsvestigingen in het grensgebied van een ander gewest. In dat geval zou er een overlegprocedure moeten gevoerd worden tussen de betrokken gewesten die beëindigd wordt op het ogenblik dat een proces-verbaal wordt opgesteld waaruit blijkt dat er een akkoord is of dat geen akkoord kan gevonden worden. Zolang wordt de vergunningsprocedure geschorst, met dien verstande dat de schorsingstermijn maximaal twee maanden bedraagt. Indien de aangrenzende gewesten niet vragen om overleg, bedraagt de schorsingstermijn slechts één maand. Deze regeling zou dan bovenop de bestaande regeling voor aangrenzende gemeenten komen. Nu reeds is in artikel 5 van de wet van 13 augustus 2004 voorzien dat het college van de burgemeesters en schepenen van de aangrenzende gemeenten worden betrokken in de procedure van een ontwerp van handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte van meer dan 2000 m<sup>2</sup>.

---

<sup>98</sup> In dezelfde zin kamerlid M. DE MEYER, *Parl. St. Kamer 2003-2004*, nr. 1035/007, 8 en F. JUDO, "De Handelsvestigingenwet en de bevoegdheidskwestie", in P. FLAMEY (ed.), *De vergunning van handelsvestigingen*, Gent, Larcier, 2006, 169. De regionaliseringsoptie werd door de federale minister tijdens de parlementaire voorbereidingen van de nieuwe wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen niet tegengesproken. Het feit dat de regionalisering van het bevoegdheidsdomein is ingeschreven in de Vlaamse formatie-nota is echter geen reden om het wetgevend proces op federaal niveau stop te zetten, aldus de minister. Het zal toch nog een hele tijd duren vooraleer dit zal geregionaliseerd worden. Aangezien de modernisering van de huidige wet dringend nodig is, kan, aldus nog steeds de minister, hier niet op gewacht worden (*Parl. St. Kamer 2003-2004*, nr. 1035/7, 20; *Parl. St. Senaat 2003-2004*, nr. 3-816/3, 16-17). Zie ook de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening D. VAN MECHELEN op interpellatie van Vlaams parlementslid V. DUA (Verslag van de vergadering dd. 14 april 2005 van de Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed, [www.vlaams.parlement.be](http://www.vlaams.parlement.be)) en, van dezelfde minister, de "Beleidsbrief Ruimtelijke Ordening/Onroerend Erfgoed. Beleidsprioriteiten 2006-2007", *St. VI. Parl. 2006-2007*, nr. 967/1, 42. Nu een nieuwe grondwetsherziening effectief voor de deur staat, komt het onderwerp van de regionalisering van de handelsvestigingsregulering terug opzetten: (FEDIS Verkiezingsmemorandum, 13 maart 2007, [www.fedis.be](http://www.fedis.be) waarbij deze beroepsvereniging zich stellig verzet tegen de regionalisering die drie wetten i.p.v. één wet zou opleveren; J. JACOBY, "Centres commerciaux: un million de m<sup>2</sup> annoncé", *Immo Trends-Tendances* 12 april 2007, 68, met verwijzing naar uitspraken van diverse verantwoordelijken van het Waalse Gewest); Voorstel van K. BULTINCK e.a. tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen met het oog op de regionalisering van het handelsvestigingenbeleid, *Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2623/001; Voorstel van A. VAN DERMPERSCH e.a. tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen met het oog op de regionalisering van de vestigingsvoorwaarden, *Parl. St. Senaat 2006-2007*, nr. 3-1931/.

### 5.3.3 Impact van het herziene decreet ruimtelijke ordening?

De Vlaamse stedenbouwwetgeving wordt op 1 september 2009 drastisch gewijzigd. Op eerste zicht is er geen bijzondere impact van de nieuwe regelgeving op de grootschalige detailhandel.

De zonevreemdheidsregelingen, zijnde de regelingen waardoor kan afgeweken worden van de planologische bestemmingsvoorschriften, worden uitgebreid van gewestplannen tot RUP's en BPA's.

### 5.3.4 Sturingsmogelijkheden vanuit het Grond- en Pandenbeleid.

Het Decreet Grond- en Pandenbeleid van 27 maart 2009 is niet primair gericht op het de beleidsuitvoering en de sturing van grootschalige kleinhandelsactiviteiten. Desondanks biedt het wel een extra mogelijkheid sturend op te treden naar de ontwikkeling van grootschalige kleinhandelsprojecten, naast de bestaande publiek- en privaatrechtelijke instrumenten.

Het onderdeel Activeringsprojecten (Boek 3, hfdst. 1), geeft initiatiefnemers extra ondersteuning vanuit de Vlaamse Overheid op het gebied van prioriteitsrecht, subsidie-enveloppes en procedureafstemming. Dit is gericht op 'complexe en grootschalige ruimtelijke projecten die kaderen binnen de doelstellingen van de structuurplanning, structureel ingrijpen op het sociaal, economisch, cultureel en ruimtelijk functioneren van een buurt, een wijk, een stadsdeel of een gebied, en de hefboom vormen voor nieuwe ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen'.

Het instrument Activeringsprojecten zal echter primair gericht zijn op de herontwikkeling van een gebied als zodanig, en slechts effect hebben op een grootschalige detailhandelsontwikkeling, indien deze als een (economische) hefboom zal dienen voor een veel bredere (multifunctionele) ontwikkeling.

Een uitvoeringsbesluit in dit kader nog niet beschikbaar en goedgekeurd.

## 6 CONCLUSIES VANUIT DE ANALYSE

Aan de hand van de analyse van het ruimtelijk beleid, de insteek van de marktpartijen en een juridische analyse van de vigerende wetgeving die betrekking heeft op de grootschalige detailhandel, presenteren we hieronder een aantal geïntegreerde conclusies.

### 6.1 Vraag-aanbodssituatie in de grootschalige detailhandel in de periode 2002-2008

#### Vraagontwikkeling in de grootschalige detailhandel

Deze periode kende een sterke dynamiek gestuwd door een economische hoogconjunctuur. Met een totale aangroei van 760.000m<sup>2</sup> (+20%) van zowel groot- als kleinschalige detailhandel is deze periode gekenmerkt door:

- Een uitbreiding van de handelskernen
- Overstap naar buitenstedelijk en omgekeerd
- Korter bij de consument
- Diversificatie van het aanbod
- Vraag naar grotere oppervlakten per pand
- Vraag naar meer buitenstedelijke gestructureerde winkelconcentraties
- Beperkte toevoeging leisure aan shopping
- Meer combinaties van bestemmingen en multifunctionele ontwikkelingen

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot vele initiatieven vanuit de markt, waarop de publieke sector als geheel, en hierbinnen de verschillende publieke actoren individueel, elk op hun eigen manier zijn omgegaan.

#### Effecten van de vraagontwikkeling op het ruimtelijk beleid en in het bijzonder de Ruimtelijke structuurplannen

We hebben gezien dat het gevoerde ruimtelijk beleid, de beleidsmatige beoordeling van voorstellen en de vergunningstechnische behandeling (vooral het competentievraagstuk) slechts moeizaam met de voorgaande dynamiek om kon gaan.

Vanuit het RSV is geen duidelijke visie of richtlijnen opgenomen die op deze ontwikkelingen inspeelden, hetgeen vervolgens de beoordeling van voorstellen bemoeilijkte en ook de doorvertaling in andere structuurplannen beperkte.

Uit de analyse van de structuurplannen op Provinciaal en gemeentelijk niveau blijkt verder dat de thematiek overal wel aan bod komt, maar dat er tussen de provincies nauwelijks tot geen onderlinge afstemming bestaat inzake de omschrijving van het onderzoeksobject. Er wordt wel gerefereerd naar de begrippen 'kleinhandel' en 'grote kleinhandelszaken' in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, maar de provincies geven aan de ruimtelijke vertaling van het onderzoeksobject een eigen invulling. De criteria verschillen, de idee van concentratie komt wel overal terug. Ook de gebruikte typologieën worden vrijelijk gekozen door de lokale provinciale instanties. Uit de gesprekken blijkt bij de provincies de behoefte te bestaan aan een duidelijk en algemeen Vlaams referentiekader.

De analyse van de provinciale structuurplannen heeft bevestigd dat het aanbodbeleid met betrekking tot grootschalige detailhandel beperkt is. De focus ligt op plekken waar al een aanbod bestaat of al concentraties aanwezig zijn. De nadruk ligt bovendien op de inrichting van de betreffende plekken. Hier en daar kan dit aanbod nog worden uitgebreid, zij het in beperktere mate. Het betreft dan concentraties die aansluiten bij de stedelijke gebieden of, niet nader benoemd, plekken die in het stedelijk gebied zijn gelegen.

Voor de afwezigheid van een actief aanbodbeleid kunnen twee doorslaggevende redenen worden aangehaald:

1. Destijds werd ingeschat dat er geen behoefte inzake grootschalige detailhandel bestond;
2. De bezorgdheid inzake het economisch draagvlak van de lokale handelskernen en de leefbaarheid van bestaande kleinhandelszaken.

Daarnaast, prominent maar minder doorslaggevend, was er de bezorgdheid voor de verdere verlinting van het landschap buiten de stedelijke gebieden en het mogelijk stimulerende karakter van dergelijke locaties inzake het autogebruik. De keuze om ook locaties buiten de kernen toe te laten had onder andere te maken met het verkeersgenererende karakter van een aantal handelszaken en de conflictueuze situaties die hierdoor ontstaan in de kernen.

Voor het te ontwikkelen aanbodbeleid betekent een en ander dat de ruimtelijke wenselijkheden en onwenselijkheden beter gedefinieerd moeten worden, hierbij voor zover mogelijk rekening houdend met de vraagkarakteristieken. Ook is een meer uniforme vertaling ervan in de verschillende structuurplannen wenselijk.

### **De moeizame relaties tussen de Ruimtelijke structuurplannen en Ruimtelijke uitvoeringsplannen**

Op dit ogenblik zijn de eerste ruimtelijke uitvoeringsplannen gericht op de grootschalige kleinhandel goedgekeurd. Andere ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn in opmaak. Uit de analyse van een aantal van deze uitvoeringsplannen en uit de gesprekken blijkt dat, in de lijn van de ruimtelijke structuurplannen, de uitvoeringsplannen veelal tot doel hebben bestaande concentraties of geïsoleerde grootschalige detailhandels te structureren en/of rechtszekerheid te bieden.

Daarnaast blijkt dat bij de provincies andere beleidsthema's en de afbakening van de stedelijke gebieden hoger op de agenda staan of stonden. Soms wordt zelfs bewust gekozen om de problematiek van bestaande concentraties of de creatie van een bijkomend aanbod niet in een afbakeningsproces zelf mee te nemen



zodat dit het proces niet vertraagt. Elders blijkt evenwel ook dat de afwezigheid van initiatief door de provincie mee veroorzaakt wordt door onduidelijkheid of discussie over de taakverdeling terzake. Bovendien blijkt dat, al dan niet in de aanloop van een herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan, onderzoek is gevoerd of op stapel staat om de detailhandel te inventariseren en/of de problematiek in beeld te brengen.

Voor zover ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn opgemaakt, blijkt dat niet alle principes uit het ruimtelijk structuurplan even makkelijk te vertalen zijn naar het terrein. Bestaande eigendomsstructuren en lokale invullingen staan de gewenste inrichting soms in de weg. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een gezamenlijke ontsluiting in een bestaand lint.

Daarnaast constateren we dat het aantal opgemaakte specifieke bestemmingsplannen beperkt is (uitgezonderd voor grootschalige winkelconcentraties en grootschalige shoppingcentra). Dit heeft mede afstemming bemoeilijkt en versnippering bevorderd.

Voor het te ontwikkelen aanbodbeleid betekent een en ander dat het opmaken van een aanbodbeleid alleen niet voldoende zal zijn. Gelet op de Provinciale en lokale reflexen, kan een aanbodbeleid alleen slagen indien dit zich ook effectief doorvertaalt in uitvoeringsplannen en concrete projecten.

### **De invloed van het gevoerde beleid op de ontwikkeling van de grootschalige kleinhandel**

Ondanks de voorgaande beschreven situatie, zien we dat het aantal (nieuwe) grootschalige kleinhandelsprojecten die beleidsmatig of, bij onduidelijkheid hiervan, gevoelsmatig op niet gewenste plaatsen terecht zijn gekomen, zeer beperkt is. Vooral de reflex van lokale en provinciale bestuurders op de bescherming van hun kernwinkelgebieden en van de lokale ondernemers, alsmede de interpretatie van de publieke sector van het RSV ten behoeve van de provinciale en gemeentelijke structuurplannen/concrete projectvoorstellen en de vergunningverlening op het gebied van de grootschalige kleinhandel, heeft dit voorkomen.

De publieke sector heeft hierbij in toenemende mate goed gebruik gemaakt van de juridische instrumenten die zij beschikbaar hadden, zoals de sociaal-economische vergunning en de (P)RUP. Het blijken niet de juridische mogelijkheden van deze instrumenten te zijn die moeizame vertaling van de dynamiek in de markt naar de beleidsvorming en –uitvoering veroorzaken, maar eerder het gebruik en de invulling ervan door de betrokken beleidsmakers en –uitvoerders.

Dat neemt niet weg dat er een aantal aanpassingen in de beleidsinstrumentaria, waaronder in het RSV en in een afwegingskader, wenselijk zijn die gericht zijn op een betere aansluiting tussen de marktdynamiek en de publieke sturing ervan.

### **Toenemende publieke visievorming door middel van Commercieel strategische plannen**

Zoals ook geldt voor het opmaken en implementeren van een (aanbod)beleid op Vlaams niveau, dienen ook de andere beleidsniveaus een beleidskader te hebben op het gebied van (grootschalige) kleinhandel. Heel wat lokale overheden hebben in de voorbije periode zichtbare initiatieven genomen om niet alleen de

grootschalige detailhandel maar elke vorm van detailhandel te definiëren, te categoriseren en te structureren. Beleidsplannen vormen een aanzet tot permanente monitoring van de sector. Wie over de juiste data beschikt is in staat strategische beslissingen te nemen die niet alleen gedragen worden door de sector maar hen ook ten goede moeten komen.

Deze sturing wordt ingegeven door een ruimtelijk-economische bevoegdheid van steden en gemeenten voor hun lokale economie en eigen ruimtelijke ordening. Het doel hiervan is het in overeenstemming brengen van de ruimtelijke zonering met het RSV enerzijds. Anderzijds willen diezelfde (lagere) echelons de verankering van de lokale economie realiseren. Deze proactieve aanpak moet ervoor zorgen dat de werkgelegenheid binnen de gemeentelijke of stedelijke grenzen verzekerd blijft. Maar ook dat de financiële gezondheid van de lokale overheidsgedienst gegarandeerd wordt. Een verhoogde leefbaarheid binnen de vaak versnipperde ruimte in steden en gemeente is een derde belangrijke doelstelling.

Ondanks deze toe te juichen aanpak van lokale overheden zijn er negatieve kanten te bespeuren. Het protectionisme dat hierdoor ontstaat veroorzaakt een opbod aan projecten tussen regio's, gemeenten en steden. Het beleid is immers enkel van toepassing binnen de eigen gemeentelijke of stedelijke grenzen. Er is slechts uitzonderlijk afstemming met omliggende gemeenten of steden. Het gevaar voor de rechtsonzekerheid bij retailers en ontwikkelaars ontstaat wanneer projecten op een ongelijkmatige manier en op een ander tempo – in het beste geval – goedgekeurd worden.

Anderzijds wordt deze onzekerheid ook misbruikt door voornamelijk ontwikkelaars die met de nodige dosis opportunisme lobbyen bij verscheidene instanties en of diensten van verschillende overheden om zeker te zijn dat minstens één van hun projecten kan gerealiseerd worden.

Voor het op te maken afwegingskader geldt dat een verdere kennisvermeerdering en beleidsvorming gestimuleerd dient te worden. Het vertalen van een (aanbod) beleid op Vlaams niveau via alleen het ruimtelijk instrumentarium is niet voldoende; een gedragen beleidsvisie specifiek voor de (grootschalige) kleinhandel op alle beleidsniveaus is zeer gewenst.



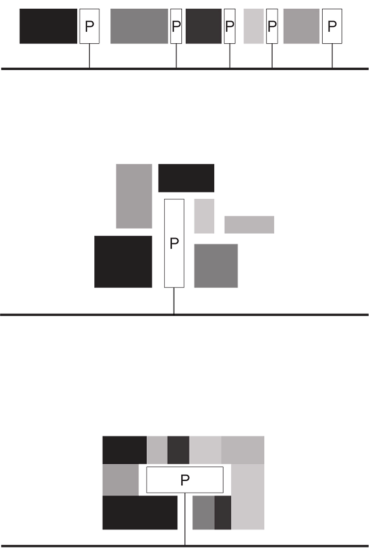
### **Definiëring en typologieën op het gebied van de grootschalige kleinhandel**

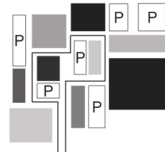
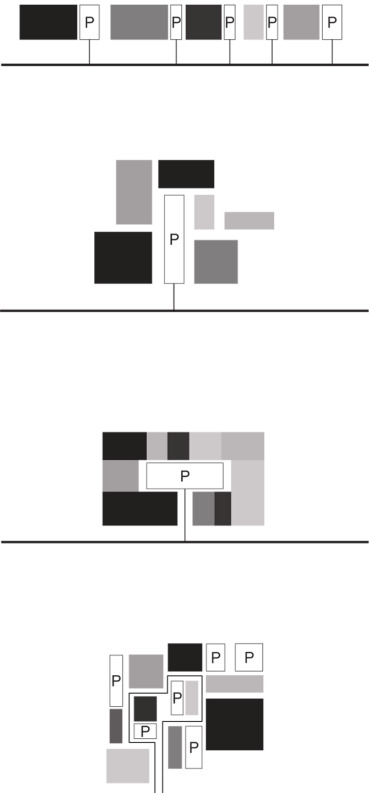

Wat de analyse scherp heeft gesteld is het gebruik van uiteenlopende definities voor het begrip 'grootschalige detailhandel' en de wijze waarop vanuit de verschillende invalshoeken (ruimtelijk, juridisch en markttechnisch) de indeling trachten te omschrijven. Dit gegeven bemoeilijkt vooral de communicatie tussen de publieke actoren en de afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus in beleidsplannen en publiekrechtelijke instrumenten. We stellen dan ook voor om de volgende definitie te hanteren voor de grootschalige detailhandel:


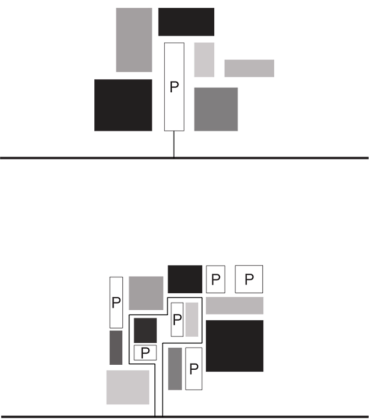
***Grootschalige detailhandel is een individuele distributie-eenheid groter dan 1.000m<sup>2</sup> BVO waarvan de activiteit bestaat uit het verkopen van producten (inclusief diensten) aan finale consumenten, in eigen naam en voor eigen rekening, zonder deze goederen andere behandelingen te doen ondergaan dan die welke in de handel gebruikelijk zijn, dan wel een cluster van groot- en/of kleinschalige detailhandel onder één dak waarbij het totaal groter is dan 5.000 m<sup>2</sup>.***

In de lijn van de uiteenlopende definities werd geen eensgezinde categorisering voor grootschalige detailhandel gevonden bij de geanalyseerde domeinen. We stellen dan ook voor te werken met de volgende typologie:

Tabel 20: samenvattende tabel

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Preferente locatie typologieën
<b>Winkel (grootschalig, solitair)</b> <b>1.000 – 5.000 m<sup>2</sup> BVO</b>		Historisch stadscentrum, Stads-kern, Dorps-kern, Periferie, 19e eeuwse radialen, Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen, Steenweglocatie, Stationsomgeving, Overige multimodale knooppunten, Toeristische netwerken, Open ruimte
<b>Winkel (grootschalig, solitair)</b> <b>&gt; 5.000 m<sup>2</sup> BVO</b>		Periferie, Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen, Steenweglocatie, Overige multimodale knooppunten, Toeristische netwerken, Open ruimte
<b>Winkelconcentratie grootschalig</b>		Periferie, Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen, Steenweglocatie, Stationsomgeving

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Preferente locatie typologieën
		
<b>Winkelconcentratie supergrootschalig</b>		Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen
<b>Shoppingcentra grootschalig</b>		Historisch stadscentrum, Stads kern, Periferie, Snelweglocatie, op- en afrittencomplexen, Steenweglocatie, Stationsomgeving

Functionele typologieën	Verschijningsvormen	Preferente locatie typologieën
<b>Shoppingcentra supergrootschalig</b>		Periferie, Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen
<b>Multifunctionele ontwikkeling</b>		Snelweglocatie, Op- en afrittencomplexen

Voorgaande type-indeling kan een algemene werking hebben in de (toekomstige) beleidsdocumenten waarin uitspraken worden gedaan op het gebied van grootschalige kleinhandel. In deel 2 van de studie zal worden aangegeven op welke wijze de toepassing hiervan bevorderd kan worden.

Echter, de mogelijkheid bestaat dat voor het afwegingskader nog een aangepaste typologie ontwikkeld wordt.

## 6.2 Verwachte ontwikkelingen van de grootschalige detailhandel voor de periode 2009-2014

De verwachte groei voor de periode 2002-2008 werd tijdens het vorige onderzoek in 2002 duidelijk onderschat. We moeten er over waken dat een nieuwe onderschatting van de groei in grootschalige detailhandel zich gaat vertalen in een (ruimtelijke) wildgroei aan projecten voor de periode 2009-2014. Een heldere voorspelling maken wordt vandaag echter bemoeilijkt door de economisch recessie waarin we terecht gekomen zijn. Los van deze factoren kunnen we de volgende zaken stellen:

- Ondanks de recessie is de verwachting dat het merendeel van de projecten die momenteel in de pipeline zitten verder ontwikkeld zullen worden (waarschijnlijk met enige vertraging in de tijd);

- De typerende kenmerken van deze groei zullen zijn:
  1. retailers zullen hun formats afstemmen op de specifieke doelgroep gekoppeld aan een locatie (binnenstedelijk vs buitenstedelijk; klein vs groot; automobilititeit vs zwakke weggebruiker);
  2. we verwachten een verdere groei van het aantal projecten en retailvestigingen in secundaire (Tongeren, Geraardsbergen, Turnhout, Dendermonde, Oudenaarde, Tienen, Lommel, Sint-Truiden) en tertiaire steden (Aarschot, Wetteren, Maldegem, Diest, Ronse, Aalter, Deinze, Harelbeke);
  3. projecten zullen meer geconcentreerd en geclusterd voorkomen (zowel gethematiseerd - gespecialiseerd in een bepaalde branche - als generiek);
  4. dat retailers meer ruimte zullen nodig hebben om enerzijds hun assortiment in de breedte en de diepte uit te bouwen, anderzijds om ruimte te voorzien om de belevingsfactor van hun producten (zowel aan display als interactieve ruimte voor klanten die de producten willen uitproberen) te verhogen;
  5. de kwaliteit van de voorgestelde projecten zal toenemen:
    - functioneel ruimtegebruik;
    - 1 op- en afrit;
    - meer groenvoorzieningen;
    - aandacht voor veiligheid en gemak;
    - duurzaam bouwen
- De ontwikkeling van multifunctionele projecten zal weliswaar meer aan bod komen maar of ze ook op langere termijn een werkelijk kans op slagen hebben. Door de vastgoed- en retailsector wordt betwijfeld of deze projecten überhaupt hun plaats zullen vinden op de Vlaamse markt. Ze zijn de mening toegedaan dat er slechts een zeer beperkt aantal van deze projecten succesvol kunnen zijn in Vlaanderen.

### **De parameters voor de selecties van locaties vanuit de markt**

Voor zowel het aanbodbeleid als het afwegingskader is het belangrijk notie te hebben van de variabelen die het al dan niet succesvol functioneren van een retailgebeuren beïnvloed. De belangrijkste parameters voor de nabije toekomst zijn:

- Het aantal verwachte consumenten of het verzorgingsgebied: passanten, verkeerstrafiek, aantal omwonenden, arbeiders en toeristen.
- De verwachte koopkracht binnen het verzorgingsgebied (en het verlies aan koopkracht door concurrerende winkelconcentraties).

- Eenvoudig en snel bereikbaar (vlakbij expreswegen of ringbanen). Des te sneller bereikbaar per wagen, des te groter het verzorgingsgebied en het aantal consumenten. Een vlotte verkeersafwikkeling is dus belangrijk.
- De goede zichtbaarheid van de site van op een belangrijke verkeersas kan passanten verleiden te stoppen.
- Vlakbij gelegen solitairen of winkelconcentraties kunnen gelden als een extra aantrekkingskracht voor de site en versterken het consumptiepotentieel. Andere commerciële oppervlakten binnen dezelfde verzorgingszone gelden als concurrentie en doen het consumptiepotentieel verwateren.
- Buitenstedelijk consumeren blijft onlosmakelijk verbonden aan de wagen. De bereikbaarheid per publiek transport is laag. Publiek transport lijkt voornamelijk belangrijk voor binnenstedelijke winkelstraten en shoppingcentra.
- Voldoende parkeergelegenheid, met zo weinig mogelijk afstand tot elke winkeleenheid. In 2 à 3 uur tijd kan de consument meerdere verkooppunten bezoeken zonder zijn wagen te moeten verplaatsen. Afhankelijk van de aanwezige winkelsector kan het vereiste aantal parkeerplaatsen variëren van 1 op 10 m<sup>2</sup> bruto verkoopsoppervlakte tot 1 op 50 m<sup>2</sup> bruto verkoopsoppervlakte.
- Het aantal vierkante meters en de winkelmix bepaalt de aantrekkingskracht van een winkelcluster. Consumenten zijn bereid langer te reizen voor een uitgebreid, uniek of origineel aanbod. De aanwezigheid van een supermarkt op een site verhoogt de bezoekfrequentie van dezelfde groep consumenten.
- De moderne retailconcentraties (parken, clusters) evolueren naar een groter belevingsaspect voor de consument, vergelijkbaar met het "shoppen" in de stad. Door het vrijetijdsgevoel te vergroten wordt de consument meerdere uren binnen de retailconcentratie gehouden. Nieuwe retailconcentraties zijn vaak ook aangenamer door de aanwezigheid van horeca.

Het op te stellen afwegingskader zal op zijn minst rekening moeten houden met een aantal van deze elementen.

### **Dienstenrichtlijn doet huidige Handelsvestigingenwet teniet**

Een belangrijke factor voor (het gebruik van) het afwegingskader vormt het dat vanaf 28 december 2009 de Dienstenrichtlijn (ook wel Bolkesteinrichtlijn genaamd) in werking treedt. De federale Wet op de Handelsvestigingen van 13 augustus 2004 (ook wel Ikea-wet genaamd), waarin de sociaal-economische vergunning voor de grootschalige detailhandel (handelsvestigingen) wordt uitgewerkt, komt hierdoor in het gedrang. Meer in concreto mogen er, op het niveau van de individuele vergunning, geen economische criteria meer worden gehanteerd. Enkel ruimtelijke (met inbegrip van mobiliteits-)criteria kunnen behouden blijven.

Noch vanuit de sector van de grootschalige detailhandel, noch vanuit de planologische sector is er enthousiasme om economische criteria op te nemen in

februari 2010

119

*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.*

het ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandel, ook niet op "macro-niveau". Zolang dat het niet is gekomen tot een regionalisering van de Handelsvestigingenwet, is de opname van dergelijke economische criteria, zelfs op macro-niveau, zeer rechtsonzeker. Toch mag verwacht worden dat publieke actoren gaan zoeken of zij met behulp van het ruimtelijk instrumentarium bepaalde ontwikkelingen kunnen beïnvloeden, vanuit een economische reden. In het afwegingskader/vervolg van de studie zullen we hier verder op ingaan.

De voorgaande bevindingen vanuit de periode 2002-2008 en de verwachtingen ten aanzien van de komende jaren, zijn vertaald in een aantal uitdagingen voor het (aanbod) beleid en het afwegingskader. Deze zijn in het volgende hoofdstuk geformuleerd.



## **7 AANDACHTSPUNTEN VOOR HET RUIMTELIJK AFWEGINGSKADER**

Het vorige hoofdstuk geeft een beeld van de sector, de voorbije periode waarin ze functioneerde en wat de verwachtingen zijn voor de komende jaren. Op basis van de conclusies kunnen 7 aandachtspunten worden geformuleerd die als basis worden gebruikt voor het op te maken ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandel. In deel 2 van dit onderzoek worden de aandachtspunten verder uitgewerkt.

### **7.1 Naar een aanbodbeleid voor grootschalige kleinhandel**

Teneinde beleidsmatig om te kunnen gaan met de verwachte dynamiek binnen de grootschalige kleinhandel, is alleen een afwegingskader niet voldoende. Enerzijds dient de Vlaamse overheid te bepalen of en hoe zij met deze dynamiek in ruimtelijke zin wenst om te gaan, hoe zij dit ruimtelijk wenst te faciliteren en welke beperkingen en condities hiervoor gelden. Anderzijds dienen deze spelregels ook duidelijk te zijn voor derden.

Gelet op de beschreven ervaringen vanuit het verleden, is een meer pro-active houding van de Vlaamse overheid, zich vertalend in een aanbodbeleid wenselijk. Concreet betekent dit dat in de (ruimtelijke) beleidsdocumenten, zoals de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke structuurplannen, duidelijk aangegeven wordt in welke mate en waar bepaalde vormen van grootschalige kleinhandel zich kan ontwikkelen en welke beleidsmatige randvoorwaarden hiervoor gelden.

Het volgende deel van het onderzoek zal hiervoor een aantal elementen aanreiken.

### **7.2 Dynamiek van de sector vs ruimtelijke ordening**

Zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven, wordt de sector gekenmerkt door een sterke dynamiek. Deze dynamiek vertaalt zich in een productevolutie die steeds sneller gaat. Waar vroeger iedere 7 à 10 jaar tot 70% van de producten veranderde, is dit vandaag iedere 5 à 7 jaar geworden. Een evolutie die in de toekomst naar verwachting zal handhaven. Maar producten veranderen niet zomaar. Dit proces is ingegeven door wijzigende consumentenverlangens en -eisen. Wat een klant vandaag vraagt is niet noodzakelijk waar hij morgen zin in heeft.

De sector wil op deze aspecten kunnen inspelen en bewijst dit door de flexibiliteit die het gros van de retailers aan de dag weten te leggen in conceptontwikkeling, formatcreatie en locatiediversifiëring.

Er is aldus een krachtveld ontstaan tussen de retailrealiteit en de fysieke ruimte waarbinnen de sector zich moet ontwikkelen. De ruimtelijke ordening wordt vaak (ten onrechte) gepercipieerd als star, rigide en alles behalve flexibel. De ruimtelijke ordening tracht de (maatschappelijke) eis van ruimtelijke samenhang

tussen de nederzettingsstructuur en de spreiding van de voorzieningen te verzoenen met elkaar.

Zowel de retailrealiteit als de ruimtelijke ordening moeten in evenwicht gebracht worden. Dit kan door een kader te creëren waarbinnen beide actoren ruimte vinden om aanpassingen te doen wanneer de praktijk dit vereist. Er moet derhalve een flexibel kader worden opgemaakt waarbij:

- De kernen, 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.

### **7.3 Gedifferentieerde sector vraagt gedifferentieerde benadering**

Ingegeven door wat we gezegd hebben in 7.1 en 7.2 vraagt een gedifferentieerde sector ook een gedifferentieerde benadering vanuit het beleid. Zowel de analyse als tijdens de workshop met de marktpartijen is aan het licht gekomen dat retail zich heeft weten aanpassen aan niet alleen een gewijzigde maatschappij maar vooral aan de consument. Het gebrek aan loyaliteit, zijn hoog verwachtingspatroon, zijn steeds hogere eisen aan de (fysieke) kwaliteit waarbinnen de retail opereert, zijn veranderd bestedingspatroon, zijn drang naar nieuwigheden (al dan niet in retrostijl) hebben ervoor gezorgd dat de sector zich heeft moeten aanpassen om haar inkomsten gaaf te houden en werkgelegenheid op peil te houden. Retailers weten echter ook een eigen vraag te creëren omdat bepaalde concepten zo sterk, vernieuwend en of van een dergelijke omvang zijn dat de consument het aanbod volgt. Een volledig en complementair retailaanbod in een bepaalde regio bestaat dan ook uit verschillende retailtypes op verschillende locaties met verschillende verschijningsvormen.

Een afwegingskader zal dan ook moeten rekening houden met twee aspecten:

- De sector ontwikkelt verschillende typologieën op verschillende locaties;
- De sector creëert verschillende verschijningsvormen op verschillende locaties.

### **7.4 Belang van bereikbaarheid en parking**

De idee-fixe als zou het aantal parkeerplaatsen bepalend zijn voor de omzet van een retailer hebben we in 3.2.2.2 afgezwakt. Dit betekent echter niet dat het geen invloed heeft. Veel hangt af van de omvang van de vestiging of de cluster

(of concentratie) waar de winkel is gevestigd. Bereikbaarheid is echter veel meer determinerend. Daar is het adagium "No accessibility, no business" écht van toepassing. Dit wordt zowel door onderzoek als door marktpartijen bevestigd.

Het op te stellen ruimtelijk afwegingskader voor de beoordeling van projecten met grootschalige detailhandel zal dus niet enkel rekening moeten houden met het aantal parkeerplaatsen dat voorzien wordt maar ook en vooral met de impact op de bereikbaarheid van het project, de gevolgen voor de omgeving en de ruimtelijke kwaliteit van het project binnen de bestaande structuren.

## 7.5 Afstemming tussen verschillende overheidsniveaus

De conclusies geformuleerd in **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** tot en met **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** maakten reeds duidelijk dat afstemming tussen verschillende beleidsniveaus een noodzaak is te komen tot een gedragen afwegingskader. De afstemming dient zich af te spelen op verschillende niveaus en over verschillende onderwerpen:

- 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.

Dit kan gebeuren door een continue of een periodieke afstemming.

Bij de afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus is een eenduidige afbakening van het begrip 'grootschalige detailhandel' een noodzaak. Idem voor de categorisering van de verschijningsvormen als voor de typologieën die we hebben kunnen onderscheiden. Indien de categorisering scherper wordt gesteld, kan dit de uniformiteit in de beleidskaders van de verschillende bevoegde overheidsinstanties ten goede komen. Dit zal op zijn buurt duidelijkheid creëren naar ontwikkelaars en retailers zodat van de rechtsonzekerheid geen misbruik meer gemaakt kan worden.

Wel is het van groot belang om de categorisering flexibel op te maken. De analyse en de contacten met de marktpartijen hebben een klaar beeld gegeven dat de retail in al zijn vormen, een zeer snel evolutief gegeven is. Rigide kaders zouden dan op korte termijn al voorbijgestreefd worden door de retailrealiteit.

## 7.6 Concentraties: nieuwe vs herstructurering bestaande

Het aanbodbeleid zal de nodige ruimte moeten voorzien om de ontwikkeling van de sector te garanderen waarbij clustering en concentratie van de grootschalige detailhandel een uitgangspunt kan 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, een specifiek aandachtspunt.

Deze aanpak impliceert wél dat bepaalde sites niet langer weerhouden worden als plekken voor grootschalige detailhandel. Dit impliciete uitdovingsbeleid kan echter maar gevoerd worden indien er ook alternatieven worden aangeboden die zo goed als onmiddellijk kunnen aangeboord worden.

Een tweede gevolg is de mogelijkheid van doorontwikkeling van bestaande sites om zo de nog resterende open ruimte zoveel als mogelijk te vrijwaren.

## 7.7 Ruimtelijke uitdagingen

Met betrekking tot het afwegingskader kunnen volgende aandachtspunten worden opgelijst:

- 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.
- Net zoals dit het geval is voor kwantitatieve benaderingen kan ook het gebruik van zoneringen helpen om het afwegingskader vorm te geven. Deze idee van zonering is zelfs typerend voor het ruimtelijk beleid in het algemeen.
- De problematiek van woonzones met landelijk karakter en de verlinting langs invalswegen algemeen is moeilijk in kaart te brengen. De grootschalige kleinhandel 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 buurregio's 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 concurrentieel 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 tijdelijk mogelijk om zich te vestigen op bedrijventerreinen terwijl dit nadien niet meer het geval was. Dit zal met het te ontwikkelen afwegingskader waarschijnlijk opnieuw het geval zijn. Het gevolg is dat vergunde kleinhandelzaken 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.

## **BIJLAGE 1: AANWEZIGHEIDSLIJST WORKSHOP**

- Geoffrey Wilkinson, CBRE
- Jan De Nys, Retail Estates
- John van Paassen, Retail Partner's
- Filip Dobbelaere, De Vlier
- Filip De Poorter, Kairos
- Bert Weemaes, ForumInvest
- Patrick Koster, NV Group GL International
- Frank Adriaensen, ING Real Estate
- Jan Bergé, Devimo
- Cindy Paret, Decathlon
- Chris Vanderroost, Brico Plan-It
- Johan Debrabandere, Garden Retail Services
- Kris en Wilfried De Backer, Paradisio
- Ingmar Heylen, Happyland
- Luc Vanhassel, De Pyramiden
- Jo Vanmeirhaeghe, Retail Forum Belgium
- Peter Haegeman, Fedis
- Michiel Verhamme en Mevr. Compernelle, UNIZO
- Stany De Rechter, S-consult
- Marc Van Severen, C&A
- Bertjan Veenstra, Redevco
- Isabel Garcia-Vilar, Nationaal Socio-Economisch Comité voor de Distributie

