



SARO

Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

**Advies
van 30 maart 2011
over de omzendbrief RO 2010|02
inzake de ruimtelijke inplanting en groei
van grootschalige detailhandel**

INHOUD

I.	INLEIDING	3
II.	ALGEMENE BEMERKINGEN	3
III.	SPECIFIEKE BEMERKINGEN BIJ DE OMZENDBRIEF	6
IV.	BESLUIT	8

I. INLEIDING

1. De SARO ontving op 13 februari 2011 een adviesvraag van Vlaams minister Philippe Muyters over de omzendbrief RO 2010|02 inzake de ruimtelijke inplanting en groei van grootschalige detailhandel. Op 23 juli 2010 werd de startnota 'Winkelen in Vlaanderen' door de Vlaamse Regering goedgekeurd. In deze nota besliste de Vlaamse Regering tot de opmaak van een omzendbrief 'Kernversterking en winkellinten' en een omzendbrief 'Ruimtelijk afwegingskader voor de inplanting van grootschalige detailhandel'. Deze dubbele opdracht is uitgewerkt in voorliggend ontwerp van omzendbrief.
2. Om een grotere eenduidigheid in het beleid te kunnen bereiken geeft deze omzendbrief richtlijnen aan de besturen over ruimtelijke regelgeving en ruimtelijke beleidskaders met betrekking tot de inplanting en/of groei van grootschalige detailhandel. Volgens de inleiding bij de omzendbrief is de omzendbrief een verdere stap in de uitvoering van het beleid van de Vlaamse Regering gericht op kernversterking en op het tegengaan van verdere verlinting. Het doel is de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (cf. artikel 1.1.4 VCRO). Deze omzendbrief reikt daarom een aantal richtlijnen aan voor de beoordeling van aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning inzake grootschalige detailhandel.

De omzendbrief stelt verder dat het belangrijk is dat een actief aanbodbeleid wordt gevoerd. Daarom zijn in de omzendbrief ook richtlijnen uitgewerkt voor planningsinitiatieven betreffende de inplanting van grootschalige detailhandel.

3. De Raad formuleert hierna eerst enkele algemene strategische bemerkingen bij de omzendbrief (deel II). Daarna gaat de Raad concreet in op de bepalingen in de omzendbrief (deel III). In een laatste deel formuleert de Raad zijn besluit.

II. ALGEMENE BEMERKINGEN

4. **Startnota winkelen in Vlaanderen.** Op 23 juli 2010 keurde de Vlaamse Regering de startnota 'Winkelen in Vlaanderen' goed. Op vraag van de minister formuleerde de Raad op 29 september 2010 zijn advies over deze startnota.¹ De startnota gaat uit van de ontwikkeling van een oordeelkundig beleid, met een evenwicht tussen kernversterking en het vermijden van verdere verlinting enerzijds, en het aanbieden van interessante en duurzaam gekozen locaties voor ruimtebehoevende detailhandel anderzijds. De Raad benadrukt in zijn advies dat winkels in de stadskern enerzijds en in de periferie anderzijds, elkaar moeten aanvullen. Beiden zijn complementair en kunnen naast elkaar bestaan. Het is aldus belangrijk een kernversterkend beleid te voeren op basis van een geïntegreerde visie. Een kernversterkend beleid moet complementair zijn aan een beleid in de rand.
5. **Algemene beoordeling omzendbrief.** Om de doelstellingen, zoals geformuleerd in de startnota, te realiseren werd in de startnota een omzendbrief aangekondigd, met een afwegingskader voor stedenbouwkundige aanvragen. De Raad erkent dat er op het terrein nog tal van vragen zijn en dat er nood is aan een verdere verduidelijking van het beleidskader inzake ruimtebehoevende detailhandel. Een omzendbrief kan aldus een waardevol instrument zijn ter verduidelijking.

¹ SARO 2010|13. Advies van 29 september 2010 over de startnota Winkelen in Vlaanderen. www.sarovaanderen.be

De Raad stelt evenwel vast dat voorliggende omzendbrief op tal van gebieden 'onvoldoende' scoort:

- De rol van het instrument 'omzendbrief' wordt onvoldoende bewaakt (zie verder paragraaf 6).
- De omzendbrief is onvoldoende afgestemd met de Dienstenrichtlijn (zie verder paragraaf 7).
- De omzendbrief geeft verdere invulling en interpretatie aan de huidige bevoegdheidsverdeling tussen Vlaamse overheid, provincies en gemeenten (zie verder paragraaf 8).
- De relatie tussen de omzendbrief en de onderbouwende studie is onvoldoende zuiver (zie verder paragraaf 9),
- De omzendbrief is vaag, onduidelijk en onvolledig (zie verder paragraaf 10).

6. Geen pseudowetgeving. Een omzendbrief kan aan het bestaande wettelijk kader geen nieuwe regels toevoegen. Ze kan enkel duiding geven aan bestaande regelgeving. De SARO vraagt de Vlaamse Regering ervoor te waken dat dit principe bewaard blijft en dat duidelijk wordt gemaakt dat de grenzen die in de omzendbrief worden aangehaald indicatief of richtinggevend zijn. Het huidige voorstel zoekt duidelijk de grenzen op en gaat hier bij bepaalde passages over. De omzendbrief (pag. 14) stelt bijvoorbeeld dat *'het ruimtelijk afwegingskader een aanvulling vormt op het bestaande ruimtelijke beleid'*. Inzake het afwegingskader voor ruimtelijke plannen regelt de omzendbrief de bevoegdheidsverdeling tussen planologische overheden voor het nemen van planinitiatieven op basis van de oppervlakte van de grootschalige detailhandelsvestigingen (zie verder paragraaf 8). Ook de vermelde oppervlakenormen bij het afwegingskader voor ruimtelijke plannen kunnen verkeerdelijk begrepen worden als normerend (zie verder paragraaf 12).

7. Dienstenrichtlijn. De Raad stelt vast dat de omzendbrief een visie ontwikkelt die beperkingen stelt aan de inplanting van winkels met een bepaalde oppervlakte in bepaalde gebieden. De Raad vraagt de Vlaamse Regering om na te gaan of de voorliggende omzendbrief in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn bepaalt dat lidstaten hun bestaande vergunningstelsels moeten doorlichten en aanpassen aan de artikelen 9 tot en met 13 van de richtlijn. Artikel 9 verplicht lidstaten niet alleen om hun vergunningstelsels door te lichten en ongerechtvaardigde vergunningstelsels af te schaffen of te wijzigen, maar ook om de Commissie te melden waarom zij van mening zijn dat de overblijvende stelsels voldoen aan de criteria van non-discriminatie, gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang en evenredig zijn.²

Artikel 13 vereist dat procedures worden gebaseerd op objectieve en transparante regels om te waarborgen dat aanvragen onpartijdig worden behandeld. Bij het implementeren van de Dienstenrichtlijn moeten lidstaten erop toezien dat procedures geen ontmoedigend effect hebben en de dienstverrichting niet onnodig bemoeilijken of vertragen. Bovendien moeten de regels van de procedure gemakkelijk beschikbaar en goed begrijpelijk zijn.

8. Bevoegdheidsverdeling. De omzendbrief geeft een 'eigen' invulling aan de huidige bevoegdheidsverdeling tussen Vlaamse overheid, provincies en gemeenten. De omzendbrief gaat voorbij aan de huidige complexe situatie. Er wordt in de omzendbrief bijvoorbeeld niet ingegaan op de relatie met het RSV (dewelke onder meer kleinhandelszones kwalificeert als een specifieke vorm van regionale bedrijventerreinen). De Raad verwijst tevens naar de omzendbrief RO/96/06 van 7

² EU –implementatiehandboek van de Dienstenrichtlijn: "Bij de implementatie van de richtlijn moeten lidstaten dus rekening houden met het feit dat wetgeving onder de vlag van "voorschriften voor ruimtelijke ordening" of "bouwnormen" eisen kan bevatten waarmee dienstenactiviteiten specifiek worden gereguleerd en die dus onder de Dienstenrichtlijn vallen. Zo vallen bijvoorbeeld voorschriften over de maximale oppervlakte van bepaalde winkelbedrijven, ook wanneer zij zijn opgenomen in algemene wetgeving voor ruimtelijke ordening, onder de verplichtingen van het vestigingshoofdstuk van de richtlijn".

januari 1996 in verband met inhoudelijke taakstelling voor het provinciaal ruimtelijk structuurplan. Hierin worden een aantal taken opgelijst die bij voorkeur in een provinciaal structuurplan worden uitgewerkt, zo onder meer de uitwerking van een visie op de kleinhandel van een regionale schaal. Met de bevoegdheidsverdeling zoals opgenomen in de omzendbrief, wordt deze taakstelling in vraag gesteld.

De Raad betreurt aldus dat met deze omzendbrief een eigen interpretatie wordt gegeven aan de huidige complexe bevoegdheidsverdeling tussen Vlaamse overheid, provincies en gemeenten. Dit leidt tot meer onduidelijkheid op het terrein. De omzendbrief gaat hierbij voorbij aan zijn essentiële functie nl. het verder verduidelijken van het huidige beleidskader en de huidige regelgeving. Bij de specifieke bespreking van de omzendbrief gaat de Raad hier verder op in (deel III, paragraaf 19).

Tenslotte wijst de Raad op de lopende besprekingen in het kader van het groenboek over de interne staatshervorming. In zijn advies van 29 september 2010 wees de Raad reeds op de noodzakelijke afstemming van de visienota winkelen (en de omzendbrief) met de interne staatshervorming.

9. Relatie omzendbrief en studie. De omzendbrief is gebaseerd op een studie 'Ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandel' die in opdracht van de administratie werd opgemaakt. Voor bepaalde cruciale elementen (waaronder de afwegingscriteria) verwijst de omzendbrief naar de studie. Om min of meer een volledig zicht te hebben, moet de omzendbrief samen gelezen worden met de integrale studie. De Raad benadrukt dat de omzendbrief op zichzelf moet staan. De studie kan niet beschouwd worden als deel van de omzendbrief. Deze studie is overigens niet geconcipieerd om rechtstreeks als 'richtlijn' door te werken. De omzendbrief zal dus meer vragen opwerpen dan antwoorden formuleren op concrete problemen uit de dagdagelijkse praktijk. Daarom vraagt de Raad dat delen van de studie die relevant zijn voor de omzendbrief als dusdanig worden opgenomen in de omzendbrief en dat de studie volledig losgekoppeld wordt van de omzendbrief.³

10. De omzendbrief is vaag, onduidelijk en onvolledig. De omzendbrief is onduidelijk. Hij bevat amper concrete richtlijnen om een diepgaande beoordeling te maken bij een mogelijk project voor de inplanting van grootschalige detailhandel. Er worden enkel drie algemene invalshoeken naar voor geschoven - met name het winkeltype, de verschijningsvorm en de locatietekens - die de lokale overheid moet beoordelen bij een aanvraag voor een winkelvestiging. Maar hoe die invalshoeken dan juist moeten beoordeeld worden, laat de omzendbrief volledig open.

De invalshoeken zijn te eng ingevuld. Er wordt bijvoorbeeld helemaal niet ingegaan op de problematiek van bestaande zonevrije grootschalige detailhandel. Wat met de bestaande grootschalige detailhandelszaken die nu zonevrij zitten (op industrieterreinen, bedrijventerreinen, enz.)? Hoe gaat men dit oplossen op Vlaams niveau (uitdoofbeleid, optreden tegen overtredingen, herlokalisatie)?

Het afwegingskader komt geenszins tegemoet aan de bedoeling om te werken met kernwinkelgebieden en kleinhandelszones (Startnota Winkelen in Vlaanderen, pag. 10). Er wordt ook geen duidelijke relatie gelegd met de optie om een aanbodbeleid te voeren en de optimalisatie. De herstructurering van bestaande zones komt niet aan bod. De Raad vindt het positief dat beide omzendingbrieven geïntegreerd worden maar stelt vast dat de voorliggende omzendbrief grotendeels focust op inplanting en groei van grootschalige detailhandel; kernversterking en winkellinten komen amper aan bod.

³ Dit geldt bijvoorbeeld voor de ontwrichtingstoets die in de studie is uitgewerkt, maar niet opgenomen is in de omzendbrief. Het is duidelijk dat de Raad deze ontwrichtingstoets ook niet als voorwerp ziet van voorliggende omzendbrief.

III. SPECIFIEKE BEMERKINGEN BIJ DE OMZENDBRIEF

11. Definitie grootschalige detailhandel. De startnota stelt dat binnen het ruimtelijk beleidskader volgende definitie voor grootschalige detailhandel wordt gehanteerd: *'Grootschalige detailhandel is een individuele distributie-eenheid met een minimale omvang van 1.000 m² bruto vloeroppervlakte (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 concentratie van groot- en/of kleinschalige detailhandel al dan niet onder één dak waarbij het totaal groter is dan 1.000 m² BVO'*.

De Raad benadrukt dat er geen eenduidige definitie voor grootschalige detailhandel bestaat. Al naar gelang de wetgeving wordt een verschillende oppervlaktegrens gehanteerd (de wet op de handelsvestigingen hanteert 400 m² netto verkoopsoppervlakte, MER hanteert 5000 m² inclusief parkeerterrein, MOBER werkt met 7500 m²). De omzendbrief wijst niet op deze verschillen en hanteert als ondergrens 1.000 m² BVO. De Raad benadrukt dat de omzendbrief hier niet normerend kan optreden (cf. paragraaf 6).

12. Typologie en afwegingskader. De omzendbrief maakt een 'typologie' van grootschalige detailhandel, die de basis vormt voor het afwegingskader voor plannen en vergunningen. Drie invalshoeken worden hierbij weerhouden nl. het functioneel type, de verschijningsvorm en het locatietype. Binnen elke invalshoek gebeurt nog een verdere onderverdeling. De functionele typen worden bijvoorbeeld onderverdeeld in functie van de schaaldimensie, de kenmerken van het productassortiment en de winkel-klant relatie.

De Raad stelt vast dat het hier een verdienstelijke oefening betreft om tot een typologie van grootschalige detailhandel te komen. Echter doordat het afwegingskader (zoals opgenomen in de tabel in bijlage van de omzendbrief) niet is ingevuld, leidt deze oefening tot geen enkele meerwaarde. Door combinatie van de drie dimensies met hun respectievelijke onderverdeling, gaat het afwegingskader bovendien uit van een bijzonder groot aantal typen.⁴ Dit maakt de beoordeling zeer complex.

Dit biedt voor lokale besturen die voor een afweging staan weinig meerwaarde. Diverse passages in verband met het afwegingskader zijn zeer onduidelijk. Het is bijvoorbeeld zeer moeilijk om een gebied onder te brengen onder de verschillende locatietypologieën omdat er geen duidelijke criteria zijn ('relatief goede bereikbaarheid', 'bovenlokale zichtlocatie', 'meestal goed ontsloten', enz.). Bij het afwegingskader (omzendbrief pag. 19) is sprake van 'positieve, negatieve of neutrale beoordelingselementen die een appreciatie geven van de drie invalshoeken; het is niet duidelijk wat hiermee bedoeld wordt.

Bovendien stelt de Raad vast dat bepaalde invalshoeken niet worden meegenomen in het afwegingskader. In de schaligheid wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen gemeenten van het buitengebied en de stedelijke gebieden. Binnen de typologieën en het uiteindelijke afwegingskader wordt weinig rekening gehouden met de omgevingskenmerken en het mobiliteitsaspect en de mogelijke veranderingen of sturingsmogelijkheden daarin. De omzendbrief (pag. 7) stelt dat 'alles zijn repercussies heeft op de mogelijke inplantingsplaatsen, de winkel-klant relaties en de mobiliteit'. Doch dit wordt niet doorvertaald in het kader.

⁴ In theorie minimaal 1320 typen nl. 4x3x2 voor dimensie 'functioneel type' x 5 voor dimensie 'verschijningsvorm' x 11 voor dimensie 'locatietype'.

13. Bevoegdheidsverdeling voor plannen. De omzendbrief (pag.15) gaat in op de bevoegdheidsverdeling inzake ruimtelijke planning. Volgens de omzendbrief hangt deze bevoegdheid in eerste orde samen met de bestuurskracht en in tweede orde met de ruimtelijke kenmerken van de gemeente waarin een planinitiatief wordt genomen. Zo behoren - volgens de omzendbrief - alle planinitiatieven > 15.000 m² tot de bevoegdheid van Vlaanderen.

Eerder in dit advies wees de Raad reeds op de onduidelijkheid die de omzendbrief creëert inzake de bevoegdheidsverdeling inzake plannen. De problematiek van de bevoegdheidsverdeling is complex en kan niet enkel gebaseerd worden op een oppervlakenorm. In plaats van 'te verduidelijken' creëert de omzendbrief eerder 'onduidelijkheid'. De Raad illustreert dit hierna met enkele voorbeelden:

- Het is onduidelijk hoe de oppervlakenorm voor planinitiatieven binnen de bevoegdheidsverdeling moet gehanteerd worden. Wordt er enkel rekening gehouden met het initiatief of wordt ook de relatie met de bestaande omgeving gelegd en de daar reeds aanwezige oppervlakte? Wat is de afstand die tussen bepaalde concentraties moet in rekening gebracht worden? Kan men overigens wel op wettige wijze afstanden in rekening brengen, gelet op het arrest Attanasio Group van 11 maart 2010 van het Europees Hof van Justitie.⁵
- De voorgestelde bevoegdheidsverdeling is niet afgestemd met de categorisering van het RSV (cf. paragraaf 8). De omzendbrief gaat hier volledig aan voorbij.⁶
- De omzendbrief creëert voor de groot- en regionaal stedelijke gebieden een nieuw bovenlokaal niveau nl. de stadsregio's. Dit sluit helemaal niet aan bij de huidige bevoegdheidsverdeling met de daaraan verbonden ruimtelijke opties inzake ruimtelijke planning. Verder is het ook onduidelijk aan welk ruimtelijk beleid een intergemeentelijk samenwerkingsverband zal getoetst worden.

14. Afwegingskader vergunningen. Het afwegingskader, dat in de omzendbrief wordt uitgetekend, kan volgens de omzendbrief ook dienstig zijn bij de beoordeling van vergunningen, en dit in het kader van een goede ruimtelijke ordening (cf. artikel 4.3.1 VCRO).

Het afwegingskader biedt hiertoe echter weinig concrete houvast voor gemeenten. Bovendien leiden de toevoegingen inzake oppervlakte tot verdere onduidelijkheid. Daarenboven kan de formulering in de omzendbrief verkeerdelijk begrepen worden als 'normerend'. De omzendbrief (pag. 16, deel 6.2.1) stelt bijvoorbeeld '*De handelsactiviteiten kunnen in de woongebieden een ondersteunende rol spelen voor de woonkwaliteit. Dit laatste is met name het geval voor de grootschalige detailhandels tussen 1.000 m² en 5.000 m² en 'Voor woongebieden met landelijk karakter en woongebieden van 50 m diepte in het buitengebied geldt een restrictief beleid'*'. De Raad vraagt de Vlaamse Regering om de omzendbrief verder aan te vullen met elementen die overheden die bevoegd zijn om over een aanvraag te beslissen kunnen gebruiken om hun keuze te onderbouwen. Het opnemen van positieve, neutrale of negatieve aspecten van grootschalige kleinhandel in een bepaalde ruimtelijke context is daarbij nuttig. Indien er voor gekozen wordt om delen van de studie over te nemen in de omzendbrief vraagt de SARO om deze voor te leggen aan de adviesraden.

⁵ Het integraal arrest kan hier geraadpleegd worden: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&numaff=C-384/08&nomusuel=&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher>

⁶ Gaat het om de grootstad (bv. Gent) of om de gemeenten van het grootstedelijk gebied. Idem voor de kleine steden. Momenteel is het onduidelijk over welke geografische entiteit het gaat.

IV. BESLUIT

15. De SARO benadrukt dat winkels in de stadskern enerzijds en in de periferie anderzijds, elkaar moeten aanvullen. Beiden zijn complementair en kunnen naast elkaar bestaan. Het is aldus belangrijk een kernversterkend beleid te voeren op basis van een geïntegreerde visie. Een kernversterkend beleid moet complementair zijn aan een beleid in de rand.

De Raad erkent dat er op het terrein nog tal van vragen zijn en dat er nood is aan een verdere verduidelijking van het beleidskader inzake ruimtebehoevende detailhandel. Voorliggende omzendbrief komt echter onvoldoende tegemoet aan deze nood. In dit advies wijst de Raad op de belangrijke tekortkomingen van de omzendbrief (cf. paragraaf 5).

De Raad vraagt aldus een grondige aanpassing van de omzendbrief en vraagt deze daarna opnieuw voor te leggen aan de strategische adviesraden.

De Raad stelt voor om te onderzoeken in hoeverre tevens kan geopteerd worden voor het uitwerken van een 'leidraad'. De Raad verwijst naar de diverse publicaties van ruimtelijke ordening: 'Stedenbouwkundige vergunning, melding en vrijstelling', 'Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen: Krijtlijnen voor een nieuwe generatie', 'Visienota Ruimtegebruik en ruimtebeslag', 'Dichter Wonen', enz. Deze publicaties zijn consulteerbaar via de website www.ruimtelijkeordering.be. Deze publicaties duiden de regelgeving, geven voorbeelden en reiken ideeën aan. Het kluwen aan regels dat actueel aan bod komt bij de inplanting en vergunning van grootschalige detailhandel, impliceert dat een dergelijke benadering inderdaad waardevol zou kunnen zijn voor de beslissingsnemers en adviserende instanties.