



Vlaanderen
is ondernemen

Integraal Handelsvestigingsbeleid

HANDLEIDING VOOR LOKALE BESTUREN

Inhoud

1. Inleiding	4
2. Terminologie handelsvestigingsbeleid	7
2.1. Terminologie met betrekking tot kleinhandel	7
2.2. Terminologie met betrekking tot ruimtelijke structuur en nederzettingspatronen	12
2.3. Terminologie met betrekking tot kleinhandel volgens ruimtelijke structuur	15
3. Het Integraal Handelsvestigingsbeleid gekaderd	18
3.1. Aanleiding van het decreet	18
3.2. Beleid bedrijvige kernen	20
3.3. De Europese Dienstenrichtlijn	21
4. Doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid	26
4.1. Doelstelling 1: het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten	27
4.2. Doelstelling 2: het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten	32
4.3. Doelstelling 3: het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden	34
4.4. Doelstelling 4: het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit	36
4.5. De IHB-doelstellingen gekaderd in de bouwshift	41
5. De categorieën van kleinhandel	42
5.1. Opdeling in zes categorieën	42
5.2. Het gebruik van de categorieën van kleinhandel	45
6. Een lokale visie op het Integraal Handelsvestigingsbeleid	47
6.1. Vereisten voor een sterke lokale visie op het IHB	47
6.2. De visie als ruimtelijke vertaling van de vier basisdoelstellingen	48
6.3. Relatie van de kleinhandelsvisie tot andere instrumenten	54
6.4. Het proces voor de opmaak van een kleinhandelsvisie	57
6.5. Provinciaal en Vlaams kleinhandelsbeleid	57
7. Planopmaak	60
7.1. Het ruimtelijk planinstrumentarium	61
7.2. Planning volgens het decreet IHB	63
7.3. Het handelsvestigingsconvenant	65
8. De omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten	66
8.1. De vergunningsplicht	66

8.2.	Proces van aanvraag tot bekendmaking	71
8.3.	Handelsgehelen in een vergunningsaanvraag	88
8.4.	Gemengde concepten in een vergunningsaanvraag	96
9.	Bijlagen	100
9.1.	Gebruikte assortimenten vóór de invoering van het decreet IHB	100
9.2.	Addendum W1 Kleinhandelsactiviteiten	101
9.3.	Addendum E1 Effecten op mobiliteit	104

1. Inleiding

Deze handleiding geeft de Vlaamse steden en gemeenten en provincies duiding bij het decreet Integraal Handelvestigingsbeleid (hierna decreet IHB).

Het decreet werd in 2016 ingevoerd om de snelle toename van het aantal (semi-)perifere baanwinkels te stoppen. Baanwinkels kunnen een aanvulling zijn op het aanbod in de kernen, maar zonder een duidelijke en goed onderbouwde visie en aansluitend planinitiatief dreigen ondoordachte inplantingen de leefbaarheid van de kern net te ondergraven. Winkels trekken van de kern naar locaties erbuiten of verliezen de concurrentiestrijd met baanwinkels. De gevolgen zijn meer leegstand en minder beleving en attractiviteit in de kern, maar ook op de verbindings- en invalswegen komt de leefbaarheid onder druk te staan door extra autoverkeer en congestie, schaalbreuk en andere vormen van hinder. Daarbovenop komt dat de almaar schaarser wordende open ruimte in Vlaanderen druk zet op de locatiekeuzes van bedrijven met niet of moeilijk verweefbare activiteiten. Nieuwe inplantingen van winkels – per definitie verweefbaar in kernen en woongebieden – op perifere locaties, en in het bijzonder op bedrijventerreinen bestemd voor industriële activiteiten, maken de zoektocht naar een geschikte locatie nog moeilijker voor bedrijven met industriële, logistieke en maakactiviteiten.

Niettemin kunnen kleinhandelszaken goede redenen hebben om zich buiten de kernen te vestigen:

- De vastgoedprijzen zijn er doorgaans goedkoper dan op centrumlocaties, een verschil dat slechts ten dele gecompenseerd kan worden door in te grijpen in de fiscaliteit (zoals gedifferentieerde opcentiemen);
- Een betere autobereikbaarheid, met name dan de ruimte om meer en gratis parkeerplaatsen op eigen terrein te voorzien, en bovendien soms gecombineerd met een goede bereikbaarheid per fiets en openbaar vervoer;
- Door schaalvergroting is er meer vraag naar ruimere panden, die soms slechts beperkt aanwezig zijn in de kern;
- Steden hebben decennialang te maken gehad met een dalende koopkracht door de de-urbanisering van vooral hogere inkomens naar randgemeenten, en winkels volgen nu eenmaal de koopkracht;
- Door de suburbanisering van huishoudens ontstaan er nieuwe aan te snijden marktgebieden op meer perifere locaties;
- Buiten de kernen is er een kleiner risico op overlast voor omwonenden, en dus ook een kleiner risico op klachten, bezwaarschriften en beroepsprocedures van buurtbewoners;
- Buiten de kernen spelen er minder erfgoedkwesties, zoals het samenvoegen of verbouwen van historische of waardevolle panden;
- Op centrumlocaties gelden er vaak strikte venstertijden voor laden en lossen, die bovendien vaak niet afgestemd zijn met de venstertijden van de omliggende gemeenten, wat de planning voor leveranciers bemoeilijkt;
- Bouwprojecten in de kernen zijn vaak complexer (en dus duurder) en moeilijker bereikbaar voor aannemers.

Het is dus geenszins de bedoeling van het decreet IHB om randstedelijke of perifere winkels niet meer toe te laten. Op goedgelegen en multimodaal bereikbare locaties dichtbij de kernen moet er ruimte worden voorzien voor moeilijker verweefbare retail, in het bijzonder dan ruimtebehoevende en autogerichte winkels. Er zijn wel enkele belangrijke aandachtspunten:

- De kleinhandelszaken moeten er geclusterd worden zonder verdere verlinting, en volgens de principes van intensief, meervoudig en omkeerbaar ruimtegebruik (zie ook de [10 kernkwaliteiten van de omgeving](#));
- De mobiliteitsafwikkeling op en rond de site bevordert een duurzame mobiliteit, met name een minimale bijkomende verkeersgeneratie en voorkomt verkeersonveilige situaties;
- De kleinhandelsactiviteiten moeten het aanbod in de kern aanvullen en mogen dit absoluut niet ondergraven, wat het uitsluiten van bepaalde categorieën impliceert;
- Een vestiging in de kern is de regel, erbuiten de uitzondering en dus alleen voorbehouden voor grootschalige kleinhandel met een grote vloeroppervlakte.

De suburbanisering van huishoudens, industrie en diensten in de afgelopen 80 jaar heeft het onderscheid tussen kern en periferie doen vervagen en een 'nevelstad' doen ontstaan. Het is daardoor niet altijd eenvoudig vast te stellen of de locatie van een winkelproject al dan niet kernversterkend is. Grofweg onderscheiden we volgende vestigingslocaties voor kleinhandel:

- 1) Primaire kernwinkelgebieden: de grote winkellassen waar meestal ketens gevestigd zijn. Ze zijn vaak historisch gegroeid (bijvoorbeeld op de as tussen het station en het centrum) en hebben een focus op mode en andere vormen van funshopping. In kleinere steden en gemeenten kan de focus eerder op runshopping en horeca liggen.
- 2) Aanloopstraten naar het kernwinkelgebied: ze gidsen bezoekers naar het kernwinkelgebied en kennen dus heel wat passage, wat hen aantrekkelijk maakt voor kleinere winkels, horecazaken en dienstverstrekkers.
- 3) Secundaire winkelstraten: de historische winkelstraten van districten en deelgemeenten en de handelscentra van dorpen. In de grotere steden zijn er naast woonondersteunende functies meestal ook kleinere ketens of ketens in het goedkopere segment gevestigd. Andere secundaire winkellassen hebben er dan weer een nicheaanbod zoals antiek of producten gericht op specifieke gemeenschappen. In de andere steden en gemeenten gaat het eerder om buurtondersteunende winkels, horecazaken en diensten.
- 4) Buiten de kernwinkelgebieden maar in de kern: vaak solitaire, woonondersteunende kleinhandel zoals supermarkten of kleinere, onafhankelijke winkels met een specifiek aanbod zoals fietsen of muziekinstrumenten.
- 5) Grootschalige kleinhandel op de invalswegen in het stedelijk weefsel: doorgaans ruimtebehoevende winkels, vaak met een volumineus aanbod zoals meubels of witgoed en bruingoed. Autobereikbaarheid is daarom erg belangrijk, maar ze zijn ook goed ontsloten door het openbaar vervoer en fietswegen. Een gekend voorbeeld is de Antwerpsesteenweg (N70) in Lochristi bij Gent. De winkels zijn er vaak onafhankelijk van elkaar gevestigd op zichtlocaties, met lintvorming als gevolg. De ruimtelijke inplanting noch de mobiliteitsafwikkeling zijn er dus ideaal. Een voorbeeld van een kleinhandelsconcentratie die wel planmatig werd opgericht is T-Forum in Tongeren.
- 6) Grootschalige kleinhandel in het buitengebied: concentraties buiten het stedelijk weefsel, dus in landelijke gebieden. Ze zijn vaak ontstaan op bedrijventerreinen waar de economische activiteiten zijn weggetrokken. Het bekendste voorbeeld is het Gouden Kruispunt van de N2 en N223 in Tielt-Winge. Door haar ligging tussen Leuven, Aarschot, Diest en Tienen heeft ze een ruim verzorgingsgebied en grote verkeersgeneratie. De kleinhandelsconcentratie is eerder organisch gegroeid waardoor de ruimtelijke ordening rommelig oogt. Andere voorbeelden van landelijke retailparken en kleinhandelslinten zijn ZR Shopping en de naastliggende winkels in Zoersel en A12 Shopping en de omliggende winkels in Schelle.
- 7) Solitaire kleinhandel in het buitengebied: verspreide, al dan niet grootschalige winkels met een woonondersteunende functie zoals supermarkten. Ook tuincentra die een deel van hun aanbod zelf telen zijn vaak te vinden in agrarisch gebied.

Ook voor de inwerkingtreding van het decreet IHB waren er al wetgevende en beleidsinitiatieven gericht op kernversterking en het intomen van perifere en verspreide winkels:

- 1) Wet van 13 januari 1937 (Grendelwet): als gevolg van de economische crisis van de jaren 1930 en de opkomst van grote warenhuizen kwamen kleinere winkels in moeilijkheden. Er kwam daarom een verbod op nieuwe warenhuizen (dus winkels met een uitgebreid en gediversifieerd aanbod) in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.
- 2) Wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen: door de opkomst van supermarkten en grootschalige winkels komen kleinere handelszaken in de kernen onder druk te staan. Er werd een dubbele stedenbouwkundige en socio-economische vergunningsplicht ingevoerd, met vooral economische beoordelingscriteria zoals de impact op de prijs, concurrentie en tewerkstelling.
- 3) Wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen: de wet, ook bekend als de Ikea-wet, voerde verschillende aanpassingen door aan de socio-economische vergunning: een uitbreiding van het toepassingsgebied van de vergunningsplicht, de invoering van een vereenvoudigde procedure, kortere beslissingstermijnen en een zwaardere procedure naarmate een grotere oppervlakte, en de toekenning van meer beslissingsmacht en inspraak voor de (buur)gemeenten. Later werden de economische beoordelingscriteria geschrapt wegens de incompatibiliteit met de [Europese Dienstenrichtlijn](#), en vervangen door criteria die focussen op kernversterking en consumentenbescherming.

Het decreet IHB werd in 2023-2024 op [verschillende punten aangepast](#). Naar aanleiding van deze decreetswijziging ontstond ook de nood aan een nieuwe handleiding. De opbouw is grotendeels hetzelfde als de vorige versie en dus gebaseerd op de drie dimensies van een handelsvestigingsbeleid: visievorming, planopmaak en de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten. De handleiding is zo opgesteld dat elk hoofdstuk apart gelezen kan worden.

Naast de gewijzigde regelgeving werden er nog aanpassingen doorgevoerd. Zo wordt de terminologie van het handelsvestigingsbeleid in lijn gebracht met die van het omgevings- en mobiliteitsbeleid, waardoor een term als 'het stedelijk milieu' plaatsmaakt voor 'de kern' en bij de vaststelling van kleinhandelslinten ook de interpretatie van het Departement Omgeving relevant wordt. Er wordt ook dieper ingegaan op de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau van een locatie en duurzame mobiliteit. Voorts is de focus op handelskernen de voorbije jaren verschoven naar een beleid gericht op multifunctionele, bedrijvige kernen. Door de krimp in het aantal winkelpanden en sinds kort ook de totale winkelvloeroppervlakte is een invulling van leegstand met nieuwe winkels niet meer realistisch. We kijken daarom naar andere mogelijke invullingen zoals horeca, diensten, recreatie, ateliers en werkplekken. Andere aanpassingen omvatten verwijzingen naar relevante arresten van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en een stuk over vergunningsaanvragen voor gemengde projecten (kleinhandel met een andere functie).

Relevante links naar het decreet en gerelateerde documenten zoals de memorie van toelichting, de diverse adviezen en de parlementaire voorbereiding:

- [Codex Vlaanderen](#)
- [EMIS Navigator](#)
- Vlaams Parlement: [decreet 2016](#) en [wijzigingen 2023](#)

2. Terminologie handelsvestigingsbeleid

Het beleid rond handelsvestigingen kent een bepaalde terminologie. Sommige termen worden in het decreet gedefinieerd, andere termen worden beleidsmatig gebruikt maar zijn nergens (decretaal) vastgelegd. Er worden ook een aantal begrippen gehanteerd vanuit het omgevingsbeleid. In dit deel overlopen we de belangrijkste ervan. Ze komen geregeld terug in de handleiding.

2.1. Terminologie met betrekking tot kleinhandel

2.1.1. Kleinhandelsbedrijf

Het decreet bepaalt de definitie voor een kleinhandelsbedrijf als een **distributie-eenheid waarvan de activiteit volledig of gedeeltelijk bestaat uit het te koop aanbieden of opnieuw verkopen van goederen aan consumenten**.

Het 'te koop aanbieden' gaat uit van de **mogelijkheid voor de consument om terplekke de goederen te bekijken, te kiezen, te kopen en/of af te halen**. De consument moet de goederen niet altijd terplekke meenemen, dus ook bij levering gaat het over een kleinhandelsbedrijf.

Een logistiek verdeelpunt of 'dark store' waar bestelde goederen enkel verdeeld worden, maar waar de consument zelf niet komt, is geen kleinhandelsbedrijf.

Ook tankstations, voor zowel vloeibare als gasvormige brandstoffen, en laadpunten voor elektrische voertuigen vallen buiten de definitie van een kleinhandelsbedrijf. Dat geldt enkel voor tankstations waar olie en gas onverpakt verkocht worden voor direct verbruik. De brandstof wordt rechtstreeks in de wagen gedaan. In het geval van elektrische laadstations worden er ook geen goederen verkocht en gaat het enkel om het opladen van de wagen. Een brandstoffenhandel waar er verpakte brandstoffen verkocht worden (zoals olievaten en gasflessen) valt wel onder de definitie. Winkels gelegen bij een tankstation of elektrisch laadpunt vallen wel onder de definitie.

Met de decreetswijziging van 7 juli 2023 werd de toevoeging 'volledig of gedeeltelijk' opgenomen in de definitie, om scherper te stellen dat **ook gemengde concepten met kleinhandel** onder de wetgeving vallen. Dat geldt voor elk type mengvorm. Gekende voorbeelden zijn handelszaken voor consumenten die ook of zelfs voornamelijk groothandelsactiviteiten uitvoeren en kleinhandelsactiviteiten die samen voorkomen met een horecazaak of met een atelier. Door het schrappen van de zinsnede 'zonder die goederen andere behandelingen te laten ondergaan dan de behandelingen die in de handel gebruikelijk zijn' wordt duidelijk dat ook productiebedrijven die een verkoopruimte voor consumenten hebben waar ze hun zelf vervaardigde producten verkopen, onder de definitie vallen. Bij een gemengd concept moet de volledige ruimte die toegankelijk is voor de consument vergund worden. Ook voor toonzalen, zoals bij een garagebedrijf, geldt dat de ruimte waar de consumenten toegang toe hebben onder de netto handelsoppervlakte valt.

2.1.2. Handelsgeheel

Met de goedkeuring van het wijzigingsdecreet van 7 juli 2023 geldt sinds 9 augustus 2023 een nieuwe definitie voor een handelsgeheel.

Een handelsgeheel werd tot 9 augustus 2023 gedefinieerd als een geheel van kleinhandelsbedrijven, ongeacht of deze zich in afzonderlijke gebouwen bevinden en of dezelfde persoon de projectontwikkelaar, de eigenaar of de uitbater is, waarbij de kleinhandelsbedrijven voldoen aan de volgende voorwaarden:

- 1) Ze vormen een ruimtelijk aaneengesloten geheel;

- 2) Ze zijn van rechtswege of feitelijk met elkaar verbonden, in het bijzonder op financieel, commercieel of ruimtelijk vlak.

Deze definitie was vrij ruim. Eigenaars en exploitanten die op dezelfde site aanwezig waren maar verder weinig met elkaar te maken hadden, werden in een handelsgeheel gedwongen omdat er bijvoorbeeld een gedeelde parking was. Dit leidde tot complexe aanvraagdossiers waarbij een eigenaar of uitbater zelfs bij relatief kleine wijzigingen aan de kleinhandelsactiviteiten de nodige gegevens moest opvragen over de activiteiten van de andere zaken op de site. Zeker voor grotere, in verschillende fases opgebouwde handelsgehelen met een heterogene eigendomsstructuur betekende dit een aanzienlijke administratieve last.

Een aanpassing van de definitie drong zich daarom op bij de evaluatie en bijsturing van het regelgevend kader. Met het wijzigingsdecreet werd een striktere definitie ingevoerd die voor aanvragers een vereenvoudiging inhoudt door het beperken van de afhankelijkheid van andere kleinhandelszaken op de site.

De nieuwe definitie omschrijft een handelsgeheel als een **geheel van kleinhandelsbedrijven binnen eenzelfde gebouw of in aaneengesloten bebouwing waarvoor de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen samen bekomen werd, ongeacht of:**

- 1) De kleinhandelsbedrijven zich op één perceel of op elkaar aansluitende percelen bevinden;
- 2) Dezelfde persoon de ontwikkelaar, eigenaar of uitbater van de kleinhandelsbedrijven is.

In de nieuwe definitie zijn twee zaken essentieel: binnen eenzelfde gebouw of in aaneengesloten bebouwing en waarvoor de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen samen verkregen werd. Ze worden daarom verder verduidelijkt.

‘**Binnen eenzelfde gebouw**’ houdt in dat de kleinhandelsbedrijven zich in hetzelfde gebouw bevinden. Het gaat hier onder meer om shoppingcenters zoals Waasland Shopping, winkelparken zoals Malinas, winkelgalerijen en handelsplinten in appartements- en kantoorgebouwen.

‘**Aaneengesloten bebouwing**’ veronderstelt dat afzonderlijke gebouwen tegen elkaar zijn gebouwd, gescheiden door een gemene muur. Ze zijn dus aanpalend en minstens halfgesloten bebouwing. Er mag in principe geen tussenruimte aanwezig zijn, behalve als er zich een gemeenschappelijke ondergrondse ruimte bevindt voor bijvoorbeeld parkeerplaatsen, laden en lossen en stockage. De ondergrondse ruimte is een inherent onderdeel van de gebouwen en maakt ze dus aaneengesloten.

De handelsunits moeten wel over een eigen in- en uitgang beschikken, binnen het gebouw zelf (zoals in een shoppingcenter) of aan de parking of openbare weg (zoals in een winkelpark). **Shop-in-shops vormen dus geen handelsgehelen.** Voorbeelden zijn INNO en de verkooppunten van Vanden Borre in sommige Fnac-winkels. Beide ketens behoren tot dezelfde groep, en de verkooppunten van Vanden Borre zijn dan ook gewoon toegankelijk vanuit de handelsruimte van Fnac. Wanneer een winkel daarentegen vloeroppervlakte verhuurt aan een andere winkel, waarbij beide units afgescheiden worden en van een aparte in/uitgang voorzien, is er wel sprake van een vergunningsplichtige opsplitsing die in een nieuw handelsgeheel resulteert. Essentiële kenmerken van shop-in-shops zijn dus de afwezigheid van:

- Fysieke barrières tussen de verkooppunten;
- Aparte in- en uitgangen voor de verkooppunten;
- Aparte kassasystemen voor de verkooppunten.

De tweede voorwaarde stelt dat **de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen** tezamen verkregen werd. Het betreft de [vergunningsplichtige ingrepen](#) met een ruimtelijke impact op de omgeving, zoals slopen, ruwbouw, gevelwijzigingen, uitbreidingen, aanbouwingen en andere werken met een impact

op de stabiliteit en architectuur van een gebouw. Ook functiewijzigingen en opsplitsingen vallen eronder. Alle aaneengesloten gebouwen die stedenbouwkundig vergund worden in dezelfde vergunningsbeslissing behoren tot het handelsgeheel. Er zijn wel enkele aandachtspunten.

Ten eerste kan een omgevingsvergunning **meerdere stedenbouwkundige handelingen of fases** bevatten. Aaneengesloten gebouwen die onder afzonderlijke stedenbouwkundige handelingen of fases binnen eenzelfde omgevingsvergunning vallen, vormen dus ook een handelsgeheel.

Ten tweede **heeft het niet noodzakelijk te gaan om de originele stedenbouwkundige vergunning** die werd toegekend bij de oprichting van het gebouw. Latere vergunningsplichtige wijzigingen zijn eveneens van toepassing. Een nieuwbouwconstructie tussen twee afzonderlijke gebouwen die apart van elkaar zijn gebouwd, en waarbij een vergunningsplichtige uniforme voorgevel wordt aangebracht, heeft dus tot gevolg dat er een nieuw handelsgeheel met drie units ontstaat. Het gaat immers om aaneengesloten gebouwen waarvoor de stedenbouwkundige vergunning samen werd verkregen.

Omgekeerd zullen stedenbouwkundige handelingen aan slechts één unit in een vergund handelsgeheel, niet tot gevolg hebben dat er geen sprake meer is van een handelsgeheel. Er wordt dan immers teruggevallen op de originele stedenbouwkundige vergunning die het volledige handelsgeheel omvatte.

Door de wijziging van de definitie zijn er vergunningen verleend voor handelsgehelen die nu niet meer onder de definitie van een handelsgeheel vallen. Meer informatie hierover vind je in het hoofdstuk over [handelsgehelen in een vergunningsaanvraag](#).

2.1.3. Netto handelsoppervlakte

De netto handelsoppervlakte is de **oppervlakte bestemd voor het te koop aanbieden of de verkoop die toegankelijk is voor het publiek**, met inbegrip van de niet-overdekte oppervlakten. Die oppervlakte omvat eveneens de kassazones, de zones die zich achter de kassa's bevinden en de inkomruimte.

In handelsgehelen in één gebouw, zoals een shoppingcenter, waarbij de verschillende units een eigen in-/uitgang hebben, behoren de gedeelde ruimtes zoals de hoofdingang, gangen en zithoekjes niet tot de netto handelsoppervlakte.

Bij een gemengd concept waarbij handel gecombineerd wordt met andere activiteiten, wordt voor de netto handelsoppervlakte enkel deze ruimte meegerekend waar de goederen ook effectief verkocht worden en toegankelijk zijn voor het publiek. **Oppervlakten waar geen goederen te koop worden aangeboden of verkocht worden, behoren niet tot de netto handelsoppervlakte.** Ook voor toonzalen, zoals bij een garagebedrijf, geldt dat de ruimte waar de consumenten toegang toe hebben en waar ook effectief goederen te koop aangeboden/verkocht worden onder de netto handelsoppervlakte valt.

Netto handelsoppervlakte wordt ook wel netto vloeroppervlakte genoemd en wordt dus afgekort als NHO of NVO.

De netto handelsoppervlakte is belangrijk omdat er **vanaf 400 m² een vergunningsplicht** geldt. Meer informatie over de vergunningsplicht vind je terug in het hoofdstuk over het [toepassingsgebied van de vergunningsplicht](#).

2.1.4. Volumineuze goederen

Een goed wordt volgens het decreet IHB als volumineus beschouwd als de **som van de hoogte, de breedte en de diepte minimaal 2,5 meter of meer bedraagt**.

Met ‘minimaal’ wordt bedoeld dat het goed **niet inklapbaar, opvouwbaar of oprolbaar is naar een kleiner formaat zonder het goed te beschadigen**. Een grote poster of laken kunnen opgerold worden tot een kleiner formaat zonder het goed te beschadigen, en vallen dus niet onder de definitie van volumineuze goederen. Ook **opvouwbaar en inklapbare goederen** zoals een wasrek of een inklaptafel worden **gemeten in hun minimale afmeting** om te bepalen of ze volumineus zijn of niet. **Demonteren valt daar niet onder**, dus een kast die tot kleinere onderdelen gedemonteerd kan worden, wordt gemeten als geheel en niet op basis van de afzonderlijke pakketten waarin het opgeslagen of vervoerd kan worden.

De omschrijving van de term ‘volumineuze goederen’ wordt in het decreet IHB niet opgenomen in de begrippenlijst (artikel 2) maar in artikel 3 waarin de categorieën van kleinhandel worden bepaald.

2.1.5. Dagelijks, periodiek en uitzonderlijk aanbod

Vanuit het **perspectief van de consument** en de **reistijd die men wil spenderen** kan het kleinhandelsaanbod onderverdeeld worden in dagelijkse, periodieke en uitzonderlijke goederen. Het onderscheid is relevant om te **bepalen wat het verzorgings- of marktgebied is van een winkel**. Daarbij spelen ook andere factoren zoals schaalgrootte en bevolkingsdichtheid een rol. Bij een vergunningsaanvraag voor kleinhandelsactiviteiten moet de aanvrager in de [toelichtingsnota kleinhandel](#) zelf aangeven wat het marktgebied is van de kleinhandelsvestiging.

Het zijn echter **geen beleidsmatige termen**: vanuit het perspectief van zowel het kleinhandelsbedrijf als de overheid worden de [kleinhandelscategorieën](#) gebruikt, dus ook bij de opmaak van een visie of stedenbouwkundige voorschriften. In visies en plannen die dateren van vóór het decreet IHB kan wel nog sprake zijn van dagelijkse, periodieke of uitzonderlijke boodschappen of goederen.

Dagelijkse boodschappen moeten **snel en efficiënt gedaan worden zonder lang onderweg te zijn**. Het gaat met name om voeding en drogisterijproducten (wc-papier, zeep, was- en afwasmiddelen, enzovoort). Winkels met een overwegend dagelijks aanbod hebben een beperkter marktgebied en vestigen zich dus in of net buiten een bevolkingsconcentratie. De locatie moet multimodaal bereikbaar zijn zodat ook minder mobiele consumenten toegang hebben tot dit soort basisproducten.

Periodieke goederen worden **minder frequent aangekocht**. Het gaat onder meer om kleding en mode, multimedia, telefoons, boeken, kleinere huishoudelektronica zoals lampen, scheermachines en haardrogers, kleinere huishoudartikelen zoals handdoeken, borden en bestek, planten en kleine tuinartikelen, enzovoort. Het marktgebied van winkels met een overwegend periodiek aanbod is ruimer en consumenten nemen meer de tijd om de prijs en kwaliteit van verschillende merken te vergelijken. Omdat periodieke goederen vaak **geassocieerd worden met eerder recreatief winkelen (funshopping)** – ook al kan de consument er doelgericht naar op zoek gaan – vestigen dit soort winkels zich in de kern, en bij voorkeur in het kernwinkelgebied. Een uitzondering kan gemaakt worden voor [grootschalige kleinhandelzaken](#) die veel ruimte behoeven. Voor zover er geen ruimte of draagkracht is in de kern en met het oog op een efficiënte mobiliteitsafwikkeling, kunnen deze winkels zich in daartoe voorziene aanbodzones net buiten de kern vestigen. Voorbeelden van zo’n aanbodzones zijn winkelparken en andere kleinhandelsconcentraties met geclusterde winkels. Het is niet de bedoeling om bestaande linten verder uit te rekken.

Uitzonderlijke goederen tenslotte worden **weinig frequent aangekocht**: transportmiddelen, groter wit- en bruingoed (zoals wasmachines, tv-toestellen en grotere huishoudapparaten), meubilair, luxegoederen zoals juwelen, enzovoort. Vanwege de grote impact op het budget nemen consumenten meer tijd alvorens te beslissen. **Het marktgebied van dit type winkels is heel ruim**. Een deel van het uitzonderlijk aanbod valt eerder onder **doelgericht** dan **recreatief winkelen**, maar bepaalde producten zoals luxegoederen zijn dan weer vooral funshopping. Ook de schaal en aantrekkingskracht kunnen sterk variëren: **grootschalige**

winkels zoals Ikea en Mediamarkt trekken een breed publiek aan uit een erg ruime omgeving en genereren dus veel verkeer, met inbegrip van zwaar verkeer van hun leveranciers. Zeker in kleinere steden is een vestigingskeuze in de kern daarom niet evident. Op slechte locaties buiten de kern dreigen ze naast de bijkomende verkeersdruk echter ook een **negatief spillovereffect** te veroorzaken omdat ze door hun aantrekkingskracht ook andere kleinhandels- en horecazaken aantrekken. Daartegenover staan kleinere **winkels met een nicheproduct** (bijvoorbeeld muziekinstrumenten) die weliswaar een groot verzorgingsgebied hebben, maar een beperkter publiek aantrekken en bijgevolg minder verkeer genereren. Het zijn doelgerichte winkels met weinig tot geen risico op een negatief spillovereffect op slechte locaties. Desondanks vestigen ze zich bij voorkeur in de kern.

2.1.6. Grootschalige kleinhandel

Het [Afwegingskader grootschalige detailhandel \(omzendbrief RO 2011/01\)](#) definieert grootschalige detailhandel als “een individuele distributie-eenheid **groter dan 1.000 m²** bruto vloeroppervlakte (BVO) waarvan de activiteit bestaat uit het verkopen van producten (inclusief diensten) aan eindgebruikers, in eigen naam en voor eigen rekening, zonder deze goederen andere behandelingen te laten ondergaan dan die welke in de handel gebruikelijk zijn. Het betreft ook concentraties van groot- en/of kleinschalige detailhandel, al dan niet onder één dak, waarbij het totaal groter is dan 1.000 m² BVO.”

De definitie van de omzendbrief is **op veel vlakken echter verouderd**:

- Ze dateert van vóór het decreet IHB en vermeldt dus niet de huidige [kleinhandelscategorieën](#);
- De verwijzing naar de bruto vloeroppervlakte van een gebouw is niet meer in overeenstemming met de in het handelsvestigingsbeleid meer gangbare term ‘[netto handelsoppervlakte](#)’;
- Kleinhandel heeft enkel betrekking op goederen en niet op diensten;
- Het zinsdeel ‘zonder deze goederen andere behandelingen te doen ondergaan dan die welke in de handel gebruikelijk zijn’ is geschrapt uit de definitie van een [kleinhandelsbedrijf](#) in het decreet IHB;
- Ook handelsgehelen met kleinere winkels vielen onder de definitie zolang de gezamenlijke oppervlakte meer dan 1.000 m² bedroeg, maar vanwege de negatieve gevolgen – kleinere perifere winkels waarvoor wel plaats was in de kernen – stappen we hiervan af: de oppervlaktedrempel geldt alleen nog maar voor individuele kleinhandelsbedrijven;
- Er is een trend naar kleinere winkelruimtes omdat de rendabiliteit per m² onder druk staat;
- Veel kleinere kernen hebben ook voor oppervlaktes minder dan 1.000 m² weinig tot geen ruimte.

De omzendbrief biedt een **afwegingskader om vergunningsaanvragen voor grootschalige kleinhandel op locaties buiten de kernen te beoordelen**. Omwille van bovenstaande redenen **beschouwen we de drempel van 1.000 m² echter niet meer als absoluut**. Zo kan er **gedifferentieerd worden volgens de schaalgrootte van de kern**:

- Groot- en centrumsteden hanteren nog steeds de norm van 1.000 m² netto handelsoppervlakte (dus niet meer bruto vloeroppervlakte);
- De andere steden en gemeenten kunnen opteren voor een lagere drempel, maar 600 m² is het absolute minimum.

De bevoegde overheid moet de minimumoppervlakte vastleggen in een [visie](#) of [verordenend plan](#).

Verder zijn er nog een **aantal aandachtspunten**:

- Bij een inplanting van grootschalige kleinhandel buiten de kern moeten de categorieën ‘persoonsuitrusting’ en ‘andere niet-volumineuze goederen’ uitgesloten worden. Anders dreigt de kern ondergraven te worden. Een uitzondering is wel mogelijk als het een beperkt nevenaanbod betreft waarbij de categorieën duidelijk ondergeschikt zijn aan andere categorieën. Minstens de

helft van het aanbod moet zich bevinden in de categorieën ‘vervoers- en transportmiddelen’ en ‘andere volumineuze goederen’. Ook het type winkel is een belangrijke indicator;

- De minimale oppervlakenorm (netto handelsoppervlakte van 600 m² of groter) kan meer benadrukt worden door de combinatie met een verbod op het opsplitsen van panden en units, voor zover een opsplitsing leidt tot panden of units onder de oppervlakenorm;
- Het verlagen van de minimumoppervlakte mag het aanbodbeleid om voldoende en gevarieerde kleinhandelspanen te voorzien niet ondergraven;
- Wees aandachtig voor locaties waar een RUP of BPA van kracht is dat dateert van vóór het decreet IHB, en waarin eventuele restricties zijn gebaseerd op ‘grootschalige kleinhandel’ of een gelijkaardige term, in plaats van op de kleinhandelscategorieën. Tot hiertoe zijn de panden er in principe voorbehouden voor kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen groter dan 1.000 m². Het verlagen van de minimumoppervlakte geeft dus minder grond om de vestiging van een nieuwe winkel tegen te houden.

De ruimtelijke principes van de omzendbrief komen wel nog steeds overeen met die in het decreet en het huidige omgevingsbeleid. Ze is dus – bovenstaande punten uitgezonderd – nog altijd van toepassing en bruikbaar als stedenbouwkundig kader.

2.2. Terminologie met betrekking tot ruimtelijke structuur en nederzettingspatronen

2.2.1. Kernen en stedelijk milieu

De term ‘kern’ wordt in verschillende betekenissen gebruikt. De kern heeft in het handelsvestigingsbeleid traditioneel een eerder enge interpretatie als het centrum of de historisch gegroeide handelskern. Van deze interpretatie wordt afgestapt. **Om het handelsvestigingsbeleid meer in te schuiven in het beleid van het Departement Omgeving, hanteren we voortaan de terminologie van het omgevingsbeleid.** In het [omgevingsbeleid](#) wordt een kern breder gedefinieerd als een **ruimtelijk samenhangend geheel** met een **divers aanbod aan woongelegenheden, basisvoorzieningen en werkplekken** rond een centrum. Een kern bevindt zich altijd in de bebouwde ruimte, maar ook allerlei groenstructuren zoals een fijnmazige groenblauwe dooradering en parken maken er deel van uit. Een stad of dorp bestaat vaak uit meerdere bebouwde clusters/kernen. In de kernen streven we naar een **ruimtelijke intensivering door inbreiding en een voorzieningenaanbod op maat van de kern**. Een kern is dus per definitie **multifunctioneel**.

Er worden stedelijke en niet-stedelijke kernen onderscheiden:

- De stedelijke kernen zijn via [gewestelijke of provinciale RUP's](#) afgebakend in kader van het [Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen](#). Het zijn locaties met veel (her)ontwikkelingspotentieel waar gestreefd wordt naar rendementsverhoging binnen het bestaand ruimtebeslag. De afbakeningen zijn echter te ruim voor het handelsvestigingsbeleid: ook de omliggende gemeenten, die hun eigen kern hebben, maken vaak deel uit van de afgebakende stedelijke kernen. Een detailhandelsbeleid vergt dus een nauwer afgebakende kern.
- Niet-stedelijke kernen kunnen door de gemeenten afgebakend worden in hun ruimtelijke beleidsplannen, waar mogelijk gevolgd door een RUP of stedenbouwkundige verordening om de keuzes tot rendementsverhoging af te bakenen. De steden en gemeenten zullen ook beslissingen moeten nemen over de niet-ontwikkelde woongebieden en de woonuitbreidingsgebieden. De hoofddorpen en woonkernen werden in kaart gebracht door het Vlaams Planbureau voor Omgeving op basis van de laag met statistische sectoren van het NIS3.

Met de term ‘kern’ wordt ook verwezen naar een bepaalde structuur in het nederzettingspatroon waarin kernen worden onderscheiden van andere type structuren: de **linten** als een lineair bebouwingspatroon en

de eerder monofunctionele **woonconcentraties** – we spreken ook van een **woonkern** of **bevolkingsconcentratie** – zoals gehuchten, wijken of verspreide woonfragmenten. In linten en woonconcentraties ontbreekt een divers aanbod aan voorzieningen, de knooppuntwaarde is er vaak laag en er is relatief veel **open bebouwing** aanwezig. Binnen de linten en woonconcentraties zijn de rendementskansen dan ook beperkter.

De provinciale ruimtebeleidsplannen bieden een houvast voor de classificatie van verschillende types kernen. Het [Beleidskader Levendige Kernen](#), dat kadert in het [Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen](#), deelt de kernen bijvoorbeeld op in de stedelijke en niet-stedelijke kernen. Aan elk type kern worden andere verdichtingsmogelijkheden en ontwikkelingsperspectieven toegekend.

Stedelijke kernen			
Stedelijke kernen met metropolitane rol	Stedelijke kernen met regionale rol	Stedelijke kernen met randstedelijke rol	Stedelijke dorpskernen
Niet-stedelijke kernen			
Strategische dorpskernen	Dorpskernen met potentie	Dorpskernen	

Deze indeling van nederzettingsstructuren komt grotendeels terug in de GIS-laag [Kernen, linten, verspreide bebouwing in Vlaanderen](#), die elke locatie in Vlaanderen categoriseert als kern, lint, verspreide bebouwing of bedrijventerrein/militair domein/camping. Kernen worden er gedefinieerd als aaneengesloten bebouwde zones met een totale omvang van minimum 5 hectaren en waarbinnen in totaal minimum 20 gezinnen wonen, en met ofwel een dichtheid van minstens 30 gebouwen binnen een straal van 100 meter, ofwel een bebouwde oppervlakte van meer dan 9.500 m² binnen een straal van 100 meter, ofwel een dichtheid van meer dan 60 huishoudens binnen een straal van 100 meter. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen grote, middelgrote en kleine kernen.

Merk op dat deze GIS-laag geen rekening houdt met de multifunctionele mix die men van een kern verwacht, maar enkel naar de bevolkingsdichtheid en densiteit kijkt. De kernen in de GIS-laag omvatten naast de multifunctionele kernen, waar verdichting en intensivering wordt nagestreefd, dus ook de monofunctionele woonconcentraties met weinig ruimtelijk rendement en ontwikkelingskansen. In de GIS-laag heeft een kern dus een sterke focus op de woonfunctie. De kernen zijn er dan ook kleiner dan de beleidsmatig afgebakende stedelijke kernen, die ook bedrijventerreinen, groenblauwe dooradering en andere niet-woonfuncties omvatten. De beperkingen van de GIS-laag moeten steeds in het achterhoofd gehouden worden bij het gebruik ervan voor visieontwikkeling, planopmaak of de beoordeling van vergunningsaanvragen.

De 'kern' wordt vaak gezien ten opzichte van 'de periferie', met name de minder dicht of niet bebouwde omgeving tussen de kernen in. In de realiteit is er tussen de kern en de periferie geen scherpe breuklijn maar bestaan er ook overgangszones waarvoor specifieke ontwikkelingskansen bepaald kunnen worden. Kleinhandelslinten en kleinhandelszones liggen vaak op perifere locaties buiten de kernen.

Een andere gangbare term in het handelsvestigingsbeleid is het 'stedelijk milieu'. Het is een term die in het decreet IHB gehanteerd wordt omdat de bescherming van het stedelijk milieu door het Europees Hof van Justitie werd bevestigd als relevante dwingende reden van algemeen belang waarvoor regulering (via een bestemmingsplan en een vergunningenbeleid) van kleinhandel noodzakelijk kan zijn. Het gaat dan om een manier van leven in een stad en daarom eerder om cultureel beleid, want het doel mag nooit economisch van aard zijn (zie het hoofdstuk over de [Europese Dienstenrichtlijn](#)). De bescherming van het stedelijk milieu is zodoende een [IHB-doelstelling](#).

Het stedelijk milieu is hetzelfde als de kern of cluster van kernen van een stad of gemeente. In tegenstelling tot wat de term doet vermoeden, hebben ook (kleinere) gemeenten dus een stedelijk milieu.

2.2.2. Knooppuntwaarde

De [knooppuntwaarde](#) is de mate waarin een plek is geïntegreerd in het systeem van collectief vervoer voor personen. Ze wordt onder meer bepaald door de transportmodus (trein, metro, tram, bus ...), de frequentie van het vervoersaanbod, de vervoerscapaciteit, aansluitings- en (multimodale) overstapmogelijkheden en aansluitingen op fiets- en wandelnetwerken. Hoe gemakkelijker en directer iemand zich vanuit een plek naar andere plekken kan verplaatsen, hoe hoger de knooppuntwaarde.

De knooppuntwaarde bepaalt samen met het [voorzieningenniveau](#) welke kansen op verdere verdichting de Vlaamse overheid toewijst aan een bepaalde locatie. Plaatsen met een hoge knooppuntwaarde worden hoge ontwikkelingskansen toegeschreven. Omgekeerd zijn er locaties die in de visie van de lokale overheid onderbenut zijn qua knooppuntwaarde en/of voorzieningenniveau, en waar men ondanks de beperkte score toch wil inzetten op ruimtelijke en functionele intensivering en verdichting. Niet elke plaats met een lage score ligt dus per definitie buiten de kern. De gemeente moet dit dan wel hebben aangegeven in een visiedocument.

Het Departement Omgeving maakte een kaart op die de ontwikkelingskansen in Vlaanderen weergeeft voor elke locatie op basis van de scores op [knooppuntwaarde en voorzieningenniveau](#).

2.2.3. Voorzieningenniveau en uitrustingsgraad

Het [voorzieningenniveau](#) is de hoeveelheid (aantal) en mix (verscheidenheid aan types) aan voorzieningen op wandel- en fietsafstand van een plek. Het is een indicator voor de plaatswaarde van een bepaalde locatie.

Het voorzieningenniveau bepaalt samen met de [knooppuntwaarde](#) welke kansen op verdere verdichting de Vlaamse overheid toewijst aan een bepaalde locatie. Aan plaatsen met een hoog voorzieningenniveau worden hoge ontwikkelingskansen toegeschreven. Omgekeerd zijn er locaties die in de visie van de lokale overheid onderbenut zijn qua voorzieningenniveau en/of knooppuntwaarde, en waar men ondanks de beperkte score toch wil inzetten op ruimtelijke en functionele intensivering en verdichting. Niet elke plaats met een lage score ligt dus per definitie buiten de kern. De gemeente moet dit dan wel hebben aangegeven in een visiedocument.

Het Departement Omgeving maakte een kaart op die de ontwikkelingskansen in Vlaanderen weergeeft voor elke locatie op basis van de scores op [knooppuntwaarde en voorzieningenniveau](#). Voor ieder van de klassen van voorzieningen (cultuur en sport, zorg, onderwijs, woonondersteunend) en voor ieder van de types van voorzieningen (basis, regionaal, metropolitain) werd de afzonderlijke score berekend. Het totale voorzieningenniveau wordt berekend als de som van de deelindicatoren (basisvoorzieningen, regionale voorzieningen, metropolitaine voorzieningen), waarbij elke deelindicator hetzelfde gewicht krijgt.

De uitrustingsgraad is een gelijkaardige indicator om locaties in te delen volgens hun plaatswaarde, maar dan op het niveau van een volledige stad of gemeente. De Provincie Vlaams-Brabant en de KU Leuven hebben de [uitrustingsgraad van alle Vlaamse gemeenten](#) onderzocht op basis van de kwaliteit en kwantiteit van acht functies: onderwijs, zorg, publieke en zakelijke dienstverlening, persoonlijke dienstverlening, horeca, detailhandel, cultuur en recreatie en sport. De kwalitatieve benadering houdt in dat er een gewicht wordt toegekend aan een functie, bijvoorbeeld de aanwezigheid van een hogeronderwijsinstelling (heeft meer impact en komt minder vaak voor dan lager en secundair onderwijs) of de tewerkstelling in een

zorginstelling. De uitrustingsgraad kan gebruikt worden om de centrumfunctie of het verzorgingsgebied van een stad of gemeente te bepalen.

2.3. Terminologie met betrekking tot kleinhandel volgens ruimtelijke structuur

2.3.1. Bedrijvige kern

Een bedrijvige kern is (een deel van) de kern waar er naast wonen, recreatie en gemeenschapsvoorzieningen ook ruimte is voor bedrijvigheid en ondernemen, zoals winkels en werklocaties. De verhouding tussen de verschillende functies kan wisselen maar om van een bedrijvige kern te spreken is de aanwezigheid van verschillende vormen van ondernemerschap een vereiste.

2.3.2. Kernwinkelgebied

Een kernwinkelgebied wordt gedefinieerd in het decreet. Het is een zone in de kern afgebakend in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waar via stedenbouwkundige voorschriften een stimulerend beleid inzake kleinhandel wordt gevoerd.

Door de regel valt het kernwinkelgebied samen met het historisch gegroeid handelscentrum, eventueel aangevuld met een aantal secundaire handelsstraten. Het maakt deel uit van de bedrijvige kern, met een sterke focus op de concentratie van publiek toegankelijke, al dan niet economische functies. Het gaat dan voornamelijk maar zeker niet exclusief om winkels. Het kernwinkelgebied vormt het kloppend hart van de gemeente en doet ook dienst als ontmoetingsplaats. Een weldoordachte afbakening van het kernwinkelgebied is aangewezen.

Deze definitie is op deze manier decretaal vastgelegd omdat het decreet de mogelijkheid voorziet om kernwinkelgebieden af te bakenen met het ruimtelijk instrumentarium en er stedenbouwkundige voorschriften aan te koppelen. In de praktijk wordt de term ruimer gebruikt. Ook in visiedocumenten of steunmaatregelen worden (kern)winkelgebieden aangeduid en gehanteerd als afbakening om stimulerende of regelgevende maatregelen ter ondersteuning van de kernfunctie op te baseren. Een effectieve afbakening in een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige verordening is enkel nodig wanneer de stedenbouwkundige voorschriften hiervoor gewijzigd moeten worden.

2.3.3. Kleinhandelszone

Een kleinhandelszone is een specifiek door een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan afgebakend gebied voor de vestiging van kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen.

Veel steden en gemeenten hebben locaties op hun grondgebied waar zich (grootschalige) kleinhandel geclusterd heeft. In uitzonderlijke gevallen werden deze locaties al in het gewestplan bestemd voor deze activiteiten, maar in de meeste gevallen gaat het om een concentratie van kleinhandel in een woonzone maar buiten het kernwinkelgebied (en soms zelfs buiten de kern). In de provinciale/lokale beleidsvisie moet worden opgenomen hoe het bestuur de verdere ontwikkeling van deze kleinhandelsconcentraties ziet. Detailhandelsclusters die men wil bestendigen kunnen worden aangeduid als een kleinhandelszone die ruimtelijk geoptimaliseerd kunnen worden door de opmaak van een RUP. Op een kleinhandelszone gelden vaak beperkingen voor specifieke categorieën van kleinhandel of bepaalde oppervlaktematen om de complementariteit met het aanbod in het centrum te waarborgen.

2.3.4. Winkelarm gebied

In het decreet IHB wordt een gebied afgebakend in een provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of een provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waar via stedenbouwkundige voorschriften beperkingen aan de kleinhandel worden opgelegd, een 'winkelarm gebied' genoemd.

In winkelarme gebieden is differentiatie mogelijk in de beperkingen die worden opgelegd. Kleinhandel kan volledig uitgesloten worden, bestaande kleinhandel kan behouden blijven maar zich niet verder ontwikkelen en eventueel uitdoven, maar evenzeer kunnen in winkelarme gebieden nog ontwikkelingskansen zijn voor bepaalde kleinhandelscategorieën en andere categorieën uitgesloten, beperkt qua oppervlakte of uitgedoofd worden.

Pandeigenaars die een handelspand in een winkelarm gebied omvormen naar een woning krijgen gedurende vijf jaar een volledige vrijstelling van de onroerende voorheffing. Deze [fiscale maatregel](#) geldt specifiek voor winkelarme gebieden. Bij de afbakening van een winkelarm gebied moet de term daarom opgenomen worden in de titel van het stedenbouwkundig voorschrift (plan, deelplan of artikel).

2.3.5. Kleinhandelslint

Een lint is een lineair, morfologisch bebouwingspatroon buiten de kern. In het omgevingsbeleid worden handelslinten gedefinieerd als (delen van) **linten die hoofdzakelijk bestaan uit handelszaken, maar waar lokaal ook andere functies zoals wonen en kantoren aanwezig kunnen zijn**. Ze zijn dus **erg divers en vergen telkens een specifieke aanpak**, die voor de grotere handelslinten **gemeente-overschrijdend** zal zijn. Afhankelijk van de locatie kan een ander ontwikkelingsperspectief toegekend worden.

De linten – al dan niet verweven met kleinhandel – kunnen geïdentificeerd worden aan de hand van de GIS-laag [Kernen, linten, verspreide bebouwing in Vlaanderen](#). Het gehanteerde uitgangsprincipe van een lint in deze laag is dat de bebouwing in een lijnenlaag buiten de kern en op maximaal 25 meter van de weg gelegen is. De lijnenlaag is voor minimaal 200 meter aaneengesloten bebouwd of minimum 80% van de totale straatlengte is bebouwd. De linten omvatten zowel de gewone lineaire linten als de wijklinten.

In het decreet IHB wordt een kleinhandelslint omschreven als een **opeenvolging van minstens drie kleinhandelsbedrijven langs een inval- of verbindingsweg zonder gemeenschappelijke parking of in- en uitrit**. Ook handelszaken zonder gemeenschappelijke in- en uitrit en/of parking gelegen aan een ventweg (aangelegd door de overheid) worden beschouwd als een kleinhandelslint. Als de bevoegde overheid tot doel heeft om het kleinhandelslint te laten evolueren naar een kleinhandelszone kan zij dit planologisch verankeren in een RUP.

De [Locatus](#)-databank spreekt van baanconcentraties en definieert die als **minstens vijf winkels van meer dan 400 m² binnen een straal van één kilometer**. Sommige kleinhandelslinten zullen door Locatus ondergebracht worden bij de grootschalige concentraties: minstens 5 winkels van meer dan 500 m² waarvan minstens de helft doelgericht is, dus met een aanbod in de Locatus-branches dier en plant, bruin- en witgoed, fietsen- en autoaccessoires, doe-het-zelf of wonen.

Bij de ontwikkeling van een kleinhandelsvisie, de opmaak van planinstrumenten ter uitvoering van de visie, en de beoordeling van vergunningsaanvragen met betrekking tot kleinhandelslinten kunnen de **verschillende definities gehanteerd worden**. Om te bepalen of er reeds sprake is van een kleinhandelslint wordt de definitie van het decreet IHB gebruikt. Maar bij een visieontwikkeling, planopmaak of vergunningsbeoordeling moet er natuurlijk ook vooruit worden gekeken – in dit geval naar de kiemen van nieuwe kleinhandelslinten volgens de definitie van het decreet. Daarbij zijn de definities van het Departement Omgeving en Locatus nuttige kaders. Bijvoorbeeld een locatie met twee winkels en

daartussen een leeg perceel, woning of andere functie, houdt een hoog risico in om op termijn te evolueren naar een kleinhandelslint.

De definitie van het omgevingsbeleid is ook relevant vanwege het **stedenbouwkundige perspectief om linten niet nog meer uit te rekken**. In dit opzicht kan er dan op onbebouwde percelen voor gekozen worden om geen kleinhandel (of eender welke functie) meer toe te laten, ook al vormt de locatie geen kleinhandelslint in de strikte zin.

3. Het Integraal Handelsvestigingsbeleid gekaderd

3.1. Aanleiding van het decreet

De concrete aanleiding voor het decreet IHB was de zesde staatshervorming. Vlaanderen werd met deze hervorming bevoegd voor de vergunning op handelsvestigingen.

Al sinds 1937 achtte de federale regering het nodig wetgeving te voorzien voor de inplanting van commerciële handelscentra (de Grendelwet). Deze wetgeving was bedoeld om tijdelijk van aard te zijn maar werd uiteindelijk 17 keer verlengd tot 1959. De opmars van grote supermarkten en hypermarkten die de traditionele kruideniers stilaan deden verdwijnen, leidde uiteindelijk tot de wetgeving betreffende de handelsvestigingen (1975). Het doel van deze wetgeving was de bescherming van de kleinschalige kleinhandelsbedrijven in de stad- en dorpskernen. De wetgeving van 1975 werd in 2004 vervangen door de 'wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen', waarmee de procedures werden geoptimaliseerd en vergunningsgrenzen werden aangepast. Deze wet werd gewijzigd in 2005 om enkele toepassings- en interpretatieproblemen uit de weg te helpen en de beroepsprocedure te verhelderen maar de belangrijkste wijziging kwam er in 2010. De wetgeving moest voldoen aan de Europese Dienstenrichtlijn die de lidstaten verbood om vergunningen te beoordelen aan de hand van economische criteria voor het nastreven van economische doelstellingen. Aangezien de federale wetgeving was ontstaan vanuit de doelstelling om het evenwicht te bewaren tussen grotere winkelvevestigingen (ketens) en de kleinere (meestal zelfstandige) ketens, werd de aanpassing van de wetgeving aan de [Europese Dienstenrichtlijn \(EDRL\)](#) voornamelijk een uitholling van de wetgeving. Een uitgebreide historiek van de wetgeving op handelsvestigingen werd opgenomen in de [memorie van toelichting van het decreet IHB](#).

Toen Vlaanderen met de zesde staatshervorming bevoegd werd op de wet voor de handelsvestigingen werden er een aantal beleidsmatige doelstellingen voor ogen gehouden. Vlaanderen wilde een meer integraal beleid nastreven en wilde de vergunningsplicht vereenvoudigen. De Europese dienstenrichtlijn en de integratie in het ruimtelijk beleid zorgden voor een verschuiving van een economische toets (impact op de bestaande handel) naar meer ruimtelijke afwegingen.

Op 22 april 2016 werd het decreet IHB goedgekeurd door de Vlaamse Regering en op 29 juli 2016 werd het gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

Het decreet IHB werd ruimer opgevat dan enkel de overname van de vergunningsplicht. Door de verspreiding van het wonen, het toegenomen autogebruik en de goedkopere gronden in de periferie, kwam er steeds meer leegstand in de kernen. De Vlaamse regering doelde op een gericht aanbodbeleid voor detailhandel, waarbij er wel ruimte werd geboden voor verdere ontwikkeling van de sector op specifieke locaties maar er anderzijds ook restrictiever zou kunnen opgetreden worden voor wat betreft ontwikkelingen op ongewenste locaties (handelslinten en ongeplande perifere concentraties). Dit zou moeten leiden tot meer transparantie voor de sector en tegelijk moest het ook de verspreiding van handelsvestigingen buiten de kernen beperken. Naast het instrumentarium dat werd voorzien in het decreet IHB, voert de Vlaamse overheid sinds 2009 ook een stimulerend en faciliterend kernversterkend beleid.

De ambities van de Vlaamse Regering werden doorheen de tijd opgenomen in enkele [winkelnota's](#): de startnota 'Winkelen in Vlaanderen' (2010), 'Winkelen in Vlaanderen 2.0' (2012) en het 'Plan van aanpak: Werk aan de winkel' (2020). Het decreet IHB werd goedgekeurd in 2016.

Het decreet IHB bepaalt de doelstellingen, de terminologie en het instrumentarium voor het handelsvestigingsbeleid in Vlaanderen.

Het decreet werd op 7 juli 2023 [gewijzigd](#) op een aantal punten, waaronder de [vergunningsplichtige handelingen](#), de [kleinhandelscategorieën](#) en de definities van een [kleinhandelsbedrijf](#) en een [handelsgeheel](#). Deze handleiding houdt rekening met deze wijzigingen. Alle wijzigingen zijn opgenomen in de [gecoördineerde tekst](#) van het decreet.

3.1.1. Een integrale benadering van het handelsvestigingsbeleid

Zoals de titel aangeeft moet het decreet IHB bijdragen aan de integrale benadering van het kleinhandelsbeleid. Dat betekent dat er gestreefd wordt naar een integrale – gezamenlijke en op elkaar afgestemde – aanpak over bestuursniveaus, beleidsdomeinen en instrumenten heen.

Het decreet IHB bevestigt daarom decretaal de mogelijkheid om **op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau een kleinhandelsvisie te ontwikkelen met de overkoepelende doelstellingen als kader**. De beleidsvisies rond kleinhandel kunnen vertaald worden in ruimtelijke plannen en doorwerken in het vergunningsbeleid. Het decreet IHB stuurt aan op maximale concentratie in de kernen aangevuld met een doordacht aanbod op detailhandelszones of in zones voor gemengde ontwikkelingen voor kleinhandelsactiviteiten die niet in de kernen passen. Daarvoor wordt bepaald dat kernwinkelgebieden, kleinhandelszones en winkelarme gebieden kunnen vastgelegd worden in ruimtelijke uitvoeringsplannen en in stedenbouwkundige verordeningen met de bedoeling dat steden, gemeenten en provincies de spreiding van de handelsvestigingen beter kunnen sturen. Er kan specifiek ingezet worden op gebieden waar handelsvestigingen aangemoedigd of beperkt worden in functie van een ruimtelijk duurzaam aanbod voor de verschillende type kleinhandelsactiviteiten (categorieën en oppervlakten). Om dit te bekomen kan er niet zone per zone, laat staan vergunning per vergunning, gewerkt worden maar moet er een visie zijn voor het hele grondgebied.

Het decreet stuurt hierbij aan op **intergemeentelijke/regionale/provinciale afstemming**. Het is voldoende bewezen dat als één gemeente iets niet meer toelaat, de aanvragen zich verplaatsen naar de naburige gemeenten. Afstemming met buurgemeenten is daarom belangrijk. Gemeenten kunnen hiervoor beroep doen op de provincies, die een bemiddelende rol kunnen opnemen en expertise op bovenlokaal niveau kunnen inbrengen. **De provinciale overheden hebben met het decreet de bevoegdheid gekregen om over de gemeentegrenzen heen plannen op te maken om restricties op te leggen aan kleinhandel**. Dit moet wel steeds gebeuren op vraag van minstens één gemeente en in samenspraak met de verschillende gemeenten waarop het plan betrekking heeft.

Door visieontwikkeling en de vertaling daarvan in ruimtelijke plannen wordt een transparante basis gelegd voor de beoordeling van vergunningen en wordt er **afgestapt van de ad-hoc aanpak waarbij enkel beleid gevoerd wordt op basis van vergunningen**. Het decreet IHB legt vast dat gemeenten bij de beoordeling van omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten rekening moeten houden met de beleidsmatige gewenste ontwikkelingen (visies). De introductie van het [handelsvestigingsconvenant](#) in het decreet **stimuleert dan weer overleg en proactief beleid**. Met een handelsvestigingsconvenant kan een gemeente met ontwikkelaars of exploitanten een overeenkomst naar burgerlijk recht afsluiten met daarin afspraken over onder meer het aanbod- en locatiebeleid en gezamenlijke initiatieven.

De basisdoelstellingen van het decreet IHB werden afgestemd op de ruimtelijke doelstellingen van de Vlaamse Regering. Zo ontstaat een **duidelijk en consequent beleid**, hetgeen de **voorspelbaarheid en rechtszekerheid voor ondernemers bevordert**. Deze rechtszekerheid wordt versterkt door de integratie van de kleinhandelsvergunning in de omgevingsvergunning waardoor er één geïntegreerde beslissing wordt genomen voor de stedenbouwkundige handelingen en de kleinhandelsactiviteiten. De integrale benadering vraagt om nauwe samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen zowel in de fase van visie en planning als in de vergunningsfase.

3.1.2. De vereenvoudiging van de vergunning voor kleinhandel

Het decreet beoogde daarnaast een vereenvoudiging van het vergunningstelsel. De **integratie in het decreet omgevingsvergunningen** betekende daar een grote stap in. Aanvragers kunnen voor elk type omgevingsvergunning dezelfde procedures volgen, de aanvraag van verschillende types omgevingsvergunningen kan gezamenlijk verlopen en documenten moeten maar op één plek aangeleverd worden. Het is daardoor niet meer mogelijk dat de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een gebouw met de hoofdfunctie detailhandel wel wordt verleend terwijl de vergunning voor de kleinhandelsactiviteiten zelf op een later tijdstip geweigerd wordt. Beide vergunningen worden samen aangevraagd. Ook wanneer er enkel een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten moet aangevraagd worden, worden de procedures van het [Omgevingsvergunningendecreet](#) gevolgd. Dit geldt ook voor de beroepsprocedure.

Een andere vereenvoudiging van het vergunningsstelsel is de **vermindering van het aantal types van kleinhandel** waarvoor bij een wijziging van het ene naar het andere type een vergunning moet worden aangevraagd. De oude handelsvestigingenwet bepaalde twintig winkeltypes. Het decreet IHB bracht dit terug naar vier 'categorieën van kleinhandel' met elk een andere impact op de doelstellingen van het decreet. Al snel bleek deze indeling te grof. Het aantal categorieën werd via het wijzigingsdecreet van 2023 opgetrokken naar zes door de restcategorie 'andere producten op te splitsen' in drie nieuwe categorieën. Deze [zes categorieën](#) van kleinhandel zijn in werking getreden op 4 maart 2024.

Daarnaast werd ook een **periode van vrijstelling van vergunningsplicht** ingevoerd voor kleinhandel in bestaande, vergunde of hoofdzakelijk vergunde gebouwen of in tijdelijke vergunde of van vergunning vrijgestelde constructies. De vergunningsplicht geldt sinds het decreet IHB pas vanaf 180 dagen (per kalenderjaar of per boekjaar van de handelaar) in het geval dat de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de stedenbouwkundige voorschriften. Als dat niet het geval is, geldt een vrijstellingsperiode van 90 dagen. De gemeente kan deze periode aanpassen.

3.1.3. Scope van het decreet IHB

Het decreet IHB is **van toepassing op alle kleinhandel**. Een kleinhandelsvisie heeft niet enkele betrekking op vergunningsplichtige kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m², maar ook op kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen kleiner dan 400 m². Hetzelfde geldt voor de ruimtelijke plannen en instrumenten.

Dienstverlenende bedrijven (zoals banken, kappers en schoonheidssalons) en andere publiekgerichte functies zoals horeca, sport- en ontspanningscentra en culturele instellingen zijn ook **belangrijk bij het voeren van een kernversterkend beleid**, maar **vallen niet onder de toepassing van het decreet IHB** (tenzij het [gemengde projecten](#) betreft).

3.2. Beleid bedrijvige kernen

Beleidsmatig is er sinds de opmaak van het decreet een **verruiming van het beleid aan de gang waarbij ook andere economische functies worden beoogd als het gaat over een kernversterkend beleid**. Een kernversterkend beleid richt zich op alle **publiekgerichte functies**, inclusief gemeentelijke loketfuncties, zodat de bewoners en bezoekers meerdere redenen hebben om naar het centrum te komen en daar de verschillende functies bij elkaar kunnen vinden.

Daarnaast is er een **sterkere focus op een verwevingsbeleid**. Dat wil zeggen dat er ook meer en meer aandacht gaat naar het behoud en het versterken van bedrijvigheid in het woonwerkweefsel. Het gaat dan niet enkel om publiekgericht functies, maar ook om andere verweefbare economische activiteiten inclusief productieactiviteiten.

In deze context wordt er gesproken van '[bedrijvige kernen](#)'. Er is veel variatie in bedrijvige kernen en het valt ook niet in types op te delen, elke omgeving heeft specifieke kansen voor bedrijvigheid. Het behoud en het versterken van de bedrijvige kern vraagt om continue beleidsaandacht en een doordacht en proactief ruimtelijk beleid in functie van het stimuleren van bedrijvigheid in de kern.

Meer informatie over kernversterking, verweving en bedrijvige kernen is terug te vinden op de website van VLAIO bij [de informatie voor lokale besturen](#).

3.3. De Europese Dienstenrichtlijn

De [Europese Dienstenrichtlijn](#) (2006/123/EG) van 12 december 2006 (EDRL) is opgesteld ter **bescherming van de vrije markt** en beoogt het **wegnemen van de handelsbelemmeringen voor diensten** in de Europese Unie. De Europese Dienstenrichtlijn is een uitvoering van twee van de vrijheden uit het EG-verdrag, namelijk het **vrij verkeer van vestiging** en het **vrij verkeer van diensten**. De richtlijn bevat onder meer een reeks administratieve vereenvoudigingen, zoals de oprichting van een uniek loket, en vergemakkelijkt de toegang tot de dienstenmarkt van lidstaten door vergunningseisen en procedures te versoepelen. Om te voldoen aan de Europese Dienstenrichtlijn moesten de EU-landen tegen 28 december 2009 maatregelen treffen en deze vastgelegd hebben in nationale wetgeving.

Detailhandel valt onder de Dienstenrichtlijn, en regelgeving voor detailhandel moet bijgevolg rekening houden met de voorwaarden die gesteld worden. Steden en gemeenten zullen er dus vooral mee te maken krijgen bij het **opmaken van verordenende plannen waarin restricties worden opgelegd** aan kleinhandel, en binnen het **vergunningenbeleid** (met name wanneer een kleinhandelsvergunning wordt geweigerd). Het is daarom cruciaal dat er reeds bij de ontwikkeling van een visie op kleinhandel (of ruimer op de bedrijvige kern) op niveau van een gebied of de volledige gemeente de nodige aandacht wordt geschonken aan de Dienstenrichtlijn.

De Europese Dienstenrichtlijn bepaalt **verboden eisen** en **aan evaluatie onderworpen eisen** aan dienstverleners, respectievelijk opgenomen in artikel 14 en 15.

Een eis is elke beslissing die bepaalde voorschriften of voorwaarden omvat die specifiek gericht zijn naar de dienstverleners en waarmee hun activiteiten worden beperkt of onmogelijk worden gemaakt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het opleggen van een **vergunningsplicht**, het opstellen van een **ruimtelijk uitvoeringsplan** of een **stedenbouwkundige verordening** met voorschriften specifiek gericht op detailhandel (zeker wanneer niet de hele functie detailhandel maar slechts specifieke categorieën van kleinhandel worden beperkt), het afsluiten van een **handelsvestigingsconvenant** met beperkende afspraken voor toekomstige ontwikkelaars/huurders, enzovoort.

3.3.1. Het verbod op economische toetsen

De **verboden eisen** volgens de Europese Dienstenrichtlijn zijn:

- 1) Discriminerende eisen op basis van nationaliteit;
- 2) Het verbod op vestiging of inschrijving in een andere lidstaat;
- 3) Beperkingen op de vrijheid van locatiekeuze van hoofd- of nevenvestigingen;
- 4) Wederkerigheidsvoorwaarden ten aanzien van de lidstaat waar er al een vestiging is (met uitzondering m.b.t. energie);
- 5) **De toepassing per geval van economische criteria;**
- 6) De directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers bij de verlening van vergunningen of andere besluiten;
- 7) Verplichting van financiële waarborg of verzekering bij een op het eigen grondgebied gevestigde dienstverrichter of instelling;

8) Verplichting om bepaalde tijd ingeschreven of gevestigd te blijven.

Wat deze verboden eisen betreft is het voornamelijk de vijfde eis 'de toepassing per geval van economische criteria' waarbij in het handelsvestigingsbeleid extra aandacht naar moet gaan. Hierin wordt het volgende gesteld:

*"5) de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag 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; **dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.**"*

Overweging 66 bij de Dienstenrichtlijn luidt als volgt: "De toegang tot de uitoefening van een dienstverlenende activiteit op het grondgebied van een lidstaat mag niet aan een economische test worden onderworpen. Het verbod op de hantering van economische tests als vergunningsvoorwaarde betreft deze tests als zodanig en niet eisen die om **dwingende redenen van algemeen belang** objectief gerechtvaardigd zijn, **zoals de bescherming van het stedelijk milieu en doelstellingen op het gebied van het sociaal beleid of de volksgezondheid**. Het verbod dient geen afbreuk te doen aan de uitoefening van de bevoegdheden van de voor de toepassing van het mededingingsrecht bevoegde autoriteiten."

Dit betekent dat **economische toetsen om economische doelstellingen te bewerkstelligen** – zoals het beperken van de impact op de bestaande handelszaken – **volledig verboden** zijn, zowel op planningsniveau als op vergunningsniveau. Economische toetsen om dwingende redenen van algemeen belang zijn onder voorwaarden toegestaan.

Artikel 4.8 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat onder dwingende redenen van algemeen belang (zoals bedoeld in artikel 9.2, b) moet worden verstaan: "Redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociaalzekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid."

In het decreet IHB worden de **vier basisdoelstellingen** zoals beschreven in dit hoofdstuk van deze handleiding bevestigd als '**dwingende redenen van algemeen belang**'. Bij het opleggen van restricties op kleinhandel, of bepaalde categorieën van kleinhandel, moet dan ook onderbouwd worden waarom deze restrictie noodzakelijk is om de doelstellingen van het decreet IHB te bewerkstelligen.

3.3.2. Aan evaluatie onderworpen eisen

Daarnaast stipuleert artikel 15 enkele 'aan evaluatie onderworpen eisen', die **in principe wel gesteld mogen worden, op voorwaarde dat ze verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden**. De aan evaluatie onderworpen (niet-discriminerende) eisen zijn:

- 1) **Kwantitatieve of territoriale beperkingen**, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;
- 2) Eisen die van de dienstverrichter verlangen dat hij een bepaalde rechtsvorm heeft;
- 3) Eisen aangaande het aandeelhouderschap van een onderneming;
- 4) Eisen, niet zijnde eisen die betrekking hebben op aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 2005/36/EG of die in andere communautaire instrumenten zijn behandeld, die de toegang tot de

betrokken dienstenactiviteit wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan bepaalde dienstverrichters;

- 5) Een verbod om op het grondgebied van dezelfde staat meer dan één vestiging te hebben;
- 6) Eisen die een minimum aantal werknemers vaststellen;
- 7) Vaste minimum- en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden;
- 8) Een verplichting voor de dienstverrichter om in combinatie met zijn dienst andere specifieke diensten te verrichten.

In het detailhandelsbeleid komen we voornamelijk de eerste soort beperkingen tegen, met name de kwantitatieve of territoriale beperkingen. Een voorbeeld zijn de beperkingen waarbij in een bepaalde zone enkel handelszaken **vanaf of tot een bepaalde oppervlakte** worden toegelaten. Ook **restricties op bepaalde categorieën** van kleinhandel, vallen onder dit soort beperkingen. Maar het kan zich even goed voordoen in een **vergunningsvoorwaarde** die de overgang naar een bepaalde andere categorie bij voorbaat uitsluit omwille van bepaalde doelstellingen van algemeen belang.

3.3.3. Een goede motivatie van restricties op kleinhandel

Als een stad of gemeente een beperking oplegt aan kleinhandel, moet er voldaan worden aan drie motiveringseisen (voorwaarden):

1. DISCRIMINATIEVERBOD

De eisen maken **geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel**.

Dit is een absolute vereiste waarbij eenvoudig kan aangetoond worden of hieraan tegemoet getreden wordt of niet. Het is wel belangrijk ook deze voorwaarde te benoemen en te onderbouwen in het plannings- of vergunningsdocument.

2. NOODZAKELIJKHEID

De eisen zijn **gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang**.

Zoals hierboven aangehaald zijn de doelstellingen van het decreet IHB decretaal vastgesteld als dwingende redenen van algemeen belang. Ze komen overeen met doelstellingen die door het Hof van Justitie van de Europese Unie reeds eerder zijn aanvaard: **ruimtelijke ordening** (woon- en leefklimaat, ruimtelijke kwaliteit...), **milieubescherming** (behoud groene ruimte, duurzame mobiliteit) en **consumentenbescherming**. Ook **bereikbaarheid** of **mobilitetsredenen**, **zorgvuldig ruimtegebruik** en het waarborgen van de **veiligheid** of het tegengaan van **overlast**, zijn redenen van algemeen belang die het kunnen rechtvaardigen een restrictie op te leggen. Dit soort motieven worden ook in andere lidstaten van de Europese Unie aangewend om beperkingen aan kleinhandelsactiviteiten te stellen.

Over het algemeen toont het Hof van Justitie van de Europese Unie zich soepel bij de beoordeling van deze vereiste, zolang het niet om schijnmotieven gaat. Zo mag de doelstelling om een voldoende toegankelijk en gevarieerd aanbod aan kleinhandel voor de consument te voorzien geen schijnmotief zijn om de bestaande handelszaken te beschermen. Economische motieven zijn ten allen tijde uit den boze.

Het is belangrijk om het bestaan van de **dwingende reden van algemeen belang aan te tonen** door te verwijzen naar **publiek bekende beleidsdocumenten** (zoals het decreet IHB, provinciale of lokale visiedocumenten of ruimtelijke structuurplannen/beleidsplannen). Ook de verwijzing naar **studies** (zoals een behoefteraming, milieueffectenrapport of een mobiliteitsstudie), geldt als goede praktijk.

3. EVENREDIGHEID

De eisen moeten **geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken** en mogen **niet verder gaan dan nodig om dat doel te bereiken**. Bovendien mag het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen, worden bereikt.

De evenredigheidstoets bestaat uit **twee** stappen:

1) Is de beperking geschikt om het beoogde doel te bereiken?

Er moet worden aangegeven dat er een **causaal verband bestaat tussen de beperking en het beoogde doel**. Met andere woorden, waarom is de beperking nodig om dit doel te bereiken?

De vraag kan ook omgekeerd gesteld worden: wat gaat er mis als de beperking zou worden afgeschaft? Als er niets mis zou lopen, dient de beperking geschrapt te worden want ze is niet geschikt om het beoogde doel te bereiken of het gevreesde gevolg te vermijden.

Om deze deelvraag te beantwoorden kan worden ingegaan op de parameters die iets zeggen over het functioneren van de handelskern zoals koopstromen, winkelaanbod, huurprijzen, passanten, bezoekduur en -frequentie, leegstand ... en op algemene tendensen in het gebied (bevolkingsprognoses, evoluties in de detailhandel zoals e-commerce en vergrijzing) om de kwetsbaarheid van de detailhandelsstructuur aan te tonen. Een vergelijking met andere handelscentra kan hier ook nuttig zijn voor zover de vergelijking relevant is. Een gemeente gelegen aan de rand van een grootstad, vergelijken met de situatie in een gemeente met evenveel inwoners maar zonder grote steden in de omgeving, is bijvoorbeeld niet relevant.

Vervolgens kan worden ingegaan op de vraag in hoeverre de vestiging van bepaalde handelszaken op bepaalde plekken een negatief effect kan hebben op het functioneren van de handelskernen die men wil beschermen en/of op andere doelstellingen van algemeen belang zoals de bescherming van de open ruimte.

Het is belangrijk om aan te geven binnen welk breder pakket aan maatregelen de restrictie past en op welke manier de restrictie een zinvolle bijdrage levert aan dat pakket. Zo wordt blijk gegeven van een sterke visie van het bestuur waarvoor meerdere maatregelen worden genomen. Er moet kunnen worden beoordeeld of zowel de aard van de vestigingsbeperking, de motivering ervan én het totaal van de maatregelen die een gemeente neemt, voldoet om het beoogde doel te bewerkstelligen.

Als je als lokaal bestuur een visie opmaakt, is het daarom aan te raden om voor elke restrictieve keuze duidelijk aan te geven welke instrumenten nog worden ingezet om het beoogde doel te bereiken en welke alternatieven overwogen of reeds uitgetoetst werden. Dit helpt te onderbouwen waarom gekozen is voor een bepaald instrument.

Zoals altijd moeten beperkingen coherent en systematisch gehanteerd worden, gelet op het gelijkheidsbeginsel. Als een supermarkt wordt geweigerd omwille van een te grote mobiliteitsstroom, moeten ook andere activiteiten met een gelijke mobiliteitscreatie worden geweigerd. Dit belet niet dat beleid kan aangescherpt of gewijzigd worden om het beoogde doel te bereiken. Om de intentie van het beleid te wijzigen moet er daartegenover wel een concrete aanleiding of vaststelling kunnen aangegeven worden.

Bij het positief beantwoorden van de eerste deelvraag dient een tweede vraag gesteld te worden:

2) Bestaan er minder beperkende maatregelen om het beoogde doel eveneens te bereiken?

De vraag die zich stelt is of de maatregel niet verder gaat dan nodig om het gestelde doel te bereiken. Om deze voorwaarde te verantwoorden moet het lokaal bestuur kunnen aangeven dat de **restrictie die wordt opgelegd de minst beperkende is die kon genomen worden om het gestelde doel van algemeen belang te bereiken**. Welke andere restricties konden helpen om de doelstelling te bekomen? Waarom is de gekozen restrictie de minst ingrijpende? Het gaat dan om **andere restrictieve maatregelen**, flankerende stimulerende maatregelen (bijvoorbeeld premies en de opwaardering van het openbaar domein) worden niet beschouwd als minder beperkende maatregelen om het beoogde doel te bereiken en moeten dus niet meegenomen worden in de afweging, al kunnen zij wel bijdragen in het geheel van maatregelen dat genomen wordt door het lokaal bestuur (zie stap 1).

Een algemeen verbod op een bepaalde categorie van kleinhandelsactiviteiten zal niet evenredig zijn als de negatieve effecten eveneens kunnen worden gemilderd door het opleggen van oppervlaktebeperkingen aan één specifieke categorie van kleinhandel of vanaf een bepaalde oppervlaktemaat. Er wordt afgeraden om te werken met een limitatieve lijst van goederen die niet of net wel verkocht mogen worden omdat deze relatief snel kunnen verouderen en er al snel gevallen kunnen opduiken die al dan niet ook op de lijst hadden moeten staan. Het is bijvoorbeeld moeilijk te verantwoorden dat bijvoorbeeld de verkoop van piano's niet mag, maar er geen sprake is van een verbod op de verkoop van orgels waar niet aan gedacht werd bij het opstellen van de lijst. Een lijst is dus vaak onvolledig. Het is daarom het meest transparant om de in het decreet vastgelegde categorieën van kleinhandel te hanteren of goed te beschrijven welke kenmerken bepalen of ze wenselijk zijn of niet.

Een algemeen verbod op elke vorm van kleinhandel in de periferie zal eveneens onevenredig gevonden worden wanneer dit verbod tot doel heeft om te verzekeren dat kleinschalige kleinhandelsactiviteiten zich in de handelskern vestigen. In dat geval is het werken met minimale oppervlakten beter geschikt.

Het slagen van de argumentatie zal afhangen van de feitelijke omstandigheden. **Hoe strenger de beperking, hoe strenger de bewijslast ter rechtvaardiging**. Een beperking die neerkomt op een algemeen verbod betekent niet automatisch dat de beperking ontoelaatbaar is, maar de toets zal strenger zijn. De doelstelling mag enkel kunnen bereikt worden door dit algemeen verbod.

Uit de rechtspraak blijkt dat een algemeen verbod problematisch wordt wanneer er voor de dienstverlener geen enkel alternatief is om zich binnen het grondgebied van de bevoegde overheid te vestigen. Neem dus in elke verantwoording ook op welke **alternatieve vestigingsmogelijkheden** ter beschikking zijn voor de handel/diensten die beperkt worden. De alternatieven moeten ter beschikking zijn binnen het grondgebied van de bevoegde plan- of vergunningsautoriteit.

Bij het opleggen van beperkingen in een bepaald gebied moet ook altijd rekening gehouden worden met de effecten hiervan op de rest van het grondgebied van de gemeente (en de aangrenzende gemeenten) rekening houdend met de doelstellingen van het decreet IHB.

4. Doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid

Het Integraal Handelsvestigingsbeleid is gericht op **vier basisdoelstellingen**:

- 1) Het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten;
- 2) Het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten;
- 3) Het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden;
- 4) Het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit.

De vier doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid vormen de basis voor de visievorming op de verschillende bestuursniveaus, voor de vertaling van de beleidsambitie in planningsinstrumenten en voor de beoordeling van een vergunningsaanvraag.

Aan elke doelstelling zijn subdoelstellingen gekoppeld. Ze geven vorm aan de eerder abstracte doelstellingen en maken de toetsing ervan concreter.

Doelstellingen en subdoelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid			
Creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden en vermijden van ongewenste kleinhandelslinten	Waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten	Waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu en de kernwinkelgebieden	Bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit
Maximale concentratie van activiteiten	Nabijheid en bereikbaarheid tegenover bevolkingsconcentraties	Complementariteit tussen het aanbod binnen en buiten de kern	Bereikbaarheid met het openbaar vervoer en individuele transportmiddelen
Maximaal hergebruik van ruimte		Breed en gevarieerd handelsaanbod in de kern	Bijkomende verkeersstromen zijn kleiner dan de beschikbare wegcapaciteit
Vermijden van ongewenste kleinhandelslinten		Verweving van kleinhandel met andere functies in de kern	Minimale toename van de parkeerdruk
Vermijden van kleinhandel op bedrijventerreinen		Daling van de winkelleegstand in de kern	Maximale verkeersveiligheid

Hieronder leggen we elke doelstelling en subdoelstelling uit. Voor de concrete toepassing ervan op visie-, plannings- en vergunningsniveau kan gebruik gemaakt worden van de respectievelijke hoofdstukken [Een lokale visie op het Integraal Handelsvestigingsbeleid](#), [Planopmaak](#) en [De omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten](#).

4.1. Doelstelling 1: het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten

Het Integraal Handelsvestigingsbeleid beoogt, rekening houdend met deze ruimtelijke ambities, het creëren van een **ruimtelijk duurzaam** aanbod aan locaties waar handelsvestigingen kunnen worden ontwikkeld. Om een kwalitatief gebruik van bebouwde ruimte en een maximaal behoud van open ruimte na te streven worden volgende basisprincipes in acht genomen:

4.1.1. Maximale concentratie van activiteiten

Om deze doelstelling te realiseren wordt er ingezet op de **clustering van kleinhandelsactiviteiten op een ruimtelijk doordachte manier**. Dit betekent dat activiteiten zoveel mogelijk geconcentreerd worden op goedgelegen locaties in de [kernen](#), waar de concentratie van activiteiten breed opgevat wordt als een mix van verweven functies zoals kleinhandel, woningen, horeca, werklocaties, cultuur en recreatie. Op minder voor verweving geschikte locaties in of aan de rand van de kernen kunnen **aanbodlocaties** voor kleinhandel aangeduid worden waar verdere ontwikkeling mogelijk is. Verdere verspreiding en nieuwe clustervorming buiten deze aanbodzones worden vermeden.

Het omgevingsbeleid streeft naar de **verdichting en verhoging van het ruimtelijk rendement binnen de beleidsmatig vastgelegde kernen** en in beperkte mate de goedgelegen linten (meestal op de invalswegen op de rand van of net buiten een kern) en planologisch afgebakende kleinhandelszones. Niet elke (afgebakende) kern leent zich uiteraard voor verdichting en intensivering. De **kernen met een groot voorzieningenaanbod, een relatief hoge woondichtheid en een groot aantal werklocaties** hebben het meeste potentieel om verschillende vormen van rendementsverhoging (intensivering, verweving, hergebruik en tijdelijk gebruik) te combineren. Kernversterking is echter meer dan alleen maar de kwantitatieve groei van kernen om de bijkomende woningvraag en nieuwe voorzieningen en werklocaties op te vangen. Het is ook een kwalitatieve groei door in te zetten op **centraliteit**, met onder meer een **aantrekkelijk en bereikbaar voorzieningenaanbod**, en herkenbaarheid dankzij een duidelijke identiteit.

In de **kernen met weinig rendementskansen** is slechts een beperkte intensivering mogelijk die geen afbreuk doet aan hun karakter. Kernversterking is er dan ook vooral een kwalitatieve opgave om de identiteit te behouden en het voorzieningenniveau en de aanwezigheid van verweven werklocaties op peil te houden. Het is vooral cruciaal om deze kernen sterk te verbinden met elkaar en met de kernen met een ruimer voorzieningenaanbod, zodat winkels en andere voorzieningen bereikbaar en toegankelijk zijn voor alle inwoners van een gemeente, stad of regio.

Ook binnen een kern zelf zijn er variërende intensiveringsmogelijkheden. Locaties met een hogere knooppuntwaarde en voorzieningenniveau zijn vanzelfsprekend meer geschikt voor verdichting en intensivering. De kleinhandelsactiviteiten worden geconcentreerd in de [kernwinkelgebieden](#) waar ook voldoende wordt ingezet op verweving met andere (publiek toegankelijke) functies.

Steden en gemeenten moeten in hun beleidsplannen aangeven in welke kernen een verdere ontwikkeling en inbreiding gewenst is. Het vrijwaren van de open ruimte en verbeteren van de leefomgeving staan daarbij centraal. Deze beleidsplannen worden bij voorkeur ook omgezet in stedenbouwkundige voorschriften.

Buiten de gebieden waar verdere ruimtelijke verdichting wordt nagestreefd, worden [solitaire handelsvestigingen](#) die aanleiding kunnen geven tot cluster- en lintvorming (door hun aantrekkingskracht of schaalgrootte) **vermeden**. Dit geldt niet alleen voor perifere locaties, maar ook voor kernen met weinig tot geen rendementskansen en de loutere woonstraten en -buurten in de kernen met een centrumfunctie.

Het vermijden van ongewenste ontwikkelingen vormt de belangrijkste opgave van het handelsvestigingsbeleid. De hoofdstukken over [visievorming](#) en [planopmaak](#) gaan er dieper op in.

De GIS-laag [Synthese knooppuntwaarde en voorzieningenniveau](#) van het Departement Omgeving geeft voor elke locatie op een schaalniveau van 1 hectare de knooppuntwaarde (ontsluiting door het openbaar vervoer) en het voorzieningenniveau (basis-, regionale en metropolitane voorzieningen), die de ontwikkelingsmogelijkheden van de locatie bepalen.

Met de GIS-laag kan snel nagegaan worden of een locatie in aanmerking komt voor intensiever ruimtegebruik, en dus waarschijnlijk ook een goede vestigingsplaats vormt voor kleinhandel en andere voorzieningen die de centraliteit van kernen versterken. Locaties met een lage knoop-plaatswaarde hebben weinig tot geen ontwikkelingskansen en zijn bijgevolg minder geschikt voor publieksgerichte functies. Uitzonderingen zijn mogelijk om de toegang tot dagdagelijkse producten (met name voedingswinkels en drogisterijen) te waarborgen voor de bewoners van bevolkingsconcentraties zonder kernfunctie, op voorwaarde dat er geen meer geschikte alternatieven zijn. Ook gemengde projecten (bijvoorbeeld een KMO met kleinhandel in het bedrijfsgebouw) kunnen een uitzondering vormen.

Hou er wel rekening mee dat de GIS-laag het resultaat is van onderzoekstudies. Ze heeft dus een hoge onderzoeksmatige waarde maar vormt geen beslist overheidsbeleid. Wel kan ze gebruikt worden voor de onderbouwing van een thematische of gebiedsvisie, RUP of stedenbouwkundige verordening. Ze kan ook ingezet worden bij een vergunningsbeoordeling, maar de kaart dient dan getoetst te worden met de situatie ter plaatse. De kaart bevat immers een zekere onnauwkeurigheid en foutenmarge, dus hoe kleiner het gebied, hoe groter de noodzaak voor een lokale toetsing.

Ruimtelijke concentraties voor kleinhandel worden georganiseerd rekening houdend met de principes van intensief, meervoudig en omkeerbaar ruimtegebruik volgens de [10 kernkwaliteiten van de omgeving](#).

4.1.2. Maximaal hergebruik van ruimte

Het **beter benutten van het bestaand ruimtebeslag** is de regel binnen de ruimtelijke ordening. Ruimtelijk uitbreiden wordt zoveel mogelijk vermeden. Met het oog op **0 ha bijkomend ruimtebeslag in 2040** kan het innemen van bijkomende ruimte enkel voor bijzondere projecten die voldoen aan hoge kwaliteitseisen en ook noodzakelijk zijn voor het algemeen belang (aangetoonde behoefte). **Elke nieuwe aansnijding moet worden gecompenseerd door afbraak van constructies en verharding en door openruimtefuncties te herstellen.** Rekening houdend met deze beleidsdoelstelling wordt het **hergebruik en de intensivering van reeds bebouwde ruimte steeds belangrijker**.

Ook het hergebruik van ruimte voor kleinhandel wordt aangemoedigd ten opzichte van nieuwbouw (greenfields). **Greenfields** aansnijden voor bijkomende handelsvestigingen wordt beperkt tot planologisch vastgelegde aanbodzones voor kleinhandel (kleinhandelszones). Als er kleinhandelsactiviteiten worden toegelaten op greenfields buiten de aanbodzones wordt dit waar mogelijk ruimtelijk gecompenseerd.

Vervangbouw (het afbreken van een bestaand gebouw om op dezelfde plek een nieuwbouw te zetten) impliceert eveneens hergebruik van ruimte en kan toegelaten worden op een locatie die goed scoort volgens de kanskaart en waar kleinhandel ook in de toekomst ontwikkelingskansen krijgt. Met het oog op duurzaamheid wordt wel altijd in het achterhoofd gehouden dat het bouwen van nieuwe gebouwen vaak minder duurzaam is dan het hergebruiken van een bestaand gebouw. Hergebruik van bestaande ruimte vormt dus het leidend principe. Hoe meer we kunnen hergebruiken, hoe duurzamer we de bestaande ruimte en het bestaand patrimonium gebruiken. Ook bij hergebruik van panden wordt ingezet op slim, intensief en meervoudig ruimtegebruik. Er wordt aandacht besteed aan meerdere bouwlagen, parkeervoorzieningen geïntegreerd in de bouwvolumes, dubbelgebruik van parkeerplaatsen, enzovoort.

Om de bijkomende handelsoppervlakte buiten de kernen te beperken, blijft op **locaties met weinig tot geen ontwikkelingskansen** het (her)gebruik van panden door kleinhandel bij voorkeur beperkt tot de gebouwen die voordien ook een handelsfunctie hadden. Op die manier zetten we het bestaand vastgoed zo lang mogelijk in en creëren we geen bijkomende handelsoppervlakte buiten de kernen. Als de gemeente op slecht gelegen locaties daarentegen een uitdoofbeleid voert, wordt herinvulling door handel volledig vermeden.

In sommige gevallen is hergebruik niet aangewezen. Een aantal verharde en bebouwde percelen, vooral dan op perifere locaties, komt immers in aanmerking voor ontharding en dus de creatie van nieuwe open ruimte. Ontharding kan een compensatie zijn voor een greenfieldontwikkeling, maar ook uit noodzaak vanwege de negatieve impact op de omgeving (bijvoorbeeld overstromingsgevaar, het doorbreken van de verbinding tussen natuurgebieden of het hitte-eilandeffect) of omdat er zich een opportuniteit voordoet (zoals bebouwing in overstromingsgevoelig gebied en overtollige wegbedekking). De locaties op een schaal van 1 m² die in aanmerking komen voor ontharding zijn terug te vinden in de GIS-laag [Kansenkaart onthardingswinst](#).

In de [kernen](#) moet getracht worden om gebouwen met een economisch gebruik zoals kleinhandel opnieuw te laten invullen door verweefbare economische activiteiten. Zo krijgt ondernemerschap de nodige ruimte in het stedelijk milieu en vermijden we een vlucht van verweefbare activiteiten naar de voor niet-verweefbare activiteiten voorbehouden bedrijventerreinen.

4.1.3. Vermijden van ongewenste kleinhandelslinten

De verdere verlinting in Vlaanderen wordt tegengegaan. Kleinhandel langs verbindingswegen leidt namelijk vaak tot meer verplaatsingen en verminderde leefbaarheid en zet ook het handelsapparaat in de nabijgelegen kernen onder druk.

De aanpak van bestaande [kleinhandelslinten](#) varieert naargelang de mate waarin het ruimtelijke rendement er verhoogd kan worden. Omdat dergelijke linten vaak gemeentegrensoverschrijdend zijn, is een **intergemeentelijke samenwerking** met een interdisciplinaire aanpak noodzakelijk.

Op slecht ontsloten locaties met – los van de aanwezige winkels – een zwak voorzieningenaanbod en een grote druk op de open ruimte is de kans voor ruimtelijk rendement laag en intensivering bijgevolg ongewenst. De focus ligt hier op het herstellen van de open ruimte. Waar de kleinhandelsactiviteiten verkeersgenererend en niet kernversterkend zijn, wordt preferentieel een **uitdoofbeleid** gevoerd waarbij nieuwe kleinhandelszaken geweerd worden, tenzij ze op schaal van de woonkern een toegankelijk aanbod moeten waarborgen. De bestaande kleinhandelspanden verliezen minstens hun detailhandelsfunctie na stopzetting van de kleinhandelsactiviteiten, en mogelijk moeten ze planologisch een zachte bestemming krijgen. Voor een uitdoofbeleid is altijd een [ruimtelijk uitvoeringsplan \(RUP\)](#) nodig. Sinds 20 juli 2024 is er een [planologische compensatieplicht](#) van toepassing op alle RUP's waarvan de startnota na die datum werd goedgekeurd. Het Departement Omgeving voorziet daartoe een handleiding.

Op de slecht ontsloten en voorziene locaties waar de winkels niet of weinig verkeersgenererend zijn en geen bedreiging vormen voor de leefbaarheid van de kernen, kan gekozen worden voor een beleid waarbij de **aanwezige winkels nog kansen krijgen** met focus op het verbeteren van het ruimtelijk rendement en kwaliteit. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een gedeelde parking of een gemeenschappelijke in- en uitrit. Het versterken van kleinhandel en andere harde functies zoals wonen (via appartementisering) is echter niet wenselijk.

In uitzonderlijke gevallen kan er op goed ontsloten locaties nabij een kern gelegen langs een invalsweg, gekozen worden voor een **verdere ontwikkeling met aandacht voor alle ruimtelijke kernkwaliteiten**. Ook

bijkomende kleinhandelsactiviteiten kunnen er zich geclusterd vestigen. Tweedelijs- en diepere bebouwing en nieuwe wegenis zijn dan mogelijk om een verdere uitrekking van het lint te voorkomen.

Het is niet de bedoeling dat woonlinten evolueren naar multifunctionele linten of kleinhandelslinten. Het aanleggen van nieuwe wegenis, tweedelijsbebouwing en nieuwe ontwikkelingen is daarom niet aangewezen. Bestaande winkels in woonlinten kunnen behouden blijven mits een goede ontsluiting door het openbaar vervoer, maar zelfs dan is verdere verweving met de woonfunctie niet gewenst.

De term 'ongewenst' werd toegevoegd aan de doelstelling in het decreet omdat het **soms wel aangewezen kan zijn om een lege ruimte in een kleinhandelslint alsnog op te vullen**. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er reeds twee winkels gelegen zijn langs een invalsweg, met tussen deze twee bedrijven nog een onbebouwd perceel. De kans dat er op dat perceel een gebouw niet bestemd voor kleinhandel opgericht zal worden, is zeer klein. Het kan dan aangewezen zijn deze lege ruimte op te vullen, eerder dan te kiezen voor een (mogelijk solitaire) inplanting elders. De beschikbare ruimte dient immers zo efficiënt mogelijk benut te worden. Dit kan enkel in het geval er expliciet gekozen wordt om kleinhandel verdere ontwikkelingskansen te geven op deze locatie.

In de meeste gevallen zal de vorming van een kleinhandelslint niet gewenst zijn. Als men een uitdoofbeleid voert voor een bepaald kleinhandelslint, maakt een verdere opvulling deze ambitie moeilijk haalbaar. Dan wordt er voor nieuwe vestigingen beter gekeken naar locaties waar het kleinhandelsbedrijf ook in de toekomst kan blijven, zoals een kleinhandelszone dat via een planinitiatief bestendig wordt.

De lokale visie en het vergunningenbeleid moeten ook het **perspectief op de langere termijn** behouden. Een verspreide of solitaire winkel of handelsgeheel kan immers de **kiem leggen voor een ongewenst kleinhandelslint in de toekomst**. Dit risico doet zich vooral voor bij publiekstrekken en dagelijkse goederen, en minder bij pakweg speciaalzaken met een nicheaanbod. De decretale definitie van een kleinhandelslint mag dus niet rigide worden toegepast. Ze is vooral relevant voor het aanduiden van bestaande kleinhandelslinten, maar voor risicolocaties zijn de ruimere definities van Locatus en het Departement Omgeving eveneens bruikbare beoordelingskaders.

In de beleidsvisie – en daaropvolgend bij het toekennen van een ontwikkelingsperspectief – zal er bovendien rekening gehouden moeten worden met het **verschil tussen invalswegen en verbindingswegen**. De invalswegen zijn de delen van de steenwegen die zich in het (rand)stedelijk gebied bevinden en waar de omgeving dus gekenmerkt wordt door een verdichting van de bebouwing. De verbindingswegen daarentegen zijn de wegen tussen verschillende kernen die niet binnen het stedelijk gebied maar in een meer open omgeving gelegen zijn. Op beide locaties kunnen zich kleinhandelslinten bevinden maar de afwegingen die gemaakt worden verschillen: **voor invalswegen kan het lokale beleid zich toleranter opstellen dan voor verbindingswegen**. Ook het [Afwegingskader grootschalige detailhandel \(omzendbrief RO 2011/01\)](#) maakt het onderscheid tussen een steenweglocatie binnen en buiten stedelijk gebied. De linten op de invalswegen dichtbij kernen hebben doorgaans meer potentieel om het ruimtelijk rendement te verhogen dan op verbindingswegen, omdat de bevolkingsdichtheid er groter en de mobiliteit duurzamer is. Ook voor kleinhandel kunnen er dan betere ontwikkelingskansen zijn, weliswaar met beperkingen qua productcategorieën en oppervlakte.

Bij het opleggen van restricties op de functie detailhandel is er een motivatieplicht volgens de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn. Dit wil zeggen dat de restricties noodzakelijk moeten zijn voor doelstellingen van algemeen belang zoals de goede ruimtelijke ordening, de bescherming van het stedelijk milieu, duurzame ruimtelijke ontwikkeling, enzovoort. Hierover kan je meer lezen in het hoofdstuk over de [Europese Dienstenrichtlijn](#).

4.1.4. Vermijden van kleinhandel op bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen zijn voorzien **voor niet-verweefbare economische activiteiten**. Kleinhandel is niet toegelaten op een bedrijventerrein, tenzij anders bepaald in de stedenbouwkundige voorschriften. Toch is er **vaak historisch gegroeide kleinhandel aanwezig op bedrijventerreinen**, onder meer vergund op basis van de [lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen](#) (detailhandel en horeca maakten tussen 28 november 2003 en 15 juli 2011 deel uit van de lijst). Het is belangrijk dat bedrijventerreinen niet verder worden ingenomen door kleinhandel. Niet alleen om ruimte te vrijwaren voor niet-verweefbare bedrijvigheid, maar ook omdat **kleinhandel verweefbaar** is en het instrumentarium om een vergunde zonevreemde activiteit te verwijderen erg beperkt is en doorgaans weinig doeltreffend of duur. Voorbeelden zijn de [onteigening](#) of het opkopen van panden, de [vrijwillige ruilverkaveling](#) (VLM) en het opleggen van [hogere opcentiemen](#) voor panden met zonevreemde activiteiten.

Als de gemeente de bestaande kleinhandel wil bestendigen of uitbreiden, moet het **bedrijventerrein (deels) planologisch gewijzigd en bestemd worden als kleinhandelszone**. Hiervoor moet een ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakt worden. Bij de planning van nieuwe kleinhandelszones wordt ervan uitgegaan dat het clusteren van activiteiten niet gepaard gaat met netto bijkomend ruimtebeslag. Het gaat om het verhogen van de concentratie en de ruimtelijke kwaliteit door verhuishbewegingen en het ontharden op locaties die minder geschikt zijn voor kleinhandel of andere functies.

Op veel bedrijventerreinen worden **showrooms** van beperkte oppervlakte toegelaten die behoren tot een **productie- of verwerkingsbedrijf**, zoals de showroom van een garage of de verkoopruimte bij een schrijnwerker. Het is dan niet de bedoeling dat de kleinhandelsfunctie overweegt, omdat het slechts een nevenfunctie is bij de andere activiteiten van het bedrijf. **De koppeling tussen de hoofd- en nevenfunctie (detailhandel) is bovendien cruciaal**. Zo oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen in zijn arrest [A/2014/0602](#) van 26 augustus 2014 dat een fietsenhandel in het pand van een assemblagebedrijf voor fietsen niet vergund kon worden omdat de complementariteit tussen de assemblage- en kleinhandelsactiviteiten niet werd aangetoond.

Op bedrijventerreinen die specifiek bestemd zijn voor (grootschalige) kleinhandel komt het erop aan de ruimte zo efficiënt mogelijk te gebruiken.

VLAIO heeft een studie uitgevoerd waarin op basis van criteria van de omgeving en aanwezige kleinhandelszaken wordt aangegeven of de kleinhandel op een bedrijventerrein best wordt afgebouwd of kan worden bestendigd als kleinhandelszone. Op basis van een aantal factoren (data beschikbaar op Vlaams niveau) wordt het (theoretisch) ontwikkelingsperspectief bepaald. Als een bedrijventerrein bijvoorbeeld in een woonkern gelegen is, niet goed bereikbaar is voor vrachtvervoer en er zich een goed functionerende kleinhandelscluster heeft ontwikkeld, kan de combinatie van factoren bepalen dat een bestendiging van kleinhandel door het nemen van een planinitiatief overwogen kan worden. We benadrukken dat de studie vooral de visieontwikkeling en planinitiatieven moet ondersteunen en minder het vergunningenbeleid.

Uit de studieresultaten blijkt dat de lokale overheid de resultaten altijd moet toetsen aan de plaatselijke situatie. Data op Vlaams niveau moeten genuanceerd kunnen worden op lokaal niveau. Zo kan de bereikbaarheid op Vlaams niveau negatief beoordeeld worden omdat het terrein bijvoorbeeld ver van een autosnelweg gelegen is, terwijl men op lokaal niveau geen problemen ondervindt.

Het laatste hoofdstuk van het rapport gaat in op hoe je de [tien kernkwaliteiten van de omgeving](#) kan nastreven op een bedrijventerrein met kleinhandel of een kleinhandelszone.

Je kan de resultaten van deze studie voor een bedrijventerrein in jouw stad of gemeente opvragen bij VLAIO via het mailadres handelskernversterking@vlaio.be.

4.2. Doelstelling 2: het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten

4.2.1. Nabijheid en bereikbaarheid aanbod winkels ten opzichte van bevolkingsconcentraties

Een bereikbaar winkelaanbod is absoluut noodzakelijk om de **toegang tot (levensnoodzakelijke) goederen voor iedereen** te kunnen garanderen, in het bijzonder voor mensen met beperkte transportmogelijkheden, en om **minder ([modal shift](#)) en kortere autoverplaatsingen** te realiseren. Bereikbaarheid wordt hier dus opgevat als de mate waarin een winkelbestemming gemakkelijk te bereiken is. Het marktonderzoek van winkelketens bekijkt hoeveel bezoekers in een bepaalde straal een locatie binnen een aanvaardbare tijdspanne kunnen bereiken, vaak met een focus op autobereikbaarheid. **Deze doelstelling dient echter te worden bekeken vanuit het perspectief van de consument: hoe vlot geraakt hij of zij op de bestemming?** Dit hangt grotendeels af van de afstand, reistijd en comfort per vervoerswijzekeuze en de individuele kenmerken van de consument, variabelen die samenvloeien in het **principe van nabijheid**. Via verdichting, ruimtelijke intensivering en divers landgebruik worden het aantal autoverplaatsingen beperkt en de verplaatsingen in het algemeen korter, en komt het merendeel van de voorzieningen binnen wandel- en fietsafstand of nabij een openbaarvervoerhalte te liggen. De bereikbaarheidsaspecten rond infrastructuur en verkeer komen aan bod in de [doelstelling rond duurzame mobiliteit](#).

Om de consumentenbereikbaarheid te meten kan je met een routeplanner de afstand en reistijd voor verschillende vervoersmodi in kaart brengen vanaf het middelpunt/zwaartepunt van de kern of bevolkingsconcentratie tot de locatie van de winkel. Hieronder bespreken we de bereikbaarheidsprincipes en aandachtspunten.

Omdat een vestiging op ruime afstand van de potentiële afzetmarkt indruist tegen de commerciële logica, zullen de meeste winkels zich in of nabij een bevolkingsconcentratie of kern vestigen. In Vlaanderen hebben de **verspreide bewoning en een focus op autobereikbaarheid** echter geleid tot ontwikkelingen buiten de kernen in kleinhandelslinten of als solitaire kleinhandelszaken. **De suburbanisering van kleinhandel en andere functies gaat dus hand in hand met de suburbanisering van huishoudens.** Nabijheid betekent niet dat grootschalige winkels zich kunnen vestigen bij eender welke bevolkingsconcentratie of kern. Om dit criterium toe te passen wordt gekeken naar:

- 1) **De kleinhandelscategorieën en grootte van het kleinhandelsbedrijf;**
- 2) **De grootte van de bevolkingsconcentratie of het marktgebied;**
- 3) **De ligging van het kleinhandelsbedrijf ten opzichte van de bevolkingsconcentratie en de eventuele afstand tussen beiden.**

Een **voedingsaanbod is essentieel**, en ook de reden waarom we in deze doelstelling uitgaan van een **bevolkingsconcentratie in plaats van een kern**. Door de suburbanisatie wonen veel Vlamingen immers buiten de kernen. Dit soort winkels (met name supermarkten) moeten zich vestigen waar er mensen wonen. Een bevolkingsconcentratie bestaat uit een geconcentreerde bewoning en heeft een voldoende hoge bevolkingsdichtheid om de vestiging van grootschalige kleinhandel te rechtvaardigen.

De winkels moeten een relevant lokaal verzorgingsgebied en grootte hebben in overeenstemming met de bevolkingsconcentratie of kern. Van zodra het verzorgingsgebied bovenlokaal wordt door de grootte van de winkel dient de locatie onder meer op zijn strategische [knoop- en plaatswaarde](#) (knooppuntwaarde en voorzieningenniveau) te worden beoordeeld vertrekkende vanuit de fysieke mobiliteit. Een lage knoop- en/of plaatswaarde maakt de locatie ongeschikt voor winkels met een bovenlokaal marktgebied: de vestiging werkt dan autoverplaatsingen in de hand of wordt zuiver autogericht. Hetzelfde geldt voor een locatiekeuze tussen maar op ruime afstand van verschillende bevolkingsconcentraties of kernen.

Grootschalige winkels (naargelang de grootte van de kern 600 m² of groter) hebben een **grotere aantrekkingskracht**, en dus ook een **groter verzorgingsgebied**. Zij vestigen zich in of nabij de bevolkingsconcentraties met een bovenlokale functie (de hoofd- en strategische kernen). De kleinere bevolkingsconcentraties (al dan niet in een kern) worden hoofdzakelijk bediend door de kleinere en buurtsupermarkten. De vaak hogere prijzen van de kleinere supermarkten speelt wel in het nadeel van de lagere inkomens in de kleinere bevolkingsconcentraties.

De kleinhandelsbedrijven met een aanbod in de andere categorieën moeten zich vestigen nabij andere winkels. Afhankelijk van het aanbod is dat in of aan de kern of in het kernwinkelgebied. Zoals eerder aangehaald geldt voor winkels met een hoofdzakelijk volumineus aanbod meer flexibiliteit in hun locatiekeuze, zodat ze zich ook kunnen vestigen in kleinhandelsconcentraties buiten de kern. Voor de niet-voedingswinkels gaan we dus niet meer uit van de ligging ten opzichte van een bevolkingsconcentratie, maar ten opzichte van een kern.

Om de ligging ten opzichte van een bevolkingsconcentratie te beoordelen, kan je terugvallen op de kernen zoals opgenomen in de GIS-laag [Kernen, linten en verspreide bebouwing](#) (zie [terminologie](#)). De resultaten moeten steeds naast de reële situatie op het terrein gelegd worden. Een aantal residentiële, monofunctionele wijken zullen eerder als een wijklint worden gecategoriseerd. Grootschalige kleinhandel is in dit soort buurten sowieso al minder gewenst vanwege de druk op de woonfunctie. Sommige kernen in de laag zullen dan weer een te lage densiteit van bebouwing en bevolking hebben om de inplanting van grootschalige kleinhandel te rechtvaardigen.

Tenslotte is er nog de interpretatie van wat een aanvaardbare afstand is voor de consument. Dit hangt sterk af van de aangeboden [kleinhandelscategorieën](#) en de [aankoopfrequentie](#). Zeker winkels met een aanbod van voeding en andere dagelijkse producten vestigen zich idealiter in de bevolkingsconcentraties zelf. Het gebrek aan geschikte en betaalbare handelspanden, de draagkracht van een (woon)kern, een toenemende druk op de woonfunctie, een te beperkte afzetmarkt of mobiliteitsafwegingen zoals een grote parkeerbehoefte leiden echter vaak tot een vestigingskeuze buiten of op de rand van een bevolkingsconcentratie of kern. Wanneer ze zich echter op een te ruime afstand vestigen, ondergraven ze een toegankelijk aanbod voor consumenten. In het slechtste geval gaat het dus over een goed ontsloten en multimodaal bereikbare locatie net buiten de (woon)kern die het voornaamste marktgebied vormt.

Ook periodieke en uitzonderlijke goederen worden vanwege het sterke funshopping-karakter best aangeboden in de kern, en liefst nog in het kernwinkelgebied. Ook hier zijn uitzonderingen mogelijk omwille van bovenstaande factoren of de ruimtebehoefte wanneer het een overwegend volumineus aanbod betreft. Een locatiekeuze net buiten de kern zal vaker aanvaardbaar zijn voor dit soort aanbod, zolang de locatie goed bereikbaar is voor verschillende vervoersmodi, er reeds andere winkels zijn gevestigd en er geen risico is op een negatief spillovereffect van winkels met een hoge aantrekkingskracht.

De opkomst van e-commerce doet niets af van het belang van de fysieke nabijheid van kleinhandelszaken. Consumenten kunnen zowat alles online bestellen en aan huis laten leveren, gaande van kleding en speelgoed, over meubels en elektronica tot boodschappen en maaltijden. Daartegenover staat het **sociale aspect van een fysiek winkelaanbod als onderdeel van het sociaal weefsel en de beleving en bedrijvigheid**: winkels (en andere functies) zorgen voor lokale tewerkstelling, sociale cohesie en aantrekkingskracht. Bovendien zijn internetaankopen niet voor iedereen weggelegd vanwege hoogdringendheid, gebrekkige digitale vaardigheden of aversie. Daarom is het belangrijk om te blijven streven naar een fysiek aanbod aangepast aan de klanten, inwoners en bezoekers. Naast e-commerce met levering aan huis zijn er mogelijk ook (wekelijks) markten en automaten die het aanbod aanvullen.

De doelstelling mag niet omgekeerd begrepen worden: het feit dat er voldoende aanbod is in de kern mag geen vrijgeleide zijn om supermarkten buiten de kernen toe te laten. Extra aanbod doet mensen niet

meer besteden, maar verplaatst de bestedingen. Hierdoor kan een perifere supermarkt de kern negatief beïnvloeden.

Er geldt enkel een vergunningsplicht voor kleinhandelsbedrijven met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m². Onder deze drempel kan er dus alleen gestuurd worden via de [stedenbouwkundige voorschriften](#) en de beoordeling van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen (bijvoorbeeld schaalbreuk) en functiewijzigingen.

4.3. Doelstelling 3: het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden

De leefbaarheid van [de kern of het stedelijk milieu](#) is een belangrijk uitgangspunt van het Integraal Handelsvestigingsbeleid. Het verwijst naar een deel van het bebouwd weefsel dat een **ruimtelijk samenhangend geheel vormt van woongelegenheden, werkplekken en basisvoorzieningen die samen een kernfunctie vervullen**.

Vlaanderen streeft naar een netwerk van kwalitatief ingerichte, vlot bereikbare kernen met een voldoende voorzieningenaanbod. Verdichting en kernversterking zijn cruciaal om de resterende open ruimte te vrijwaren, het aansnijden van bestaand maar slecht gelegen of overbodig (juridisch) aanbod en verlinting te vermijden en de aangroei van baanwinkels te stoppen. De knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau bepalen de verdichtingskansen van een locatie.

Een breed en gevarieerd winkelaanbod verhoogt de aantrekkingskracht en versterkt andere kernfuncties zoals dienstverlening, recreatie en tewerkstelling. Kleinhandel draagt zo bij tot het functioneren van de kernen. Negatief geformuleerd vormt een verminderd of verschaald winkelaanbod en een aanzienlijke winkelleegstand vaak de aanleiding voor de ondermijning van de kern.

De kernen zoals ze in beleidsplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn vastgelegd, zijn vrij ruim opgevat als dat deel van de bebouwde ruimte waar verdichting wordt nagestreefd. Voor het kleinhandelsbeleid wordt aangemoedigd om binnen de kern duidelijk aan te geven **waar handel en andere publiekgerichte functies zich moeten concentreren**. De gebieden die daarvoor worden aangeduid noemen we de [kernwinkelgebieden](#). De concentratie van kleinhandel, verweven met andere publiekgerichte, economische en recreatieve functies, verhoogt de aantrekkingskracht aangezien het aanbod op één locatie wordt samengebracht.

In een beleidsmatig vastgelegde kern is dus **niet eender welke locatie geschikt** voor een concentratie van kleinhandel en andere voorzieningen. De kernen omvatten bijvoorbeeld ook pure woonconcentraties en onbebouwde terreinen met weinig voorzieningen en een gebrekkige OV-ontsluiting. Geconcentreerde commerciële ontwikkelingen op dit soort locaties binnen de afgebakende kernen worden best niet toegelaten, want ze ondergraven de centrumfunctie van de multifunctionele kern(en) binnen een stad. Kleinhandel en andere publieke functies blijven er dus best beperkt tot kleinschalige zaken die voornamelijk de lokale bewoners bedienen.

Het versterken van de kernwinkelgebieden staat centraal binnen het Integraal Handelsvestigingsbeleid aangezien dit een positieve impact heeft op de andere drie doelstellingen van het decreet. De concentratie van activiteiten in de kernen heeft een positieve impact op het ruimtebeslag ([doelstelling 1](#)) en op het aantal verkeersbewegingen en de gekozen vervoersmodi ([doelstelling 4](#)). Daarnaast hebben kernen een maatschappelijke rol aangezien ze een toegankelijk aanbod aan kleinhandel en andere functies garanderen voor stads- en dorpskernbewoners ([doelstelling 2](#)).

Om de kernen in Vlaanderen te versterken wordt gestreefd naar:

4.3.1. Complementariteit tussen het perifere kleinhandelsaanbod en het handelsaanbod in de kern

Meerdere aantrekkingspolen in een stad of gemeente zijn geen probleem voor zover ze beleidsmatig gewenst zijn en het **aanbod op elkaar afgestemd** wordt. Een gebrek aan grote handelspanden, een moeilijke autobereikbaarheid, een sterke toename van autoverkeer en beperkte laad- en losmogelijkheden kunnen redenen zijn om grootschalige kleinhandel buiten de kern te vestigen. Omwille van deze redenen kunnen zaken met een overwegend **volumineus én autogericht aanbod** toegelaten worden op **multimodaal bereikbare locaties buiten de kern**. Perifere kleinhandelsontwikkelingen mogen het breed en gevarieerd winkelaanbod in de kernen niet structureel bedreigen.

Het is niet vanzelfsprekend om een harde grens te trekken tussen de kern en de periferie. Om achteraf discussies op vergunningsniveau te vermijden kan uitgegaan worden van **afgebakende kernen**.

Complementariteit wordt bekomen door op aanbodzones buiten de kernwinkelgebieden **enkel concepten, oppervlaktematen en categorieën toe te laten die geen plek vinden in het kernwinkelgebied**. Als de verkoop van periodieke (shopping)goederen - categorieën persoonsuitrusting en niet-volumineuze goederen – in elke oppervlaktemaat en elk concept wordt toegelaten in perifere concentraties, zal de kern het lastig krijgen.

4.3.2. Breed en gevarieerd kleinhandelsaanbod in de kern

Een breed en gevarieerd aanbod aan winkels verhoogt de aantrekkingskracht van de kern en heeft bijgevolg een positieve impact op de leefbaarheid van de kern. Daarentegen kan een **overconcentratie** van hetzelfde type winkels de leefbaarheid ondergraven. Een tijdelijk overaanbod van een bepaald type winkel of van een bepaalde functie (horeca) is echter **minder negatief dan leegstand** en maakt deel uit van de economische dynamiek van een centrum.

De inschatting van wat een **goede handelsmix** is, vereist een lokale toets. Ook hier zal de toets andere resultaten opleveren naargelang de grootte van de kern.

4.3.3. Verweving van kleinhandel met andere functies in de kern

Verweving is een randvoorwaarde voor een dynamische en levendige kern. **Door functies in elkaars nabijheid te plaatsen, kunnen ze elkaar versterken, kunnen verplaatsingen duurzaam georganiseerd worden en vermindert de druk op de open ruimte.** De aanwezigheid van andere functies in de kern zoals dienstverlening, recreatie, tewerkstelling en wonen heeft een positieve impact op het functioneren van de kleinhandel en omgekeerd. De verweving van functies stimuleert **combinatiebezoeken en een langere verblijfsduur**. Bovendien daalt het aantal gemotoriseerde verplaatsingen.

Een **overconcentratie** van een bepaalde functie kan de leefbaarheid van de kern aantasten, maar is **minder negatief dan leegstand**.

Winkels die verdwijnen ten voordele van andere functies hoeven niet noodzakelijk een probleem te zijn zolang ze maar niet verhuizen naar perifere locaties. Met andere woorden: een functiewijziging van leegstaande handelspanden kan positieve gevolgen hebben voor het verwevingsniveau, maar een versterking van de periferie ten opzichte van de kern moet vermeden worden. Eens er een aanbod aan handelspanden is buiten de kern, is het moeilijk de handelszaken weer naar de kern te krijgen.

Bij de inschatting van de **functionele mix** moet ook rekening gehouden worden met de **verweving op perceelniveau**, waarbij de bovenverdiepingen van handelspanden ingenomen worden door andere functies zoals wonen, kantoren en diensten. Om een multifunctioneel gebruik te faciliteren moeten er **aparte**

toegangen voorzien worden en wordt best ook de **lokale regelgeving tegen het licht gehouden**. Bepaalde stedenbouwkundige voorschriften rond minimumoppervlaktes, parkeerplaatsen en fietsenstallingen kunnen verweving op pandniveau immers in de weg staan.

4.3.4. Daling van winkelleegstand in de kern

Leegstand heeft een negatieve impact op de uitstraling, aantrekkingskracht en de leefbaarheid van de kern, met name van het kernwinkelgebied. Winkelleegstand wordt bestreden.

Om dit te bewerkstelligen is het belangrijk om **binnen de kernen te streven naar een concentratie van kleinhandel**. Daarom stuurt het Integraal Handelsvestigingsbeleid binnen deze doelstellingen ook specifiek aan op de versterking van de kernwinkelgebieden waarin kleinhandel en andere publiekstrekkende functies geconcentreerd worden en elkaar positief beïnvloeden.

Sinds de opkomst van **e-commerce** en de doortocht van corona kunnen niet alle kernen nog evenveel detailhandel aantrekken dan ze voordien deden. Het is belangrijk bewust om te gaan met de leegstand die daardoor structureel gecreëerd werd. Gemeenten beslissen daarom tot het **inkrimpen van het kernwinkelgebied** en/of tot het toestaan van een **grotere mix van (publiek toegankelijke) functies** in de kern. Lokale stedenbouwkundige voorschriften die een commerciële invulling van nieuwbouwplinten opleggen of functiewijzigingen beperken, kunnen daartoe herbekeken worden.

Een zekere **rotatieleegstand is normaal**. Het is vooral door de **structureel leegstaande panden heringevuld te krijgen** (of de functie aan te passen) dat de winkelleegstand in de kern zal dalen. Omgekeerd kan nieuwe kleinhandel buiten de kern de leegstand in de kern doen stijgen.

Het Agentschap Wonen Vlaanderen heeft voor steden en gemeenten een volledige [handleiding voor leegstandsbestrijding](#) opgemaakt. Voor praktische tips is de [kernwijzer Leegstand](#) van VLAIO interessant. VVSG heeft in samenwerking met de agentschappen Wonen Vlaanderen en Binnenlands Bestuur een [modelreglement van leegstandsregistratie en leegstandsbelasting](#) opgesteld.

4.4. Doelstelling 4: het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit

Zowel in de visie-, plannings- als vergunningsfase moet rekening gehouden worden met de bereikbaarheid en de mobiliteitsimpact van handelszaken. Een visie, plan of project mag geen significant negatieve impact hebben op de bestaande mobiliteitssituatie en mobiliteitsproblemen mogen ook niet van het ene naar het andere gebied verschoven worden. Daarom wordt er in elke fase rekening gehouden met:

4.4.1. Bereikbaarheid met het openbaar vervoer en individuele transportmiddelen

In het kader van de beleidsdoelstellingen voor een **duurzame [modal shift](#)** en een **inclusieve bereikbaarheid** streven we maximaal naar een multimodale personenbereikbaarheid van (geclusterde) kleinhandelsactiviteiten en andere voorzieningen. Een duurzame mobiliteit impliceert enerzijds de nabijheid van onder meer (knooppunten van het) openbaar vervoer, deelmobiliteit, het fietsroutenetwerk en voetpaden, en anderzijds, zoals aangegeven in [doelstelling 2](#), de vestiging van winkels in of aansluitend bij de kernen. Voor het toetsen van deze doelstelling kijken we naar de **ontsluiting door het openbaar vervoer en andere duurzame vervoerswijzen**.

Voor winkels die voornamelijk **niet- of moeilijk draagbare goederen** verkopen, of waar klanten vaak **grotere volumes** kopen (zoals een supermarkt), **weegt de autobereikbaarheid zwaarder door** dan die van de andere vervoerswijzen. **Dat betekent niet dat er afgeweken kan worden van deze doelstelling**. Zoals reeds aangehaald streven we naar een clustering van kleinhandel, met inbegrip van winkels die minder autogericht zijn. Bovendien worden bepaalde goederen zoals keukens, meubels en witgoed meestal aan

huis geleverd. Voor autogerichte kleinhandelszaken en -concentraties streven we dus naar zowel een goede knooppuntwaarde als autobereikbaarheid op locaties met veel ontwikkelingskansen en verdichtingspotentieel.

Voor de bereikbaarheid met het openbaar vervoer kunnen kwalitatieve uitspraken gedaan worden op basis van de GIS-laag [Knooppuntwaarde per ha](#). De laag brengt de knooppunten van het spoornetwerk (trein, tram en metro) en de A-haltes van De Lijn (met meerdere doorkomsten tijdens de daluren) in kaart. Een hogere knooppuntwaarde betekent in principe dat er meer kansen zijn voor intensivering en nieuwe ontwikkelingen. De GIS-laag [Knooppuntwaarde en voorzieningenniveau](#) combineert de knooppuntwaarde dan weer met het voorzieningenniveau. De grote schaal van de scores (1 hectare is 10.000 m²) maakt een toetsing ter plaatse wel noodzakelijk.

Ook de [Hoppinpunten](#) en de [Haltes](#) en [Reiswegen](#) van De Lijn leveren snel een beeld op van de OV-ontsluiting van een locatie.

Om een zicht te krijgen op het wandel- en fietsbereik van een locatie kan gebruik worden gemaakt van de [Walkabilityscore-tool](#). De walkabilityscore bundelt drie aspecten: de functiemix, de woondichtheid en de stratenconnectiviteit. In buurten met een hoge score wonen inwoners op een goede fiets- en wandelafstand van winkels zodat het autogebruik minder noodzakelijk wordt.

Voor een snelle toetsing van de bereikbaarheid per fiets kunnen de GIS-lagen [Fietssnelwegen](#), [Bovenlokaal Functioneel Fietsroutenetwerk](#) en [Toeristisch Recreatief fietsnetwerk Vlaanderen](#) gebruikt worden.

4.4.2. Bijkomende verkeersstromen zijn kleiner dan de beschikbare wegcapaciteit

Het gaat hier specifiek om het **gemotoriseerd verkeer** van personenwagens, bussen, motors, bestelwagens en vrachtwagens.

Geen negatieve impact betekent dat de te verwachten bijkomende verkeersstromen kunnen gedragen worden door het huidige wegennet en **geen verzadiging** van wegen of wegsegmenten veroorzaken. Het gaat niet alleen om de bijkomende **consumentenstromen**, maar ook om de **beleveringen** van de winkel, de **levering** van online bestellingen aan klanten en de **woonwerkverplaatsingen** van het personeel.

Dit criterium hoeft **niet noodzakelijk toegepast te worden op centrumlocaties** waar we streven naar verdichting en intensiever ruimtegebruik, en de autowegen dus vaak al verzadigd zijn en de aard van de kleinhandelsactiviteiten ook geen autogebruik vraagt. De verbindingen en frequentie van het **openbaar vervoer** en de inspanningen om een **duurzame modaal shift** te bewerkstelligen zijn op deze locaties **relevanter**.

Bij grotere publiekstrekkende ontwikkelingen kan verwacht worden dat ze een **clustereffect** veroorzaken. Het is belangrijk dat er vooraf goed bekeken wordt welke bijkomende activiteiten de omgeving nog aankan voor wat betreft de mobiliteitsstromen.

De voornaamste indicator is de **verzadigingsgraad: de verhouding tussen de verkeersintensiteit en de capaciteit van een weg of wegsegment**, de zogenoemde I/C-verhouding. De verkeersintensiteit (of het verkeersvolume) is het reële aantal wagens op een weg(segment), terwijl de capaciteit de maximale belasting weergeeft die een rijstrook kan verwerken en vermenigvuldigd wordt met het aantal rijstroken in de rijrichting. Beide variabelen worden uitgedrukt in **personenauto-equivalent (pae)**, ook gekend als **personenwagenequivalent (pwe)**:

Geteld voertuig	Aantal pae
Fiets en bromfiets	0,2
Motorfiets	0,4

Personenwagen	1
Vrachtwagen, bestelwagen en standaardbus	1,5
Gelede autobus	2
Gelede vrachtwagen	2-2,3
Tram	2,5

De verzadigingsgraad wordt berekend per rijrichting en uitgedrukt als het percentage dat de **benutting van de capaciteit** weergeeft: de verkeersintensiteit gedurende een bepaalde tijdspanne gedeeld door de capaciteit gedurende diezelfde tijdspanne. Bijvoorbeeld: gedurende een bepaald uur rijdt er 600 personenauto-equivalent (pae) of pwe) op een wegsegment met een capaciteit van 1.000 pae per uur. De benutting voor dat bepaalde uur bedraagt dan 60%.

Een **verzadigingsgraad van 75% geldt als de kritieke grens** om van een verzadigde weg te kunnen spreken: er is **geen vlotte doorstroming meer** omdat er congestie en wachtrijen ontstaan, en zowel de snelheid als de intensiteit dalen. Er is dan sprake van een **inefficiënt weggebruik**. Vanaf 90% wordt de verkeersafwikkeling als problematisch beschouwd, en vanaf 100% is er sprake van volledige of zelfs oververzadiging.

Dezelfde grenswaarden worden gehanteerd op voorrangsgeregelde kruispunten en rotondes. Op lichtengeregelde kruispunten is er meer controle mogelijk over de verkeersafwikkeling, en dus geldt er een hogere grenswaarde van 80%, of zelfs 85% op volledig conflictvrije kruispunten. Voor lichtengeregelde kruispunten zijn trouwens ook de groentijd en cyclustijd per richting variabelen om mee te nemen in de berekening van de verzadigingsgraad per rijrichting: $\text{verkeersintensiteit} / \text{capaciteit} (\text{groentijd} / \text{cyclustijd})$.

Bij een **verzadigingsgraad kleiner dan 75%** is er een **restcapaciteit** beschikbaar. Dat betekent niet noodzakelijk dat er dan ruimte is voor bijkomende kleinhandelszaken en andere functies. Elke nieuwe ontwikkeling – ook in de ruimere omgeving – krijkt de verzadigingsgraad verder op, maar een **verzadigde weg, wegsegment, kruispunt of rotonde is geenszins een streefdoel**. Het verkorten en verduurzamen van verplaatsingen via verdichting, divers landgebruik, kernversterking en de [modal shift](#) zijn dat wel.

Om de I/C-verhouding te kunnen berekenen moet natuurlijk de capaciteit gekend zijn. Er zijn kengetallen beschikbaar in onder meer het [Richtlijnenboek Mobiliteitseffectenstudies, Mobiliteitstoets en MOBER](#), de [Basisprincipes inrichting en snelheid](#) van het Agentschap Wegen & Verkeer en het [Handboek Ontwerp Verkeerslichtenregelingen](#). De capaciteit van een wegvak of kruispunt is echter nooit een vaststaand gegeven, maar afhankelijk van erg veel factoren, zoals de verkeerssamenstelling, het wegontwerp, omgevingsfactoren (met name weersomstandigheden), enzovoort. Daarom wordt aanbevolen om voor wegvakken van het dragend en lokaal wegennet nooit een hogere capaciteit te gebruiken dan 1.000 pae/u, zelfs wanneer het gaat om een voorrangsweg, gelet op de vele verstoringen die mogelijk zijn (in- en uit parkeren, afslaande bewegingen ...).

De verkeersintensiteit wordt op wegen en wegsegmenten gemeten door een **doorsnedetelling** uit te voeren, waarbij er een denkbeeldige dwarslijn wordt getrokken op de weg en vervolgens al het verkeer dat erover rijdt geteld wordt. Dit is erg arbeidsintensief – en met name op kruispunten en rotondes erg complex – en automatische tellingen zijn dan een beter alternatief. Op de hoofdwegen gebeurt dit al door het Vlaams Verkeerscentrum, en ook op een aantal regionale en interlokale wegen zijn er tellingen via tellussen, telslangen en (ANPR-)camera's. Ook mobiele telefoongegevens en data uit apps zoals Google Maps en Waze kunnen een beeld schetsen van de verkeersintensiteit, net als de verkeerstellingen van burgerwetenschapsprojecten zoals [Straatvinken](#) en [Telraam](#).

Enkel de tellingen van een **representatieve dag** zijn nuttig. Voor winkels zijn dat zijn de vrijdagen en zaterdagmiddagen buiten de schoolvakantieperiodes met normale weersomstandigheden (geen zware neerslag,

gladde wegen of mist) en zonder incidenten en wegwerkzaamheden in de buurt. Daarnaast wordt stevast gekeken naar de maatgevende spitsperioden: op vrijdag de avondspits, op zaterdag de late voormiddag.

Het is niet de bedoeling om als ambtenaar lokale economie zelf tijdrovende capaciteitsberekeningen en doorsnedetellingen uit te voeren. Bij vergunningsaanvragen levert de aanvrager die informatie zelf aan. Het is dan de vraag of de berekeningen correct en realistisch zijn. Een toetsing met eigen gegevens kan dan nuttig zijn, maar er kan ook teruggevallen worden op de adviesverlening door het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV).

4.4.3. Minimale toename van de parkeerdruk

De toename van de parkeerbehoefte (op openbaar domein) is idealiter kleiner dan de beschikbare parkeercapaciteit. De aanleg van nieuwe parkeerplaatsen hangt echter samen met het bovenstaande subcriterium om de impact van bijkomende verkeersstromen te beperken. **Parkeerplaatsen verhogen de autobereikbaarheid en veroorzaken zo geïnduceerd verkeer** waarbij het verkeer groeit in verhouding met de aangeboden infrastructuur. Veel hangt af van de autogerichtheid van de locatie, bewoners en bezoekers. Ook de aangeboden [kleinhandelscategorieën](#) spelen een rol, maar die mag niet overschat worden. Zeker bij keukens, meubels en witgoed is een levering aan huis de norm.

Er kan van uitgegaan worden dat een **hogere knooppuntwaarde resulteert in een lagere parkeerbehoefte**. In stedelijke centrumlocaties zal de bijkomende parkeerbehoefte beperkt zijn omdat een **groot deel van de bezoekers en werknemers zich duurzaam zal verplaatsen** naar de kleinhandelszaak, of gebruik zal maken van de bestaande parkeergarages of randparkings. In dat geval zal dit criterium geen negatieve afweging inhouden voor zover er geen afwenteling op het openbaar domein dreigt.

Er kunnen wel nog steeds parkeerplaatsen voorzien worden als het een **autogerichte zaak** zoals een supermarkt betreft of een **gemengd project met woningen**. Een optie is dan het voeren van een **demotatiebeleid** waarbij het aantal parkeerplaatsen kleiner is dan de parkeerbehoefte zodat andere vervoerswijzekeuzes worden gemaakt. Veel steden en gemeenten hanteren echter vaak **minimale parkeernormen**, wat een demotatiebeleid in de weg staat. Een **maximumnorm voor auto's en een minimumnorm voor fietsen** is dan meer wenselijk.

Sommige kleinere steden **profileren zich meer als een centrum voor dagelijkse voorzieningen**, en streven dus naar een **snelle bereikbaarheid (ook met de auto)**. Het lokale parkeerbeleid kan dan ook een groot aantal goedkope en zelfs gratis parkeerplaatsen op het openbaar domein omvatten.

Perifeer geplande kleinhandelsactiviteiten in linten, winkelparken en shoppingcenters voorzien in **voldoende eigen parkeervoorzieningen op een ruimtelijk duurzame manier**. Maar ook hier is een **demotatiebeleid** wenselijk om het autogebruik te beperken.

Er wordt maximaal gestreefd naar **combinatiebezoeken en meervoudig gebruik van parkings**. Het recht op een parkeerplaats is immers niet hetzelfde als altijd kunnen beschikken over een eigen parkeerplaats. Zo kan een parkeerplaats voor en na de werkuren toegewezen zijn aan bewoners maar overdag gebruikt worden voor een persoon die in datzelfde gebouw werkt. Niettemin kunnen lokale parkeernormen – zeker in een stedelijke context – alleen bewonersparkeerplaatsen opleggen als er een goede multimodale bereikbaarheid en al voldoende parkeermogelijkheden in de buurt zijn.

Bij het hanteren van parkeertarieven die duurder worden naarmate ze dichter bij het centrum liggen, is waakzaamheid geboden voor een **verhoogde parkeerdruk in de buurten rond het centrum**. Ook **randparkings en P+R-parkings** zijn aandachtspunten: ze weren weliswaar verkeer uit het centrum, maar kunnen niettemin ook **extra verkeersstromen genereren** omdat ze de autobereikbaarheid van de ruimere omgeving verhogen.

Om de parkeerdruk op het openbaar domein en het daarmee samenhangende parkeerzoekverkeer in kaart te brengen, kan een **parkeerbezettingsmeting** uitgevoerd worden. Daartoe breng je eerst het parkeeraanbod in de straat, wijk of buurt in kaart volgens de verschillende parkeerregimes. Ook de privéplaatsen in garages en van kantoorgebouwen en bedrijfsterreinen maken deel uit van het totale parkeeraanbod. Vervolgens tel je dan het aantal bezette parkeerplaatsen. Doe dit op verschillende dagen en momenten om ook het verloop in kaart te brengen. **Op het openbaar domein geldt een bezettingsgraad van 85% als een kritieke drempel:** vanaf dan is de kans groot dat alle parkeerplaatsen ingenomen zijn. Op privaat domein kan de norm hoger liggen, omdat daar meer grip is op het parkeren. Op het openbaar domein vormen ook het aantal fout en illegaal geparkeerde voertuigen een indicatie van de parkeerdruk.

Een hoge bezettingsgraad is niet noodzakelijk negatief. Een hoge parkeerdruk zorgt vaak net voor **minder zoekverkeer**, omdat bewoners en regelmatige bezoekers de parkeersituatie ter plaatse kennen en dus geneigd zijn om sneller te parkeren, zelfs als dat een langere wandelafstand tot de bestemming betekent. Bovendien is een **demotivatiebeleid** noodzakelijk om een [modal shift](#) te kunnen realiseren. Om de overlast van zoekverkeer te beperken kan een **parkeergeleidingssysteem** ingevoerd worden.

Via een representatieve looproute op vaste tijdstippen en telkens per parkeerplaats de nummerplaat te noteren, kan de **gemiddelde parkeerduur** berekend worden. Met een correctiefactor kan je de gemiste kortparkeerders opvangen. Plaatsen met een gemiddeld korte parkeerduur komen in aanmerking voor een omzetting naar **kortparkeerplaatsen (shop & go)** voor handelaars in de buurt. Desgewenst kunnen ze ook geschrapt worden en vervangen door bijvoorbeeld een terraszone of beplanting.

De relatie tussen parkeerplaatsen en de plaatselijke bedrijvigheid kan verder onderzocht worden aan de hand van een **parkeermotiefmeting**. Je kan daarvoor een enquête afnemen of parkeerders kort bevragen. Een alternatief is de 6-9-12-meting, waarbij wordt uitgegaan dat om 6u voornamelijk bewoners geparkeerd zijn, om 9u vooral werknemers en om 12u zowel werknemers als bezoekers.

4.4.4. Maximale verkeersveiligheid

Hierbij wordt rekening gehouden met het **profiel van de weggebruikers** (met welke vervoerswijze verplaatsen ze zich naar de locatie?), de **weginrichting** en de **categorisering van de wegen** die bepaalt welke functie de weg heeft. De bijkomende verkeersbewegingen mogen geen negatieve impact hebben op de verkeersveiligheid, **zowel op de site zelf als in de omgeving**. Zo dient zoveel mogelijk bijkomende **conflictpunten** te worden vermeden door het aantal in- en uitritten te beperken en deze zo zorgvuldig mogelijk in te plannen. Waar mogelijk worden fietsers en voetgangers van het gemotoriseerd verkeer **gescheiden** en voorziet de inrichting in **veilige looproutes**, een **zichtbaarheid** voor alle gebruikers en voldoende ruimte voor de **draaibewegingen** van vrachtwagens. Het **laad- en losgebeuren** vindt plaats buiten de publiektoegankelijke zone.

Reeds **ongevalsgevoelige locaties** moeten zoveel mogelijk ontzien worden. Er bestaan heel wat verkeersongevallenstatistieken, maar de geolokalisatie van deze gegevens in kaartvorm is helaas beperkt. [Verkeersongevallen in Vlaanderen](#) is een database van 148.430 ongelukken tussen 1 januari 2014 en 20 maart 2020, waarvan 87% gelokaliseerd en gekarteerd kon worden. Ook Statbel heeft een [database](#) en [kaart](#) van alle verkeersongevallen in België in de periode 2017-2022 die door de federale politie geregistreerd en gelokaliseerd werden. Verder is er ook nog de GIS-laag [Gevaarlijke punten](#), een kaart met locaties die objectief onveilig zijn en waar de afgelopen jaren meerdere (ernstige) verkeersongevallen zijn gebeurd.

4.5. De IHB-doelstellingen gekaderd in de bouwshift

Het Integraal Handelsvestigingsbeleid kan niet los worden gezien van het omgevingsbeleid ter realisatie van de [bouwshift](#), zoals bepaald in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen waarin de Vlaamse overheid haar visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen vastlegt. In 'Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool' wordt de ambitie vastgelegd om **Vlaanderen te laten evolueren naar een regio waar de totale bebouwde oppervlakte niet meer toeneemt**. Het beperken van het ruimtebeslag is nodig om het risico op overstromingen te beperken, de open ruimte te beschermen en het aantal verwaarloosde en leegstaande gebouwen te verminderen. De goedgekeurde bouwshift maakt deze doelstelling concreter met het voornemen om **tegen 2040 geen open ruimte meer aan te snijden**.

Om de bouwshift te realiseren moet voor elke activiteit, en dus ook voor kleinhandel, de meest verantwoorde locatie gekozen worden om greenfields te vrijwaren. Daarnaast moet de locatiekeuze verplaatsingen terugdringen, de maatschappelijke kosten voor infrastructuur beperken, de milieu-impact minimaliseren en de leefbaarheid in de woonomgevingen maximaliseren. Dit betekent dat er buiten de kernen restrictief omgegaan moet worden met winkelcentra, kantoren en andere economische activiteiten. **Het gros van de opportuniteiten voor verdichting en ruimtelijke rendementsverhoging en ontwikkeling ligt immers binnen de afgebakende stedelijke en niet-stedelijke kernen** (zie ook [terminologie](#)).

Binnen het omgevingsbeleid betekent kernversterking:

- **Intensiveren/verdichten** via een gedeeld en meervoudig ruimtegebruik, een zuinig land- en ruimtegebruik bij greenfieldontwikkelingen, en het nastreven van een verantwoord ruimtelijk rendement;
- **Verweving binnen multifunctionele kernen** via een actief grond- en pandbeleid, de planologische instrumenten en handelsvestigingsconventanten;
- **Hergebruik en omkeerbaar ruimtegebruik** (eenvoudige constructies met weinig impact op de bodem en omgeving) met aandacht voor verweving en multifunctionaliteit;
- Ruimtelijke kwaliteit bevorderen via **ontpitting en ontharding** in dichtbevolkte gebieden en fijnmazige groenblauwe dooradering (samenhangende netwerken van natuur, parken en water) in de kernen.

Kernversterking moet gebeuren volgens de [10 kernkwaliteiten van de omgeving](#).

Vertaald naar het handelsvestigingsbeleid worden ook de kleinhandelsactiviteiten in de mate van het mogelijke geconcentreerd in de kernen. **Binnen de kernen wordt er gestreefd naar clustering van publiek toegankelijke functies in de kernwinkelgebieden** zodat de centrale winkelstraten niet verzwakt worden door de uitdeining van functies naar de suburbane rand. **De vestiging van kleinhandel in linten en de verspreide bewinkeling buiten de kern wordt tegengegaan**. Suburbane ontwikkelingen moeten de uitzondering op de regel zijn en worden strikt beperkt tot de goed ontsloten locaties met een voldoende voorzieningenaanbod en verdichtingskansen. De overige locaties buiten de kernen zijn vaak slecht gelegen. Nieuwe kleinhandelsontwikkelingen worden er afgeremd en de bestaande waar mogelijk actief afgebouwd.

Een **restrictief (uitdoof)beleid buiten de kernen** veronderstelt een **actief aanbodbeleid binnen de kernen** en in beperkte mate binnen goedgelegen (kleinhandels)concentraties. Een aanbodbeleid moet voldoende dynamisch en flexibel zijn om **in te spelen op de noden en wensen van de retailsector** en nieuwe winkeltrends.

5. De categorieën van kleinhandel

5.1. Opdeling in zes categorieën

5.1.1. De omzetting van oude naar nieuwe categorieën

Het ruimtelijk detailhandelsbeleid in Vlaanderen heeft een sterke evolutie doorgemaakt, van de federale wetten van 29 juni 1975 en 13 augustus 2004 (de Ikea-wet) tot het Vlaamse decreet IHB. De opeenvolgende regelgeving en wets- en decreetswijzigingen gingen vaak ook gepaard met **wijzigingen van de assortimenten of categorieën van kleinhandel**. Met de invoering van het decreet IHB in 2016 werden de vroegere [assortimenten](#) met een niet-vervallen [socio-economische of historische vergunning](#) op 1 augustus 2018 van rechtswege herleid naar vier kleinhandelscategorieën:

1. Verkoop van voeding;
2. Verkoop van goederen voor persoonsuitrusting;
3. Verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw;
4. Verkoop van andere producten.

Voor de **socio-economisch vergunde assortimenten** gebeurde dit **op basis van de vergunde toestand op 1 augustus 2018**. Voor de **historisch vergunde handelsvestigingen** werd er nooit een vergunning afgeleverd omdat ze niet vergunningsplichtig waren onder de vorige wetgeving. Hun assortimenten werden omgezet **op basis van de feitelijke toestand** van de oppervlaktes en percentages **op 1 augustus 2018**.

Met de decreetswijziging van 2023 werd de **categorie ‘andere producten’ op 4 maart 2024 opgesplitst** in drie nieuwe categorieën, waardoor er sinds die datum zes kleinhandelscategorieën zijn:

4. Verkoop van vervoers- en transportmiddelen;
5. Verkoop van andere volumineuze goederen;
6. Verkoop van andere niet-volumineuze goederen.

Opnieuw werden de oudere vergunningen voor de voormalige categorie ‘andere producten’ op 4 maart 2024 van rechtswege herleid naar één of een combinatie van de nieuwe categorieën. Er wordt hierbij gekeken naar de **invulling van het pand op 4 maart 2024**. Een boekenwinkel met een vergunning voor de categorie ‘andere producten’ maar waarin op 4 maart 2024 een fietsenwinkel werd uitgbaat, is nu vergund voor de categorie ‘vervoers- en transportmiddelen’.

Voor grotere handelsvestigingen is het aangewezen om een stand van zaken op te nemen, ter plaatse op het terrein of via Locatus.

Voor handelsvestigingen die leegstonden op 4 maart 2024 wordt gekeken naar de laatste handelsactiviteit die er plaatsvond vóór deze datum. De omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten vervalt als deze niet aanvangen na vijf jaar of vijf jaar zijn onderbroken.

Handelsvestigingen met een vergunning voor de oude categorie ‘andere producten’ die op 4 maart 2024 nog niet vervallen en uitgevoerd was, kunnen die bij aanvang van de uitbating zelf verdelen over één of meerdere van de nieuwe categorieën.

Elke categorie heeft een andere impact op de doelstellingen van het decreet en vergt daarom een aangepast beleid. **De categorieën van kleinhandel werken net zoals de doelstellingen door in elk instrument van het decreet en vormen de basis voor beleidsvoering rond kleinhandel**. Het is dan ook sterk aangeraden om al bij het uitstippelen van een visie op kleinhandel met deze categorieën te werken. Restricties op bepaalde categorieën worden dan onderbouwd op visieniveau, op basis waarvan ruimtelijke

plannen kunnen worden opgemaakt die dan ook vergunningsmatig opgevolgd worden door de [vergunningplicht bij de wijziging van categorieën](#) en de [vergunningsplicht voor nieuwe kleinhandelsactiviteiten](#). Op die manier wordt een eenduidige indeling gebruikt en kunnen motiveringen doorwerken in de verschillende instrumenten.

5.1.2. Verkoop van voeding

Alle kleinhandelsbedrijven die levensmiddelen verkopen. Deze winkels voorzien in de dagelijkse behoeften van consumenten waardoor de bezoekersfrequentie veel hoger ligt dan voor andere winkels. Hierdoor heeft deze categorie andere noden naar **ruimtelijke spreiding, toegankelijkheid** en is hun **verkeersimpact groter**.

5.1.3. Verkoop van goederen voor persoonsuitrusting

Hieronder worden alle kleinhandelsbedrijven verstaan die textiel, kleding, modeaccessoires, schoenen, lederwaren, sieraden, reukwerk, cosmetica en andere persoonlijke verzorgingsproducten verkopen. Consumenten bezoeken vaak meerdere winkels van deze categorie tijdens één bezoek waardoor ze **idealiter ruimtelijk als één geheel** kunnen worden samengebracht.

5.1.4. Verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw

Vanwege de **grondgebondenheid of het para-agrarisch karakter** van handelsactiviteiten in planten en bloemen, kunnen plantenwinkels, tuincentra en verkooppunten van goederen voor land- en tuinbouw ook toegelaten worden op **locaties waar andere kleinhandelsactiviteiten planologisch niet toegelaten** worden, zoals in **landbouwgebied**. Vaak hebben tuincentra grote netto handelsoppervlakten waardoor ze geen plek vinden binnen het stedelijk milieu. Ze kunnen dan toegelaten worden in landbouwgebied voor zover ze nog een groot deel van hun aanbod kweken op eigen terrein. **De andere tuincentra kopen hun aanbod in en hebben in principe de stedenbouwkundige functie kleinhandel**. Ze zijn dan ook zonevreemd in agrarisch gebied en niet vergunbaar. Het is bovendien niet wenselijk dat tuincentra zich richten op of omgevormd worden naar andere categorieën.

5.1.5. Verkoop van vervoers- en transportmiddelen

Onder vervoers- en transportmiddelen vallen auto's, fietsen, caravans en aanhangwagens. Winkels met dit soort goederen hebben in veel gevallen **grote verkoopoppervlakten nodig**. Handelszaken met (tweedehands)verkoop in open lucht of in combinatie met garageactiviteiten verschillen ook aanzienlijk van de andere winkels binnen de ruime groep 'volumineuze goederen' voor wat betreft hun **impact op de omgeving**.

Deze categorie vormt een **heterogene groep goederen**, met **uiteenlopende vestigingsmilieus**. Kleinhandel in gemotoriseerde transportmiddelen onderscheidt zich van de andere vervoersmiddelen door de **ruimtebehoevendheid** en de mogelijke aanwezigheid van **hinderlijke activiteiten** (carrosseriewerken, onderhoud, banden enzovoort). Auto- en motorfietshandels vinden daarom vaak geen locaties in de kern. Fietsen en steps daarentegen zijn eerder stedelijke vervoersmiddelen. De winkels zijn doorgaans niet ruimtebehoevend en ook bijkomende dienstverlening zoals onderhoud en herstellingswerken zijn meestal niet hinderlijk. Fabrikanten die een verkooppunt voorzien op de productie- of assemblagelocatie kunnen zich uitzonderlijk wel **vestigen op een [bedrijventerrein](#), op voorwaarde dat de verkoop strikt gekoppeld én ondergeschikt is aan de productie**.

In heel wat steden en gemeenten zijn er specifieke zones voorzien voor garagebedrijven en showrooms voor autoverkoop. De aankoop van vervoers- en transportmiddelen is uitzonderlijk. Ze trekken **minder consumenten/verkeer** dan een grote sportwinkel of een populaire meubelzaak. De grote ruimte die nodig

is voor bijvoorbeeld de verkoop van caravans in open lucht, mag dan ook niet zomaar in gebruik worden genomen als parking voor andere meer verkeersgenererende handelsactiviteiten.

De categorie heeft alleen betrekking op het vervoers- en transportmiddel zelf. Reserveonderdelen (zoals autobanden en fietskettingen) en accessoires (bijvoorbeeld dakdragers, dodehoekspiegels en fietstassen) behoren, afhankelijk van hun omvang, tot de volumineuze dan wel niet-volumineuze goederen. Waakzaamheid is geboden voor fietsenwinkels met een groot assortiment goederen voor persoonsuitrusting. Op locaties buiten de kernen zet dit de deur open voor bijvoorbeeld kledingwinkels die zich kunnen beroepen op de bestaande vergunning.

5.1.6. Verkoop van volumineuze goederen

Een goed wordt als volumineus beschouwd als de handelaar veel ruimte nodig heeft om het tentoon te stellen in de winkel. Als de **som van de hoogte, de breedte en de diepte minimaal 2,5 meter** bedraagt, is het goed volumineus. **Met 'minimaal' wordt bedoeld dat het goed niet opvouwbaar of oprolbaar is naar een kleiner formaat zonder het goed te beschadigen.** Een grote poster of een laken valt dus niet onder de definitie van volumineuze goederen. Opklapbare goederen worden in hun minimale afmeting gemeten, maar goederen mogen niet worden gedemonteerd om de afmeting te bepalen.

Voorbeelden van volumineuze goederen zijn (middel)grote meubels en grote elektrotoestellen (grote televisietoestellen, koelkasten ...), ramen en deuren, trappen, maar ook grote planken en platen en andere grotere bouwmaterialen. **Ook goederen die kleiner zijn maar als één geheel verkocht worden**, zoals een pallet klinkers die niet afzonderlijk kunnen gekocht worden, worden samen als een volumineus goed beschouwd.

Een kleinhandelsbedrijf waarvan het assortiment voornamelijk artikelen omvat van deze grootte of groter zal – in veel gevallen – een **grotere netto verkoopoppervlakte nodig** hebben dan een winkel met kleinere artikelen. Dit betekent niet dat kleinhandelsbedrijven waarvan (een deel van) het aanbod volumineuze goederen omvat, per definitie niet passen in een kleiner pand. **De wijze waarop de goederen kunnen meegenomen of geleverd worden, speelt ook een belangrijke rol.**

De levering van volumineuze goederen aan de winkel gebeurt vaak met vrachtwagens of grote bestelwagens. Om de veiligheid in onze kernen te beschermen kan een vestiging van dit soort winkels in de kernen soms toch niet aangewezen zijn. In dat geval kunnen **specifieke locaties** voorzien worden waar de beleving van dit soort winkels veilig kan gebeuren.

Er dient opgemerkt te worden dat er ook steeds meer aan huis geleverd wordt na een aankoop in de winkel. Ook voor winkels met een aanbod aan volumineuze goederen is de **multimodale bereikbaarheid** een prioritair aandachtspunt, al zal bijvoorbeeld het openbaar vervoer minder van belang zijn. Mensen gaan doelbewust naar dit soort winkels en plannen het winkelbezoek meer in vergeleken met de aankoop van dagelijkse goederen.

Om gericht te kunnen voorzien in duurzame vestigingsmogelijkheden voor de kleinhandelssector maar ongewenste kleinhandelslinten te vermijden is een specifieke categorie voor deze groep winkels nodig zodat het aanbod aan panden met grotere vloeroppervlakten kan voorbehouden worden voor winkels met goederen die deze ruimte effectief nodig hebben. Een oppervlaktemaat op zichzelf voorkomt niet dat deze wordt ingenomen door winkels met een assortiment waarvoor ook in de kern een geschikt pand gevonden kan worden.

5.1.7. Verkoop van niet-volumineuze goederen

Hieronder vallen alle goederen die niet onder één van de eerste vier categorieën vallen en niet volumineus van aard zijn. Voorbeelden van niet-volumineuze goederen zijn boeken, multimedia, sport- en hobby materiaal, decoratie en verlichting, speelgoed, huishoudmateriaal, enzovoort.

Categorieën 5 en 6 zijn restcategorieën. Dit wil zeggen dat hier enkel de goederen onder vallen niet onder de eerste vier categorieën onder te brengen zijn. Ook bij deze categorieën kunnen er volumineuze goederen verkocht worden, maar deze blijven gecategoriseerd onder de eigen categorie. Vervoersmiddelen zoals fietsen, auto's, motors, caravans, enzovoort vallen dus onder de categorie 'vervoers- en transportmiddelen', ook als ze volumineus zijn.

5.2. Het gebruik van de categorieën van kleinhandel

De categorieën van kleinhandel kunnen worden gebruikt op visieniveau en op planniveau en spelen een belangrijke rol bij de vergunningsverlening. Maar het detailleringsniveau waarop ze gebruik worden, verschilt wel afhankelijk van de doelstelling.

Op analyseniveau wijzen we elke winkel in zijn geheel toe aan een categorie van kleinhandel. Als het bestuur een beeld wil krijgen van de spreiding van verschillende type handelszaken over het grondgebied van de gemeente of provincie, dan wordt elke winkel toegewezen aan de categorie die er in hoofdzaak verkocht wordt.

In **visie- en plandocumenten** kan ingegaan worden op **verhoudingen van de verschillende categorieën** van kleinhandel. **Samen met de netto handelsoppervlakte** kan er op die manier relatief goed aangegeven worden welk types winkel op een bepaalde locatie ingepast kunnen worden en welke er niet op hun plaats zijn. Zo kan er worden bepaald dat er enkel winkels kunnen komen met minimum 40% volumineuze goederen, of dat er bijvoorbeeld geen winkels toegelaten zijn met meer dan 50% persoonsuitrusting. Een grote elektrozaak verkoopt bijvoorbeeld ongeveer 40% volumineuze goederen en 60% niet-volumineuze goederen. In ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen kan ook gewerkt worden met **marges zodat de (toekomstige) winkelluitbaters niet vastgezet worden op bepaalde, misschien te strikte, verhoudingen.** De marge van 10% wissel tussen categorieën zonder vergunningsplicht maakt dit eveneens mogelijk. Door rekening te houden met deze verhoudingen, kunnen onuitvoerbare visiedocumenten of plannen vermeden worden.

In combinatie met een minimale of maximale netto handelsoppervlakte kunnen dit soort restricties bijdragen aan de complementariteit tussen verschillende aanbodzones. Op de mogelijkheden die planinstrumenten bieden in het kader van het decreet IHB wordt ingegaan in [hoofdstuk 7](#).

Voor de **vergunningsverlening** doen we de toewijzing van handelszaken aan de categorieën op basis van de **netto handelsoppervlakte per categorie**. Eén handelszaak kan verschillende categorieën van kleinhandel verkopen en dit wordt dan ook zo opgenomen in de vergunning. Enkele voorbeelden van kleinhandelsbedrijven waar verschillende categorieën verkocht worden, zijn:

- Winkels in wooninrichting met gewoonlijk een combinatie van volumineuze (grotere meubels) en niet-volumineuze (decoratie, woonaccessoires, kleine meubelen) goederen.
- Doe- het-zelf-zaken waar meestal zowel volumineuze (zoals platen, planken en deuren) als niet-volumineuze goederen (nagels, schroeven, handgereedschap, verfpotten enzovoort) verkocht worden. Fietsen vallen deze onder de categorie 'vervoers- en transportmiddelen'.
- Het aanbod bij tuincentra vormt in veel gevallen een combinatie van volumineuze goederen zoals tuinmeubelen, niet-volumineuze goederen zoals decoratie en goederen voor land- en tuinbouw (bijvoorbeeld planten, dierenvoeding en -verzorging, en land- of tuinbouwgereedschap).

- Supermarkten/hypermarkten hebben vaak een gecombineerd aanbod van vooral voeding met in mindere mate persoonsuitrusting en niet-volumineuze goederen.
- In de grotere sport- en hobbywinkels komt meestal een combinatie voor van volumineuze goederen zoals basketringen, fitnesstoestellen en goals, niet-volumineuze goederen zoals ballen, rackets en zaklampen, persoonsuitrusting waaronder (sport)kleding en helmen, en soms ook voeding (bijvoorbeeld sportvoeding en shakes).
- Kringwinkels verkopen naast volumineuze en niet-volumineuze goederen (zoals bij winkels in wooninrichting) meestal ook kleren en schoenen (persoonsuitrusting).

Welke verhouding precies wordt aangeboden in de winkel kan variëren, maar een bepaald type winkel kent vaak wel een gelijkaardige verhouding van de categorieën in hun aanbod. Afhankelijk van die verhoudingen gaat het om een andere type winkel met een verschillende impact op de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid.

6. Een lokale visie op het Integraal Handelsvestigingsbeleid

Het decreet bepaalt dat gemeenten en provincies een visie kunnen ontwikkelen op vlak van het Integraal Handelsvestigingsbeleid. De Vlaamse Regering kan volgens het decreet een Vlaams Beleidskader vaststellen met betrekking tot het Integraal Handelsvestigingsbeleid. **De basisdoelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid vormen het kader waarbinnen een visie kan worden uitgewerkt op elke niveau.**

De visies van de lagere overheden mogen niet conflicteren met deze van hogere overheden. Dit wil zeggen dat de **lokale visie moet afgestemd worden op de provinciale en de Vlaamse visie** met betrekking tot het Integraal Handelsvestigingsbeleid.

Een visie op het Integraal Handelsvestigingsbeleid is een ruimtelijk toekomstplan, het geeft aan waar welke soort kleinhandelsactiviteiten zich verder kan ontwikkelen en hoe het lokale bestuur dit wil bewerkstelligen. Wanneer er **restricties voor kleinhandel** worden voorzien maakt een **goede motivatie en een onderbouwde afweging** van het in te zetten instrumentarium deel uit van het visiedocument. Dit is nodig om te voldoen aan de vereisten van de [Europese Dienstenrichtlijn](#).

De visie op het IHB wordt meestal ingebed in een globale kleinhandelsvisie. Een kleinhandelsvisie – ook wel **strategisch commercieel plan** genoemd – wordt ruimer opgevat dan enkel de ruimtelijke doelstellingen. Hierin wordt het **volledige beleid ter ondersteuning van de detailhandel** uitgewerkt met alle maatregelen en acties die daarvoor zullen ondernomen worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om het organiseren van evenementen, het voeren van een leegstandsbeleid door middel van subsidies, heffingen of startersbegeleiding, het opzetten van overlegstructuren met de handelaars, enzovoort.

In de [leidraad voor de opmaak van een strategisch commercieel plan](#) worden de verschillende onderdelen die een kleinhandelsvisie kan bevatten, besproken. Deze leidraad dateert van 2012 maar vormt nog steeds een goede gids. Aandachtspunt is wel dat in deze leidraad nog uitgegaan wordt van een afzonderlijke visie op kleinhandel terwijl we nu streven naar een **algemene visie op de bedrijvige kernen** waarin ook het **beleid rond andere (publiekgerichte) economische functies** wordt meegenomen. Kernversterking wordt intussen veel ruimer opgevat dan een beleid rond kleinhandel en horeca alleen. Op [De Vitrine](#) en in de [kernwijzers](#) kan je inspiratie vinden voor het uitwerken van een visie en actieplan.

De opmaak van een kleinhandelsvisie vraagt om **nauwe samenwerking met andere gemeentelijke diensten** zoals ruimtelijke ordening, stedenbouw, mobiliteit, toerisme, vrije tijd en citymarketing. **De vier basisdoelstellingen vormen steeds het gezamenlijk doel.** Alleen als de visie gedragen is binnen de gemeente kan ze in de praktijk uitgevoerd worden. Ook het **betrekken van de voornaamste stakeholders** (ondernemers, bewoners, eigenaars van panden, bezoekers, projectontwikkelaars en vastgoedspelers) bij de opmaak van de visie is belangrijk om tot een gedragen document te kunnen komen. Eén van de kernwijzers gaat specifiek in op samenwerking bij een kernversterkend beleid.

In deze handleiding gaan we dieper in op aandachtspunten bij de ruimtelijke vertaling van de [vier IHB-basisdoelstellingen](#). Dit aspect is slechts een deel van een ruimere kleinhandelsvisie maar vormt de basis van het plannings- en vergunningsbeleid voor kleinhandelsactiviteiten. Een transparante ruimtelijke visie die consequent uitgevoerd wordt verhoogt de voorspelbaarheid en rechtszekerheid voor handelaars, eigenaars van handelspanden en projectontwikkelaars. Door de visie bekend te maken kunnen deze partijen ook proactief rekening houden met de gewenste evoluties die de overheid vooropstelt.

6.1. Vereisten voor een sterke lokale visie op het IHB

Om een visie te kunnen hanteren in andere beleidsprocessen (planning en vergunning) moet ze voldoen aan een aantal vereisten.

Goed begonnen is half gewonnen. Het voornemen voor de opmaak van een kleinhandelsvisie, al dan niet gekaderd in een bredere commerciële visie, en de ambities die de stad of gemeente hiermee heeft, worden daarom best **opgenomen in het meerjarenplan binnen de beleids- en beheercyclus**. Op die manier wordt de visie al beleidsmatig verankerd en kan er gerekend worden op de **nodige politieke steun** om tot een afgeklopte visie te komen.

Algemeen gelden de volgende **vereisten waar visiedocumenten aan moeten voldoen** in functie van planopmaak en vergunningsbeoordeling voor kleinhandelsactiviteiten:

- 1) De visie is gebaseerd op de vier basisdoelstellingen van het decreet IHB (artikel 4);
- 2) De visie gaat niet in tegen de bestaande verordenende voorschriften of stelt voor ze te wijzigen;
- 3) De visie heeft een beleidsvalidatie gekregen. Ze is formeel goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen en bekrachtigd door de gemeenteraad;
- 4) De visie wordt algemeen bekendgemaakt én moet algemeen kenbaar zijn voor de bevolking. De bekendmaking kan verlopen via publicatie in het gemeentelijk informatieblad, Belgisch Staatsblad en/of in kranten. De visietekst is ook permanent raadpleegbaar via de gemeentelijke website;
- 5) De visie is opgemaakt volgens de beginselen van behoorlijk bestuur. Het gaat dan onder meer om het redelijkheids-, zorgvuldigheid, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. De beleidslijnen moeten voldoende duidelijk en precies zijn;
- 6) De visie bevat voldoende informatie over de keuzes die worden gemaakt en onderbouwt ze maximaal aan de hand van cijfermateriaal. Dit is zeker belangrijk in het licht van de [Europese Dienstenrichtlijn](#).

De Vlaamse Regering, de provincies en de gemeenten zijn niet verplicht tot het vaststellen van een eigen visie op het handelsvestigingsbeleid. Als lokaal bestuur kan je oordelen dat er geen aanleiding bestaat voor de opmaak van dergelijke visie. **Het vaststellen van een visie heeft dus een facultatief karakter.**

Visiedocumenten vormen ook **geen verordenende beoordelingsgrond** voor vergunningsaanvragen. Ze moeten, op basis van artikel 13 van het [decreet IHB](#), wel **mee opgenomen worden in de opportuniteitstoets** van een aanvraag (zie [Omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten](#)) voor zover ze beschouwd kunnen worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

Vanwege hun niet-verordenend karakter zijn visiedocumenten in principe **niet gebonden aan de plan-MER-plicht**. Volgens jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen kunnen beleidsplannen en visies wel MER-plichtig zijn als ze dwingende bepalingen bevatten die bindend zijn voor vergunningverlenende overheden, en als ze vastgesteld werden op grond van een ander plan of programma. Hoe concreter en dwingender de richtlijnen, hoe groter het risico op een verplicht plan-MER.

6.2. De visie als ruimtelijke vertaling van de vier basisdoelstellingen

Een **analyse van de huidige kleinhandelsstructuur en de ruimtelijke context in relatie tot de vier basisdoelstellingen** van het decreet IHB vormen de basis van een goede ruimtelijke visie. De verschillende elementen van een analyse van het bestaande kleinhandelsapparaat zijn terug te vinden in de [leidraad voor de opmaak van een strategisch commercieel plan](#). De meeste elementen kunnen bovendien automatisch gegenereerd worden in de detailhandelsrapporten van [Provincies in Cijfers](#) (op basis van Locatus-gegevens). Een analyse begint altijd met een beschrijving van de **geografische, demografische en socio-economische context**, gevolgd door een **aanbodanalyse** (met cijfers over onder meer de handelspanden, winkelvloeroppervlakte en leegstand, en de evoluties daarin), **vraaganalyse** (onder meer koopstromen en bestedingen) en een **benchmark** met vergelijkbare steden of gemeenten en bovenlokale gemiddeldes.

Vanuit de bestaande situatie en de verwachte evolutie in de kleinhandel wordt in de kleinhandelsvisie een beschrijving van de **gewenste toekomstige situatie** beschreven. Er kan eventueel een **marktruimtebepaling** aan toegevoegd worden, waarin aangegeven wordt voor welk aanbod er nog hoeveel ruimte is.

Kleinhandel is op veel locaties eerder mogelijk dan wenselijk. In een kleinhandelsvisie wordt de huidige kleinhandelsstructuur in beeld gebracht en moet duidelijk worden waar de gemeente de verschillende categorieën van kleinhandel verder wil **stimuleren en concentreren of eerder wil beperken of afbouwen**. Er kunnen ook gebieden zijn waar er geen specifiek beleid gevoerd wordt, kleinhandel is er mogelijk maar wordt niet gestimuleerd. De stad of gemeente bepaalt waar er een aanbodbeleid gevoerd zal worden en waar er restrictief zal omgegaan worden met (bepaalde categorieën van) kleinhandel, rekening houdend met de ruimtelijke principes op Vlaams en provinciaal niveau en de [doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid](#).

We gaan hieronder in op waar je op moet letten en welke subdoelstellingen het belangrijkst zijn bij het bepalen van de gewenste kleinhandelsconcentraties en de winkelarme gebieden.

Ook wat er buiten de eigen gemeentegrenzen gebeurt, is van belang. **Afstemming met buurgemeenten** is daarom zeker aangewezen. Als je als gemeente van oordeel bent dat er onvoldoende afstemming mogelijk is met de buurgemeente, kan de **provincie optreden als bemiddelaar**. Zij kunnen ondersteunen bij het vormen van een bovenlokale visie. De provincie is ook bevoegd voor het afbakenen van winkelarme gebieden en kleinhandelszones. Winkelarme gebieden kunnen de provinciale besturen wel enkel afbakenen op vraag van één gemeente en in afstemming met alle betrokken gemeenten. Hierover vind je meer informatie bij [Planopmaak](#).

6.2.1. Bepalen van de gewenste kleinhandelsconcentraties

Het Integraal Handelsvestigingsbeleid streeft naar een maximale concentratie van kleinhandelsactiviteiten. Om tot concentratie van activiteiten te komen moeten besturen – rekening houdend met de ruimtelijke bestemmingsplannen en de visies op verschillende schaalniveaus – een ondersteunend beleid voeren op de beste locaties en clustering op ongewenste locaties tegengaan. Door de opmaak van een ruimtelijke visie kunnen retailers en projectontwikkelaars proactief geleid worden naar locaties waar de gemeente dit het meest opportuun acht.

We maken een onderscheid tussen gewenste concentraties binnen het stedelijk milieu (kernwinkelgebieden) en concentraties buiten het stedelijk milieu (kleinhandelszones).

1. KERNWINKELGEBIEDEN

In de kleinhandelsvisie kan een gemeente binnen haar kern(en) één of meerdere [kernwinkelgebieden](#) afbakenen waar een concentratie van kleinhandel beoogd wordt. De afbakening van een kernwinkelgebied biedt het gemeentebestuur de mogelijkheid om veel **gerichter een stimulerend en ondersteunend beleid** te voeren. Het is belangrijk dat deze afbakening een weloverwogen keuze is op basis van een correct en realistisch ambitieniveau. De effectiviteit van eventuele acties en de inzet van instrumenten kan hierdoor aanzienlijk verhoogd worden.

Doorgaans valt het kernwinkelgebied samen met het **historisch gegroeide handelscentrum**, eventueel aangevuld met een aantal secundaire handelsstraten (aanloopstraten). Binnen het kernwinkelgebied kunnen ook **verschillende deelgebieden** onderscheiden worden. Er kunnen andere doelstellingen zijn in het centrale deel van het kernwinkelgebied, bijvoorbeeld een verplicht publiek toegankelijke functie in de plint, dan in de aanloopstraten waar vaak minder strenge voorwaarden worden opgelegd. Naargelang de grootte van het kernwinkelgebied kan er gedifferentieerd worden op basis van functie,

kleinhandelscategorie en oppervlakte. **Differentiatie** mag echter geen doel op zich zijn: gelet op het dalende aantal fysieke winkels en de aanhoudende groei van de onlinehandel, moet in de eerste plaats een **goede functionele en handelsmix** bekomen worden.

Het voorbije decennium werden de **kernwinkelgebieden relatief ruim afgebakend**. Enerzijds wilde men liefst niet te veel handelaars uit de boot doen vallen en anderzijds leefde er nog vaak de ambitie om in elke kern van regionaal niveau ook een volwaardig aanbod aan shoppinggoederen aan te bieden. Nu e-commerce steeds meer terrein heeft gewonnen en er door corona en vergrijzing bij detailhandelaars veel sluitingen hebben plaatsgevonden, wordt duidelijk dat meer en meer provinciale steden zich moeten **terugplooiën op een functie als centrum gericht op dagelijkse boodschappen en voorzieningen** voornamelijk voor de eigen inwoners. Kleinere kernen die zich willen profileren als een centrum voor doelgericht winkelen moeten extra aandacht hebben voor een **vlotte (auto)bereikbaarheid**.

Om nog voldoende aantrekkingskracht te behouden in het kernwinkelgebied moet zodoende gestreefd worden naar een **compacteer handelscentrum** met een voldoende concentratie van verschillende kernversterkende activiteiten. Er wordt gestreefd naar een **evenwichtig aanbod van voorzieningen** zoals zorg, onderwijs, sport, recreatie, tewerkstelling en winkels. Door basisvoorzieningen en maatschappelijke diensten te clusteren nemen de bezoekmotieven toe en ontstaan er synergiën. Het is daarom belangrijk om te weten waarvoor het publiek je stad of gemeente bezoekt. Kernwinkelgebieden kunnen zich ook via een **ruimtelijke rendementsverhoging** verder ontwikkelen, bijvoorbeeld door dieper of hoger te bouwen. De **verweving** in de kern kan versterkt worden door niet alleen wonen maar ook andere functies boven winkels te stimuleren.

Een stad of gemeente kan verschillende kernwinkelgebieden hebben. Ook de **kernen van deelgemeenten** worden vaak afgebakend als **secundair kernwinkelgebied** met een beperkt aanbod. Deze secundaire winkelgebieden krijgen in beleidsplannen vaak ook een specifieke naam, zoals buurtwinkelgebied of lokaal kerngebied, toegekend. Het is slim om steeds de term 'kernwinkelgebied' te gebruiken, eventueel met een voorvoegsel zoals 'lokaal'. Ook vanuit andere beleidsniveaus kunnen specifieke incentives gegeven worden voor kernwinkelgebieden, het is daarom handig als ze ook zo benoemd zijn. Hetzelfde geldt overigens voor de winkelarme gebieden.

Een afbakening op visieniveau kan dienen als leidraad voor proactief beleid en als basis voor de opportuniteitstoets bij een vergunningsbeoordeling, maar heeft **geen verordenende kracht**. Om een kernversterkend beleid te voeren via stedenbouwkundige voorschriften moet het kernwinkelgebied vastgelegd worden in een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige verordening (zie [planopmaak](#)). Toch gebeurt de afbakening van kernwinkelgebieden best al in de gemeentelijke (of regionale/provinciale) visie. In het visiedocument kan onderbouwd worden waarom een bepaald gebied wordt aangeduid als kernwinkelgebied gekaderd in een beleid voor het hele grondgebied, en kunnen de argumenten en de cijfermatige analyse de afbakening verantwoorden.

De afbakening van het kernwinkelgebied moet worden **onderbouwd vanuit de doelstellingen** van het IHB die gelden 'als **dwingende redenen van algemeen belang**' volgens de Europese Dienstenrichtlijn. Voor de afbakening van de kernwinkelgebieden zijn zeker het voorzien van een breed en gevarieerd handelsaanbod, basisbereikbaarheid, verweving van functies en de bescherming van het stedelijk milieu en het vermijden van leegstand belangrijke subdoelstellingen waarop de argumentatie kan steunen. In het visiedocument wordt ook opgenomen welke instrumenten allemaal worden ingezet om de clustering te faciliteren.

De meeste gemeenten hebben een **overcapaciteit** aan (vaak verouderde) winkelpanden. Dankzij de afbakening van het kernwinkelgebied kan er actief ingezet worden op het stimuleren van de invulling van leegstaande handelspanden. Ook de omvorming van leegstaande handelspanden voor **andere kernversterkende functies** is mogelijk. In zones van het centrum waar kleinhandel wordt afgebouwd, kan

er herbestemd worden naar wonen of naar andere types van economie, of kan een functiewijziging naar wonen of naar andere functies vergemakkelijkt of zelfs aangemoedigd worden. VLAIO ontwikkelde samen met de Profploeg de [kernwijzer Leegstand](#) waar je inspiratie kan vinden voor een gemeentelijk leegstandbeleid.

Het is belangrijk om niet enkel beleid te voeren en initiatieven te nemen in de kernen van de gemeente. Als buiten de kernen en de kernwinkelgebieden alle ontwikkelingen mogelijk blijven voor de functie kleinhandel en dit vaak op goedkopere gronden, kan niet verwacht worden dat handelaars zich in de kernen zullen komen vestigen. Kernversterking impliceert dus ook het onder de loop nemen van de ontwikkelingsmogelijkheden op de rest van het grondgebied.

2. KLEINHANDELSZONES

Niet elke kleinhandelszaak past in het kernwinkelgebied of vindt er een geschikte locatie. Of een winkel zich in het kernwinkelgebied of de ruimere kern kan vestigen is onder andere afhankelijk van het verkeer dat ze teweegbrengen, het aantal leveringen en het type voertuig dat hiervoor gebruikt wordt, en de beoogde de handelsoppervlakte. Omdat gronden buiten de kern goedkoper zijn en er lange tijd veel ontwikkelingen zijn toegelaten buiten de kernen, bestaan er in elke gemeente ondertussen heel wat perifere handelsconcentraties, met name op locaties in de ruimte tussen kernen die minder dicht of niet bebouwd is. Deze locaties worden vooral gekenmerkt door lintbebouwing en verspreide bebouwing, afgewisseld met open ruimte. **Voortschrijdende perifere verlinting wordt tegengegaan.** Ook in de periferie streven we naar een **clustering** van handelszaken op de best gelegen locatie. Op dit soort locaties worden **beperkingen qua kleinhandelscategorie en netto handelsoppervlakte** opgenomen om de complementariteit met het centrum te waarborgen.

Een gemeente kan in haar kleinhandelsvisie perifere kleinhandelsconcentraties afbakenen. Ze worden nadien best **vastgelegd in een ruimtelijk uitvoeringsplan** waarin opgenomen staat welk type handel er zich (verder) kan ontwikkelen. Planologische vastgestelde aanbodzones voor kleinhandel buiten de kernwinkelgebieden noemen we kleinhandelszones.

Kleinhandelszones bieden een **aanvulling op het aanbod binnen de kernwinkelgebieden** en zelfs ruimer op dat van de kernen. Het aanbod buiten de kern focust op handelsactiviteiten die om praktische of structurele redenen niet mogelijk zijn in de kern. Om het aanbod in de kleinhandelszone te beperken tot handelszaken die geen plek vinden in de kern of die de kernfunctie niet zullen ondergraven, kunnen bepaalde categorieën van kleinhandel uitgesloten of oppervlaktenormen opgelegd worden in een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige verordening. Daarnaast kan in de stedenbouwkundige voorschriften of vergunningsvoorwaarden een **verbod op het opsplitsen** van panden en units vastgelegd worden. Het opnemen van minimale oppervlaktematen (bijvoorbeeld oppervlakten die niet gevonden kunnen worden in het kernwinkelgebied) is aan te raden. Het is niet de bedoeling dat kleine handelszaken die geen overlast bezorgen zich op kleinhandelszones vestigen.

Bij het afbakenen van kleinhandelszones worden vaak specifieke restricties voor kleinhandel opgelegd om de complementariteit met het centrum te bewaken. Het zijn dus aanbodzones voor kleinhandel maar met bepaalde beperkingen naar oppervlakte en categorieën van kleinhandel. Hou er als gemeente dus rekening mee dat deze activiteiten zich dan soms net buiten deze zones of op minder gewenste locaties (zoals een steenweglocatie of een druk kruispunt) willen vestigen.

De ontwikkeling of bestendiging van kleinhandelsconcentraties moet gebeuren op **multimodaal bereikbare locaties**. Ook voor perifere kleinhandelszones verhoogt de nabijheid van openbaarvervoersknooppunten en wandel- en fietsinfrastructuur de ontwikkelingsmogelijkheden op die plek.

Slecht bereikbare (historisch gegroeide) kleinhandelsconcentraties worden best afgebouwd van zodra de gebouwen volledig moeten gerenoveerd/heropgebouwd worden of als handelszaken leegstaan. Om dit te bewerkstelligen is wel een RUP of stedenbouwkundige verordening nodig.

Kleinhandel op functionele bedrijventerreinen moet worden afgebouwd. Bedrijventerreinen zijn voorzien voor niet-verweefbare economische activiteiten. Historisch gegroeide, al dan niet vergunde kleinhandel op bedrijventerreinen kan slechts bestendig worden als deze zones worden omgevormd tot kleinhandelszones en duurzaam en verkeersveilig ingericht voor de functie handel.

In de kleinhandelsvisie wordt aan de hand van de [doelstellingen en subdoelstellingen van het decreet IHB](#) onderbouwd welke perifere kleinhandelsconcentraties verder ontwikkelingskansen krijgen voor welk type handel (categorieën van kleinhandel).

Ruimtelijke concentraties voor kleinhandel worden georganiseerd rekening houdend met de **principes van intensief, meervoudig en omkeerbaar ruimtegebruik volgens de 10 kernkwaliteiten van de omgeving**. We willen dezelfde ruimte voor meerdere functies kunnen gebruiken door ruimte te delen (bijvoorbeeld parkeerplaatsen) en door functies in elkaars nabijheid te brengen zodat het aantal verplaatsingen beperkt blijft

6.2.2. Bepalen waar men kleinhandel wil beperken: winkelarme gebieden

Als gemeente een kernversterkend handelsvestigingsbeleid voeren zonder restricties buiten de kernen, komt neer op dweilen met de kraan open. Buiten de kernen zijn er meestal goedkopere, goed bereikbare gronden waar ondernemers zich sneller zullen vestigen dan in de vaak kleinere en soms verouderde panden in het centrum waar de koop- en huurprijzen hoger liggen. Het is daarom van belang om **in het kernwinkelgebied in te zetten op een eigentijds patrimonium** dat voldoet aan de eisen van de sector en belemmeringen voor ondernemerschap en projectontwikkeling zoveel mogelijk weg te nemen. Vernieuwingen en renovaties aan panden in het centrum moeten maximaal ondersteund/gefaciliteerd worden vanuit de gemeente.

Om het aanbod in de kernen niet structureel te bedreigen kan de gemeente **beperkingen opleggen aan kleinhandelsontwikkelingen buiten de kern**. Beperkingen kunnen opgelegd worden naar minimum en maximum bruto en netto vloeroppervlakte en dit per categorie en combinaties van categorieën. Als de mogelijkheden op het vlak van kleinhandel worden beperkt in een stedenbouwkundige verordening of een ruimtelijk uitvoeringsplan, spreekt het decreet van winkelarme gebieden. **In winkelarme gebieden worden dus weinig ontwikkelingskansen geboden voor kleinhandel**. Beperkingen kunnen verschillend zijn voor de bestaande kleinhandelszaken en nieuwe kleinhandelszaken.

De keuze en de bepalingen met betrekking tot winkelarme gebieden worden best al opgenomen in de kleinhandelsvisie. De gemeente bepaalt op basis van de doelstellingen van het decreet **voor het volledige grondgebied** waar zij beperkingen wil opleggen aan kleinhandel of kleinhandel wil uitsluiten.

Een belangrijke doelstelling hierbij is **duurzame bereikbaarheid**. Locaties die niet multimodaal ontsloten zijn of waar het wegennetwerk al verzadigd is, zijn in principe niet geschikt voor de clustering van handelsactiviteiten. Om deze beslissingen **goed te onderbouwen** wordt **afgestemd met de mobiliteitsvisie** van de gemeente en worden zoveel mogelijk cijfers gebruikt. Drukmetingen op steenwegen die aangeven dat er geen bijkomende verkeersstromen meer mogen bijkomen, kunnen mee de basis vormen voor beperkingen.

6.2.3. Bepalen waar men kleinhandel niet wil stimuleren, noch beperken

Bij de opmaak van een kleinhandelsvisie is het belangrijk het volledige grondgebied in beschouwing te nemen. Het moet een even bewuste keuze zijn om in bepaalde zones geen bepalingen op te leggen dan om in andere zones wel bepalingen op te leggen. Zoals hierboven aangehaald verplaatsen ontwikkelingen zich vaak naar zones waar de minste regels gelden. Onbedoeld kan een gemeente dus ondernemers 'sturen' naar deze zones. De zones waar men kleinhandel wil stimuleren noch beperken zullen onder andere betrekking hebben op **gebieden waar de toename van kleinhandel onwaarschijnlijk is door praktische of commerciële redenen**.

Als er geen specifieke visie wordt opgenomen voor kleinhandel in bepaalde gebieden waar dat stedenbouwkundig wel kan, kunnen vergunningsaanvragen voor deze zones enkel geweigerd worden als er kan onderbouwd worden dat de individuele aanvraag de basisdoelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid ondergraaft. Een gemeente staat hierin veel sterker als in de kleinhandelsvisie al **cijfers en argumenten** zijn opgenomen om aan te geven **waarom deze locatie niet geschikt is voor de (verdere) ontwikkeling of clustering van kleinhandel** of waarom dit een bedreiging voor de kernwinkelgebieden zou kunnen betekenen.

6.2.4. Solitaire kleinhandel

De verspreiding van kleinhandel wordt zoveel mogelijk vermeden. We streven naar de concentratie van handel in de kernen, meer specifiek in de kernwinkelgebieden, en op kleinhandelszones. Anderzijds is kleinhandel toegelaten als **ondersteunende functie in woongebieden** en vormt de aanwezigheid van **solitaire kleinhandel in het woonwerkweefsel vaak geen probleem**.

Het toelaten van kleinhandel in alle maten en voor alle categorieën op het hele grondgebied van de gemeente, werkt verspreiding in de hand. Het is daarom aangewezen om na te denken over wat er nog kan toegelaten worden wat betreft solitaire kleinhandel.

Het is aangewezen dat de gemeente, zeker voor grote kleinhandelsbedrijven/kleinhandelsgehelen, nadenkt over de toekomstige ontwikkelingen. Een winkel die nu geen probleem vormt kan, indien de categorie niet wijzigt, **zonder vergunning ingevuld worden door een winkel die meer publiek trekt of als trekker fungeert voor andere winkels** waardoor een concentratie ontstaat.

Voor solitaire handelsvestigingen kan een **uitdoofbeleid** gevoerd worden door middel van de **planologische nabestemming**. In de stedenbouwkundige voorschriften wordt dan vastgelegd dat er geen of slechts een beperkte uitbreiding van kleinhandel wordt toegelaten en geen wijziging van de bestaande categorie van kleinhandelsactiviteiten. In de nabestemming wordt geen kleinhandel meer toegelaten. Het bestuur doet dit best in nauw overleg met het betrokken kleinhandelsbedrijf om gepaste voorschriften te bepalen, inclusief de modaliteiten van inwerkingtreding van de nabestemming. Een vergunning van bepaalde duur is mogelijk bij zonevreemde functiewijzigingen of om rekening te kunnen houden met bepaalde ontwikkelingsperspectieven in een ruimtelijk structuur- of beleidsplan of de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP.

Om te voorkomen dat er nieuwe kleinhandel komt in een bepaald gebied, kan middels een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige verordening de **functie kleinhandel verboden** worden. Een volledige uitsluiting is meestal niet de oplossing als het de bedoeling is om de bestaande kleinhandelszaken uit te doven via nabestemming of aan bestaande kleinhandelszaken nog bepaalde ontwikkelingsmogelijkheden te bieden. In het [volgende hoofdstuk](#) gaan we dieper in op de mogelijkheden van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen.

6.3. Relatie van de kleinhandelsvisie tot andere instrumenten

6.3.1. Ruimtelijk structuurplan/beleidsplan

Gemeenten kunnen hun **kleinhandelsvisie integreren in het ruimtelijk structuurplan/beleidsplan**, maar zijn daar niet toe verplicht.

Een ruimtelijk structuurplan/beleidsplan is de ruimtelijke vertaling van verschillende beleidsdomeinen waarvan kleinhandel er één is. De integratie is daarom een goede waarborg voor voldoende afstemming tussen alle ruimtebehoevende functies in de gemeente. Door de sectorale visies samen te brengen en de ruimtenoden op elkaar af te stemmen tot één ruimtelijk plan, wordt de visie voldoende concreet om ze te vertalen naar ruimtelijke instrumenten (ruimtelijk uitvoeringsplan of stedenbouwkundige verordening).

Om de kleinhandelsvisie afdwingbaar te maken via ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen is het nodig dat de visie rekening houdt met de bepalingen in het ruimtelijk structuurplan/beleidsplan van de gemeente en de hogere overheden. Planningsdocumenten moeten namelijk in lijn zijn met de structuurplannen van de verschillende overheden. Als er niet voor een integratie gekozen wordt in het ruimtelijke beleidsplan van de gemeente, moet er op gelet worden dat de **ruimtelijke bepalingen niet in strijd zijn met het ruimtelijk structuurplan/beleidsplan**.

6.3.2. Beleidsmatig gewenste ontwikkeling (BGO)

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bieden de gemeente de mogelijkheid om in het vergunningenbeleid rekening te houden met bepaalde beleidslijnen nog voor ze definitief juridisch verankerd zijn, of om rekening te houden met beleidslijnen die men bewust niet hard wil vastleggen in voorschriften. Het valideren en bekendmaken van een BGO kan het lokaal bestuur helpen een consequent beleid te voeren bij de toepassing van de opportuniteitsbeoordelingen. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn onder andere terug te vinden in de gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen (of structuurplannen), masterplannen, beeldkwaliteitsplannen, toetsen of nota's (woningtypes, hoogbouw, parkeren, kleinhandel, enzovoort).

Een visie op het Integraal Handelsvestigingsbeleid kan dienen als beleidsmatig gewenste ontwikkeling voor de gemeente. Dit wordt dan best ook **vermeld in het visiedocument**, en de [vereisten](#) waaraan de visie moet voldoen worden des te belangrijker als een visie als beleidsmatig gewenste ontwikkeling moet gelden. Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling gebaseerd op de vier doelstellingen van het decreet, krijgt ook een rol toebedeeld in het decreet wanneer het gaat om de opportuniteitstoets van een [vergunningsbeoordeling](#).

Hou er rekening mee dat, op basis van rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, een visiedocument **niet noodzakelijk expliciet als BGO bestempeld** hoeft te worden om de visie als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling te kunnen beschouwen (arrest [A/2324.0069](#) van 28 september 2023). Om een visie als toetsingskader te gebruiken hoeft ze zelfs niet gebaseerd te zijn op het decreet IHB. Dit betekent dat kleinhandelsprojecten dus ook beoordeeld moeten worden aan de hand van kleinhandelsvisies (al dan niet bestempeld als BGO) die dateren van vóór de invoering van het decreet in 2016 en nog steeds van toepassing zijn (arrest [A/2324.0377](#) van 25 januari 2024 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen).

BGO's kunnen enkel gebruikt worden **naast en niet in strijd met de toepassing van verordenende instrumenten**, met name de plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen. Ze hebben **geen verordenende kracht** en kunnen dus niet het karakter van stedenbouwkundige voorschriften krijgen. Toch wordt de **visie iets sterker als ze de stempel van**

beleidsmatig gewenste ontwikkeling krijgt. Zowel in de [Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening](#) (facultatief) als in het decreet IHB (verplicht) wordt ze vernoemd als **toetsingskader voor de vergunningsbeoordeling**.

Het is belangrijk om in het visiedocument dat als BGO wordt bestempeld ook aan te geven dat het niet om een verordenend instrument gaat, maar wel kan dienen als basis voor een consequente opportuniteitsbeoordeling van bepaalde ontwikkelingen of vergunningsaanvragen. Zo wordt verduidelijkt dat er **geen onmiddellijke nadelige rechtsgevolgen** ontstaan, maar dat **iedere vergunningsaanvraag afzonderlijk getoetst moet worden aan de visie**. Artikel 13 van het [decreet IHB](#) verplicht de bevoegde overheid immers om bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag rekening te houden met zowel de in de omgeving bestaande toestand als de op de locatie van toepassing zijnde BGO's met betrekking tot de IHB-doelstellingen.

Een BGO bevat dus niet de dwingende rechtsregels van een verordenend instrument, maar een vergunningsbeslissing moet **eventuele afwijkingen van een BGO wel onderbouwen** op basis van deugdelijke en aanvaardbare motieven. Uit rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (arrest [A/2324.0069](#) van 28 september 2023) blijkt dat het gebrek aan grote handelspanden en een toename van autoverkeer in het kernwinkelgebied geen afdoende motivering vormen om af te wijken van de BGO (in dit geval een strategisch commercieel plan). Dit soort argumenten toont immers enkel de onwenselijkheid aan van een alternatieve locatie (in dit geval het kernwinkelgebied), en niet de wenselijkheid van de projectsite.

Indien de beleidsmatig gewenste ontwikkeling effectief dient om vergunningsbeslissingen te beargumenteren en bepalingen bevat die bestendig kunnen worden in de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP of stedenbouwkundige verordening, is het **aangeraden dat een BGO binnen een redelijke termijn een vertaling krijgt in een afdwingbaar uitvoeringsplan**. Er bestaat geen vaste termijn waarop dit zeker moet gebeuren. De termijn van één jaar om te starten met planopmaak wordt soms gebruikt, maar deze termijn kan ook ruimer opgevat worden. De Raad voor Vergunningsbetwistingen (arrest [A/2015/0302](#) van 19 mei 2015) heeft wel al argumentatie van tafel geveegd die gebaseerd was op een beleidsvisie (structuurschets) van meer dan tien jaar oud. Het werd onredelijk geacht om bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag nog rekening te houden met een structuurschets die meer dan tien jaar zonder uitvoering is gebleven.

In principe **bindt een BGO-visie enkel het bestuursniveau dat de visie heeft aangenomen**. Zo is de provincie – strikt genomen – niet gebonden aan een gemeentelijke BGO, wat in de praktijk tot problemen kan leiden. Dit maakt het extra belangrijk om de **gemeentelijke visie af te stemmen op de provinciale visie**.

6.3.3. Ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen

In een kleinhandelsvisie geeft de gemeente onder andere aan waar de ontwikkeling van kleinhandel gewenst is en waar niet, gedifferentieerd naar de categorieën van kleinhandel. Als de gemeente dit ook hard wil maken, kan er een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige verordening opgemaakt worden.

Om restricties in plannen te kunnen verantwoorden is het nodig deze te **baseren op een grondig onderbouwde visie**. Het is daarom goed om al een aantal zaken mee te nemen bij de visievorming in functie van planopmaak in de toekomst:

1. De visie houdt rekening met de **Europese Dienstenrichtlijn**. De vier basisdoelstellingen van het decreet IHB worden in de [memorie van toelichting van het decreet IHB](#) benoemd als “dwingende redenen van algemeen belang” waarvoor het verantwoord is een ruimtelijk detailhandelsbeleid te voeren. In de visie wordt dit expliciet aangegeven en wordt benadrukt dat de gemeente deze doelstellingen wil nastreven en concretiseert rekening houdend met de lokale context.

2. Voor de onderbouwing van de visie kunnen de **vier basisdoelstellingen** worden aangevuld met visie-elementen over **andere doelstellingen die al door de rechtspraak zijn aanvaard** zoals milieubescherming, ruimtelijke ordening en consumentenbescherming.
3. De visie wordt zoveel mogelijk **onderbouwd met cijfermateriaal**: mobiliteitsstudies, parkeermetingen, evolutie van leegstand en spreiding van verschillende types handelszaken, milieu-effectenrapportages, enzovoort.
4. In het visiedocument (of ander beleidsdocument waarnaar verwezen kan worden) wordt de **afweging opgenomen van alle overwogen maatregelen/instrumenten** om de doelstellingen van het decreet IHB te realiseren. Als er een ruimtelijk plan met beperkingen voor kleinhandel wordt opgemaakt, moet er kunnen aangetoond worden dat er geen minder beperkende maatregelen bestaan om het beoogde doel te bereiken. Het hele proces van afweging van verschillende instrumenten ten opzichte van het te behalen doel, moet daarom goed gedocumenteerd worden.

Als deze elementen opgenomen zijn in een globale visie op kleinhandel binnen de gemeente, kan ze dienen als onderbouwing bij planopmaak.

6.3.4. Omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten

Artikel 13 van het decreet IHB bepaalt de gronden voor vergunningsbeoordeling:

“Een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten wordt geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten kan worden geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid.

De overheid die belast is met het afleveren van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten houdt bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag rekening met de in de omgeving bestaande toestand en beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid.

De beoordeling tot het bekomen van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten kan niet gebeuren op basis van de toepassing per geval van economische criteria waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag 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 overheid vastgestelde doelen van economische planning, dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelstelling wordt nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.”

Bij de vergunningsbeoordeling voor kleinhandelsactiviteiten wordt er van de bevoegde overheid verwacht dat ze de **aanvraag altijd toetst aan de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen**. Deze beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vormen een vertaling van de IHB-doelstellingen en zijn opgenomen in visiedocumenten die publiek bekendgemaakt zijn. Een duidelijke link tussen de doelstellingen en het kleinhandelsbeleid vereenvoudigt niet alleen de besluitvorming, maar biedt bovendien een basis voor de beoordeling van vergunningen

Beleidsdocumenten zoals een kleinhandelsvisie en een ruimtelijk structuurplan/beleidsplan hebben geen verordenende kracht en vormen geen rechtstreekse beoordelingsgrond bij het nemen van vergunningsbeslissingen. De overheid mag bij haar weigerings- of vergunningsbeslissing daarom **niet enkel verwijzen naar een kleinhandelsvisie of ruimtelijk structuurplan/beleidsplan** om haar beslissing te

onderbouwen, maar moet de aanvraag individueel toetsen aan het visiedocument als opportuniteitstoets van de specifieke aanvraag.

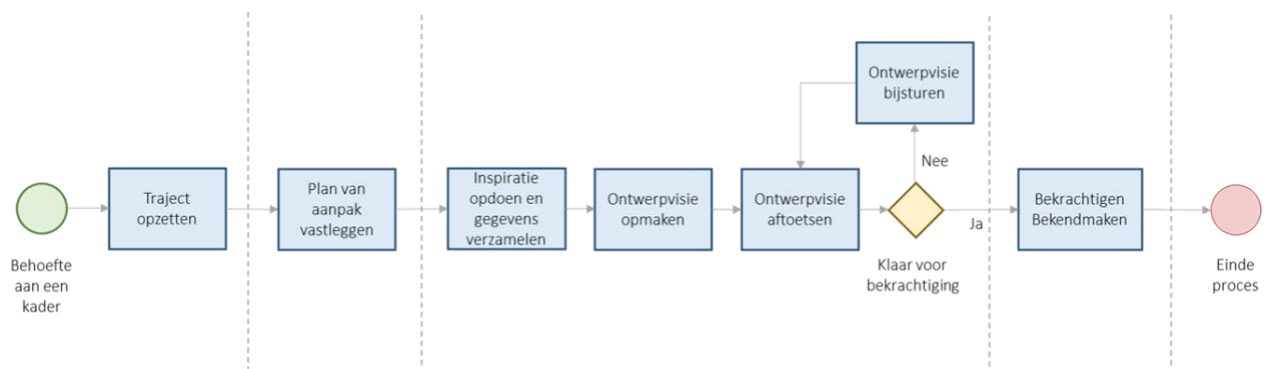
Wanneer een beslissing tot weigering of tot het verlenen van de vergunning **afwijkt van de BGO-visie**, is deze beslissing niet automatisch onrechtmatig aangezien het niet om een dwingende rechtsregel gaat, maar de overheid moet wel **motiveren waarom** de vergunning wordt geweigerd of verleend wordt als afwijking op de BGO.

6.4. Het proces voor de opmaak van een kleinhandelsvisie

De opmaak van een kleinhandelsvisie moet **politiek gedragen** zijn. Het gemeentebestuur moet het vooraf eens zijn over de werkwijze en de inhoudelijke hoofdlijnen van het document. Ook over het statuut dat het document zal krijgen en de wijze van bekendmaking moet er eensgezindheid zijn aan de start van het traject. Als er acties worden opgenomen in de kleinhandelsvisie moet er ook de ambitie zijn om deze uit te voeren.

Een belangrijk aspect bij de opmaak van een kleinhandelsvisie is de **afstemming met andere beleidsdomeinen**. Het vraagt om samenwerking tussen de ambtenaren en schepenen van de beleidsdomeinen economie, mobiliteit, toerisme, ruimtelijke ordening, enzovoort. Het is ook een participatief proces. Een kleinhandelsvisie heeft impact op de (potentiële) ondernemers in de gemeenten en de eigenaars van handelspanden, maar ook op bewoners en andere bezoekers. Een kleinhandelsvisie houdt dus best rekening met de noden en verwachtingen van de verschillende stakeholders (zonder dat bepaalde stakeholders gaan domineren bij de visie-opbouw of zelf de pen gaan vasthouden).

Onderstaand schema toont het proces van visie-opmaak. De volledige procesbeschrijving voor de opmaak van een visiedocument werd opgenomen in de vorige handleiding van het decreet, die in functie van de processen nog steeds [gedownload kan worden van de VLAIO-website](#).



6.5. Provinciaal en Vlaams kleinhandelsbeleid

6.5.1. Provinciale visie detailhandel en ondersteuning van lokale besturen

De provincies maakten een [interprovinciale visie](#) op die terug te vinden is op de website van iedere provincie. Deze interprovinciale visie geeft de hoofddoelstellingen van de provinciale besturen voor wat betreft kleinhandel weer. De provincies hebben afzonderlijk ook ruimtelijke ontwikkelingsvisies opgemaakt voor kleinhandelsactiviteiten al dan niet geïntegreerd in de provinciale ruimtelijke beleidsplannen.

Naast deze visiedocumenten, waarop je je als gemeente kan afstemmen, ondersteunen de provincies de gemeenten met hun detailhandelsbeleid door het ter beschikking stellen van detailhandelscoaches. Het is

aan te raden om de verantwoordelijke voor detailhandel van je provincie te contacteren als je een kleinhandelsvisie wil opmaken. Zij kunnen je adviseren en je de meest recente beleidsdocumenten bezorgen. De provinciale detailhandelscoaches hebben een bovenlokale kijk op de detailhandelsstructuur in de provincie, wat zeker interessant is om mee te nemen bij het opmaken van je detailhandelsvisie. Alle informatie hierover kan teruggevonden worden op de website van de provincie:

Provincie	Contact
Provincie Antwerpen	detailhandel@provincieantwerpen.be
Provincie Limburg	economie@limburg.be
Provincie Oost-Vlaanderen	detailhandel@oost-vlaanderen.be
Provincie Vlaams-Brabant	detailhandel@vlaamsbrabant.be
Provincie West-Vlaanderen	data@pomwvl.be (data) info@kernpunt.be (begeleiding)

6.5.2. Advies en ondersteuning op Vlaams niveau

Lokale besturen kunnen advies vragen over hun kleinhandelsvisie bij het **Comité voor Kleinhandel**. Het Comité voor Kleinhandel is een **adviesorgaan met experts** op het vlak van kleinhandel dat advies kan geven, opmerkingen maken of voorstellen doen over alle aangelegenheden met betrekking tot een Integraal Handelsvestigingsbeleid. Het Comité voor Kleinhandel bestaat uit vier vertegenwoordigers van de Vlaamse administratie, een vertegenwoordiger van de representatieve verbruikersorganisaties en vier vertegenwoordigers van de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties.

Zowel de provinciale als de lokale besturen kunnen bij het opmaken van hun visie advies inwinnen van het Comité voor Kleinhandel. De gemeenten dienen een volledige en principieel goedgekeurde versie van hun lokale visie in voor advies en dus **geen tussentijds document**. Door advies te vragen aan het Comité kan de lokale visie beter afgestemd worden op de visie van verschillende Vlaamse administraties (economie, mobiliteit en omgeving), wat een extra validatie van het document betekent.

Een **Vlaams Beleidskader is voorlopig nog niet opgemaakt**, hiervoor wordt afstemming voorzien met de ruimtelijke beleidskaders die worden opgemaakt in het kader van het Beleidsplan Ruimte. De Vlaamse visie is echter uitgebreid opgenomen in de [memorie van toelichting van het decreet IHB](#) en in deze handleiding.

Het [Afwegingskader grootschalige detailhandel \(omzendbrief RO 2011/01\)](#) kan nog steeds gebruikt worden als stedenbouwkundig kader voor de ontwikkeling van kleinhandelsactiviteiten boven 1.000 m² bruto vloeroppervlakte. Deze omzendbrief dateert nog van voor de inwerkingtreding van het decreet IHB en houdt dus nog geen rekening met de categorieën van kleinhandel. De ruimtelijke principes komen wel overeen met die van het decreet en het omgevingsbeleid van vandaag.

VLAIO heeft **studiewerk** verricht voor de onderbouwing van restricties en ontwikkelingsmogelijkheden voor **kleinhandel op bedrijventerreinen** en voor **kleinhandel en andere publiekgerichte functies in een woonwerkweefsel**. Het cijfermateriaal uit deze studies, kan gebruikt worden door lokale besturen bij visieopmaak. Je kan de resultaten van deze studie voor een bedrijventerrein in jouw stad of gemeente opvragen bij VLAIO via het mailadres handelskernversterking@vlaio.be.

6.5.3. Datagedreven beleid

Besturen baseren zich steeds meer op data om hun beleid uit te stippelen en beslissingen en investeringen te onderbouwen. Dat geldt ook voor het beleid bedrijvige kernen. Gegevens over vraag, aanbod, bezoekers, passanten, bestedingen, vastgoedprijzen, mobiliteit ... zijn allemaal relevant om richting te

geven aan het beleid. Daarom wordt hier al verschillende jaren op ingezet zowel vanuit de lokale besturen als vanuit Vlaanderen en de provincies.

De provincies ondersteunen de gemeenten door het aanleveren van data via het **dashboard van [Provincies in Cijfers](#)**. Op dit platform kunnen steden en gemeenten veel data terugvinden en er ook eigen bewerkingen op uitvoeren. Onder de hoofding ‘werken en ondernemen’ kunnen relevante cijfers teruggevonden worden rond de socio-economische positie, ondernemerschap, landbouw en detailhandel. Via Provincies in Cijfers hebben steden en gemeenten toegang tot de [Locatus-databank](#). Voor elke stad of gemeente is er ook een detailhandelsrapport beschikbaar.

Vanuit VLAIO werden de afgelopen decennia veel projecten – onder meer het [Smart Retail Dashboard](#) – gesubsidieerd die experimenteerden met data om het beleid van steden en gemeenten ‘slimmer’ te maken. Alle informatie en links naar projecten is te vinden op de website van VLAIO onder [Smart City](#).

De [omgevingscheck](#) koppelt een brede waaier aan GIS-gegevens aan een bepaald perceel of adres. Het gaat onder meer om de bestemmings- en stedenbouwkundige voorschriften uit [DSI \(Digitale Stedenbouwkundige Informatie\)](#), erfgoedwaarde en water-, natuur- en bodemtoetsen. Het is de bedoeling om een aantal voor kleinhandel relevante GIS-lagen op termijn te integreren in de omgevingscheck, zoals de knooppuntwaarde, het voorzieningenniveau, de kaart met kernen, linten en verspreide bebouwing, fietsroutes, openbaarvervoerhaltes, enzovoort. Naarmate meer gemeenten hun ruimtelijke plannen opladen in DSI, zal er ook meer planologische informatie over een bepaald adres gedeeld kunnen worden. Vanwege de onvolledigheid van DSI is eigen opzoekwerk voor een aantal plannen nog steeds vereist.

7. Planopmaak

In de [kleinhandelsvisie](#) heeft de gemeente bepaald waar welke kleinhandelsactiviteiten verdere ontwikkelingskansen zullen krijgen. Dit impliceert dus dat er ook locaties worden aangeduid waar kleinhandel beperkt wordt of ongewenst is. Daarbij worden de [IHB-doelstellingen](#) in beschouwing genomen samen met de bestaande kleinhandelsstructuur en de planologische voorschriften voor kleinhandel.

Waar kleinhandel juridisch toegelaten is op het grondgebied van een stad of gemeente wordt bepaald door de **planologische bestemming**. De bestemming is historisch vastgesteld in het gewestplan, maar voor veel gebieden is het gewestplan intussen vervangen of verfijnd door middel van een gebiedsgericht plan (algemeen of bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan). Ook stedenbouwkundige verordeningen kunnen iets zeggen over de mogelijkheden voor een bepaalde functie, zoals het uitsluiten van functiewijzigingen.

Als de geldende bestemming voor bepaalde gebieden niet in overeenstemming is met de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, kan ervoor worden gekozen om de **bestemming te wijzigen of te verfijnen via een ruimtelijk plan**. Zeker als de gemeente het beleid ondubbelzinnig wil laten doorwerken in de vergunningsverlening, is de opmaak van een plan nodig. Stedenbouwkundige voorschriften gelden als verordenende toetsingsgrond voor vergunningen.

Als er kleinhandel gevestigd is op percelen waar kleinhandel **planologisch niet toegelaten** is, dan is die in principe **zonevreemd**. Dit geldt niet voor tuincentra die zich op basis van hun grondgebonden karakter (voor de kweek van planten en bloemen) kunnen vestigen in agrarisch gebied. Voor het overige moeten de agrarische gebieden voorbehouden worden voor land- en tuinbouw, en dus gevrijwaard van kleinhandelsactiviteiten.

Een bedrijf dat zonevreemd gelegen is, kan wel legaal zijn als het vergund of vergund geacht is. Voor deze constructies gelden specifieke decretale verbouw- en herbouwmogelijkheden. De **basisrechten voor zonevreemde constructies** (niet zijnde woningbouw) gelden enkel bij bestaande hoofdzakelijk vergunde (ook wat de functie betreft) en niet-verkrotte constructies en wanneer de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad.

Op [bedrijventerreinen](#) is kleinhandel in principe niet wenselijk omdat die voorbehouden moeten worden voor niet-verweefbare bedrijvigheid. **Op veel bedrijventerreinen zijn er wel mogelijkheden voorzien voor de vestiging van maakbedrijven met een verkoopruimte in het bedrijfsgebouw**. In het gewestplan waren er ook **specifieke bedrijventerreinen voor 'grootwinkelbedrijven'**. Veel steden en gemeenten hebben zones met concentraties van kleinhandel op bedrijventerreinen intussen herbestemd als kleinhandelszones met specifieke voorschriften voor de verdere ontwikkeling van kleinhandel. Het is goed om na te gaan of deze mogelijkheden de functie van het bedrijventerrein niet ondermijnen. Niet-verweefbare bedrijven gaan vanzelfsprekend niet samen met de functie kleinhandel en andere publiekgerichte functies en moeten daarom afgezonderd worden.

Zones voor stedelijke ontwikkeling en andere gemengde zones voorzien meestal ook specifieke bepalingen rond kleinhandel en andere publiekgerichte functies (zoals diensten, horeca en recreatie). Als de geboden mogelijkheden niet stroken met de doelstellingen van het IHB, is een planinitiatief nodig.

Ook de **woongebieden vragen extra aandacht**. Volgens de gewestplanbestemming zijn er hier **veel ontwikkelingsmogelijkheden voor kleinhandel**. De woongebieden zijn bestemd voor wonen "alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze functies niet in een specifiek aangewezen gebied moeten afgezonderd worden om redenen van goede ruimtelijke ordening." Kleinhandel kan in woongebieden voor zover ze **verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving**. Voor een woongebied waar de (verdere) ontwikkeling van kleinhandel niet wenselijk is, is het daarom goed om na te gaan of er

objectieve elementen zijn waarop vergunningen geweigerd kunnen worden of dat een planinitiatief moet genomen worden met beperkende voorschriften. **Het is niet de bedoeling dat woongebieden, woongebieden met landelijk karakter of woonuitbreidingsgebieden verworden tot monofunctionele zones van (grootschalige) kleinhandel.** Als de gemeente een kleinhandelsconcentratie wil bestendigen in woongebied en er een aanbodzone voor kleinhandel van wil maken, kunnen de ontwikkelingsmogelijkheden vastgelegd worden als beleidsmatig gewenste ontwikkeling of via een planologisch initiatief.

7.1. Het ruimtelijk planinstrumentarium

Welke ruimtelijke plannen kunnen opgemaakt worden om de gewestplanbestemming te wijzigen of te verfijnen en hoe de procedures verlopen, wordt geregeld in de [Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening \(VCRO\)](#). Concreet gaat het om **ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP)**, **stedenbouwkundige verordeningen**, verkavelingsplannen en rooilijnplannen. Voor het kleinhandelsbeleid zijn vooral de eerste twee van belang. In de VCRO wordt ook bepaald wat kan geregeld worden met de soorten ruimtelijke plannen op de verschillende beleidsniveaus.

Een lijst met **typebepalingen voor de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP** is terug te vinden in het [Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen](#) (11 april 2008). Merk wel op dat het BVR dateert van vóór de invoering van het decreet IHB, en daardoor onder meer de typebepalingen voor een specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel (bijlage 2.8) verouderd ogen. Zo wordt [grootschalige kleinhandel](#) er nog gedefinieerd in termen van bruto vloeroppervlakte, en worden ook complementaire kleinschalige voorzieningen (krantenwinkel, bakker, slager ...) in of nabij een supermarkt of grootwarenhuis eronder begrepen.

7.1.1. Mogelijkheden en beperkingen van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen

De stedenbouwkundige verordening en het ruimtelijk uitvoeringsplan hebben grotendeels dezelfde mogelijkheden. Ze kunnen beide onder meer gebruikt worden om:

- Te **bepalen waar al dan niet mag gebouwd worden** en aan welke stedenbouwkundige voorschriften gebouwen en constructies moeten voldoen;
- Planmatig vast te leggen **hoe een bepaald gebied moet worden ingericht en beheerd**;
- **Functiewijzigingen** die in beginsel toegelaten zijn **uit te sluiten** of aan dergelijke functiewijzigingen **voorwaarden** te verbinden;
- Normen op te stellen betreffende de **oppervlakte** van functies en de **afmetingen** van gebouwen en constructies;
- **Parkeerratio's** op te leggen.

Toch zijn er enkele **belangrijke verschillen**. Het wijzigen van een bestemming, ook via nabestemming, kan enkel via een RUP. **Een stedenbouwkundige verordening kan wel gebruikt worden om de lijst van toegelaten functies te beperken, bijvoorbeeld het uitsluiten van kleinhandel in woongebied. Om de bestemming van een gebied te wijzigen, zoals het openstellen van een bedrijventerrein voor kleinhandel, is echter een RUP nodig.** Een ander belangrijk verschil is de reikwijdte. Waar een stedenbouwkundige verordening van toepassing is op het gehele of een groot deel van het grondgebied van de plannende overheid, is een RUP eerder gebiedsgericht. **De voorschriften van een stedenbouwkundige verordening zijn dus doorgaans algemener en die van een RUP specifieker.**

De keuze tussen een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige verordening is dus afhankelijk van de reikwijdte en de specificiteit van de voorschriften die men wil vastleggen, en van de vraag of een bestemmingswijziging noodzakelijk is.

Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is nodig wanneer één van de volgende hoofdfuncties geheel of gedeeltelijk worden gewijzigd:

- 1) Wonen;
- 2) Verblijfsrecreatie;
- 3) Dagrecreatie, met inbegrip van sport;
- 4) Land- en tuinbouw in de ruime zin;
- 5) Detailhandel;
- 6) Dancing, restaurant en café;
- 7) Kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen;
- 8) Industrie en bedrijvigheid;
- 9) Gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;
- 10) Militaire functies.

Met een ruimtelijk uitvoeringsplan en een stedenbouwkundige verordening kunnen toegelaten wijzigingen tussen deze functies dus uitgesloten of voorwaardelijk gemaakt worden.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen zijn **enkel van toepassing op nieuwe, vergunningsplichtige aanvragen** of vergunningsplichtige uitbreidingen of wijzigingen van bestaande activiteiten, en **gelden niet voor de reeds aanwezige vergunde of vergund geachte activiteiten** in het gebied waarop het plan of de verordening betrekking heeft. Ze kunnen dus geen beperkingen stellen aan geldende omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten, noch niet-vergunningsplichtige handelingen verbieden (tenzij een gemeentelijk RUP bepaalde niet-vergunningsplichtige handelingen uitdrukkelijk en specifiek beperkt of verbiedt).

Een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige verordening moet steeds een uitvoering zijn van het ruimtelijk structuurplan of het ruimtelijk beleidsplan. Bepalingen die niet in lijn zijn met de ruimtelijke keuzes in deze visiedocumenten, zijn niet rechtsgeldig en kunnen worden vernietigd. Afwijkingen zijn niettemin mogelijk voor zover ze voortvloeien uit onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften of dringende sociale, economische of budgettaire redenen (zie artikel 2.1.2 van de [VCRO](#)). Ze moeten dan wel uitdrukkelijk gemotiveerd worden. De Raad van State heeft bijvoorbeeld in zijn arrest [247.495](#) van 6 mei 2020 een deelplan van een provinciaal RUP vernietigd omdat een bestemmingsvoorschrift zonder (voldoende) motivatie of onderbouwing afweek van het richtinggevend gedeelte van het provinciaal ruimtelijk structuurplan.

En belangrijk: elke beperking aan kleinhandelsactiviteiten in een ruimtelijk plan moet onderbouwd worden volgens de voorwaarden van de [Europese Dienstenrichtlijn](#). Ze moeten dus gebaseerd zijn op **dwingende redenen van algemeen belang**. Dit wordt ook bevestigd door jurisprudentie van onder meer de Raad van State. De Raad oordeelde in zijn arrest [249.224](#) van 15 december 2020 dat beperkingen op de netto handelsoppervlakte en kleinhandelscategorieën, opgelegd in een RUP voor een perifeer kleinhandelslint en gemotiveerd door de leefbaarheid van het kernwinkelgebied en de verkeerssituatie ter hoogte van het lint, geen planningseisen zijn die economische doelen nastreven, maar wel dwingende redenen van algemeen belang. De Raad erkende bovendien dat de bepalingen evenredig zijn met deze dwingende redenen: ze zijn gekaderd in onder meer het decreet IHB en de gemeentelijke en provinciale visies, onderbouwd door onderzoek, gebaseerd op een nauwkeurige inventarisatie van de bestaande feitelijke toestand, en de draagwijdte van de oppervlaktebeperkingen is niet excessief.

Voor beide instrumenten geldt de verplichting van het houden van een **openbaar onderzoek**. Overheden worden net als voor RUP's ook bij de opmaak van stedenbouwkundige verordeningen gehouden aan de **MER-plicht**.

Pandeigenaars die een handelspand in een winkelarm gebied omvormen naar een woning krijgen gedurende vijf jaar een volledige vrijstelling van de onroerende voorheffing. Deze [fiscale maatregel](#) geldt specifiek voor winkelarme gebieden. Bij de afbakening van een winkelarm gebied moet de term daarom opgenomen worden in de titel van het stedenbouwkundig voorschrift.

7.1.2. Hiërarchie tussen de ruimtelijke instrumenten

De steden en gemeenten, de provincies en het Vlaams Gewest zijn allen bevoegd voor de opmaak van ruimtelijk uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen. **De voorschriften van hogere overheden hebben steeds voorrang, ongeacht de datum van vaststelling.** Een gewestelijk RUP heeft dus voorrang op een gemeentelijk en provinciaal RUP, dat op zijn beurt voorrang heeft op een gemeentelijk RUP. **Ook latere RUP's van een lagere overheid mogen niet tegenstrijdig zijn met een vroeger RUP van een hogere overheid, tenzij dit latere RUP mits delegatie het vroegere RUP (geheel of gedeeltelijk) opheft.**

Bij tegenstrijdige voorschriften heeft een RUP altijd voorrang op een stedenbouwkundige verordening, ongeacht de datum van vaststelling. Het principe hierachter is dat de **bijzondere wet (RUP) primeert op de algemene wet (stedenbouwkundige verordening)**. **Wanneer er geen tegenstrijdige voorschriften zijn, moeten beide planinstrumenten cumulatief toegepast worden.** Een voorbeeld: een gemeente legt buiten haar kern een minimale oppervlakte voor kleinhandel op via zowel een stedenbouwkundige verordening als een RUP. De oppervlakenormen bedragen respectievelijk 1.000 m² en 800 m². In dat geval gelden de strengere voorschriften van de stedenbouwkundige verordening (1.000 m²). De voorschriften van een stedenbouwkundige verordening kunnen die van een ruimtelijk uitvoeringsplan dus aanvullen of verfijnen, en omgekeerd, maar ze kunnen uiteraard geen RUP wijzigen.

De voorrang van een RUP op een eerdere stedenbouwkundige verordening wordt geregeld in de [VCRO](#) (artikel 2.3.3), terwijl de voorrang op latere stedenbouwkundige verordeningen is gebaseerd op rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (arrest [A/2021/0166](#) van 15 oktober 2020).

De datum van vaststelling is wel doorslaggevend bij hetzelfde planinstrument van dezelfde overheid: een **later RUP heeft dus voorrang op een eerder RUP**. Het **nieuwe RUP heft meestal het vorige RUP op**, al is dat niet steeds het geval.

De bestaande bijzondere plannen van aanleg staan in de hiërarchie op dezelfde hoogte als de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

7.2. Planning volgens het decreet IHB

Het decreet IHB voegt specifiek voor kleinhandel een aantal mogelijkheden toe aan de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de stedenbouwkundige verordeningen.

In artikel 10 van het decreet IHB wordt bepaald dat **gemeenten** aan de hand van ruimtelijke uitvoeringsplannen én stedenbouwkundige verordeningen:

- **Kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden** kunnen afbakenen;
- Normen betreffende de **oppervlakte** van de **categorieën** van kleinhandelsactiviteiten kunnen vastleggen;

- Deze **normen kunnen differentiëren** naargelang het bestaande of nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft.

Steden en gemeenten kunnen ook de vergunningsplicht, die pas vanaf een bepaalde termijn van toepassing is (vanaf 180 resp. 90 dagen per kalenderjaar of per boekjaar van de handelaar), eerder laten gelden door deze termijn te verkorten. Een vergunningsplicht geldt dan vanaf:

- 1, 30, 60, 90, 120 of 150 dagen per jaar in geval de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften;
- 1, 30 of 60 dagen per jaar in alle andere gevallen.

Meer info over de vergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten vind je [hier](#).

Provincies kunnen aan de hand van provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en provinciale stedenbouwkundige verordeningen, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid:

- **Winkelarme gebieden afbakenen met een gemeentegrensoverschrijdende impact**, in overleg met de betrokken gemeenten, en op vraag van minstens één gemeente;
- Normen betreffende de **oppervlakte** van de **categorieën** van kleinhandelsactiviteiten vastleggen;
- Deze **normen differentiëren** naargelang het bestaande dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft.

Het planologisch afbakenen van kernwinkelgebieden, winkelarme gebieden en kleinhandelszones			
	Kernwinkelgebied	Winkelarm gebied	Kleinhandelszone
Gemeente	RUP of stedenbouwkundige verordening	RUP of stedenbouwkundige verordening	RUP
Provincie	/	RUP of stedenbouwkundige verordening, op vraag van minstens één gemeente en in overleg met alle betrokken gemeenten	RUP
Gewest	/	/	RUP

Het afbakenen van kernwinkelgebieden wordt voorbehouden voor de gemeenten. Veel gemeenten hebben dit al gedaan in hun kleinhandelsvisie, strategisch commercieel plan, ruimtelijk structuur- of beleidsplan.

Indien je gemeente een kernwinkelgebied afgebakend heeft, kan je dit **doorgeven aan [de provincies](#)**.

De rol van de provincies wordt ondersteunend opgevat. Een tussenkomst van de provincies is niet nodig wanneer naburige gemeenten hun visies inzake kleinhandel in de buurt van gemeentegrenzen onderling afstemmen en in consensus uitvoeren. In gevallen waar een naburige gemeente van oordeel is dat deze afstemming niet of onvoldoende gebeurt, kan zij de provincie vragen een ondersteunende en bemiddelende rol op te nemen. In deze gevallen kan de provincie vanuit de gemeentegrensoverschrijdende problematiek en in overleg met alle betrokken gemeenten gebruik maken van het instrumentarium en winkelarme gebieden afbakenen of specifieke voor kleinhandel voorziene zones bestemmen.

Samengevat voegt het decreet dus vier belangrijke mogelijkheden toe aan de ruimtelijke instrumenten:

1. Normen opleggen betreffende de kleinhandelscategorieën;

2. Deze normen differentiëren naargelang het bestaande dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft;
3. De termijnen verkorten vanaf wanneer de vergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten geldt;
4. Kernwinkelgebieden, kleinhandelszones en winkelarme gebieden afbakenen.

7.3. Het handelsvestigingsconvenant

Complementair aan de ruimtelijke planinstrumenten biedt het decreet IHB ook de mogelijkheid aan gemeenten om handelsvestigingsconvenanten te sluiten.

Handelsconvenanten zijn **overeenkomsten naar burgerlijk recht** die worden gesloten **op vrijwillige basis** waarin ‘redelijke en billijke’ **afspraken** kunnen gemaakt worden over:

- Een rationeel **aanbod- en locatiebeleid**;
- **Gezamenlijke initiatieven** en de bekostiging ervan;
- De **participatie in het kernversterkend beleid** van de betrokken gemeenten;
- **Inspanningsverbintenissen van de gemeenten** op het vlak van de facilitering van de stabiliteit van het lokale handelsvestigingsbeleid.

Een convenant kan ook **enkel gesloten worden met ontwikkelaars of exploitanten**, niet met grondeigenaars die niet zelf ontwikkelen of exploiteren.

Een handelsvestigingsconvenant kan **geen afbreuk doen aan verordenende voorschriften** in ruimtelijke plannen of andere normerende kaders. In een convenant mogen dus geen afspraken staan die ingaan tegen de bepalingen van het van toepassing zijnde ruimtelijk plan. Er mogen bijvoorbeeld geen functies toegelaten worden die niet toegelaten worden binnen de stedenbouwkundige voorschriften van het plan. Een convenant kan dus **niet gebruikt worden als alternatief voor een plan** voor een bepaald gebied. Bestemmingen en functies moeten via een planinitiatief geregeld worden. Het is **wel mogelijk om de toegelaten bestemming nader in te vullen**, bijvoorbeeld verder te reguleren, afspraken over parkeermogelijkheden te maken of andere functies verplicht te laten opnemen.

Anderzijds mag een verordenend plan ook **geen convenant verplichten**. Het plan zou dan voorlopen op de vergunningsbeoordeling die onafhankelijk moet kunnen verlopen.

Aangezien het convenant vrijwillig is, mag **ook in een vergunning geen verplichting opgenomen worden** tot het afsluiten van een convenant. In de vergunningsbeslissing mag wel akte genomen worden van bestaande verbintenissen die niet in betwisting zijn en waarvan de betrokken partijen het bestaan erkennen of die zijn opgenomen in een akte die de nodige bewijskracht heeft. De **verbintenissen uit het convenant kunnen dus hernomen worden in de vergunning** als ze rechtstreeks invloed hebben op de vergunningscriteria, met name de doelstellingen van het IHB. Het bestuur dient de aanvraag wel altijd individueel te onderbouwen. Net zoals bij visiedocumenten mag er dus niet enkel naar een convenant verwezen worden om een beslissing te onderbouwen.

Uit het bestaan van een convenant zou ook kunnen afgeleid worden dat het al vast stond dat er een vergunning zou worden verleend waarmee vooruitgelopen wordt op de vergunningsbeoordeling. **Het convenant zelf verbindt de exploitant of ontwikkelaar ook al aan de inhoud ervan, het overnemen van de bepalingen in een vergunning is dus niet nodig.** Een convenant mag noch expliciet noch impliciet een belofte voor vergunning opnemen, en evenmin mogen er verbintenissen instaan die ertoe zouden leiden dat de vergunning in specifieke omstandigheden geweigerd zou kunnen worden.

8. De omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten

8.1. De vergunningsplicht

8.1.1. Keuze voor het behoud van een vergunningsstelsel voor kleinhandelsactiviteiten

Naar aanleiding van de in het federaal regeerakkoord van 1 december 2011 aangekondigde regionalisering van het vergunningsbeleid inzake handelsvestigingen en het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie (NSECD), onderzocht de Vlaamse Regering verschillende toekomstpistes voor het vergunningsstelsel. Voor de afschaffing van de socio-economische vergunning bleek er geen draagvlak te bestaan bij de overheden en de retailsector zelf. Daarom werd er geopteerd voor het behoud van een vergunningsstelsel voor kleinhandelsactiviteiten.

8.1.2. Integratie in de omgevingsvergunning

Op 25 april 2014 werd het [Omgevingsvergunningendecreet](#) bekrachtigd door de Vlaamse Regering. Met de invoering van de omgevingsvergunning werden de vroegere stedenbouwkundige en milieuvergunning geïntegreerd in **één aanvraagprocedure**. Later volgden ook de natuurvergunningen. De integratie van verschillende vergunningsstelsels beoogde de vermindering van de administratieve lasten, eenvoudigere en transparantere procedures, en een efficiëntere besluitvorming met meer rechtszekerheid voor de aanvragers.

Het voorontwerp van het decreet IHB zette reeds in op eenvoudigere procedures door de socio-economische vergunning te integreren in de stedenbouwkundige vergunning. Met de komst van het Omgevingsvergunningendecreet werd dan ook logischerwijze besloten om de socio-economische vergunning vanaf 1 augustus 2018 in de omgevingsvergunning te integreren. Hierdoor werd de **Raad voor Vergunningsbetwistingen** voortaan ook bevoegd voor de rechtsbescherming inzake de uitoefening van kleinhandelsactiviteiten.

De integratie van verschillende vergunningsstelsels in de omgevingsvergunning	
Naam van de vroegere vergunning	Naam van de nieuwe vergunning
Stedenbouwkundige vergunning	Omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen
Verkavelingsvergunning	Omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden
Milieuvergunning	Omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten
Natuurvergunning voor het wijzigen van kleine landschapselementen	Omgevingsvergunning voor het wijzigen van de vegetatie
Natuurvergunning voor het wijzigen van de vegetatie	Omgevingsvergunning voor het wijzigen van de vegetatie
Socio-economische vergunning	Omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten

Inhoudelijk behoudt elke vergunning zijn eigenheid, maar door de verschillende vergunningsprocedures te stroomlijnen en integreren in één omgevingsvergunningsprocedure, **hoeft een project dat gelijktijdig meerdere vergunningsplichtige handelingen slechts één procedure te volgen** via eenzelfde geïntegreerd traject. Alle vergunningsplichtige handelingen worden:

- Samen ingediend;
- Aan één openbaar onderzoek onderworpen (indien vereist);

- In één adviesronde behandeld;
- Geconcludeerd in één beslissing bij één en dezelfde bevoegde overheid.

Sinds 1 januari 2018 gebeuren **alle omgevingsvergunningsaanvragen digitaal via het [omgevingsloket](#)**. Voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten is dat sinds 1 augustus 2018.

8.1.3. Toepassingsgebied van de vergunningsplicht

De uitoefening van kleinhandelsactiviteiten is vergunningsplichtig in volgende gevallen:

1. **NIEUWE, NIET-TIJDELIJKE KLEINHANDELSACTIVITEITEN IN EEN KLEINHANDELSBEDRIJF OF HANDELSGEHEEL MET EEN NETTO HANDELSOPPERVERLAKTE VAN MEER DAN 400 M², IN EEN BESTAAND GEBOUW DAT (HOOFDZAKELIJK) VERGUND, TIJDELIJK VERGUND OF VAN VERGUNNING VRIJGESTELD IS**

Wat verstaan we onder ‘niet-tijdelijke kleinhandelsactiviteiten’? In een notendop komt het erop neer dat **tijdelijke handelszaken en pop-upwinkels niet onder het toepassingsgebied** vallen, op voorwaarde dat hun activiteiten in het pand beperkt zijn in tijd. Ze kunnen **maximaal 180 dagen per kalenderjaar of per boekjaar van de handelaar** zonder omgevingsvergunning actief zijn in het gebouw als de kleinhandelsactiviteiten verenigbaar zijn met de stedenbouwkundige voorschriften. Indien dat niet het geval is, geldt een **termijn van slechts 90 dagen**. Lokale besturen hebben de mogelijkheid om deze termijnen via een RUP of stedenbouwkundige verordening te **verkorten met blokken van 30 dagen**. De uitoefening van tijdelijke kleinhandelsactiviteiten zonder omgevingsvergunning kan zo beperkt worden tot 1, 30, 60, 90, 120, 150 of 180 dagen.

Let erop dat bovenstaande termijnen niet alleen de openingsdagen omvatten. Als een pand wordt ingericht voor een kleinhandelsactiviteit en dus niet beschikbaar is voor een andere activiteit, **tellen alle dagen mee waarop het pand niet voor een andere activiteit gebruikt kan worden**. Ook de sluitingsdagen, met inbegrip van weekenddagen, worden dus meegeteld als het pand nog ingericht is voor de kleinhandelsactiviteiten. Wanneer een kleinhandelsactiviteit bijvoorbeeld één dag per week wordt uitgevoerd en alle spullen worden na die dag telkens opgeruimd zodat het pand nog voor een andere activiteit in gebruik kan genomen worden, dan tellen enkel de openingsdagen van de winkel mee. Blijft het pand de andere zes dagen van de week ingericht voor de verkoop van die ene weekdag, dan tellen alle weekdagen mee.

De term ‘**bestaande bebouwing**’ is breed te interpreteren. Het omvat niet alleen de bestaande constructies die behouden en al dan niet gerenoveerd worden, maar **ook de zogenaamde vernieuwbouw of vervangbouw**: nieuwe constructies na sloop van de bestaande bebouwing.

De vergunningplicht geldt vanaf [een netto handelsoppervlakte](#) van 400 m².

2. **NIEUWE, NIET-TIJDELIJKE KLEINHANDELSACTIVITEITEN IN EEN KLEINHANDELSBEDRIJF OF HANDELSGEHEEL MET EEN NETTO HANDELSOPPERVERLAKTE VAN MEER DAN 400 M², IN EEN NIEUW OP TE RICHTEN EN TE VERGUNNEN GEBOUW**

In tegenstelling tot de bestaande bebouwing definiëren we de term ‘**nieuwbouw**’ wel strikt. Het heeft slechts betrekking op **nieuwe constructies op een onverhard perceel**. Dit kan ook een perceel zijn dat werd onthard na afbraak van de bebouwing.

3. DE UITBREIDING VAN DE NETTO HANDELSOPPERSVLAKTE VAN EEN KLEINHANDELSBEDRIJF OF HANDELSGEHEEL WAARDOOR HET AANTAL VERGUNDE M² TOENEEMT MET MEER DAN 300 M² OF MEER DAN 20%

Op het moment dat de grens van **20% of 300 m² extra netto handelsoppervlakte ten opzichte van de vergunde toestand** wordt overschreden, geldt de vergunningsplicht. Er wordt dus gekeken naar de vergunde toestand en niet naar de bestaande.

Een kleinhandelsbedrijf kan ook uitbreiden door de **overname van naastliggende panden of ruimtes**. Wanneer een handelspand (dus van een kleinhandelsbedrijf) wordt overgenomen, spreken we niet van een uitbreiding maar van een samenvoeging (zie onder). De overname van een gebouw met een **andere functie** zoals wonen valt wel onder een uitbreiding, net als de overname van een **winkelruimte die niet tot de netto handelsoppervlakte behoort** (bijvoorbeeld een winkelmagazijn).

Wanneer het de uitbreiding van een handelsgeheel betreft, geldt de **netto handelsoppervlakte van het handelsgeheel als maatstaf voor de vergunningsplicht**, zelfs als de uitbreiding beperkt is tot één specifiek kleinhandelsbedrijf binnen het geheel.

Om te vermijden dat uitbreidingen in schijfjes verlopen om de vergunningsplicht te omzeilen, zijn er **geen twee opeenvolgende uitbreidingen mogelijk zonder vergunning**.

4. HET SAMENVOEGEN VAN KLEINHANDELSBEDRIJVEN OF HANDELSGEHELEN TOT EEN GROTERE VESTIGING OF HANDELSGEHEEL WAARBIJ DE NETTO HANDELSOPPERSVLAKTE NA SAMENVOEGING MEER DAN 400 M² BEDRAAGT

Wanneer kleinhandelsbedrijven samengevoegd worden, moet er een vergunning aangevraagd worden **als één of meerdere van de handelspanden niet vergund is (netto handelsoppervlakte maximaal 400 m²)**. Op het moment van samenvoegen wordt de vergunningsplichtige drempel immers overschreden. Merk op dat samenvoegen **altijd betrekking heeft op kleinhandelsbedrijven/handelspanden**. Een woning, kantoorgebouw of horecapand kan dus nooit het voorwerp zijn van een vergunningsplichtige samenvoeging.

Wanneer twee of meer vergunde handelsvestigingen van meer dan 400 m² samengevoegd worden tot één grotere handelsvestiging, geldt er geen vergunningsplicht zolang het aangeboden assortiment volledig of grotendeels behouden blijft. De categorieën van kleinhandel wijzigingen niet meer dan 10% en beide handelsvestigingen zijn al vergund, een nieuwe vergunning is dus niet nodig.

Wanneer meerdere kleinhandelsbedrijven samengevoegd worden tot één groter kleinhandelsbedrijf, ontstaat er enkel een grotere handelsvestiging. Maar als er minstens twee kleinhandelsbedrijven behouden blijven en er een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen wordt afgeleverd voor de volledige bebouwing (bijvoorbeeld om een uniforme gevel te creëren), ontstaat per definitie een handelsgeheel.

In het geval van een handelsgeheel nemen we ook hier de **netto handelsoppervlakte van het handelsgeheel als maatstaf**. Als meerdere units samengevoegd worden tot een grotere handelseenheid in een vergund handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m², en eventuele assortimentswijzigingen onder de vergunningsplichtige drempel blijven, geldt er geen vergunningsplicht. Er wijzigt namelijk niets aan de netto handelsoppervlakte van het handelsgeheel. Er vindt geen uitbreiding of wijziging van de categorieën van kleinhandel plaats.

5. HET OPSPLITSSEN VAN EEN KLEINHANDELSBEDRIJF MET EEN NETTO HANDELSOPPERSVLAKTE VAN MEER DAN 400 M²

Wanneer een kleinhandelsbedrijf met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m² wordt opgesplitst in twee of meer handelsunits, **ontstaat per definitie een handelsgeheel**. Er is dan immers

sprake van aanpalende kleinhandelsbedrijven die samen stedenbouwkundig vergund werden. De omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen geldt namelijk voor het gebouw.

De vergunningsplicht geldt ook wanneer een kleinhandelsbedrijf wordt opgesplitst in een handelsunit en een unit voor een andere functie zoals wonen of KMO.

Een opsplitsing van een gebouw, waarin geen handelsactiviteiten werden uitgevoerd, om een naastliggend handelspand te vergroten geldt niet als een opsplitsing, maar wel als een uitbreiding van het naastliggende kleinhandelsbedrijf. Als het om een handelspand groter dan 400 m² gaat, geldt de vergunningsplicht wel voor opsplitsing en samenvoeging.

Een **gelijkaardige redenering geldt voor de winkelruimtes met een andere functie dan kleinhandel**: de inname van een winkelmagazijn of parking voor kleinhandelsactiviteiten valt onder uitbreiding van het kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel, omdat die ruimtes niet tot de netto handelsoppervlakte behoren.

Ook de opsplitsing van een kleinhandelsbedrijf in een handelsgeheel is **pas vergunningsplichtig als de netto handelsoppervlakte van het kleinhandelsbedrijf meer dan 400 m² bedraagt**. Een handelspand tot 400 m² in een handelsgeheel kan dus zonder vergunningsaanvraag voor kleinhandelsactiviteiten opgesplitst worden, ook als het handelsgeheel een netto handelsoppervlakte heeft van meer dan 400 m². Vergunningsaanvragen gebeuren op het niveau van het handelsgeheel: de gegevens van de andere units moeten bezorgd worden in [addendum W1](#) en de [toelichtingsnota kleinhandel](#).

- 6. EEN BELANGRIJKE WIJZIGING VAN DE CATEGORIEËN VAN KLEINHANDELSACTIVITEITEN IN EEN KLEINHANDELSBEDRIJF OF HANDELSGEHEEL MET EEN NETTO HANDELSOPPERVLAKTE VAN MEER DAN 400 M², WAARDOOR HET AANTAL VERGUNDE M² VAN EEN AANGEBODEN CATEGORIE TOENEEMT MET MEER DAN 10% OF MEER DAN 300 M² TEN OPZICHTE VAN DE TOTALE VERGUNDE NETTO HANDELSOPPERVLAKTE**

Op het moment dat de grens van **10% of 300 m² extra netto handelsoppervlakte van een categorie van kleinhandelsactiviteiten ten opzichte van de vergunde toestand** wordt overschreden, geldt de vergunningsplicht.

Er wordt steeds uitgegaan van de totale vergunde toestand van het kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel, en dus niet van de vergunde toestand per categorie. Een handelsgeheel met een vergunde netto handelsoppervlakte van 1.250 m², waarvan 700 m² voor persoonsuitrusting, kan de oppervlakte voor persoonsuitrusting dus met maximaal 125 m² uitbreiden zonder omgevingsvergunning. De drempel van 10% wordt immers berekend op de totale netto handelsoppervlakte (1.250 m²) en niet op die van de categorie persoonsuitrusting (700 m²). Wanneer het kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel een vergunde netto handelsoppervlakte heeft van meer dan 3.000 m², is de maximale categoriewijziging die kan doorgevoerd worden zonder omgevingsvergunning gelimiteerd tot 300 m².

De totale vergunde toestand als maatstaf lijkt contra-intuïtief, maar is in feite logisch. **Drempelwaarden ten opzichte van de vergunde toestand per categorie zouden namelijk de vergunningslast sterk doen stijgen.** Een handelsgeheel van 15.000 m² waarin de oppervlakte voor persoonsuitrusting toeneemt van 300 naar 340 m² (of 13% van de vergunde oppervlakte voor persoonsuitrusting) zou dan een omgevingsvergunning moeten aanvragen, terwijl het om een relatief kleine ingreep met een erg beperkte impact gaat.

Om te vermijden dat categoriewijzigingen in schijfjes verlopen om de vergunningsplicht te omzeilen, zijn er **geen twee opeenvolgende categoriewijzigingen mogelijk zonder vergunning**.

8.1.4. Buiten het toepassingsgebied en uitzonderingen op de vergunningsplicht

Een **vermindering van de netto handelsoppervlakte** en een **stopzetting van de kleinhandelsactiviteiten** zijn niet vergunningsplichtig. Merk op dat een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten

gebonden is aan de locatie en niet aan de onderneming. **Na stopzetting van de handelsactiviteiten kan de vergunning dus niet op een andere locatie gebruikt worden.**

Ook de eerder besproken **tijdelijke kleinhandelsactiviteiten** en **pop-uphandelszaken** zijn niet vergunningsplichtig.

Daarnaast zijn er ook enkele gevallen waarvoor geen vergunningsplicht geldt. Een locatie die reeds over een geldige omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten beschikt, zal logischerwijze geen nieuwe vergunning moeten aanvragen. Dit is het geval voor de:

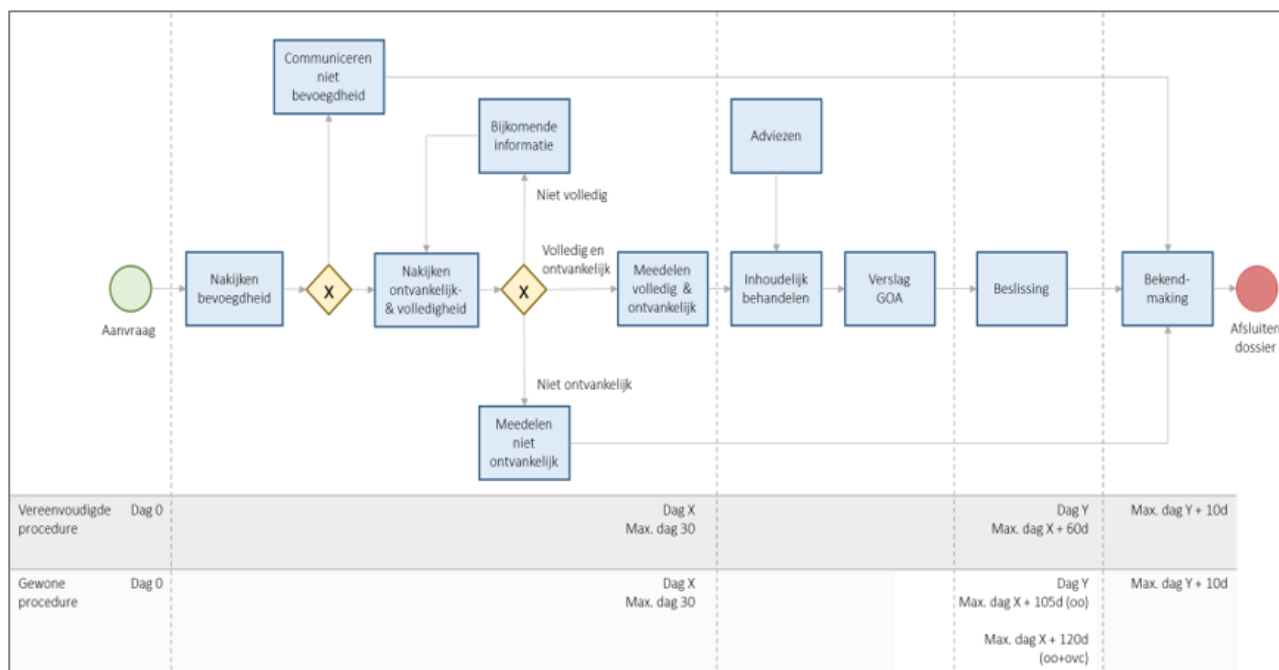
- **Niet-vervallen omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten**, verleend sinds 1 augustus 2018;
- **Niet-vervallen socio-economische vergunningen**, verleend onder de vroegere, federale wetgeving (de wet van 29 juni 1975 en de wet van 13 augustus 2004, ook gekend als de Ikea-wet);
- **Historische vergunningen** voor handelsvestigingen die buiten het toepassingsgebied vielen van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen (met inbegrip van een vestiging vóór de inwerkingtreding), en die stedenbouwkundig (hoofdzakelijk) vergund zijn of geacht te zijn.

Op locaties met een socio-economische of historische vergunning moet rekening worden gehouden met de **vergunningsplichtige oppervlakenormen van de oude, federale wetgeving**. Een handelszaak met een netto handelsoppervlakte van 900 m² en gelegen op een steenweg in perifeer gebied, had tussen 1975 en 1994 geen socio-economische vergunning nodig. Zoals hierboven aangehaald gelden sinds de invoering van de huidige oppervlakenormen in 2005 dit soort locaties niettemin als historisch vergund, op voorwaarde dat ze over een definitieve en niet-vervallen stedenbouwkundige vergunning beschikken.

De oppervlakenormen in vroegere wetgevingssystemen			
Locatie	Periode		
	1/7/1975-18/7/1994	19/7/1994-28/2/2005	Sinds 1/3/2005
Binnen zone 1 (in principe centrum)	• Vanaf BVO 3.000 m² • Vanaf NVO 1.500 m²	• Vanaf BVO 1.000 m² • Vanaf NVO 750 m²	• Vanaf NVO 400 m² • Ook NVO in open lucht
Buiten zone 1 (in principe periferie)	• Vanaf BVO 1.500 m² • Vanaf NVO 1.000 m²	• Vanaf BVO 600 m² • Vanaf NVO 400 m²	• Vanaf NVO 400 m² • Ook NVO in open lucht

Daarnaast bepalen ook de vergunde [kleinhandelscategorieën](#) of een nieuwe omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten nodig is of niet. Dit nagaan kan een complexe oefening zijn, omdat de wettelijke categorieën doorheen de jaren verschillende keren aangepast zijn als gevolg van de wijzigende regelgeving. De vuistregel is dat de [oude assortimenten](#) met de invoering van het decreet IHB op 1 augustus 2018 werden omgezet naar vier categorieën (voeding; goederen voor persoonsuitrusting; planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw; andere producten), en dat de categorie 'andere producten' met de decreetswijziging van 2023 op haar beurt op 4 maart 2024 werd omgezet naar vervoers- en transportmiddelen, andere volumineuze goederen of andere niet-volumineuze goederen, of een combinatie ervan. Dit gebeurde telkens op basis van de vergunde of – voor historisch vergunde locaties – de feitelijke toestand op de datum van omzetting. Voor de op 4 maart 2024 leegstaande panden geldt de laatste kleinhandelsactiviteit, tenzij ze al vergund was voor de vroegere categorie 'andere producten'. In dat geval mogen ze bij uitvoering van de vergunning zelf de verdeling over de nieuwe categorieën maken, op voorwaarde dat de vergunning nog niet is vervallen.

8.2. Proces van aanvraag tot bekendmaking



8.2.1. Voorafgaand aan de vergunningsaanvraag

Veel projecten worden reeds vóór de indiening van de vergunningsaanvraag afgetoetst en besproken met de vergunningverlenende overheid of overheden. We onderscheiden drie vormen:

- Een **informeel vooroverleg** kan het vergunningsproces vereenvoudigen en is dus aan te raden;
- Een **projectvergadering** gebeurt op initiatief van de aanvrager, en beoogt de procedurele afstemming tussen de betrokken overheden en de bespreking van de eventuele nodig of nuttig geachte projectbijsturingen;
- Een **handelsvestigingsconvenant** staat los van het verlenen van een vergunning en wordt bij voorkeur afgesloten vóór de vergunningsaanvraag. De bevoegde overheid kan zich bovendien niet verbinden tot het afleveren van een vergunning, noch kunnen er voorwaarden in opgenomen worden tot het bekomen van een vergunning.

8.2.2. Vereenvoudigde of gewone procedure?

De procedures voor de aanvraag en beoordeling van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten worden geregeld in het [Omgevingsvergunningendecreet](#). Het gaat om twee standaardprocedures die hetzelfde zijn voor alle types omgevingsvergunningen:

- De gewone vergunningsprocedure;
- De vereenvoudigde vergunningsprocedure.

De vereenvoudigde vergunningsprocedure verloopt **zonder openbaar onderzoek en zonder advies van de omgevingsvergunningscommissie**. Ze heeft een **beslissingstermijn van maximaal 60 dagen**, tegenover 105 of 120 dagen in de gewone procedure. De vereenvoudigde procedure is **van toepassing wanneer**:

- Enkel een kleinhandelsvergunning bekomen moet worden en de netto handelsoppervlakte kleiner is dan 20.000 m²;

- Een kleinhandelsvergunning bekomen moet worden met een netto handelsoppervlakte kleiner dan 20.000 m², in combinatie met een omgevingsvergunning voor milieu- en/of stedenbouwkundige handelingen die eveneens onder de vereenvoudigde procedure vallen.

De vereenvoudigde procedure is **nooit van toepassing op projecten met één of meerdere van onderstaande elementen:**

- Een netto handelsoppervlakte van meer dan 20.000 m²;
- Een milieueffectenrapport;
- Een veiligheidsrapport;
- Een passende beoordeling (in de omgeving van Natura 2000-gebieden).

Het onderscheid tussen de gewone en de vereenvoudigde procedure zal in de toekomst verdwijnen. In het [gewijzigde Omgevingsvergunningendecreet](#) is voorzien dat beide procedures worden vervangen door een modulaire omgevingsvergunningsprocedure. Het wijzigingsdecreet werd bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 17 mei 2024, maar voor de inwerkingtreding is het nog wachten op de aanpassingen aan het Omgevingsvergunningenbesluit en het omgevingsloket. Dit zal ten vroegste in het voorjaar van 2026 zijn.

8.2.3. Aanvraag in het omgevingsloket

Zoals eerder aangegeven moeten omgevingsvergunningsaanvragen **digitaal ingediend worden in het omgevingsloket**. Op de [webpagina over kleinhandelsactiviteiten](#) staan een handleiding, bijkomende informatie en een link naar het oefenloket.

Voor de kleinhandelsactiviteiten zijn er drie door de aanvrager in te vullen documenten, naast de eventuele aanvraagformulieren voor stedenbouwkundige handelingen en ingedeelde inrichtingen of activiteiten: de **addenda W1 en E1 en de toelichtingsnota kleinhandel**.

Overzicht van de verplichte documenten en formulieren bij een vergunningsaanvraag		
Addendum W1	Toelichtingsnota kleinhandel	Addendum E1
Algemene gegevens over de kleinhandelsactiviteiten: • Wie vraagt de vergunning aan en waarvoor? • Vergunde, bestaande en nieuwe netto handelsoppervlakte per categorie. • Aantal open vragen om te peilen naar IHB-doelstellingen (toelichtingsnota kleinhandel). • In te vullen in het Omgevingsloket zelf (behalve de open vragen).	Verplichte bijlage bij addendum W1: • Antwoorden op vraag 6 en bijkomende toelichting bij het mobiliteitsplan en de omgevingscheck. • Niet te verwarren met de niet-verplichte en geschrapte toelichtingsnota mobiliteit. • Aanvrager moet inrichtingsplan toevoegen.	Gegevens om de mobiliteitsimpact te beoordelen: • E1: bestemd voor alle omgevingsvergunningsaanvragen (ook zonder kleinhandel). • E1bis: mobiliteitsstudie of mobiliteitseffectenrapport (MOBER), verplicht bij bepaalde ondergrenzen of op vraag van de vergunningverlenende overheid. • E1ter: mobiliteitstoets voor projecten met kleinhandelsactiviteiten. • Niet nodig bij project-MER. • Bijlage downloaden, invullen en opladen.

1. ADDENDUM W1

In [addendum W1](#) moet de aanvrager de specifieke gegevens meegeven over de kleinhandelsactiviteiten van de omgevingsvergunningsaanvraag. Zonder deze gegevens kan een aanvraag die kleinhandelsactiviteiten bevat niet beoordeeld worden en is ze bijgevolg onvolledig en onontvankelijk.

Vragen 2 tot en met 5 worden rechtstreeks ingevuld en zichtbaar gemaakt in het Omgevingsloket. Vraag 6 wordt dan weer beantwoord in de verplichte toelichtingsnota kleinhandel, die wel als bijlage wordt opgeladen in het loket. De aanvrager hoeft W1 dus niet te downloaden, in te vullen en vervolgens op te laden.

2) Welke kleinhandelsactiviteiten wilt u uitvoeren?

De aanvrager geeft aan of het een nieuwe, dan wel een wijziging (uitbreiden, categoriewijziging, samenvoegen of opsplitsen) van een bestaande kleinhandelsactiviteit betreft.

3) Waarop heeft uw aanvraag betrekking?

Gaat het om een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel? Hou er rekening mee dat een aanvraag meerdere kleinhandelsactiviteiten kan omvatten. Het is mogelijk dat er meerdere kleinhandelsbedrijven en/of handelsgehelen deel uitmaken van dezelfde omgevingsvergunningsaanvraag.

4) Vul de gegevens in van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten.

In een tabel worden de bestaande, vergunde en nieuwe netto handelsoppervlaktes per categorie en in totaal ingevuld.

Als de **invulling van een pand nog niet geweten** is – wat regelmatig voorkomt – moet de aanvrager de netto handelsoppervlakte van het pand in kwestie toewijzen aan één of meerdere categorieën op basis van de **beoogde invulling**. De aanvraag moet dus al rekening houden met het type winkel waarop gemikt wordt. Wanneer uiteindelijk een ander type winkel het pand betreft dan aanvankelijk werd beoogd, met een [belangrijke categoriewijziging](#) tot gevolg, is een nieuwe vergunningsaanvraag nodig. **Aanvragen waarin de niet-gekende categorieën niet ingevuld worden, moeten onontvankelijk verklaard worden.**

Wanneer de aanvraag een handelsgeheel betreft, wordt de **netto handelsoppervlakte per categorie ingevuld op niveau van het handelsgeheel**. In de toelichtingsnota kan de aanvrager dieper ingaan op de verdeling over de verschillende winkels.

Een aanvrager zal niet altijd de vergunde toestand kunnen invullen omdat er **geen gegevens beschikbaar** zijn. Het kan immers gaan om een [historische vergunning](#), of er is geen socio-economische vergunning meer terug te vinden in de lokale of Vlaamse inventaris. Maar evengoed is het pand nooit vergund of vergund geacht voor kleinhandelsactiviteiten. In dat laatste geval houdt de aanvraag dus een **regularisatie van niet-vergunde kleinhandelsactiviteiten** in, zoals bijvoorbeeld vaak het geval is in bouwgroothandels waar ook niet-professionelen bouw materiaal kunnen kopen. Het is bovendien mogelijk dat er al een **beperkte, niet-vergunningsplichtige uitbreiding** heeft plaatsgevonden sinds de vorige vergunningstoestand. De vergunningverlenende overheid kijkt in dat geval dus best de eigen inventaris van socio-economische vergunningen en het vergunningenregister (momenteel beperkt tot de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten) na en vraagt indien nodig bijkomende informatie op bij de aanvrager.

Een uitbreiding die werd doorgevoerd in overeenstemming met de vereenvoudigde procedure van de wet van 13 augustus 2004 (na indiening van een voorafgaandelijke verklaring) of onder de drempels van een vergunningsplichtige uitbreiding, en zodoende vrijgesteld was een vergunning, heeft een **netto oppervlakte die 'niet in overtreding' is, maar ook niet vergund is**. De vergunningsplichtige drempel voor een [uitbreiding](#), [samenvoeging](#), [opsplitsing](#) of [categoriewijziging](#) is dan ook gebaseerd op de vergunde netto handelsoppervlakte en niet op de bestaande toestand, tenzij de bestaande netto handelsoppervlakte van (elk van) de betrokken kleinhandelsbedrijven de 400 m² niet overschrijdt. Om te vermijden dat uitbreidingen en categoriewijzigingen in schijfjes verlopen, en op die manier de vergunningsplicht wordt

ontweken, zijn er **geen twee opeenvolgende uitbreidingen of categoriewijzigingen mogelijk zonder vergunning**.

Gegevens over de bestaande toestand zijn enkel nodig bij wijzigingen van een bestaand kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel. Voor nieuwe kleinhandelsactiviteiten wordt deze kolom dus niet ingevuld en volstaat de nieuwe toestand.

Zoals hierboven reeds aangegeven, zijn categoriewijzigingen alleen vergunningsplichtig wanneer de netto handelsoppervlakte voor de categorie in kwestie toeneemt met meer dan 10% van de vergunde toestand of meer dan 300 m² ten opzichte van de totale vergunde netto handelsoppervlakte. Indien van toepassing worden deze drempels toegepast op het niveau van het handelsgeheel.

5) Vanaf wanneer worden er kleinhandelsactiviteiten uitgevoerd in uw handelszaak?

De startdatum hoeft niet ingevuld te worden wanneer er nog geen kleinhandelsactiviteiten plaatsvinden. Hou er ook rekening mee dat het uitoefenen van kleinhandelsactiviteiten meer is dan louter de openingsdagen, maar alle dagen omvat waarop de locatie is ingericht voor de uitvoering van kleinhandelsactiviteiten, zoals aangetoond door de aanwezigheid van koopwaren en winkeluitrusting.

6) Voeg bij dit formulier de toelichtingsnota kleinhandel waarin u minstens de volgende informatie opneemt:



2. TOELICHTINGSNOTA KLEINHANDEL

In vraag 6 wordt een beschrijving gevraagd van de meer **inhoudelijke aspecten van het project**. Zoals gezegd vult de aanvrager deze gegevens niet in addendum W1 zelf in, maar in een toelichtende bijlage. De deelvragen hebben vooral betrekking op het **concept** van de winkel(s), met inbegrip van het **marktgebied**, en de inspanningen die worden geleverd rond **duurzaam ruimtegebruik**, zoals gedeelde parkeerplaatsen en hergebruik van de site of het pand. Er kan ook dieper ingegaan worden op de **overeenstemming van het project met de stedenbouwkundige voorschriften of een afwijking ervan**, op de resultaten van de omgevingscheck, en op het mobiliteitsplan in addendum E1ter. Tenslotte moet de toelichtingsnota ook een **inrichtingsplan** bevatten waarop **per gebouw en per verdieping de netto- en bruto vloeroppervlakte van de huidige en toekomstige functies** worden opgenomen.

Andere informatie is in principe niet nodig in de toelichtingsnota.

3. ADDENDUM E1

In addendum E1 beschrijft de aanvrager de **mobiliteitseffecten** van het project. De vragen worden niet in het Omgevingsloket maar in het document zelf beantwoord, dat vervolgens als bijlage opgeladen wordt in het loket.

Het eerste luik is **generiek** voor elke omgevingsvergunningsaanvraag, dus ook voor projecten zonder kleinhandelsactiviteiten.

Afhankelijk van de omvang en/of mobiliteitsimpact van het project wordt vervolgens addendum E1bis OF addendum E1ter ingevuld. **Addendum E1bis is de mobiliteitsstudie, ook gekend als het mobiliteitseffectenrapport of MOBER**. Projecten die een bepaalde **ondergrens** bereiken zijn MOBER-plichtig, zoals bepaald in het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015.

Vanaf welke ondergrenzen is een omgevingsproject MOBER-plichtig?	
Functie	Ondergrens
Wonen	250 woningen of wooneenheden
Handel, horeca, kantoren en diensten	7.500 m ² bruto vloeroppervlakte
Industrie, kmo en ambachten	15.000 m ² bruto vloeroppervlakte
Parkeerplaatsen	200 parkeerplaatsen

Het BVR van 27 november specificiert niet wat de **ondergrenzen zijn voor gecombineerde projecten**. Het [Richtlijnenboek Mobiliteitseffectenstudies, Mobiliteitstoets en MOBER](#) raadt daarom aan om voor projecten met gemengde functies een **gewogen totaal** te maken, op basis van een **percentage van de ondergrenzen**. Als het **gecombineerde percentage minstens 100%** bedraagt, is de opmaak van een MOBER aanbevolen.

Als voorbeeld nemen we een gemengd project met een supermarkt van 1.000 m², een meubelbedrijf van 1.500 m², 2.000 m² kantoorruimte, 50 appartementen en 150 parkeerplaatsen. Voor elke functie wordt de verhouding tot de ondergrens berekend: voor de woonfunctie bedraagt de verhouding 20% (50 appartementen op een ondergrens van 250), voor handel en diensten 40% (1.000 m² + 2.000 m² op 7.500 m²), voor ambachten 10% (1.500 m² op 15.000 m²) en voor parkeerplaatsen 75% (150 op 200). Het gecombineerde percentage bedraagt dus 145%, waardoor er voor dit project best een MOBER wordt opgemaakt, ook al bevinden de afzonderlijke functies zich allemaal onder de MOBER-grens.

Een MOBER is steeds **op niveau van de volledige site** en staat dus **los van de vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten**. Dit betekent dat ook de gegevens van de gebouwen die uit de aanvraag voor kleinhandelsactiviteiten vallen, mee opgenomen worden in de MOBER.

De vergunningverlenende overheid kan altijd **bijkomende voorwaarden of lagere grenswaarden** opleggen. Het is dus mogelijk dat een aanvrager ook voor een kleinschalig project dat ruimschoots onder de MOBER-grenzen ligt, alsnog een MOBER moet opmaken. Hiervoor is uiteraard afstemming vereist tussen de bevoegde overheid en de aanvrager.

De MOBER-plicht is van toepassing op strategisch, plan- en projectniveau, maar voor de omgevingsvergunningsprocedure is alleen de project-MOBER relevant, omdat de aard en de omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen en de functies grotendeels gekend zijn. Een project-MOBER bestudeert voor een specifiek project de interactie tussen mobiliteitsbeleid, infrastructuurbeleid en ruimtelijk beleid. Er wordt nagegaan wat de **verwachte mobiliteitseffecten zullen zijn op micro- en mesoniveau**, dus in de **nabije omgeving van het project**.

Een project-MOBER is in principe niet meer nodig als er reeds een [milieueffectenrapport \(project-MER\)](#) is opgemaakt, of als het project een onderdeel is van een verkavelingsproject waarvoor al een MOBER is uitgevoerd. De mobiliteitsimpact wordt onderzocht in het verplichte **MER-onderdeel 'mens-mobiliteit'**. Grote projecten met een **verwachte ingrijpende milieu-impact** zijn [MER-plichtig](#), net als projecten in of nabij kwetsbaar gebied. Voor bepaalde kleinere projecten geldt een [screeningplicht](#), die zal uitwijzen of er daadwerkelijk een project-MER opgemaakt moet worden. De screening is geïntegreerd in de omgevingsvergunningsaanvraag.

Voor projecten die niet MER- of MOBER-plichtig zijn volstaat de **mobiliteitstoets**. Addendum E1ter is de mobiliteitstoets specifiek voor projecten met kleinhandelsactiviteiten. De mobiliteitstoets bestaat uit veertien vragen verdeeld over vier onderdelen:

Opbouw van addendum E1ter, de mobiliteitstoets voor kleinhandelsactiviteiten		
Vragen	Onderdeel	Gevraagde informatie voor kleinhandelsactiviteiten

2-3	Bereikbaarheidsprofiel op mesoniveau	Hoe wordt de site voor de verschillende vervoersmodi bereikt vanuit de nabije en ruimere omgeving, gelet op het marktgebied van de winkel(s)?
4-5	Bereikbaarheidsprofiel op microniveau	Hoe bewegen de verschillende vervoersstromen zich op de site zelf, en welke voorzieningen zijn er aanwezig voor parkeren en laden en lossen?
6-11	Mobiliteitsprofiel	Wat is het verwachte aantal gebruikers van elke functie, hoe lang verblijven ze er en hoe verplaatsen ze zich naar de locatie?
12-15	Afstemming tussen bereikbaarheids- en mobiliteitsprofiel	Wat zijn de te verwachten effecten en knelpunten op vlak van verkeersstromen, verkeersveiligheid en parkeerdruk, en welke maatregelen worden er daartoe genomen?

2) Welke routes worden voorgesteld om de locatie te bereiken voor fietsers, voetgangers, auto's en vrachtwagens?

De aanvrager vermeldt de aanbevolen routes vanuit het hoofdwegennet tot op de locatie, inclusief de voorzieningen en weginrichting, bewegwijzering, inrichting van kruispunten en snelheidsbeperkingen.

3) Licht eventueel de ontsluiting van de locatie voor het openbaar vervoer toe.

‘Eventueel’ verwijst hier naar het feit dat zowel de aanvrager als de beoordelaar en adviesverstrekkers deze gegevens snel en eenvoudig kunnen nagaan via de GIS-gegevens en data van De Lijn en andere openbaarvervoerverstrekkers. De aanvrager hoeft er daarom niet meer op in te gaan, maar kan desgewenst de resultaten van de [omgevingscheck](#) toelichten in de [toelichtingsnota kleinhandel](#).

4) Voeg een grafisch plan toe waarop minstens de volgende gegevens staan (mobiliteitsplan):

Het mobiliteitsplan geeft aan waar de gebouwen zich bevinden op de site, de in- en uitgangen van de site, de parkeerplaatsen en de circulatie en looproutes voor de verschillende vervoersmodi. **Wanneer er faciliteiten gedeeld worden met andere kleinhandelsbedrijven, handelsgehelen of functies die geen deel uitmaken van de vergunningsaanvraag, moeten de gevraagde gegevens ook voor deze activiteiten op het mobiliteitsplan worden weergegeven.** Dit zal met name het geval zijn voor de sites die vroeger als een handelsgeheel werden beschouwd omdat er een gedeelde parking was, maar die niet meer onder de nieuwe definitie vallen. Op die manier verkrijgen beoordelaars en adviesverstrekkers toch nog een globaal beeld van de situatie.

Een mobiliteitsplan in E1ter is niet nodig wanneer de gevraagde gegevens al in het inrichtings- of inplantingsplan van eventuele stedenbouwkundige handelingen in dezelfde vergunningsaanvraag worden weergegeven.

Omdat het mobiliteitsplan louter grafisch is, krijgt de aanvrager ook hier de mogelijkheid om bijkomende uitleg te geven in de [toelichtingsnota kleinhandel](#).

5) Geef het aantal parkeerplaatsen waarin voorzien is voor auto's, vrachtwagens en fietsen en het aantal laad- en loszones op de locatie.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen inplantingsplaatsen, overdekte buitenparkeerplaatsen en niet-overdekte buitenparkeerplaatsen.

6) Vul de gegevens van de verschillende functies in.

Er wordt voor elke functie op de locatie gevraagd naar het aantal en de gemiddelde verblijfstijd van de werknemers, bezoekers/klanten, afhaalklanten, leveringen aan klanten en leveringen aan het bedrijf, en dit voor de verwachte drukste weekdag en zaterdag. De gegevens worden ingevuld **per functie en dus niet per eenheid**. Als er meerdere kleinhandelsbedrijven en/of handelsgehelen op de locatie zijn worden de gegevens gegroepeerd in de rij 'kleinhandel'.

7) Geef de openingstijden van de kleinhandelsactiviteiten.

Ook de te verwachten piekmomenten per geopende dag moeten vermeld worden.

8) Geef de dagen en de uren waarop het kleinhandelsbedrijf of het handelsgeheel en de klanten beleverd worden.

Ook de organisatie van het laden en lossen op de locatie of het openbaar domein moet beschreven worden.

9) Geef een raming van de verdeling over de verschillende vervoerswijzen en van de benodigde parkeerplaatsen voor de onderstaande gebruikers.

Er wordt voor de bewoners, werknemers, bezoekers/klanten, afhaalklanten en leveranciers aangegeven hoeveel er zich te voet, met de fiets, het openbaar vervoer, de auto of de vrachtwagen naar de locatie zich zullen begeven, en hoeveel parkeerplaatsen er voor elk type gebruiker nodig zullen zijn. Ook hier is er telkens een tabel voorzien voor de drukste weekdag en zaterdag.

Voor bewoners is een verdeling over de vervoersmodi vanzelfsprekend niet van toepassing. De raming van het aantal voor hen benodigde parkeerplaatsen moet wel ingevuld worden.

10) Omschrijf de inspanningen om werknemers en bezoekers te voet, met de fiets of met het openbaar vervoer naar de locatie te laten komen.

De aanvrager geeft in het antwoord aan hoe het project bijdraagt aan de [modal shift](#), een belangrijke Vlaamse beleidsdoelstelling die doorwerkt in verschillende green deals.

11) Omschrijf de inspanningen op het vlak van de emissieloze beleving van het kleinhandelsbedrijf of het handelsgeheel en de levering aan klanten.

Ook hier gaat het om een [Vlaamse beleidsdoelstelling](#), met name in stedelijke gebieden.

12) Omschrijf de te verwachten effecten en knelpunten op het vlak van verkeersstromen op de locatie en in de ruimere omgeving.

De aanvrager stemt de aanbevolen routes, aanwezige weginfrastructuur en openbaarvervoerontsluiting af met het aantal en de spreiding van de verplaatsingen van klanten, werknemers, leveranciers en leveringen aan klanten, en de verdeling van deze verplaatsingen over de vervoersmodi.

13) Omschrijf de te verwachten effecten en knelpunten op het vlak van verkeersveiligheid op de locatie en in de ruimere omgeving.

De aanvrager stemt de leveringen aan de winkel(s) en de klanten af met de organisatie van het laden en lossen en de in- en uitritten op de locatie.

De inrichting, capaciteit en verzadiging van de toegangswegen kunnen bij de realisatie van het project ook aanleiding geven tot problemen met de verkeersveiligheid, zoals een toename van het aantal kopstaartaanrijdingen. Deze knelpunten worden meegenomen in het antwoord op vraag 12.

14) Omschrijf de te verwachten effecten en knelpunten op het vlak van de parkeerdruk op de locatie of het openbaar domein.

De aanvrager stemt het aantal benodigde parkeerplaatsen voor de verschillende gebruikers af met het voorziene aantal.

15) Welke maatregelen zullen genomen worden om de te verwachten effecten en knelpunten te verkleinen?

Als de afstemming tussen het bereikbaarheids- en mobiliteitsprofiel negatieve effecten aan het licht brengt, licht de aanvrager hier remediërende maatregelen toe, gaande van kleine organisatorische maatregelen tot infrastructuuringrepen.

8.2.4. Nakijken van de bevoegdheid en rolverdeling binnen de gemeente

Bevoegdheidsverdeling tussen de steden en gemeenten, de provincies en het gewest op basis van de netto handelsoppervlakte, het aantal inwoners, de locatie en de ingedeelde inrichtingen/activiteiten			
Type project	Steden > 200.000 inwoners	Centrumsteden	Alle andere steden en gemeenten
NHO < 20.000 m ²	Gemeente	Gemeente	Gemeente
NHO > 20.000 m ²	Gemeente	Gemeente	Provincie
NHO > 50.000 m ²	Gemeente	Vlaanderen	Vlaanderen
In 2 gemeenten	Provincie	Provincie	Provincie
In 2 provincies	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen
Klasse 1 ingedeelde inrichting of activiteit	Provincie (indien geen Vlaams project)	Provincie (indien geen Vlaams project)	Provincie (indien geen Vlaams project)

Bij onbevoegdheid moet het aanvraagdossier doorgestuurd worden naar de juiste instantie.

Een speciale categorie zijn de projecten met een **netto handelsoppervlakte groter dan 20.000 m² en die gelegen zijn op een afstand van minder dan 20 kilometer van een gewestgrens**. In dat geval wordt de regering van het gewest dat hinder zou kunnen ondervinden ingelicht met het oog op eventuele bezwaren. Voor deze projecten gelegen in Vlaanderen brengt VLAIO de Vlaamse Regering op de hoogte, die op haar beurt de Waalse of Brusselse Regering zal informeren over het project.

Door de nieuwe definitie van een [handelsgeheel](#) vallen veel vroegere handelsgehelen uit elkaar in clusters van kleinere handelsgehelen en handelspanen, die elk apart onder de grens van 20.000 m² netto handelsoppervlakte blijven. Dit impliceert dat de **bevoegdheid van de provincie** in die gevallen **niet meer van toepassing** is. Een uitzondering hierop zijn de **vergunningsaanvragen waarin meerdere kleinhandelsactiviteiten opgenomen zijn, en waarvan de som van alle netto handelsoppervlaktes de drempel van 20.000 m² overschrijdt**. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn voor grote sites die de vergunde netto handelsoppervlakte per kleinhandelscategorie opnieuw willen laten vastleggen, maar dan op het niveau van elk handelsgeheel of handelspan op de site. Voor meer uitleg hierover verwijzen we naar het hoofdstuk [Handelsgehelen in een vergunningsaanvraag](#).

Aan de kennisgevingsplicht tegenover de andere gewesten verandert er niets, omdat ze op federaal niveau geregeld is via de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen. Voor grotere sites zoals het winkelpark T-Forum zal er bij wijzigingen dus nog steeds een kennisgevingsplicht aan het Waals Gewest gelden, ook al valt de site in haar totaliteit niet meer onder de definitie van een handelsgeheel.

Rolverdeling binnen de gemeente bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag	
Persoon of instantie	Taken

Gemeentelijke omgevingsambtenaar (GOA), aangeduid door de gemeenteraad	Opmaak van het beoordelingsverslag ter motivatie van de beslissing en trekt het proces vanaf de aanvraag tot de beslissing.
Gemachtigd ambtenaar, aangeduid door de GOA	Neemt delen van het proces over van de GOA.
Gemeentelijke diensten	Kunnen om advies gevraagd worden.
Adviesinstanties, zoals bepaald in het Omgevingsvergunningendecreet	Uitbrengen van advies.
College van burgemeester en schepenen	Neemt de beslissing over de vergunningsaanvraag.

8.2.5. Nakijken volledigheid en ontvankelijkheid

Alvorens een omgevingsvergunningsaanvraag te toetsen aan de stedenbouwkundige voorschriften en de IHB-doelstellingen, moet de bevoegde overheid de volledigheid en ontvankelijkheid van de aanvraag nagaan.

Een aanvraag is volledig als **alle vereiste addenda en documenten samen ingediend** werden. Voor een omgevingsvergunning voor kleinhandel gaat het om:

- **Addendum W1** met de algemene gegevens over de kleinhandelsactiviteiten;
- **Addendum E1ter of E1bis of project-MER** waarin de mobiliteitseffecten beschreven worden;
- De **toelichtingsnota kleinhandel** als bijlage bij W1, met inbegrip van een **mobiliteitsplan**.

De volledigheidstoets zal logischerwijze ruimer zijn indien de aanvraag ook stedenbouwkundige of andere handelingen omvat. Bij onvolledige dossiers kan de vergunningverlenende overheid de ontbrekende stukken opvragen.

Voor een ontvankelijke aanvraag moeten de ingediende addenda en documenten **alle vereiste informatie** bevatten om een inhoudelijke beoordeling te kunnen maken. Verkeerde of ontbrekende gegevens zoals het adres, de netto handelsoppervlaktes, de kleinhandelscategorieën en het mobiliteitsplan en niet- of onvolledig beantwoorde vragen kunnen aanleiding geven tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring. Dit geldt ook wanneer er bijvoorbeeld **geen aanvraag wordt ingediend voor kleinhandelsactiviteiten**, terwijl uit het project duidelijk blijkt dat die er wel zijn, of bij een duidelijke **discrepantie tussen de aangevraagde netto handelsoppervlaktes en kleinhandelscategorieën en hetgeen de winkel(keten) gewoonlijk aanbiedt**. Merk op dat de onbevoegdheid van de overheid niet tot ontvankelijkheid kan leiden, want de onbevoegde overheid is verplicht om de aanvraag aan de juiste instantie te bezorgen.

In het [gewijzigde Omgevingsvergunningendecreet](#) zal de regeling rond volledig- en ontvankelijkheid plaatsmaken voor een flexibelere procedure. De inwerkingtreding van deze aanpassing is pas voorzien ten vroegste in het voorjaar van 2026.

Bij onduidelijkheden kan de bevoegde overheid vóór de volledigheidsverklaring informeel advies vragen aan VLAIO. Dit gebeurt rechtstreeks via handelsactiviteit@vlaio.be en niet via het omgevingsloket.

8.2.6. Toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften

1. AANDACHTSPUNTEN BIJ DE TOETSING

De stedenbouwkundige toets gaat na of het project in lijn ligt met de stedenbouwkundige voorschriften. De verordenende voorschriften moeten **kleinhandel toelaten op de locatie**, de omvang en invulling van de kleinhandelsactiviteiten moeten passen binnen eventuele **opgelegde voorwaarden en beperkingen qua netto handelsoppervlakte en productcategorieën**, en de gebouwen en percelen moeten voldoen aan

eventuele architecturale, bouwtechnische en inrichtingsvereisten. Voor gemengde projecten zullen uiteraard ook de andere functies getoetst moeten worden.

De adviesverlening van VLAIO zal zich op dit punt beperken tot het toetsen van kleinhandelsactiviteiten van minstens 1.000 m² netto handelsoppervlakte aan de bestemming. Het nagaan van de verenigbaarheid met de andere stedenbouwkundige voorschriften (bouwtechnisch, architecturaal en inrichting) en de verkavelingsvoorschriften gebeurt door de vergunningverlenende overheid.

De oude **gewestplanvoorschriften zijn algemeen en generiek**, van toepassing op heel Vlaanderen. Als de bestemming woongebied (of een onderverdeling) van toepassing is, gaan aanvragers er vaak van uit dat detailhandel er de facto altijd toegelaten is. Dit is echter niet het geval: projecten moeten altijd getoetst worden aan de **verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving**. Deze toets wordt expliciet vermeld in het [Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen](#), en nader toegelicht in de [Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen](#). Samenvattend komt het erop neer dat de **activiteiten, aard en omvang van het kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel bestaanbaar moeten zijn met de woonfunctie**. Het project mag dus **niet intrinsiek storend en hinderlijk** zijn, bijvoorbeeld door het aantrekken van aanzienlijke verkeersstromen, lawaaihinder van koelinstallaties of geurhinder van afvalcontainers. Evenmin mag het project een **schaalbreuk** teweegbrengen. Er moet dus gekeken worden naar de **grootte en de activiteiten van het kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel**. Het spreekt voor zich dat (grootschalige) detailhandel moeilijker bestaanbaar is in woongebieden met landelijk karakter, residentiële wijken of woonparken. **Elke beoordeling vormt een afweging van de pro's en contra's.**

Sowieso moet elke omgevingsvergunningsaanvraag getoetst worden aan de goede ruimtelijke ordening. De beginselen van deze toetsing zijn opgenomen in artikel 4.3.1 van de [Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening](#) (VCRO). Het gaat onder meer om de **functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, de architectuur en het ruimtegebruik en de bouwdichtheid**, maar ook de **bestaande én toekomstige toestand van de omgeving** zijn relevant voor de beoordeling. De toetsing is een **discretionaire bevoegdheid** van de vergunningverlenende overheid. De Raad voor Vergunningsbetwistingen gaat na of de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening gebeurd is op basis van gegronde en redelijke afwegingen, maar zal geen eigen beoordeling maken (arrest [A.1718.0974](#) van 12 juni 2018).

Ook **wat geldt als de onmiddellijke omgeving kan sterk variëren** bij gebrek aan vastgelegde perimeters. Het gaat in feite om **alle percelen die een impact kunnen ondervinden** van het project. De activiteiten, aard en omvang van de winkel(s) spelen hier vanzelfsprekend een doorslaggevende rol.

De adviesverlening van **VLAIO zal slechts in beperkte mate de verenigbaarheidstoets uitvoeren**, bovendien zonder er al te veel conclusies aan te koppelen. Het is immers de lokale overheid die het beste kan inschatten in hoeverre de woonfunctie nog primeert en of er al dan niet sprake is van een onaanvaardbare schaalbreuk of hinder.

Een vergunningsaanvraag toetsen aan de stedenbouwkundige voorschriften			
Toetsing	Af te toetsen aan	Informatie uit aanvraag	Aandachtspunten
Is kleinhandel toegestaan op die locatie?	Gewestplan, APA, BPA, stedenbouwkundige verordening, RUP.	Addendum W1: oppervlaktes en categorieën.	VLAIO-adviesverlening is beperkt tot de bestemming voor projecten met een netto handelsoppervlakte vanaf 1.000 m ² .
Zo ja, zijn er voorwaarden of beperkingen aan verbonden op vlak van		Toelichtingsnota kleinhandel: motivering verenigbaarheid met of afwijking van de	

de netto handelsoppervlakte en/of categorieën?		stedenbouwkundige voorschriften, en eventuele motivering van de locatiekeuze.	Verenigbaarheid met woonfunctie (gewestplan) wordt best op lokaal niveau vastgesteld.
Goede ruimtelijke ordening: bouwtechnische, architecturale of inrichtingsvereisten?		Architectennota en inrichtingsplan.	

2. AFWIJKEN VAN DE STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN

Artikel 13 van het decreet IHB stelt dat een omgevingsvergunningsaanvraag voor kleinhandelsactiviteiten geweigerd moet worden als de aanvraag strijdig is met de stedenbouwkundige of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken. Afwijken van de voorschriften is dus mogelijk, maar de vergunning mag – net zomin als elke andere vergunning – geen afbreuk doen aan de goede ruimtelijke ordening.

De bevoegde overheid kan zelf **afwijkmogelijkheden opnemen in een RUP of stedenbouwkundige verordening**, waaronder ook de bestemming. Als er in het verordenende plan geen afwijkmogelijkheden vastgelegd worden, wordt er teruggevallen op de **artikels 4.4.1 tot en met 4.4.9/1 van de VCRO**, aangevuld met rechtspraak. Ze zijn strikt te interpreteren en altijd een discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid: zelfs indien aan alle VCRO-voorwaarden is voldaan, kan de gemeente de vraag om af te wijken alsnog naast zich neerleggen.

1) Onderafdeling 1, artikel 4.4.1. Beperkte afwijkingen

Indien op de locatie een **verordenend plan zonder eigen afwijkmogelijkheden** van toepassing is, kan er **niet afgeweken worden van de bestemming**. Afwijkingen zijn dan alleen mogelijk voor de perceelafmetingen, de inplanting en afmetingen van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen. Het moet bovendien gaan om beperkte afwijkingen die de voorschriften niet uithollen of omzeilen.

2) Onderafdeling 9, artikel 4.4.9/1. Handelingen sorterend onder voorschriften van een bijzonder plan van aanleg dat ouder is dan vijftien jaar

De VCRO voorziet een mogelijkheid om af te wijken van de voorschriften als de locatie binnen het contour van een **BPA ouder dan 15 jaar** valt. Deze afwijkmogelijkheid is weliswaar beperkt tot de **aanvullende BPA's die een verfijning inhouden van een limitatieve, in de VCRO opgenomen lijst van oorspronkelijke gewestplanbestemmingen**. Voor de afwijkende BPA's die de onderliggende gewestplanbestemming hebben gewijzigd bestaat er dus geen afwijkmogelijkheid. De rationale om af te wijken van een BPA is immers de mogelijkheid om bij de beoordeling van vergunningsaanvragen terug te kunnen grijpen naar het gewestplan, als blijkt dat de voorschriften van het BPA verouderd en gedateerd zijn en een obstakel vormen voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Het kan niet de bedoeling zijn om uitzonderingen toe te staan op de BPA's die een harde gewestplanbestemming hebben gewijzigd naar een zachte bestemming.

De **limitatieve lijst van de VCRO bestaat dan ook uit de harde gebiedsaanduidingen** zoals woon- en industriegebieden, en de eveneens harde aanvullende voorschriften, waaronder kantoor- en dienstenzones, kleinhandelszones, zones voor handelsvestigingen en regionale gemengde zones voor diensten en handel. Er kan dus niet afgeweken worden van BPA's met een onderliggende gewestplanbestemming die niet voorkomt in de lijst. Het gaat vooral om zachte bestemmingen zoals landelijke en recreatiegebieden.

Er zijn bovendien geen afwijkmogelijkheden wat betreft wegenis, openbaar groen en erfgoed.

3) Onderafdeling 6, artikel 4.6. Beschermd monumenten, stads- en dorpsgezichten en landschappen

Mits gunstig advies vanuit het beleidsveld onroerend erfgoed kan er voor bestaande hoofdzakelijk vergunde panden met een voorlopige of definitieve beschermde status als **monument of deel van een stad- of dorpsgezicht of landschap**, afgeweken worden van de stedenbouwkundige voorschriften. In theorie **zijn alle functies er mogelijk**. Dit is met name **relevant voor kernwinkelgebieden**, waar de voorschriften soms te beperkend zijn.

8.2.7. Toetsing aan de IHB-doelstellingen

De basis- en subdoelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid fungeren als **afwegingscriteria bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag**. De **positieve elementen worden hierbij afgewogen tegen de negatieve elementen**. Bij het beoordelen van een aanvraag worden steeds de lokale context, de locatie en de omgeving in acht genomen. Een onderbouwing van de vergunningsbeslissing door visie, feiten en cijfers is dan ook onontbeerlijk. De afweging moet bovendien voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: het **zorgvuldigheidsbeginsel**, het **redelijkheidsbeginsel** en de **evenredigheidstoets**. Vooral het zorgvuldigheidsbeginsel kan aanleiding geven tot de vernietiging van een beslissing:

- In arrest [A.2122.0417](#) van 3 februari 2022 vernietigde de Raad de toekenning van een omgevingsvergunning voor een nieuw handelspand, omdat de gemeente noch de provincie in eerste aanleg bij de beoordeling rekening had gehouden met de verkeersafwikkeling via een reeds verzadigde lokale weg.
- In arrest [A.2122.1007](#) van 28 juli 2022 vernietigde de Raad de weigering van een omgevingsvergunning voor een nieuw handelspand, omdat de gemeente noch de provincie in eerste aanleg, net zomin als het Comité voor Kleinhandel in haar adviezen, voldoende rekening hadden gehouden met de bijkomende toelichtingen en verduidelijkingen door de aanvrager.
- In arrest [A.2223.0785](#) van 20 april 2023 vernietigde de Raad de toekenning van een omgevingsvergunning voor een nieuw handelspand, omdat de provincie in eerste aanleg onder meer niet alle IHB-doelstellingen had getoetst en bovendien een aantal relevante elementen buiten beschouwing heeft gelaten bij de beoordeling (waaronder een visienota waarvan werd afgeweken). De deputatie had ook niet voldaan aan de verzwaarde motiveringsplicht vanwege het negatief verslag van de provinciale omgevingsambtenaar.

De inhoudelijke uiteenzetting van de doelstellingen gebeurde reeds in het hoofdstuk [Doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid](#).

Doelstellingen en subdoelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid			
Creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden en vermijden van ongewenste kleinhandelslinten	Waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten	Waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu en de kernwinkelgebieden	Bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit
Maximale concentratie van activiteiten	Nabijheid en bereikbaarheid tegenover bevolkingsconcentraties	Complementariteit tussen het aanbod binnen en buiten de kern	Bereikbaarheid met het openbaar vervoer en individuele transportmiddelen
Maximaal hergebruik van ruimte		Breed en gevarieerd handelsaanbod in de kern	Bijkomende verkeersstromen zijn kleiner dan de

			beschikbare wegcapaciteit
Vermijden van ongewenste kleinhandelslinten		Verweving van kleinhandel met andere functies in de kern	Minimale toename van de parkeerdruk
Vermijden van kleinhandel op bedrijventerreinen		Daling van de winkelleegstand in de kern	Maximale verkeersveiligheid

In principe bestaat er geen onderscheid tussen het belang van de verschillende doelstellingen en **wegen ze dus even zwaar door**. Het onderlinge verband is echter verschillend:

1) Een vergunningsaanvraag op een locatie in een bestaande kleinhandelsconcentratie in de kern

Deze aanvraag zal positief scoren op doelstelling 3, bescherming van het stedelijk milieu, en heeft ook een positieve impact op de andere drie doelstellingen van het decreet. De concentratie van activiteiten in de kernen heeft een positieve impact op duurzaam ruimtegebruik (doelstelling 1) en in veel gevallen ook op duurzame mobiliteit (doelstelling 4). Daarnaast hebben kernen een maatschappelijke rol aangezien ze een toegankelijk aanbod aan kleinhandel en andere functies garanderen voor de bewoners van bevolkingsconcentraties (doelstelling 2). Bovendien wordt de sociale functie van de kern versterkt.

2) Een vergunningsaanvraag op een locatie in een bestaande kleinhandelsconcentratie buiten de kern

Hierbij wordt de complementariteit tussen de nieuwe ontwikkeling en het stedelijk milieu afgewogen (doelstelling 3). Vervolgens wordt gekeken naar de basisbereikbaarheid van de concentratie (doelstelling 4), en naar de bijkomende bepalingen van duurzaam ruimtegebruik (doelstelling 1) en toegankelijk aanbod (doelstelling 2).

3) Een vergunningsaanvraag op een locatie buiten een bestaande kleinhandelsconcentratie

Hier speelt de lokale context zeer sterk. Deze aanvraag zal vanzelfsprekend minder scoren op duurzame vestigingsmogelijkheden (doelstelling 1). Indien de locatie buiten het stedelijk milieu is gelegen wordt opnieuw eerst de afweging gemaakt of het project complementair is met de kern (doelstelling 3). Vervolgens wordt de nabijheid tot bevolkingsconcentraties beoordeeld (doelstelling 2) en de basisbereikbaarheid van de vestiging (doelstelling 4). Aanvragen voor [gemengde concepten](#), bijvoorbeeld een productiebedrijf dat haar producten in het bedrijfsgebouw verkoopt, vergen een andere beoordeling.

8.2.8. Externe adviezen

De volledige en ontvankelijke vergunningsaanvragen worden voor advies voorgelegd aan een aantal externe instellingen, zoals de brandweer, AWV en het [Comité voor Kleinhandel](#) (vanaf een netto handelsoppervlakte van 1.000 m²).

8.2.9. Intern advies binnen de gemeente of provincie

In de meeste steden en gemeenten en provincies zal de gemeentelijke (GOA) of provinciale (POA) omgevingsambtenaar bij de volledig- en ontvankelijkheidsverklaring van de vergunningsaanvraag een interne adviesvraag verspreiden naar andere diensten. Elke dienst geeft advies op de vergunningsaanvraag vanuit de eigen expertise: ruimtelijke ordening, wonen, lokale economie, natuur, enzovoort. De expertise met betrekking tot de kleinhandelsactiviteiten in een vergunningsaanvraag wordt uiteraard verleend binnen het kader van de IHB-doelstellingen en de geldende visie en ruimtelijke plannen en verordeningen.

De **verschillende adviezen worden gebundeld tot één ontwerpadvies** dat rekening houdt met de verschillende standpunten. Het is raadzaam een overleg te organiseren met alle betrokken diensten – zeker indien er tegenstrijdigheden zijn tussen de verschillende adviezen – om zo te **werken naar een consensus**.

8.2.10. Verslag van de omgevingsambtenaar

De gemeentelijke of provinciale omgevingsambtenaar maakt voor elke beslissing over een vergunningsaanvraag een verslag op dat deel uitmaakt van het vergunningsdossier, als het dossier niet aan de omgevingsvergunningscommissie moest worden voorgelegd. Het verslag toetst de aanvraag aan de beoordelingsgronden zoals omschreven in artikel 13 van het decreet IHB. Het verslag bevat een **voorstel tot beslissing**, al dan niet met beperkingen (een gedeeltelijke vergunning) en/of voorwaarden. **De omgevingsambtenaar is niet verplicht om het advies van het [Comité voor Kleinhandel](#) te volgen, maar eventuele afwijkingen moeten gemotiveerd worden.**

Het verslag van de omgevingsambtenaar wordt **minimaal tien dagen voor het verlopen van de beslissingstermijn** afgerond. Bij het ontbreken van een verslag van de gemeentelijke omgevingsambtenaar binnen deze termijn is het **college van burgemeester en schepenen bevoegd om een beslissing te nemen zonder verslag**. Enkel de gemeentelijke omgevingsambtenaar is bevoegd voor de ondertekening van dit verslag, ook indien het enkel een aanvraag voor kleinhandelsactiviteiten betreft. Voor de andere stappen binnen dit proces kan iemand anders van de gemeentelijke administratie gemachtigd worden.

Tijdens de procedure is het toegelaten aanvullingen toe te voegen aan het dossier. Aan het voorwerp van de aanvraag en het plan kunnen wijzigingen worden aangebracht als aan volgende voorwaarden is voldaan:

- De wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;
- De wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen;
- Voor aanvragen die vallen onder de vereenvoudigde procedure mogen de wijzigingen niet tot gevolg hebben dat een openbaar onderzoek over de gewijzigde aanvraag dient georganiseerd te worden. Als de aanvraag de gewone procedure volgt, kan er bij bepaalde wijzigingen wel een tweede openbaar onderzoek georganiseerd worden.

8.2.11. Beslissing

Het college van burgemeester en schepenen neemt een beslissing met betrekking tot de aanvraag voor het verkrijgen van een kleinhandelsvergunning. **Mits motivatie kan de beslissing afwijken van het voorstel van de gemeentelijke omgevingsambtenaar. De verzwaarde motiveringsplicht geldt eveneens wanneer de beslissing afwijkt van andere interne en externe adviezen, en zelfs van beslissingen in gelijkaardige vergunningsaanvragen.** De Raad voor Vergunningsbetwistingen spreekt in geval van afwijkingen van een ‘niet-evidente beslissing’ waarvoor een verzwaarde motivatie nodig is (arrest [A.2223.1058](#) van 6 juli 2023).

Op de website van het [omgevingsloket](#) zijn sjablonen te vinden van brieven voor een volledig- en ontvankelijkheidsbeslissing, vergunningsverlening en vergunningsweigering. Wie zelf sjablonen wil opstellen kan bij [Audit Vlaanderen](#) terecht voor enkele tips. **Wat betreft de kleinhandelsactiviteiten moet een positieve beslissing minstens onderstaande zaken vermelden. Elke vergunningsverlening waarin deze punten ontbreken is ongeldig.**

- De totale vergunde netto handelsoppervlakte van het kleinhandelsbedrijf en/of het handelsgeheel;
- De vergunde netto handelsoppervlakte per kleinhandelscategorie, op niveau van het kleinhandelsbedrijf en/of handelsgeheel;
- Indien het een handelsgeheel betreft, ook de vergunde netto handelsoppervlakte per unit;
- Eventuele beperkingen wat betreft de netto handelsoppervlakte en/of de kleinhandelscategorieën;

- Eventuele voorwaarden (over de bouwhoogte, bouwlagen, ontsluiting, aantal parkeerplaatsen, enzovoort);
- Het decreet IHB als rechtsgrond.

Een **voorwaardelijke vergunningsverlening** moet voldoen aan enkele algemene principes die consistent toegepast dienen te worden. Ze worden uitvoerig behandeld in de [Handleiding lasten en voorwaarden bij een omgevingsvergunning](#) van het Departement Omgeving. Samengevat komen ze hierop neer:

- De **aanvraag mag niet essentieel gewijzigd worden** door de opgelegde voorwaarde(n);
- De voorwaarde moet voldoende **precies** zijn en **redelijk** in verhouding tot het vergund project (proportionaliteit);
- De voorwaarde mag **niet afhankelijk zijn van een bijkomende beoordeling** door de overheid;
- De aanvrager moet de voorwaarde(n) **zelf kunnen realiseren** en hiervoor niet afhankelijk van derden;
- Er mag geen sprake zijn van een **vermomde economische eis**.

Wanneer de vereenvoudigde procedure gevolgd wordt neemt het college van burgemeester en schepenen een beslissing over de vergunningsaanvraag binnen een termijn van 60 dagen. Wanneer de gewone vergunningsprocedure wordt gevolgd, neemt het college een beslissing binnen een termijn van:

- 105 dagen als geen advies van de omgevingsvergunningscommissie vereist is, zoals kan voorkomen bij gecombineerde aanvragen;
- 120 dagen als een advies van de omgevingsvergunningscommissie vereist is, zoals steeds het geval is voor projecten met een netto handelsoppervlakte groter dan 20.000 m².

Deze beslissingstermijnen worden eenmalig met 60 dagen verlengd wanneer:

- Een tweede openbaar onderzoek georganiseerd wordt als gevolg van een gewijzigde vergunningsaanvraag;
- Onregelmatigheden werden vastgesteld en het openbaar onderzoek of het advies van de omgevingsvergunningscommissie opnieuw wordt georganiseerd via de administratieve lus;
- De vergunningsaanvraag wegens werken omvat waarvoor de gemeenteraad bevoegd is.

De termijnen starten de dag volgend op de datum dat de vergunningsaanvraag volledig en ontvankelijk wordt verklaard. Zonder volledig- en ontvankelijkheidsverklaring starten de termijnen op de dertigste dag na de indieningsdatum van de vergunningsaanvraag.

Indien er geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde termijn wordt de kleinhandelsvergunning stilzwijgend geweigerd.

Bovenstaande beslissingstermijnen kunnen nog wijzigen wanneer de ontvankelijkheidsmodaliteiten aangepast worden en de [gewone en vereenvoudigde procedure vervangen worden door de modulaire omgevingsvergunningsprocedure](#).

De kleinhandelsvergunning wordt verleend voor een combinatie van één of meerdere categorieën van kleinhandel (een bepaald assortiment) op een welbepaalde locatie. **De vergunning kan dus niet meegenomen worden door de uitbater van een handelszaak naar een andere locatie.** Als een handelaar zich vestigt in een pand waar al een vergunning verleend werd, kan deze handelszaak zonder nieuwe vergunning van start gaan voor zover de aanwezige vergunning de activiteiten en het aangeboden assortiment van de exploitant voldoende dekt (als er geen sprake is van een [belangrijke wijziging van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten](#)).

8.2.12. Bekendmaking

Elke beslissing over een kleinhandelsvergunning moet bekend gemaakt worden, ongeacht de gemeente dan wel de provincie of Vlaanderen bevoegd is. De bekendmakingsplicht geldt zowel voor een uitdrukkelijke als een stilzwijgende (negatieve) beslissing.

De beslissing wordt bekendgemaakt aan:

- De **aanvrager** van de vergunning, die de regelgeving en de bepalingen van de vergunning moet naleven;
- De **samenleving**: de burger heeft verwachtingen en eisen zoals de bereikbaarheid, de verblijfskwaliteit en de kwaliteit van het winkelaanbod, maar ook over de woonkwaliteit in de onmiddellijke omgeving en de impact van het project daarop, zoals meer verkeer, een hogere parkeerdruk, lawaai- en geurhinder, enzovoort;
- De **adviesinstanties**.

De stad of gemeente maakt de beslissing uiterlijk 10 dagen na de beslissingsdatum (of de datum waarop de beslissingstermijn is verstreken) bekend via:

- Een publicatie op een daartoe voorziene en opvallende plaats op de eigen website, met minimale vermelding van:
 - De vergunningsplicht waarop de aanvraag betrekking heeft;
 - De locatie;
 - De naam van de aanvrager of exploitant (indien de aanvraag werd ondertekend door een natuurlijke persoon namens een rechtspersoon, wordt enkel de rechtspersoon vermeld);
 - De bevoegde overheid;
 - De plaats waar de beslissing ter inzage ligt;
 - De mogelijkheid en modaliteiten om beroep in te dienen tegen de genomen beslissing;
- Een individuele kennisgeving aan de aanvrager en de verschillende adviesinstanties via het omgevingsloket;
- Een digitale of analoge terinzagelegging van de aanvraag, beslissing en adviezen gedurende 30 dagen in het gemeentehuis.

Ook voor bekendmakingen biedt het [omgevingsloket](#) sjablonen aan. Voor tips en een goede praktijk kan men opnieuw terecht bij [Audit Vlaanderen](#).

Alle beslissingen met betrekking tot omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten moeten via het omgevingsloket aan VLAIO betekend worden, ook voor aanvragen waarvoor VLAIO geen advies heeft verleend of onbevoegd was (netto handelsoppervlakte kleiner dan 1.000 m²).

De aanvrager moet uiterlijk 10 dagen na ontvangst van de beslissing een affiche aanplakken gedurende een periode van 30 dagen. De vergunningsaanvrager moet de gemeente op de hoogte brengen op de startdatum van de aanplakking en verklaren dat de affiche conform werd aangeplakt en zal aangeplakt blijven gedurende een periode van 30 dagen. De weigering van een vergunningsaanvraag binnen de vereenvoudigde procedure moet niet aangeplakt worden. Deze modaliteiten kunnen nog wijzigen wanneer de [gewone en vereenvoudigde procedure vervangen worden door de modulaire omgevingsvergunningsprocedure](#).

8.2.13. Beroep

De aanvrager van de vergunning of iedere andere belanghebbende kan beroep aantekenen tegen de vergunningsbeslissing. Het beroep moet ingediend worden **binnen een termijn van 30 dagen** die ingaat:

- De dag na de datum van de betekening van de bestreden beslissing voor die personen of instanties aan wie de beslissing betekend wordt;
- De dag na het verstrijken van de beslissingstermijn als de omgevingsvergunning in eerste administratieve aanleg stilzwijgend geweigerd wordt;
- De dag na de aanplakking van de bestreden beslissing in de overige gevallen.

Het beroep **in eerste aanleg** wordt **ingediend bij een hogere administratie**: de provincie voor beslissingen van een stad of gemeente, en de Vlaamse Regering voor vergunningsbeslissingen van een provincie. Tegen de beslissing in beroep van de provincie of Vlaamse Regering kan nog een beroep in laatste aanleg aangetekend worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Tegen beslissingen van de Vlaamse Regering is alleen een beroep **in laatste aanleg bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen** mogelijk. Een beroep in laatste aanleg moet ingediend worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen binnen 45 dagen na de betekening, aanplakking of stilzwijgende beslissing.

Een administratief beroep bij de hogere overheid heeft een schorsende werking. Het indienen van het administratief beroep schorst dus de mogelijkheid tot uitvoering van de omgevingsvergunning. Dit is niet automatisch het geval wanneer een vergunning in laatste aanleg wordt bestreden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Tegen de arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan een **cassatieberoep ingesteld worden bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State**. Een cassatieberoep heeft **geen schorsende werking**. De uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen zal tussen de partijen dus blijven gelden zolang de Raad van State zich niet heeft uitgesproken.

8.2.14. Handhaving

De vergunningsaanvrager moet de bepalingen zoals opgenomen in de vergunning naleven. De overheid zal erop toezien dat de regelgeving en vergunningen daadwerkelijk worden nageleefd. **Ieder individu kan een vermoeden van overtreding signaleren bij de gemeente.** Een toezichthouder van de bevoegde politiezone, gemeente of intercommunale zal op basis van dit signaal een **controle uitvoeren** en een eventueel vastgestelde **overtreding signaleren aan de daartoe aangestelde ambtenaar op Vlaams niveau**. De Vlaamse ambtenaar kan overgaan tot het nemen van maatregelen of opleggen van sancties. Ook preventieve controles door een toezichthouder van de bevoegde politiezone, gemeente of intercommunale zijn mogelijk.

In 2023 is het **Vlaams Handhavingsplatform** van start gegaan. Het handhavingsproces zal daardoor in toenemende mate digitaal verlopen.

8.2.15. Vervalregeling

Een verleende vergunning voor kleinhandelsactiviteiten geldt voor onbepaalde tijd met een **vervaltermijn van 5 jaar**. Dat betekent dat de vergunning vervalt wanneer ze niet binnen de 5 jaar uitgevoerd wordt, of wanneer er in een vergund handelspand gedurende 5 jaar geen kleinhandelsactiviteiten plaatsvinden.

Voor deels uitgevoerde vergunningen geldt de **gedeeltelijke vervalregeling waarbij enkel het niet-uitgevoerde gedeelte van de vergunning vervalt**. Dit geldt ook wanneer er sprake is van verschillende vergunde kleinhandelscategorieën: als een bepaalde categorie gedurende minstens 5 jaar in het aanbod ontbreekt, vervalt de vergunning voor die specifieke categorie en de overeenkomstige netto handelsoppervlakte.

De vervaltermijn wordt **geschorst** zolang er bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen een beroep loopt tot vernietiging van vergunningen, machtigingen of toelatingen benodigd voor het project.

De vervaltermijn van 5 jaar is **ook van toepassing op de oude en historische vergunningen** die op 1 augustus 2018 niet vervallen waren op basis van de oude wetgeving. Dit impliceert dat alle niet-uitgevoerde historische vergunningen sinds 1 augustus 2023 zijn vervallen, tenzij er nog een beroepsprocedure lopende is bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Een machtiging of vergunning verviel bij niet-uitvoering 2 jaar na de afgifte onder de wet van 29 juni 1975, en na 4 jaar onder de wet van 13 augustus 2004.

De vervaltermijn van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten verschilt van die van de **omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, die reeds na een niet-uitvoering van 2 jaar vervalt**. In het geval van een vervallen stedenbouwkundige vergunning mag de aanvrager zich bij een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag beperken tot de stedenbouwkundige handelingen (voor zover de kleinhandelsvergunning nog niet vervallen is en de kleinhandelsactiviteiten grotendeels hetzelfde blijven).

8.3. Handelsgehelen in een vergunningsaanvraag

8.3.1. Handelsgehelen die vergund waren op basis van de vorige definitie

Handelsgehelen die vergund waren op basis van de oude definitie, maar die niet meer voldoen aan de criteria van de nieuwe definitie, worden niet meer beschouwd als een handelsgeheel. **Dit betekent niet dat de betrokken handelsvestigingen of (al dan niet verkleinde) handelsgehelen een nieuwe omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten moeten aanvragen om zich in regel te stellen.** Dat gebeurt pas bij een vergunningsplichtige wijziging van de kleinhandelsactiviteiten waarbij er geval per geval zal gekeken moeten worden naar de vroegere situatie.

Voor sites met verschillende gebouwen die onder de vroegere definitie als één handelsgeheel vergund werden, maar nu uit elkaar vallen in verschillende handelsgehelen, raden we aan om, wanneer er zich een vergunningsplichtige wijziging voordoet, alle units en handelspanden die vroeger deel uitmaakten van het handelsgeheel in de aanvraag op te nemen. Hierdoor is er terug een duidelijk overzicht per handelsgeheel. Dit vermijdt discussies achteraf over de verdeling van de netto handelsoppervlakte per kleinhandelscategorie over de verschillende delen van het vroegere handelsgeheel. Het voorkomt ook dat er bij een vergunningsplichtige wijziging teveel netto handelsoppervlakte wordt vergund door de cumulatie van de bestaande vergunning voor het ruimere handelsgeheel zoals het vroeger gedefinieerd werd, met de nieuwe vergunning voor het deel ervan dat nu op zichzelf een handelsgeheel vormt.

Een vergunningsaanvraag voor elk handelsgeheel op een site zou geen probleem mogen zijn wanneer het vroegere handelsgeheel in handen is van één eigenaar. **Voor sites met een heterogenere eigendomsstructuur is er afstemming met de andere eigenaars en uitbaters vereist.** Ter voorbereiding moet uitgeklaard worden welke delen nog als handelsgeheel moeten beschouwd worden en dus samen vergunningsplichtig blijven. Daarvoor kijk je naar:

- De inplanting: zijn de **gebouwen aaneensluitend**?
- De historiek van de stedenbouwkundige vergunningen: welke delen maakten samen deel uit van **één stedenbouwkundige vergunning** of omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen?

Om alle delen van een voormalig handelsgeheel in een aanvraag in het omgevingsloket te verwerken, zal de aanvrager **voor elk apart handelsgeheel of handelspand een kleinhandelsactiviteit** moeten aanmaken. Per kleinhandelsactiviteit moeten de gegevens van bijlage W1 in het loket zelf ingevoerd worden, en wordt er een inrichtingsplan van het gebouw (dus niet van de hele site) opgeladen. De andere verplichte bijlagen – het mobiliteitsplan kleinhandel voor de gehele site, de toelichtingsnota kleinhandel en de mobilitiestoets of MOBER – moeten enkel opgeladen worden bij de kleinhandelsactiviteiten waar vergunningsplichtige

wijzigingen zijn. Bij kleinhandelsactiviteiten waarvoor ook een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is, volstaat het om een document op te laden waarin enkel een verwijzing staat naar de betreffende documenten die elders al opgeladen werden.

De aanvrager moet wel opletten dat de **som van de ingevoerde netto handelsoppervlaktes per kleinhandelsactiviteit overeenkomt met de totale netto handelsoppervlakte van het destijds vergunde handelsgeheel**, eventueel vermeerderd met een [al dan niet vergunningsplichtige uitbreiding](#). Ook de netto handelsoppervlakte per kleinhandelscategorie moet min of meer overeenkomen, rekening houdend met de [niet-vergunningsplichtige marge van 10% of 300 meter](#) toegepast op het gebouw (en dus niet op het vroegere handelsgeheel).

Om bovenstaande te duiden nemen we een fictief voorbeeld van een voormalig handelsgeheel dat in 2019 werd vergund voor een totale netto handelsoppervlakte van 8.000 m². De site bestaat uit 3 aparte gebouwen met een gedeelde, bovengrondse parking.

Fictief voorbeeld van een handelsgeheel dat door de nieuwe definitie wordt opgesplitst				
Verdeling over gebouwen en categorieën	Voeding	Persoonsuitrusting	Overige goederen	Totaal
Gebouw 1	0 m²	300 m²	1.900 m²	2.200 m²
Speelgoedwinkel 1	0 m ²	300 m ²	700 m ²	1.000 m ²
Matrassenwinkel	0 m ²	0 m ²	1.200 m ²	1.200 m ²
Gebouw 2	0 m²	1.750 m²	2.150 m²	3.900 m²
Kledingwinkel	0 m ²	1.000 m ²	0 m ²	1.000 m ²
Sportwinkel	0 m ²	750 m ²	750 m ²	1.500 m ²
Boekenwinkel	0 m ²	0 m ²	500 m ²	500 m ²
Keukenwinkel	0 m ²	0 m ²	900 m ²	900 m ²
Gebouw 3	1.000 m²	0 m²	100 m²	1.100 m²
Supermarkt 1	1.000 m ²	0 m ²	100 m ²	1.100 m ²
Voormalig handelsgeheel	1.000 m²	2.050 m²	4.150 m²	7.200 m²

In gebouw 1 maakt speelgoedwinkel 1 plaats voor een filiaal van speelgoedwinkel 2, dat alleen overige goederen en geen persoonsuitrusting zal aanbieden. Terzelfdertijd verhuist supermarkt 1 naar een andere locatie. Het pand wordt ingenomen door een filiaal van supermarkt 2, dat het aanbod strikt beperkt tot voeding en dus geen overige goederen zal verkopen. We maken voor de eenvoud abstractie van de nieuwe kleinhandelscategorieën.

Onder de oude definitie van een handelsgeheel zou het om niet-vergunningsplichtige wijzigingen gaan, want de categoriewijzigingen door de komst van zowel speelgoedwinkel 2 als supermarkt 2 blijven onder de [oppervlaktedrempels van de vergunningsplicht](#), die voor een handelsgeheel van 7.200 m² per definitie 300 m² bedraagt: de toename van 300 m² voor overige goederen door de komst van speelgoedwinkel 2 is net niet vergunningsplichtig, terwijl de toename van 100 m² voor voeding door de komst van supermarkt 2 ruim onder de drempel blijft.

Onder de nieuwe definitie is er geen sprake meer van een handelsgeheel, maar van een cluster met 2 kleinere handelsgehelen (gebouwen 1 en 2) en een kleinhandelsbedrijf (gebouw 3). De categoriewijzigingen worden nu bekeken op een kleiner niveau: 2.200 m² voor gebouw 1 (maximaal 220 m² zonder vergunning), 3.900 m² voor gebouw 2 (maximaal 390 m² zonder vergunning) en 1.100 m² voor gebouw 3 (maximaal 110 m² zonder vergunning). Voor de categoriewijziging door de komst van supermarkt 2 verandert er niets: die blijft onder de oppervlakedrempel en is dus niet vergunningsplichtig. Voor de categoriewijziging van speelgoedwinkel 2 zal echter wel een vergunningsaanvraag ingediend moeten worden, omdat die nu 13,64% bedraagt van de totale vergunde netto handelsoppervlakte van gebouw 1.

De uitbater van de site wil van de vergunningsaanvraag voor speelgoedwinkel 2 gebruik maken om de netto handelsoppervlaktes voor alle handelsgehelen en het kleinhandelsbedrijf vast te leggen. In zijn aanvraag creëert hij drie kleinhandelsactiviteiten (drie keer bijlage W1): handelsgeheel 'gebouw 1', handelsgeheel 'gebouw 2' en kleinhandelsbedrijf 'gebouw 3'. In het W1-blok voert hij de oppervlaktes per categorie in, en in de toelichtingsnota kleinhandel wordt een nieuw overzicht van de gehele site opgenomen. In realiteit zal de opgesplitste categorie 'overige goederen' nog verdeeld moeten worden onder de nieuwe kleinhandelscategorieën.

Fictief voorbeeld van een handelsgeheel dat door de nieuwe definitie wordt opgesplitst				
Verdeling over gebouwen en categorieën	Voeding	Persoonsuitrusting	Overige goederen	Totaal
Gebouw 1	0 m²	0 m²	2.200 m²	2.200 m²
Speelgoedwinkel 2	0 m ²	0 m ²	1.000 m ²	1.000 m ²
Matrassenwinkel	0 m ²	0 m ²	1.200 m ²	1.200 m ²
Gebouw 2	0 m²	1.750 m²	2.150 m²	3.900 m²
Kledingwinkel	0 m ²	1.000 m ²	0 m ²	1.000 m ²
Sportwinkel	0 m ²	750 m ²	750 m ²	1.500 m ²
Boekenwinkel	0 m ²	0 m ²	500 m ²	500 m ²
Keukenwinkel	0 m ²	0 m ²	900 m ²	900 m ²
Gebouw 3	1.100 m²	0 m²	0 m²	1.100 m²
Supermarkt 2	1.100 m ²	0 m ²	0 m ²	1.100 m ²
Voormalig handelsgeheel	1.100 m²	1.750 m²	4.350 m²	7.200 m²

Voor de vroegere handelsgehelen die ook onder de nieuwe definitie vallen, verandert er niets: zij worden nog steeds beschouwd als een handelsgeheel.

8.3.2. Gevolgen van de nieuwe definitie

1. NIEUWE PROJECTEN

Op zich verandert er weinig wat betreft de aanvraag in het [omgevingsloket](#). Projecten met kleinhandel in meerdere open bebouwingen in één stedenbouwkundige aanvraag, zullen in het loket meerdere kleinhandelsactiviteiten moeten aanmaken. Het is dus niet de bedoeling om voor elk gebouw een omgevingsvergunningsaanvraag in te dienen, maar om **per gebouw één stedenbouwkundige handeling** en (voor zover er winkels gevestigd worden) **één kleinhandelsactiviteit** te creëren in dezelfde **vergunningsaanvraag**. Gefaseerde projecten zijn natuurlijk altijd mogelijk zolang er maar een visie (masterplan) of bestemmingsplan (BPA of RUP) voor de site is opgemaakt. **Zonder visie of plan is een grondige beoordeling van het totaalproject onmogelijk.**

De vergunningverlenende overheid moet daarom waakzaam zijn voor een ‘salamipolitiek’ waarbij de **projectontwikkeling in schijfjes** verloopt en meerdere vergunningsaanvragen worden ingediend, om op die manier buiten de definitie van een handelsgeheel te vallen of de **vergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten te ontlopen**.

Zowel de aanvrager als de bevoegde overheid moeten **nakijken of elk handelsgeheel en handelspand op de site daadwerkelijk vergunningsplichtig is**. Gebouwen die de drempel van 400 m² netto handelsoppervlakte niet overschrijden, worden in de vergunningsaanvraag uit de kleinhandelsactiviteiten gehouden. Dit is belangrijk met het oog op de toepassing van de vergunningsplicht. Een project waarbij 2

handelsgehelen worden opgetrokken die elk een netto handelsoppervlakte van 350 m² hebben, zal ondanks de creatie van 700 m² niet vergunningsplichtig zijn wat betreft de kleinhandelsactiviteiten. Ook hier is dan ook **waakzaamheid geboden voor het opzettelijk ontwijken van de vergunningsplicht**, zeker inzake projecten met een mogelijk grote impact.

Merk wel op dat de **gegevens van de gebouwen die uit de aanvraag voor kleinhandelsactiviteiten vallen best mee opgenomen worden in de [MOBER of mobiliteitstoets](#)**, met inbegrip van het mobiliteitsplan, op het niveau van de gehele site. Dit zal sowieso vereist zijn als er voor de site een masterplan of RUP is opgemaakt, maar ook wanneer er een gedeeld ruimtegebruik is zoals een gezamenlijke parking of inrit. **Ook zonder gedeelde voorzieningen wordt er best een globaal beeld geschetst van de volledige site.** Idealiter leggen de bevoegde overheid en adviesinstanties dit soort gedeelde voorzieningen natuurlijk op in kader van een ordelijke mobiliteitsafwikkeling en ruimtelijk efficiënte inrichting.

2. WIJZIGINGEN

Voor wijzigingen volstaat het vanaf nu om de aanvraag in principe te beperken tot het gebouw waarvan de unit deel uitmaakt. Ook hier geldt dat alleen gebouwen met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m² deel kunnen uitmaken van de aanvraag.

Omdat er voor de site doorgaans al een [MER, MOBER of mobiliteitstoets](#) werd opgemaakt, kan daarop teruggevallen worden voor zover de wijzigingen beperkt zijn in omvang. De mobiliteitstoets – op niveau van de volledige site – kan snel aangepast worden aan de nieuwe situatie. Voor de MER of MOBER volstaat een addendum waarin de impact van de wijziging op de conclusies kort toegelicht wordt. **Het is aan de bevoegde overheid om te bepalen of de wijziging beperkt is in omvang.** Dit zal voor elk project anders zijn. Voorbeelden zijn een kleine uitbreiding of een categoriewijziging doordat enkele units een nieuwe invulling krijgen.

Zoals [hierboven](#) reeds toegelicht wordt dit principe best opzijgeschoven wanneer een handelsgeheel, dat door de nieuwe definitie is ‘opgesplitst’, te maken krijgt met een eerste vergunningsplichtige wijziging sinds de invoering van de nieuwe definitie. Zo kan de verdeling van de vergunde kleinhandelscategorieën over de verschillende gebouwen op de site meteen uitgeklaard worden.

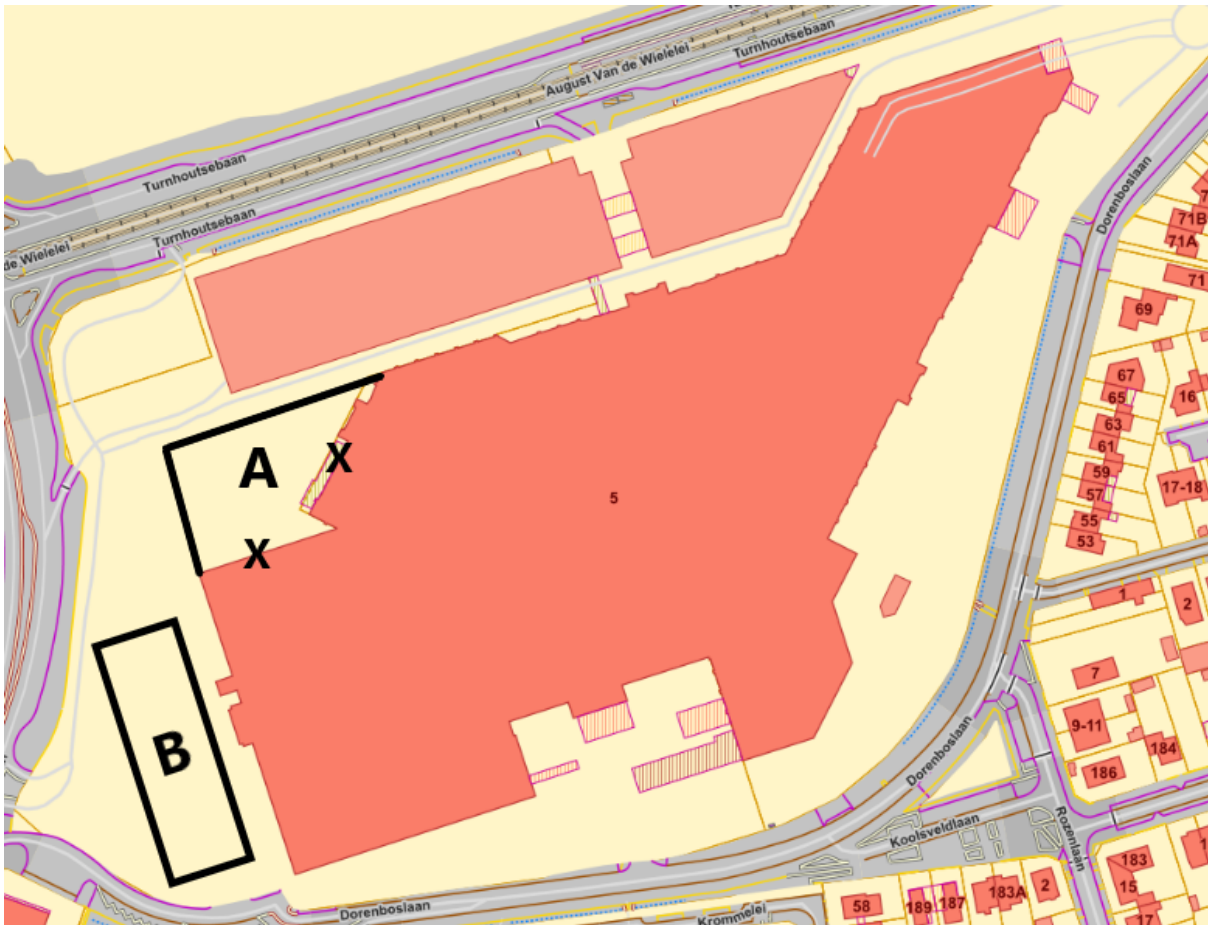
8.3.3. Fictieve cases met handelsgehelen

1. WIJNEGEM SHOP EAT ENJOY

Ook volgens de nieuwe definitie is dit een handelsgeheel: één gebouw met alle winkels onder één dak. Bij latere uitbreidingen en aanpassingen hadden de vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen dan ook betrekking op het gehele gebouw.

In **project A** wordt het gebouw uitgebreid om meer winkelunits aan te kunnen bieden. De bestaande buitenmuren worden vervangen door binnenmuren en passages voor de klanten. De stedenbouwkundige handelingen hebben dus betrekking op het gehele gebouw. Het gebouw vormt bijgevolg nog steeds een (uitgebreid) handelsgeheel.

In **project B** komt er naast het gebouw een nieuwe, niet-aanpalende constructie om meer winkelunits aan te kunnen bieden. De stedenbouwkundige handelingen zijn beperkt tot het nieuwe gebouw, dat dus een handelsgeheel op zichzelf vormt. De kleinhandelsactiviteiten van het oudere hoofdgebouw moeten dan ook niet opgenomen worden in de vergunningsaanvraag. De gedeelde voorzieningen, met name de parkeerplaatsen, zullen blijken uit de nieuwe of aangepaste MER of MOBER.

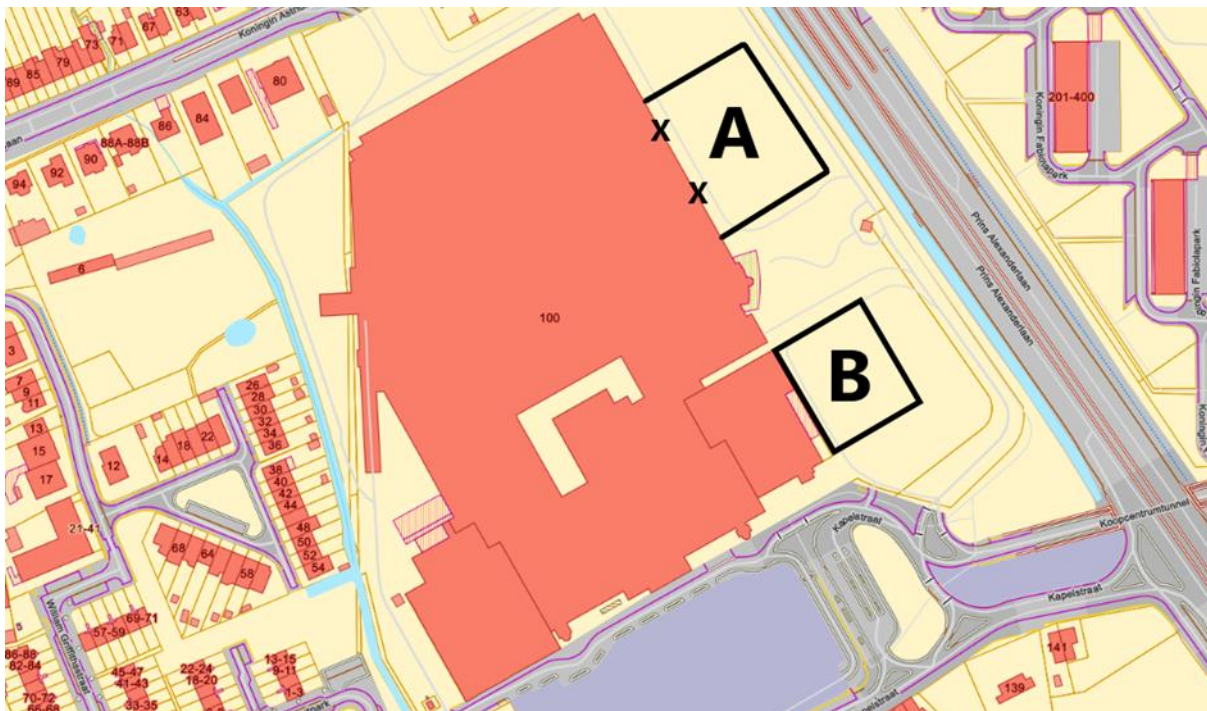


2. WAASLAND SHOPPING

Ook volgens de nieuwe definitie is dit een handelsgeheel: alle winkels onder één dak. De gebouwen van Inno en Delhaize (links en rechts van het hoofdgebouw) zijn gelegen op andere percelen maar toegankelijk vanuit het hoofdgebouw en hebben dezelfde gevelbekleding. Bij latere uitbreidingen hadden de vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen dan ook betrekking op het gehele gebouw.

In **project A** wordt het gebouw uitgebreid om meer winkelunits aan te kunnen bieden. De bestaande buitenmuren worden vervangen door binnenmuren en passages voor de klanten. De stedenbouwkundige handelingen hebben dus betrekking op het gehele gebouw. Het gebouw vormt bijgevolg nog steeds een (uitgebreid) handelsgeheel.

In **project B** bouwt de uitbater van het handelsgeheel een nieuw handelspand naast de Delhaize, dat verhuurd wordt aan een keten van tuinwinkels. De nieuwbouw is aaneensluitend maar vormt een apart gebouw. De stedenbouwkundige handelingen zijn dus beperkt tot het nieuwe gebouw. Het tuincentrum maakt daardoor geen deel uit van het handelsgeheel, ondanks het feit dat de nieuwbouw deel uitmaakt van de site en dezelfde eigenaar heeft. De kleinhandelsactiviteiten van Waasland Shopping moeten dan ook niet opgenomen worden in de vergunningsaanvraag. De gedeelde voorzieningen, met name de parkeerplaatsen, zullen blijken uit de nieuwe of aangepaste MER of MOBER.



3. SHOPPING PARK OLEN

Volgens de nieuwe definitie is dit geen handelsgeheel meer, maar een cluster van handelsgehelen: de site bestaat uit verschillende, niet-aanpalende gebouwen. Ervan uitgaande dat elk gebouw op de site gebouwd werd op basis van één omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, vormen de handelszaken per gebouw een handelsgeheel.

In **project A** worden de twee units samengevoegd tot één unit, die bovendien nog eens uitgebreid wordt, om er een supermarkt te kunnen huisvesten. De stedenbouwkundige handelingen zijn van toepassing op zowel de bestaande units als de uitbreiding. Het handelsgeheel zoals het was houdt op te bestaan en in de plaats daarvan komt een kleinhandelsbedrijf. De vergunningsaanvraag omvat samenvoegen, uitbreiden van de netto handelsoppervlakte en een belangrijke categoriewijziging, maar de kleinhandelsactiviteiten van de andere handelsgehelen in de cluster maken er geen deel van uit. De gedeelde voorzieningen, met name de parkeerplaatsen, zullen blijken uit de nieuwe of aangepaste MER of MOBER.

In **project B** komt er een nieuwe, aanpalende unit. De stedenbouwkundige handelingen hebben betrekking op zowel de nieuwe en de aanpalende unit, waar de zijgevel en de dakconstructie aangepast moeten worden, en daardoor dus ook op het handelsgeheel. Het project creëert bijgevolg een uitbreiding van het handelsgeheel. Alle kleinhandelsactiviteiten van het handelsgeheel worden opgenomen in de aanvraag.

Indien blijkt dat de netto handelsoppervlakte van het handelsgeheel in project B met minder dan 20% of 300 m² toeneemt ten opzichte van de vergunde netto handelsoppervlakte, zal de aanvraag in het beste geval beperkt zijn tot een belangrijke categoriewijziging. Als ook de categoriewijziging onder de lat van 10% of 300 m² blijft ten opzichte van de vergunde situatie is een omgevingsvergunningsaanvraag voor kleinhandelsactiviteiten zelfs niet meer nodig.

Indien de stedenbouwkundige handelingen van project B beperkt zijn tot de nieuwbouw, zou er geen sprake zijn van een uitbreiding van het handelsgeheel, maar van een nieuw kleinhandelsbedrijf aanpalend aan een bestaand handelsgeheel. De vergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten geldt overigens pas als het nieuwe kleinhandelsbedrijf een netto handelsoppervlakte heeft van minstens 400 m².

De gedeelde voorzieningen, met name de parkeerplaatsen, zullen blijken uit de nieuwe of aangepaste MER of MOBER.



4. T-FORUM

Volgens de nieuwe definitie is T-Forum geen handelsgeheel meer, maar een cluster van handelsgehelen: weliswaar één huisnummer en mogelijk zelfs één stedenbouwkundige vergunning, maar de site bestaat uit verschillende, niet-aanpalende gebouwen. Ervan uitgaande dat elk gebouw op de site gebouwd werd op basis van één omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, of dat eventuele latere vergunningsplichtige aanpassingen telkens betrekking hadden op de volledige gebouwen, vormen de handelszaken per gebouw een handelsgeheel.

In **project A** worden twee handelsgehelen in de cluster met elkaar verbonden via een nieuwgebouwde unit. De stedenbouwkundige handelingen hebben betrekking op zowel de nieuwe en de aanpalende units, waar de zijgevels en de dakconstructies aangepast moeten worden, en daardoor dus ook op de aanpalende handelsgehelen. Het project voegt bijgevolg twee handelsgehelen samen en breidt de netto handelsoppervlakte uit. Alle kleinhandelsactiviteiten van de twee betrokken handelsgehelen en de nieuwe unit worden opgenomen in de aanvraag.

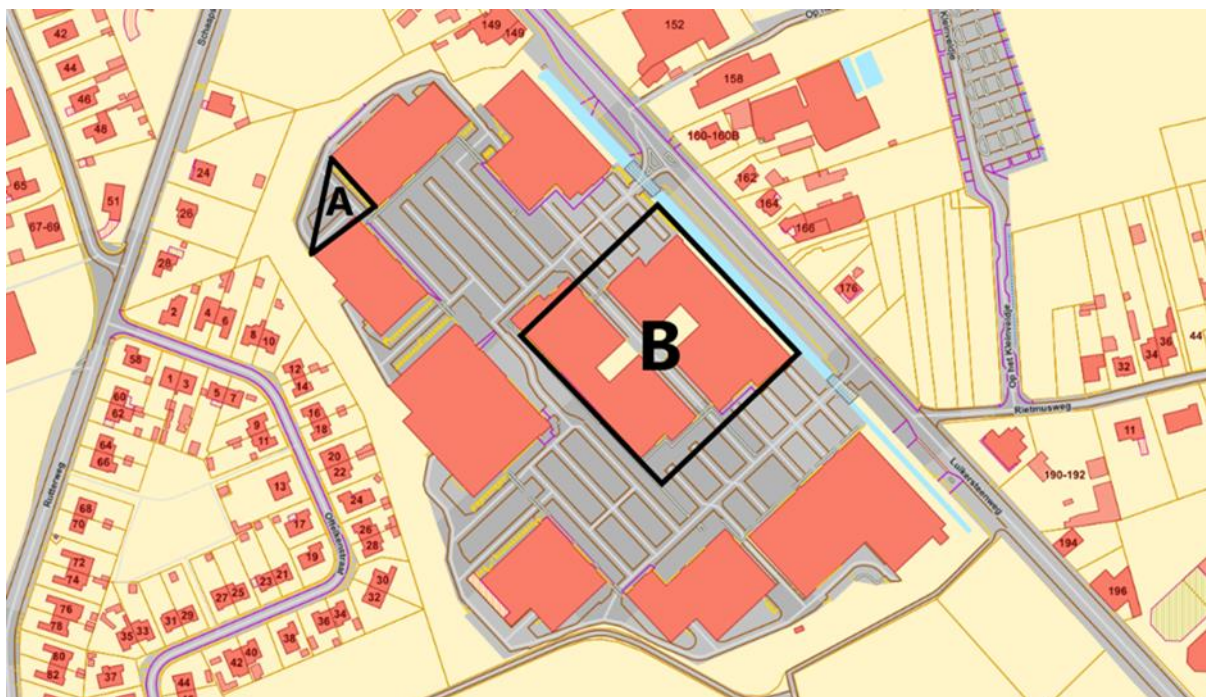
Indien de stedenbouwkundige handelingen van project A beperkt zijn tot de nieuwbouw, zou er geen sprake zijn van een samenvoeging van twee handelsgehelen, maar van een nieuw kleinhandelsbedrijf aanpalend aan twee bestaande handelsgehelen. Zelfs als alle panden in bezit zijn van dezelfde eigenaar.

De gedeelde voorzieningen, met name de parkeerplaatsen, zullen blijken uit de nieuwe of aangepaste MER of MOBER.

In **project B** worden twee oudere gebouwen gesloopt ten voordele van een groter en moderner gebouw. De twee handelsgehlen die er vroeger stonden worden vervangen door één handelsgeheel. Alle kleinhandelsactiviteiten van de twee te vervangen handelsgehlen worden opgenomen in de aanvraag.

Indien blijkt dat de netto handelsoppervlakte van het nieuwe handelsgeheel in project B met minder dan 20% of 300 m² toeneemt ten opzichte van de vergunde netto handelsoppervlakte van de twee oude handelsgehelen, zal de aanvraag beperkt zijn tot een belangrijke categoriewijziging. Als ook de categoriewijziging onder de lat van 10% of 300 m² blijft ten opzichte van de vergunde situatie – bijvoorbeeld omdat dezelfde handelszaken hun intrek nemen in het nieuwe gebouw en de toegenomen netto handelsoppervlakte netjes verdeeld wordt onder de al vergunde categorieën – is een omgevingsvergunningsaanvraag voor kleinhandelsactiviteiten zelfs niet meer nodig.

De gedeelde voorzieningen, met name de parkeerplaatsen, zullen blijken uit de nieuwe of aangepaste MER of MOBER.



8.4. Gemengde concepten in een vergunningsaanvraag

Met de wijziging van de definitie van een [kleinhandelsbedrijf](#) (2023) is er verduidelijkt dat **ook gemengde concepten met kleinhandel vergunningsplichtig** zijn wanneer de oppervlakte voor verkoop meer dan 400 m² bedraagt. Enkel de **publiek toegankelijke ruimtes waar goederen effectief verkocht of bekeken kunnen worden**, behoren tot de [netto handelsoppervlakte](#).

Vanuit IHB-perspectief zijn de kleinhandelsactiviteiten van een **gemengd concept altijd beperkt tot de nevenfunctie**. Ondernemingen die als **hoofdfunctie detailhandel** hebben, zoals een winkel met een horecagedeelte, **benaderen we als een gewoon kleinhandelsbedrijf en niet als een gemengd concept**. De toetsing van de nevenfunctie detailhandel aan de IHB-doelstellingen gebeurt steeds in relatie tot de activiteiten van de hoofdfunctie. Een vishandel gekoppeld aan een visrokerij kan toegelaten worden op een bedrijventerrein vanwege de hoofdfunctie, zelfs wanneer de nevenfunctie detailhandel slecht scoort op de IHB-doelstellingen.

De regelgeving verduidelijkt niet wanneer er sprake is van een hoofdfunctie, dan wel een nevenfunctie. **Mogelijke indicatoren zijn de ingenomen ruimte en de omzet**. In de stedenbouwkundige of verkavelingsvoorschriften kunnen hierover wel bepalingen zijn opgenomen. Een gangbare netto

handelsoppervlakte voor een productiebedrijf bedraagt **tussen de 10 en 30% van de totale vloeroppervlakte**.

Een vergunningsaanvraag kan op twee manieren betrekking hebben op een gemengd concept:

- Het project betreft een gemengd concept: vooral relevant wanneer de stedenbouwkundige voorschriften kleinhandelsactiviteiten uitsluiten, zoals op een bedrijventerrein;
- Het project betreft kleinhandelsactiviteiten op een locatie waar momenteel een gemengd concept gelegen is: vooral relevant wanneer de stedenbouwkundige voorschriften nieuwe of uitgebreide kleinhandelsactiviteiten uitsluiten.

8.4.1. Een vergunningsaanvraag voor een nieuw gemengd concept

Als de aanvraag betrekking heeft op een **locatie waar kleinhandel is toegelaten, of die reeds vergund is voor kleinhandelsactiviteiten, volstaat de toetsing aan de IHB-doelstellingen**. Gemengde concepten vestigen zich echter vaak op bedrijventerreinen, waar kleinhandel in principe uitgesloten is. De aanvrager zal dan moeten aantonen dat de **kleinhandelsactiviteiten als nevenfunctie detailhandel altijd ondergeschikt aan en verbonden met de hoofdfunctie** zullen zijn. Typische voorbeelden zijn meubelbedrijven (de hoofdfunctie is dan industrie en bedrijvigheid) en groothandelszaken in voeding of bouwmaterialen (industrie en bedrijvigheid). Ondernemingen met detailhandel als hoofdfunctie zijn zonevreed in bedrijventerreinen (tenzij de stedenbouwkundige voorschriften detailhandel wel toelaten als hoofdfunctie).

Een gelijkaardig geval zijn de tuinbouwbedrijven in agrarisch gebied, die vaak zijn uitgegroeid tot tuincentra met een aanzienlijke kleinhandelsoppervlakte. Zolang ze een groot deel van hun aanbod zelf telen, en dus de hoofdfunctie land- en tuinbouw in de ruime zin hebben, zijn ze niet zonevreed.

Een gebouw kan meerdere hoofdfuncties hebben, zoals wonen en detailhandel in appartementsgebouwen met een commerciële plint, maar in die gevallen is er meestal sprake van een onderverdeling in verschillende eenheden (en dus verschillende huis- of busnummers). In een gemengd concept vinden de **hoofd- en nevenactiviteiten doorgaans plaats op hetzelfde adres**.

Het is cruciaal om in de vergunningsbeslissing als voorwaarde op te nemen dat de kleinhandelsactiviteiten (nevenfunctie detailhandel) gekoppeld zijn aan de hoofdfunctie. Zonder deze voorwaarde is het moeilijk om achteraf – als het pand er staat of werd vernieuwd en de activiteiten opgestart zijn – nog te handhaven.

8.4.2. Een vergunningsaanvraag voor kleinhandelsactiviteiten op de locatie van een gemengd concept

Ook hier volstaat het in principe om de aanvraag af te toetsen aan de IHB-doelstellingen als de locatie kleinhandel toelaat of reeds vergund is voor kleinhandelsactiviteiten. In de stedenbouwkundige voorschriften of de vergunning moet het dan wel gaan om **kleinhandel als hoofdfunctie (detailhandel)**. Wanneer de stedenbouwkundige voorschriften nieuwe kleinhandel uitsluiten, zal de aanvrager moeten aantonen dat er op de locatie kleinhandelsactiviteiten plaatsvinden of hebben plaatsgevonden. Als er ook geen socio-economische vergunning of omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten is, moeten zowel de kleinhandelsactiviteiten als de **historische vergunning of de niet-vergunningsplichtigheid** aangetoond worden.

Niet-vervallen kleinhandelsactiviteiten die dateren van vóór de inwerkingtreding van de handelsvestigingswet van 29 juni 1975, gelden als historisch vergund. Kleinhandelsactiviteiten die sinds de invoering van de handelsvestigingswetgeving onder de toenmalige of huidige oppervlaktedrempels vielen of vallen, gelden dan weer als niet-vergunningsplichtig.

Als de bestaande en niet-vervallen kleinhandelsactiviteiten niet aangetoond kunnen worden, gaat het om **nieuwe kleinhandelsactiviteiten** en moet de **vergunning geweigerd** worden want strijdig met de stedenbouwkundige voorschriften. Dit is ook het geval wanneer duidelijk is dat er ten onrechte geen socio-economische vergunning of omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten werd aangevraagd. Dan is er sprake van een **regularisatie**, wat neerkomt op nieuwe kleinhandelsactiviteiten.

Ook wanneer de stedenbouwkundige voorschriften nieuwe kleinhandelsactiviteiten toelaten, kunnen er redenen zijn om de **vergunningsaanvrager de bestaande kleinhandelsactiviteiten te laten verduidelijken**. Er kan bijvoorbeeld ten onrechte van uitgegaan worden dat een vergunningsaanvraag voor kleinhandelsactiviteiten niet nodig is. Of er kan sprake zijn van een niet-aangevraagde categoriewijziging die door de stedenbouwkundige voorschriften uitgesloten is.

Een aandachtspunt bij dit soort vergunningsaanvragen is de **stedenbouwkundige functiewijziging**. Als de stedenbouwkundige voorschriften nieuwe kleinhandelsactiviteiten uitsluiten, moet het bestaande pand reeds de hoofdfunctie detailhandel hebben. Anders gaat het om een **niet-toegelaten functiewijziging** en moet de aanvraag geweigerd worden.

8.4.3. Fictieve cases met gemengde concepten

1. DRANKENGROOTHANDEL WORDT EEN SUPERMARKT

Een drankengroothandel verhuist naar een andere locatie. Het huidige pand met een handelsoppervlakte van 1.500 m² was sinds 1970 in gebruik voor groothandel. Een supermarkt wil zich in het gebouw vestigen, en veronderstelt dat er geen vergunningsplicht geldt omdat de groothandel ook particulieren toeliet op de volledige handelsoppervlakte en de vermeende kleinhandelsactiviteiten er al plaatsvonden vanaf 1970, en dus historisch vergund zijn (de eerste vestigingswet dateert van 1975). Het niet-voedingsaanbod neemt minder dan 10% van de handelsoppervlakte in en van een categoriewijziging lijkt dus ook geen sprake te zijn.

De locatiekeuze van de supermarkt kan om verschillende redenen problematisch zijn: het gebouw is slecht gelegen (bijvoorbeeld in de 2^e bouwlijn in een lint of op een perifere locatie), er wordt aanzienlijk meer verkeer gegeneerd op een reeds verzadigde steenweg, of de stedenbouwkundige voorschriften laten geen nieuwe handelszaken toe. De aanvrager moet daarom kunnen aantonen dat er daadwerkelijk kleinhandelsactiviteiten hebben plaatsgevonden, vanaf welk jaar (vanwege de geclaimde historische vergunning) particuliere kopers toegang hadden tot de volledige handelsoppervlakte en welk aandeel van de omzet kleinhandelsactiviteiten betrof. Let wel: voor de aanvrager zijn dit geen evidente zaken om terug te vinden. Enig pragmatisme is dus nodig.

Een vergunningsaanvraag is vereist als de bestaande kleinhandelsactiviteiten niet aangetoond kunnen worden, particulieren slechts toegang hadden tot een beperkt deel van de handelsoppervlakte (dan is mogelijk een aanvraag voor een uitbreiding en/of een belangrijke categoriewijziging nodig) of alleen op afspraak konden langskomen, of de kleinhandelsverkoop verwaarloosbaar klein was (dan is een aanvraag voor een nieuwe kleinhandelsactiviteit nodig).

Als detailhandel niet is toegelaten op basis van de stedenbouwkundige voorschriften, kan deze supermarkt zich hier sowieso niet vestigen. Er zou immers een vergunningsplichtige functiewijziging nodig zijn naar detailhandel, die niet kan worden vergund, tenzij er zich een geldige afwijkmogelijkheid voordoet (bijvoorbeeld voor erfgoed).

2. BOUWGROOTHANDEL BREIDT UIT

Een bouwgroothandel waar ook niet-professionelen aankopen kunnen doen, wil de handelsoppervlakte van haar pand uitbreiden van 700 naar 2.000 m². De zaak beschikt niet over een kleinhandelsvergunning. Op de locatie is een gemeentelijk RUP van toepassing dat bijkomende grootschalige kleinhandelsactiviteiten verbiedt, maar de bestaande kleinhandelszaken wel toelaat om uit te breiden om hun activiteiten te kunnen bestendigen.

Vanwege de verkoop aan particulieren wordt er ook een vergunningsaanvraag voor kleinhandelsactiviteiten ingediend. De aanvrager moet onderbouwen waarom het gebouw momenteel niet vergund is voor kleinhandelsactiviteiten, bijvoorbeeld omdat de daartoe voorziene oppervlakte onder de huidige of toenmalige oppervlaktedrempels liggen/lagen. De onderbouwing zal dus ook moeten verduidelijken hoeveel m² van de huidige oppervlakte toegankelijk was voor particuliere kopers. De gemeente kan op basis van die gegevens een beslissing nemen. De vergunning moet geweigerd worden als de bestaande kleinhandelsactiviteiten niet aangetoond worden, of als ten onrechte nooit een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten werd aangevraagd. Er is dan immers sprake van nieuwe kleinhandelsactiviteiten, en die zijn strijdig met de stedenbouwkundige voorschriften. Bij het verlenen van een vergunning moet de voorwaarde opgelegd worden dat de kleinhandelsactiviteiten gebonden blijven aan de groothandelsactiviteiten.

3. MAAKBEDRIJF MET SHOWROOM OP EEN BEDRIJVENTERREIN

Een zelfstandige meubelfabrikant wil zich vestigen op een bedrijventerrein. In het gebouw is naast de werkruimte en burelen ook plaats voor een showroom van 500 m² waar klanten de meubels kunnen bezichtigen en bestellen of meenemen. Er is dus sprake van vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten. In dit geval kan kleinhandel toegelaten zijn op een bedrijventerrein, afhankelijk van wat de stedenbouwkundige voorschriften stellen met betrekking tot handelsactiviteiten als nevenactiviteit. Merk op dat deze ruimte later niet zonder vergunningsaanvraag in gebruik genomen kan worden door een zuivere kleinhandelszaak (bijvoorbeeld een meubelzaak). In dergelijk geval zou immers sprake zijn van een vergunningsplichtige functiewijziging van 'industrie en bedrijvigheid' naar 'detailhandel'. In de vergunningsbeslissing moet de voorwaarde opgelegd worden dat de kleinhandelsactiviteiten gebonden moeten blijven aan die specifieke bedrijvigheid.

9. Bijlagen

9.1. Gebruikte assortimenten vóór de invoering van het decreet IHB

Onderstaande lijst geeft de assortimenten weer die werden toegewezen aan winkels met een toegekende socio-economische vergunning. Merk op dat deze assortimenten nooit wettelijk zijn verankerd in een decreet of BVR, maar uit de vergunningsverleningspraktijk zijn gegroeid.

- 1) Meubels
- 2) Doe-het-zelf (DIY)
- 3) Tuincentra
- 4) Vloer/wandbekleding
- 5) Sanitair en keuken
- 6) Garages en showrooms
- 7) Kleding
- 8) Schoeisel en lederwaren
- 9) Parfumerie en drogisterij
- 10) Huishoudelektro en verlichting
- 11) Huishoudartikelen en decoratie (tafellakens, dekens, lakens, kussens, badhanddoeken, serviezen, bestekken, potten en pannen, enzovoort)
- 12) Onderhoud van de woning
- 13) Sport, speelgoed en vrije tijd
- 14) Dierenspeciaalzaak
- 15) Grootwarenhuis (type Action)
- 16) Andere (restcategorie)

9.2. Addendum W1 Kleinhandelsactiviteiten

Addendum W1 Kleinhandelsactiviteiten

1 Vul dit addendum in als uw aanvraag betrekking heeft op kleinhandelsactiviteiten.

2 Welke kleinhandelsactiviteiten wilt u uitvoeren?

- ☐ nieuwe kleinhandelsactiviteiten met een nettohandelsoppervlakte van meer dan 400 m²
- ☐ wijziging van een vergund kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel door:
U kunt een of meer hokjes aankruisen.
 - ☐ uitbreiding, waardoor de totale nettohandelsoppervlakte meer dan 300 m² groter is dan de vergunde nettohandelsoppervlakte of meer dan 20 procent groter is dan de vergunde nettohandelsoppervlakte
 - ☐ doorvoering van een belangrijke wijziging van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten in een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel met een nettohandelsoppervlakte van meer dan 400 m².
Onder belangrijke wijziging van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten wordt begrepen een wijziging waarbij een categorie van kleinhandelsactiviteiten het vergunde aantal vierkante meter nettohandelsoppervlakte met minstens een van de volgende oppervlakten overschrijdt:
 - met 10 procent van de totale vergunde nettohandelsoppervlakte;
 - met 300 m².
- ☐ samenvoeging, waarbij de nettohandelsoppervlakte na de samenvoeging meer dan 400 m² bedraagt
- ☐ opsplitsing van een kleinhandelsbedrijf van meer dan 400 m² nettohandelsoppervlakte, ongeacht of het zich in een handelsgeheel bevindt of niet

3 Waarop heeft uw aanvraag betrekking?

U kunt maar één hokje aankruisen.

- ☐ een kleinhandelsbedrijf. *Dat is een distributie-eenheid waarvan de activiteit volledig of gedeeltelijk bestaat uit het te koop aanbieden of opnieuw verkopen van goederen aan consumenten.*
- ☐ een handelsgeheel. *Dat is een geheel van kleinhandelsbedrijven binnen eenzelfde gebouw of in aaneengesloten bebouwing waarvoor de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen samen bekomen werd, ongeacht of:*
 - a) de kleinhandelsbedrijven zich op één perceel of op elkaar aansluitende percelen bevinden;
 - b) dezelfde persoon de ontwikkelaar, eigenaar of uitbater van de kleinhandelsbedrijven is.

4 Vul de gegevens in van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten.

*De oppervlakten worden opgegeven in **nettohandelsoppervlakten**. De nettohandelsoppervlakte heeft betrekking op de ruimte waar de goederen die te koop worden aangeboden, zich bevinden, en die toegankelijk is voor het publiek, met inbegrip van de niet-overdekte ruimte. Die oppervlakte omvat eveneens de kassazones, de zones die zich achter de kassa's bevinden en de inkomruimte. De som van de oppervlaktes voor de verschillende categorieën van kleinhandelsactiviteiten moet overeenkomen met de totale nettohandelsoppervlakte.*

Als de aanvraag betrekking heeft op een nieuw kleinhandelsbedrijf of een nieuw handelsgeheel, hoeft u de kolom vergunde toestand niet in te vullen en de kolom bestaande toestand alleen als die van toepassing is. De bestaande toestand kan afwijken van de vergunde toestand. Kent u de vergunde toestand niet, dan kruist u het hokje 'niet bekend' aan.

Een aparte categorie van kleinhandelsactiviteiten hoeft alleen aangevraagd te worden in de vergunning als die categorie meer dan 10% van de nettohandelsoppervlakte inneemt of meer dan 300 m² nettohandelsoppervlakte bedraagt. Voor de laatste drie categorieën geldt de toestand op 4 maart 2024 van rechtswege als vergunde toestand, tenzij nadien nog een vergunning is verleend.

- ☐ vergunde toestand niet bekend

kleinhandelsactiviteiten	vergunde toestand	bestaande toestand	nieuwe toestand
verkoop van voeding	m ²	m ²	m ²
verkoop van goederen voor persoonsuitrusting (zoals textiel, kleding, schoenen, lederwaren, reukwerk, cosmetica of sieraden)	m ²	m ²	m ²
verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw	m ²	m ²	m ²
verkoop van vervoers- en transportmiddelen	m ²	m ²	m ²
verkoop van volumineuze goederen die niet vallen onder de vorige categorieën. <i>Bij volumineuze goederen bedraagt de som van de hoogte, de breedte en de diepte minimaal 2,5 meter.</i>	m ²	m ²	m ²
verkoop van niet-volumineuze goederen die niet vallen onder de vorige categorieën	m ²	m ²	m ²
totale nettohandelsoppervlakte	m²	m²	m²

5 Vanaf wanneer worden er kleinhandelsactiviteiten uitgevoerd in uw handelszaak?

U hoeft deze vraag alleen in te vullen als uw handelszaak al geopend is. Onder de uitvoering van kleinhandelsactiviteiten worden alle dagen verstaan waarop de specifieke locatie is ingericht om uw kleinhandelsactiviteiten uit te oefenen, zoals aangetoond door de aanwezigheid van koopwaren en winkeluitrusting, en niet alleen de dagen waarop de handelszaak open is voor het cliënteel.

dag maand jaar

6 Voeg bij dit formulier de toelichtingsnota kleinhandel waarin u minstens de volgende informatie opneemt:

- een inrichtingsplan waarop per gebouw en per verdieping de netto- en brutovloeroppervlakte van de huidige en toekomstige functies worden opgenomen. Vermeld daarbij ook:
 - o de nettovloeroppervlakte per handelseenheid als het om een handelsgeheel gaat;
 - o de nettovloeroppervlakte die wordt gebruikt als stockageruimte voor de fysieke verkoop in de winkel en voor e-commerce doeleinden;
 - o informatie over leegstand in delen van het gebouw;
- een beschrijving van het concept van de winkel(s) waarvoor de aanvraag wordt ingediend. Vermeld daarbij:
 - o het type winkel(s) dat u beoogt, bijvoorbeeld speciaalzaken, beleavingswinkels, conceptstores, kleinhandel, gecombineerd met een andere functie zoals eigen productie, horeca, diensten ...;
 - o het marktgebied van uw kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel;
 - o de namen van de winkels die zich in uw project zullen vestigen. Als de namen nog niet bekend zijn, geeft u voorbeelden van winkels waarop u mikt met uw project;
- een toelichting over duurzaam ruimtegebruik waarbij (als dat van toepassing is) wordt ingegaan op:
 - o afspraken rond gedeeld gebruik van de ruimte met een andere functie in de omgeving (bijvoorbeeld het gebruik van parkeerplaatsen door derden);
 - o als er een ontwikkeling plaatsvindt op een onbebouwd terrein, de motivering om niet te kiezen voor een bestaand (handels)pand;
 - o bij vernieuwbouw de motivering om niet te kiezen voor hergebruik;
 - o bij een verhuizing vanuit een dorps- of stadskern naar een andere locatie de motivering van die locatiekeuze;
- een motivering waarom u denkt dat u in aanmerking komt voor een vergunning, als de aanvraag voor kleinhandelsactiviteiten strijdig is of zou zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften. Als de kleinhandelsactiviteiten samen met vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen aangevraagd worden, kunt u verwijzen naar aangeleverde documenten bij de aangevraagde stedenbouwkundige handelingen;
- eventuele bedenkingen of extra informatie over de locatie van het project. U kunt de omgevingscheck daarvoor consulteren.

- 7** *Vanaf een brutovloeroppervlakte van 7500 m² voor het totale project of bij de aanleg van ten minste 200 parkeerplaatsen bent u verplicht een mobiliteitsstudie aan te leveren zoals omschreven in addendum E1bis. Voor de overige projecten moet een mobiliteitstoets aangeleverd worden, zoals beschreven in addendum E1ter.*

9.3. Addendum E1 Effecten op mobiliteit

Addendum E1 Effecten op mobiliteit

Voeg de gegevens als bijlage E1 bij het formulier, tenzij anders vermeld.

1 Is er een mobiliteitsstudie opgemaakt?

- ☐ ja. Voeg de mobiliteitsstudie als bijlage E1bis bij het formulier. Als de antwoorden op vragen 2 en 3 (indien van toepassing) opgenomen zijn in de mobiliteitsstudie, hoeft u die vragen niet in te vullen.
- ☐ nee. Ga naar vraag 2.

2 Beschrijf de mobiliteit die gegenereerd wordt door de aanvraag.

Geef daarbij ook een beschrijving van de organisatie van het personenverkeer van en naar het project, en de gebruikte mobiliteitsmiddelen voor goederentransport, met vermelding van de aan- en afvoerfrequenties, de tijdstippen (indien relevant) van de transporten en de transportroute(s).

.....

3 Motiveer waarom de effecten op de mobiliteit al dan niet aanzienlijk zijn.

Deze vraag moet alleen beantwoord worden als de aanvraag betrekking heeft op een project als vermeld in bijlage III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten, onderworpen aan milieueffectrapportage (project-MER-screening).

Deze vraag moet niet beantwoord worden als het voorwerp van de aanvraag louter een hernieuwing van een milieu- of omgevingsvergunning of een mededeling met de vraag tot omzetting van een milieuvergunning betreft en de hernieuwing of omzetting betrekking heeft op activiteiten die geen fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben. Geef daarbij ook een eventuele toename in de vervoersbewegingen aan en mogelijke andere effecten voor weggebruikers of omwonenden, bijvoorbeeld verkeersemisies.

.....

Addendum E1bis Mobiliteitsstudie

Voeg de gegevens als bijlage E1bis bij het formulier, tenzij anders vermeld.

Een mobiliteitsstudie moet de onderstaande onderdelen bevatten.

1. Bereikbaarheidsprofiel

1.1. Doel : Het bereikbaarheidsprofiel geeft een inzicht in de bereikbaarheid van de projectlocatie.

1.2. Inhoud : Het bereikbaarheidsprofiel omvat een beschrijving van hoe de site waar het project wordt ingeplant, momenteel bereikbaar is, zowel voor auto, openbaar vervoer, fiets als voetganger. Daarbij worden eventuele knelpunten in kaart gebracht op het gebied van verkeersafwikkeling (filevorming), verkeersleefbaarheid (de mate waarin het verkeer de normale uitoefening van andere activiteiten hindert, bijvoorbeeld als gevolg van geluidsoverlast), verkeersveiligheid, bereikbaarheid, parkeerdruk, alsook de verkeersintensiteit op de toeleidende wegen en kruispunten. Als verschillende alternatieven behandeld worden, worden die allemaal weergegeven. Die alternatieven worden in een latere fase van de mobiliteitsstudie (stap 3) gebruikt om de effecten te bepalen.

2. Mobiliteitsprofiel - raming van de verkeersgeneratie

2.1. Doel : Het mobiliteitsprofiel geeft een inzicht in de omvang en de aard van het verkeer dat door het geplande project wordt gegenereerd. Dat geldt met name voor personenverkeer, en in voorkomend geval ook voor goederenverkeer.

2.2. Inhoud : Het mobiliteitsprofiel van een activiteit wordt bepaald aan de hand van een aantal basisgegevens.

a) Minimaal te toetsen beoordelingscriteria :

Het mobiliteitsprofiel wordt ten minste vastgesteld op basis van de elementen die worden weergegeven in de onderstaande tabel.

Elementen Mobiliteitsprofiel	
Aard/doelstelling/omvang van het project	
Exploitatiefase	
Verkeersproductie en -attractie	per dagdeel werknemers bezoekers bewoners vrachtverkeer
Keuze van vervoerswijze	auto vrachtwagen openbaar vervoer fiets voetganger
Ritgeneratie (aantal voertuigverplaatsingen)	
Parkeerbehoefte	auto fiets

b) Toelichting :

1) Aard/doelstelling/omvang van het project

De aard van de activiteit bepaalt in belangrijke mate de randvoorwaarden en aannames die gemaakt moeten worden om het mobiliteitsprofiel te berekenen. Concreet houdt dat in dat duidelijk moet worden aangegeven wat de functie van het project is (wonen, handel ...). Voor kantoorfuncties moet in ieder geval ook aangegeven worden of er een loketfunctie verbonden is aan die kantoorfunctie.

2) Exploitatiefase: De verkeersgeneratie van het project wordt geraamd voor de exploitatiefase (eventueel gefaseerd naargelang van de ontwikkeling).

3) Verkeersproductie en -attractie

Verkeersproductie, respectievelijk -attractie verwijst naar het aantal verplaatsingen dat vertrekt, respectievelijk aankomt op de projectlocatie. De verkeersproductie en -attractie van het project moet worden bepaald voor de verschillende doelgroepen, afhankelijk van het project (werknemers, bezoekers, bewoners, vrachtverkeer). Aangezien kan worden aangenomen dat het verkeer niet gelijkmatig verdeeld is over de dag, wordt de verkeersproductie en -attractie bepaald voor een maatgevende periode, dat is de periode waarop de grootste hoeveelheid verkeer wordt gegenereerd. Vaak zal dat de ochtend- of avondspits zijn. In het geval van recreatiefunctie kan de pieksituatie zich situeren tijdens het weekend.

Om een zo goed mogelijke inschatting te maken van de verschillende parameters worden waar mogelijk de cijfers gebaseerd op de waarden die bij vergelijkbare activiteiten op vergelijkbare locaties gevonden worden, eventueel aangevuld met waarden die gevonden worden door middel van een literatuuronderzoek. Een belangrijke bron hierbij vormt de gegevens van het OVG (Onderzoek Verplaatsingsgedrag) die de Vlaamse overheid heeft uitgevoerd en beschikbaar stelt op de website www.mobielvlaanderen.be/ovg van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken. Kencijfers houden geen rekening met de bijzonderheden van elk individueel project. Het gebruik van kencijfers voor de bepaling van de verkeersproductie en -attractie moet dan ook als een laatste noodoplossing beschouwd worden. De verkeersproductie en -attractie worden weergegeven voor het drukste uur of de drukste uren van de dag.

4) Keuze van de vervoerswijze

In de berekening van de vervoerswijzekeuze wordt het aantal verplaatsingen verdeeld over de verschillende vervoerswijzen volgens beredeneerde aannames. Daarbij wordt ook rekening gehouden met verplaatsingen als autobestuurder of als autopassagier. Dat onderscheid is belangrijk met het oog op de bepaling van het aantal autoritten en de parkeerbehoefte. De keuze van vervoerswijze is afhankelijk van de projectlocatie, maar ook van de aard van de activiteiten. Daarom moet de keuze van vervoerswijze bij voorkeur worden bepaald aan de hand van vergelijkbare functies op vergelijkbare locaties. Als die niet voorhanden zijn, wordt teruggevallen op vaste kencijfers (bijvoorbeeld op basis van het Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen OVG, dat geconsulteerd kan worden op <http://www.mobielvlaanderen.be/ovg>

5) Ritgeneratie

Vervolgens wordt in de mobiliteitsstudie het aantal autoritten bepaald. De ritgeneratie is het product van de verkeersproductie en het aandeel van de verplaatsingen als autobestuurder. Hetzelfde kan gedaan worden voor de andere vervoerswijzen. Dat is nuttig voor de dimensionering van de specifieke voorzieningen. Zo wordt bij een groot aantal fietsers beter een breder fietspad voorzien. Hetzelfde geldt voor voetgangers.

6) Parkeerdruk

De parkeerbehoefte wordt berekend aan de hand van de autoritgeneratie en de verblijfstijden. De autoritgeneratie geeft het aantal auto's dat binnen een bepaalde tijdsspanne toekomt of wegrijdt van de locatie. Als auto's maar gedurende een korte periode ter plaatse blijven en niet alle voertuigen tegelijk aankomen, kan een parkeerplaats opeenvolgend door verschillende voertuigen gebruikt worden en zijn er bijgevolg minder parkeerplaatsen nodig. Een parkeeronderzoek bij vergelijkbare functies kan daarin meer inzicht in geven. Parkeerkencijfers kunnen aanvullend gebruikt worden als toetsing van de verkregen resultaten. Analooeg wordt de behoefte aan fietsenstallingen bepaald.

3. Confrontatie bereikbaarheidsprofiel en mobiliteitsprofiel = de te verwachten effecten

3.1. Doel : De confrontatie van het bereikbaarheidsprofiel van de locatie met het mobiliteitsprofiel van de activiteit is een toets over de mate waarop activiteiten en locatie bij elkaar passen. Vraag en aanbod worden in deze stap bij elkaar gebracht. Door die confrontatie komen de te verwachten effecten in beeld.

3.2. Inhoud : Er wordt in deze stap van de mobiliteitsstudie nagegaan in hoeverre de vervoersstructuur aangepast is aan de te verwachten verkeersgeneratie (en omgekeerd).

a) Minimaal te toetsen beoordelingscriteria :

In onderstaande tabel worden de te behandelen thema's weergegeven.

Elementen Confrontatie bereikbaarheidsprofiel - mobiliteitsprofiel	
Verschillende alternatieven	
Routekeuze	auto openbaar vervoer fiets voetganger vrachtwagen
Toedeling op wegennet	
Totale belasting	
Capaciteitstoets (verkeersafwikkeling)	wegvakken kruispunten
Andere effecten dan verkeersafwikkeling	Verkeersveiligheid Verkeersleefbaarheid Oversteekbaarheid Parkeerdruk

b) Toelichting :

1) Verschillende alternatieven

Bij de bepaling van het bereikbaarheidsprofiel worden verschillende alternatieven bestudeerd. Zo kunnen verschillende ontsluitingsvarianten bekeken worden. Deze alternatieven komen ook in deze confrontatie aan bod. De verschillende alternatieven worden vervolgens onderling vergeleken met betrekking tot de gegenereerde mobiliteitseffecten.

2) Routekeuze en toedeling op wegennet

In het mobiliteitsprofiel wordt de totale verkeersproductie bepaald die door een bepaalde activiteit gegenereerd wordt op vlak van automobilititeit. Het verkeer maakt uiteraard gebruik van de beschikbare infrastructuur (weergegeven in het bereikbaarheidsprofiel). In dit deel wordt het verkeer toegedeeld aan het wegennet. Voor projecten die minder dan 1 000 parkeerplaatsen omvatten, gebeurt de toedeling op micro- en op mesoniveau. Op microniveau wordt nagegaan in welke richting het verkeer rijdt ter hoogte van de aansluiting op het wegennet en op de relevante kruispunten in de onmiddellijke buurt van de projectlocatie. Op mesoniveau wordt nagegaan welke routes het meest gebruikt worden. Bij projecten met meer dan 1 000 parkeerplaatsen moet ook een toedeling op macroschaal worden geïmplementeerd.

Als er voetgangers-, fiets- of vrachtverkeer wordt gegenereerd, moet voor die vervoerswijzen een toedeling gemaakt te worden. Voor voetgangers en fietsers worden de belangrijkste wandel- en fietsroutes aangeduid die gebruikt zullen worden. Voor vrachtwagens worden dat de belangrijkste vrachtroutes, waarbij rekening wordt gehouden met bestaande beperkingen (bijvoorbeeld een brug met beperkte doorrijhoogte).

De toedeling gebeurt op basis van de totale verkeersproductie en -attractie, bepaald in het mobiliteitsprofiel, en de (verwachte) herkomst en bestemmingen van bewoners, werknemers of bezoekers (afhankelijk van de aard van het project). Op basis van die kennis kan een meest waarschijnlijke route bepaald worden.

3) Totale belasting

Nadat de toedeling aan het wegennet is uitgevoerd, kunnen de verschillende effecten op de omgeving bepaald worden. In eerste instantie wordt de totale belasting van het wegennet bepaald. Daartoe wordt niet alleen rekening gehouden met het verkeer dat extra gegenereerd wordt door het project. Er wordt ook rekening gehouden met de huidige verkeersbelasting (dat is de verkeersbelasting zonder toevoeging van het project). Daarnaast wordt ook rekening gehouden met de autonome groei van het verkeer, los van het bestudeerde project.

4) Capaciteitstoets

Voor de capaciteitstoets wordt de verwachte belasting vergeleken met de capaciteit van de rijweg. Die toetsing gebeurt in de eerste plaats op micro- en mesoniveau, op specifieke locaties zowel op wegvakken als op kruispunten. Als de capaciteit overschreden of benaderd wordt, wijst dat op problemen met de verkeersafwikkeling. Op hoofdwegen is de capaciteit gekoppeld aan het aantal rijstroken; op wegen in een stedelijk gebied is de capaciteit afhankelijk van het aantal kruisende wegen. De vooropgestelde capaciteit wordt in belangrijke mate bepaald door de wegcategorisering en dus de functie van de weg. Op het onderliggende wegennet wordt de capaciteit bepaald door de capaciteit van de knooppunten. Naast een bepaling van de locaties waar capaciteitsproblemen kunnen optreden, is ook de invloed daarvan op het wegennet van belang. Problemen kunnen zich immers doorzetten naar andere locaties, waardoor het verkeer op zoek gaat naar alternatieven (sluipwegen). Ter hoogte van een knelpunt kunnen immers files ontstaan die reiken tot voorbij de volgende aansluiting. Daardoor bestaat het risico dat er ook problemen optreden op het onderliggende wegennet.

5) Andere effecten dan verkeersafwikkeling

i) De verkeersveiligheid : Het verwachte aantal ongevallen zal in het algemeen toenemen bij een toenemende verkeersintensiteit of een hogere rijsnelheid. Als ook infrastructuuraanpassingen (of routewijzigingen) worden uitgevoerd, verandert de verkeersveiligheid ook.

ii) De verkeersleefbaarheid : De verkeersleefbaarheid is in belangrijke mate een subjectief gegeven dat echter geobjectiveerd kan worden aan de hand van een aantal parameters : verkeersdruk, het aandeel en het totale aantal vrachtwagens, de rijsnelheid. Die indicatoren worden kwantitatief bepaald en worden aangevuld door een kwalitatieve verdere invulling van het begrip. Om het belang van de verschillende parameters met betrekking tot verkeersleefbaarheid te onderzoeken, kan een bevraging van de bewoners langs de onderzochte routes georganiseerd worden.

iii) De oversteekbaarheid : De oversteekbaarheid wordt bepaald door de verkeersdruk, de rijsnelheid en de breedte van de rijweg. De oversteekbaarheid is vooral belangrijk ter hoogte van openbaar-vervoerhaltes of wegvakken met verschillende functies aan weerszijden van de weg.

iv) De parkeerdruk : De parkeerdruk wordt bepaald aan de hand van de parkeerbehoefte (bepaald in het mobiliteitsprofiel) en de huidige parkeerdruk (bepaald aan de hand van een parkeeronderzoek).

4. Verkeerstechnische en flankerende maatregelen

4.1. Doel : Als uit de confrontatie van het bereikbaarheidsprofiel met het mobiliteitsprofiel blijkt dat het aanbod de vraag niet kan opvangen (negatieve effecten), moet gezocht worden naar remediërende maatregelen die inspelen op de vraag of op het aanbod. Dat kunnen zowel infrastructurele ingrepen als meer ondersteunende maatregelen zijn (zie onderstaande tabel).

4.2. Inhoud : De maatregelen kunnen zowel gericht zijn op het verminderen van de hoeveelheid (auto)verkeer (preventieve maatregelen) als op een terugdringing van de nadelige effecten (curatieve maatregelen).

Milderende maatregelen	
Inrichtingsconcept	toegangswegen
Wijzigingen in omvang project	
Infrastructureel/verkeerstechnisch	kruispunten parkeren signalisatie gemotoriseerd verkeer openbaar vervoer fiets voetganger
Flankerende maatregelen	
Milderende maatregelen	capaciteit verkeersveiligheid leefbaarheid

	oversteekbaarheid vervoerswijzekeuze
--	---

In de vorige stap werd een aantal (te verwachten) knelpunten blootgelegd. Om die te voorkomen of te beperken, stelt de aanvrager een aantal maatregelen voor.

Een aantal maatregelen kunnen zonder meer geïntegreerd worden in de uitvoeringsplannen van het project. Dat zijn op de eerste plaats infrastructuurwerken op het terrein waarop het project gelegen is (bijvoorbeeld parkeerplaatsen, fietsstalling). Door de mobiliteitsstudie gelijklopend met het ontwerp op te maken kan daar in het ingediende project al rekening mee worden gehouden. In de afgewerkte mobiliteitsstudie wordt dan aangegeven hoe die studie de opmaak van het ontwerp heeft beïnvloed. Een andere ingreep die de aanvrager kan nemen, is een inkrimping van de omvang van het project. Door het verkleinen van het project zal de verkeersproductie kleiner worden en dus ook de verkeersdruk.

In een aantal gevallen heeft de aanvrager niet de mogelijkheid om zelf de nodige maatregelen door te voeren. In dat geval wordt aangegeven welke maatregelen noodzakelijk zijn om de druk op de omgeving binnen de perken te houden.

De preventieve maatregelen spelen in op de vraagzijde van de vervoersmarkt. Die maatregelen kunnen gericht zijn op het verminderen van het totale aantal verplaatsingen of kunnen inspelen op een modale verschuiving naar minder belastende vervoerswijzen. Een vermindering van het totale aantal verplaatsingen kan gerealiseerd worden door een inkrimping van de omvang van het project. Ook door ingrepen in bijvoorbeeld de arbeidsorganisatie kan het aantal verplaatsingen verminderd worden (door bijvoorbeeld telewerken), of beter gespreid over de tijd waardoor de piekbelastingen afnemen.

Om het aantal autoverplaatsingen te beperken kan ook geopteerd worden voor een verschuiving naar meer ruimtebesparende alternatieven (fiets en voetganger, maar ook openbaar vervoer). Een andere manier is om voordelen te geven aan personen die zich op een duurzame manier verplaatsen (fietsvergoeding, terugbetaling openbaar vervoer, voorzien van douches op het werk). De opmaak van een school- of bedrijfsvervoersplan kan daarbij de nodige informatie leveren. Verplaatsingen kunnen ook meer gespreid worden zodat de spitsproblematiek minder uitgesproken is (glijdende werktijden, thuisleveringen).

Ook infrastructuuraanpassingen kunnen bijdragen tot een modal shift (aanleg fietspad met het oog op het verhogen van het fietsaandeel). Elke mobiliteitsstudie moet een deel bevatten over hoe een duurzame modal shift bewerkstelligd zal worden.

Als aan de vraagzijde van de vervoersmarkt niet voldoende 'winst' gehaald kan worden, kan ook ingegrepen worden aan de aanbodzijde van de vervoersmarkt. Daarbij wordt de beschikbare infrastructuur uitgebreid of verbeterd. We denken daarbij aan het aanleggen van een extra rijstrook of een vrijliggend fietspad. Er kunnen verkeerslichten geplaatst worden op een kruispunt of ter hoogte van de toegangsweg tot het domein. Ook het busaanbod kan uitgebreid worden (hogere frequentie, extra lijnen) of afgestemd worden op de activiteiten. Door het verplaatsen van een halte kan de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer eveneens verhoogd worden. Voor de uitvoering van deze maatregelen is meestal een externe partner verantwoordelijk (de wegbeheerder, De Lijn, NMBS). Het is dan ook belangrijk om overleg te plegen met die externe partijen.

Bij het formuleren van milderende maatregelen is het belangrijk dat alle verschillende vervoerswijzen in ogenschouw worden genomen, van voetgangers tot vrachtwagens, voor zover die relevant zijn voor het project. De voorgestelde maatregelen staan daarbij niet los van de vastgestelde of verwachte problemen. Ze dienen daaraan tegemoet te komen.

5. Sensitiviteitstoets

5.1. Doel : Tijdens de uitvoering van de mobiliteitsstudie worden op verschillende plaatsen veronderstellingen gemaakt over het aantal verplaatsingen per persoon, over de vervoerswijzekeuze, over de impact van maatregelen op de

vervoerswijzekeuze, herkomst en bestemming van het verkeer enzovoort. Met een sensitiviteitstoets wordt aangegeven welke de gevolgen kunnen zijn van de variaties in die aannames (bijvoorbeeld andere verdeling spits-dal, andere verdeling van de herkomst van het verkeer). De sensitiviteitstoets beoogt na te gaan of variaties in de aannames aanleiding geven tot andere resultaten (netwerkbelastingen...) die andere maatregelen vragen.

6. Besluit

De mobiliteitsstudie bevat een samenvattende conclusie, met een opgave van de ruimtelijke maatregelen die de aanvrager, met het oog op het voorkomen of beperken van de mobiliteitseffecten als gevolg van de uitvoering van zijn project, zal treffen binnen de grenzen van de projectlocatie en een omschrijving van de mobiliteitseffecten die relevant zijn bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de ruimtelijke context in de ruimere omgeving.

Addendum E1ter Mobiliteitstoets detailhandel

- 1 U bent verplicht addendum E1ter in te vullen als er geen addendum E1bis (Mobiliteitsstudie) is opgemaakt. Ga hierbij uit van de geplande situatie waarvoor u een vergunning aanvraagt.
In de toelichtingsnota kleinhandel kunt u bedenkingen of extra informatie geven over de resultaten van de omgevingscheck.

Bereikbaarheidsprofiel - mesoniveau

- 2 Welke routes worden voorgesteld om de locatie te bereiken voor fietsers, voetgangers, auto's en vrachtwagens?
Vermeld de aanbevolen routes vanuit het hoofdwegennet tot op de locatie, inclusief de voorzieningen en de weginrichting, de bewegwijzering, de inrichting van kruispunten en snelheidsbeperkingen.

- 3 Licht eventueel de ontsluiting van de locatie voor het openbaar vervoer toe.
U kunt hiervoor de omgevingscheck consulteren.

Bereikbaarheidsprofiel - microniveau

- 4 Voeg een grafisch plan toe waarop minstens de volgende gegevens staan (mobiliteitsplan):
- de situering van de gebouwen op de locatie;
 - de toegangen tot en de uitgangen van de locatie voor voetgangers, fietsers, auto's en vrachtwagens;
 - als in inpandig parkeren is voorzien, de aanduiding van de ingang van het gebouw/de gebouwen voor de auto's en/of fietsers;
 - de aanduiding van de parkeerplaatsen voor fietsers en auto's, met inbegrip van de parkeerplaatsen voor andersvaliden;
 - de (loop)routes voor voetgangers en fietsers tot de ingang van het gebouw/de gebouwen;
 - het circulatieplan voor personenwagens met een onderscheid voor bezoekers en voor afhalingen als dat van toepassing is;
 - het circulatieplan voor vrachtwagens voor de leveringen en afhalingen, met aanduiding van de laad- en loszones.

Als het kleinhandelsbedrijf of het handelsgeheel bepaalde faciliteiten (zoals parking, in- en uitrit, stockage enzovoort) deelt met andere kleinhandelsbedrijven/handelsgehelen of andere functies, worden de gevraagde gegevens ook voor die activiteiten weergegeven op het mobiliteitsplan zodat er een globaal beeld verkregen wordt van de circulatie op de site, laad- en loszones en de parkeervoorzieningen.

Als u ook een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen aanvraagt, kunt u de gevraagde gegevens opnemen in het inplantingsplan dat u bij die aanvraag voegt.

Eventuele bijkomende informatie over het mobiliteitsplan kan gegeven worden in de toelichtingsnota kleinhandel.

- 5 Geef het aantal parkeerplaatsen waarin voorzien is voor auto's, vrachtwagens en fietsen en het aantal laad- en loszones op de locatie.

	buitenruimte overdekt	buitenruimte niet overdekt	inpandig
personenwagens			
fietsen			
buitenmaatse fietsen			

.....

Mobilitätsprofil

6 Vul de gegevens van de verschillende functies in.

Vul de gevraagde gegevens in voor de drukste weekdag waarop het kleinhandelsbedrijf of het kleinhandelsgeheel geopend is en voor zaterdag (als het dan geopend is). Doe dat voor het hele gebouw of gebouwencomplex waarin het kleinhandelsbedrijf of kleinhandelsgeheel zich bevindt. Behalve kleinhandel zijn mogelijke functies onder meer horeca, wonen, recreatie, kantoren, industrie enzovoort.

drukste weekday

[illegible]

zaterdag

[illegible]

leveranciers

totaal

- 10 Omschrijf de inspanningen om werknemers en bezoekers te voet, met de fiets of met het openbaar vervoer naar de locatie te laten komen.**

--	--

- 11 Omschrijf de inspanningen op het vlak van de emissieloze beleving van het kleinhandelsbedrijf of het handelsgeheel en de levering aan klanten.**

--	--

Afstemming tussen bereikbaarheids- en mobiliteitsprofiel

- 12 Omschrijf de te verwachten effecten en knelpunten op het vlak van verkeersstromen op de locatie en in de ruimere omgeving.**

Hou minstens rekening met:

- de voorgestelde routes om de locatie te bereiken;
- de ontsluiting van de locatie met het openbaar vervoer;
- de spreiding van de verplaatsingen door bezoekers en personeel, bij afhalingen en leveringen tijdens de dag, de week en de seizoenen;
- de tijdstippen van de leveringen aan de winkel(s) en aan klanten en het type vervoermiddel (grote of kleine vrachtwagen of bestelwagen);
- de verdeling van de vervoersbewegingen over de verschillende vervoerswijzen, namelijk te voet, met de fiets, met de auto of met de vrachtwagen.

--	--

- 13 Omschrijf de te verwachten effecten en knelpunten op het vlak van verkeersveiligheid op de locatie en in de ruimere omgeving.**

Hou minstens rekening met:

- de tijdstippen van de leveringen aan de winkel(s) en aan klanten en het type vervoermiddel (grote of kleine vrachtwagen of bestelwagen);
- de organisatie van het laden en lossen op de locatie of op het openbaar domein;
- de op- en afgaande bewegingen om de locatie te bereiken of te verlaten.

--	--

- 14 Omschrijf de te verwachten effecten en knelpunten op het vlak van de parkeerdruk op de locatie of het openbaar domein.**

Hou minstens rekening met:

- het aantal voorziene parkeerplaatsen voor personenwagens, het aantal laad- en loszones voor vrachtwagens en het aantal plaatsen voor fietsen;
- het aantal benodigde plaatsen voor personenwagens, vrachtwagens en fietsen.

--	--

- 15 Welke maatregelen zullen genomen worden om de te verwachten effecten en knelpunten te verkleinen?**

Als uit de confrontatie van het bereikbaarheidsprofiel met het mobiliteitsprofiel blijkt dat er negatieve effecten zijn, moet gezocht worden naar remediërende maatregelen. Dat kunnen zowel infrastructurele ingrepen als meer ondersteunende maatregelen zijn (voor meer uitleg zie hoofdstuk 4 in E1bis).

--	--

