

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.469 van 17 september 2019
in de zaak A. 221.983/X-16.907.**

In zake : de CVA WERELDHAVE BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ive Van Giel
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Generaal Lemanstraat 67
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Caestecker
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 106

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Chris Schijns en Steven Menten
 kantoor houdend te 3600 Genk
 Grotestraat 122
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 1. de NV ZUIDERRING INVEST
 2. de NV WINKELCENTRUM ZUIDERRING
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Joris Claes en Stijn Verbist
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 april 2017, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 20 januari 2017
houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk

uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk – deelgebied 11 specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel-Zuiderring/Bosdel’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv Zuiderring Invest en de nv Winkelcentrum Zuiderring hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 9 juni 2017 en 3 juli 2017. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij, de tussenkomende partijen en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 juni 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ive Van Giel, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Chris Schijns, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Joris Claes, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van twee shoppingscentra in het stadscentrum van Genk, te weten Shopping I en Stadsplein-Sint-Martinusplein, en meent dat de bestemming van het gebied Zuiderring/Bosdel tot kleinhandelszone haar concurrentiepositie ongunstig zal beïnvloeden.

3.2. Het voormelde gebied Zuiderring/Bosdel maakt als deelplan 11 ‘Zuiderring/Bosdel’ deel uit van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (gewestelijk RUP) ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk’.

Het plangebied van circa 11 ha is gelegen tussen, enerzijds, de Zuiderring/Bosdel en de Melberg en, anderzijds, de Melbergstraat en de Hondeskuilstraat. Het gebied situeert zich ten noorden van de Zuiderring te Genk en vlakbij (ten oosten van) de N76.

3.3. Voor dit deelgebied was voorheen een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (gemeentelijk RUP) ‘Handelszone Zuiderring’ in opmaak, waarvoor in 2012 een planmilieueffectrapport (plan-MER) werd opgemaakt (hierna: het plan-MER van 2012).

3.4. Op 3 juli 2013 keurt de dienst Milieueffectrapportage (dienst Mer) van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie het plan-MER bij het onder randnummer 3.2 vermelde gewestelijk RUP ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk’ goed. Voor wat het deelgebied 11 betreft, maakt dit plan-MER gebruik van het plan-MER van 2012:

“Onderzoeksvragen en aandachtspunten : In opdracht van de stad Genk werd voor dit gebied reeds een planMER opgemaakt. Voorgaande visie op het gebied (*runshopping* en groothandelszaken) werd bekeken als alternatieve ontwikkeling van het gebied. De resultaten van dit planMER

worden gebruikt bij een eventuele herbestemming van het gebied in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het deelgebied wordt m.a.w. ter volledigheid wel opgenomen in voorliggend planMER. De bespreking zal zich echter beperken tot een verwijzing in elke discipline naar de resultaten van het reeds opgemaakte planMER.”

3.5. Bij besluit van 6 december 2013 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van gewestelijk RUP ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk’ voorlopig vast. Dit ontwerp omvat naast de afbakeningslijn 23 deelgebieden, waaronder het deelgebied 11 ‘Zuiderring/Bosdel’.

3.6. Artikel 12.1 ‘specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel’, dat in het deelgebied 11 toepassing vindt, luidt in het ontwerp van het gewestelijk RUP onder meer als volgt:

“12.1.1 Het bedrijventerrein is bestemd voor regionale bedrijven met als hoofdactiviteit middelschalige kleinhandel.

Het betreffen individuele grootschalige winkels of concentraties van grootschalige winkels voor zover het ruimtebehoevende kleinhandelszaken betreffen en deze complementair zijn ten opzichte van de handel in het centrum.

De minimum oppervlakte van de handelsactiviteit is 600m².”

3.7. Het openbaar onderzoek over het ontwerp van het gewestelijk RUP vindt van 20 december 2013 tot en met 17 februari 2014 plaats. Tijdens dit onderzoek worden 181 bezwaren ingediend en 8 adviezen uitgebracht. De verzoekende partij dient geen bezwaar in.

3.8. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Genk (Gecoro) verleent op 28 januari 2014 een advies over het ontwerp van het gewestelijk RUP. Aangaande het deelgebied Zuiderring/Bosdel stelt de Gecoro van mening te zijn dat verder onderzoek noodzakelijk is alvorens er van een planologische herbestemming van de site sprake kan zijn, en er de voorkeur aan te geven om de site als een KMO-zone te ontwikkelen.

3.9. De gemeenteraad van de stad Genk stelt in haar advies van 13 februari 2014 dat de herbestemming van de site tot kleinhandelszone wel wenselijk is, maar herhaalt de vraag “om de gebiedsspecifieke bepalingen die waren opgenomen in het voorontwerp van het gemeentelijk RUP Handelszone Zuiderring op een correcte manier door te vertalen naar de voorschriften en het grafisch plan van het gewestelijk RUP”.

3.10. Bij besluit van 20 juni 2014 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk’ definitief vast.

3.11. Artikel 11.1 ‘Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel’ van het definitief vastgestelde plan bepaalt onder meer:

“11.1.1 Het bedrijventerrein is bestemd voor regionale bedrijven met als hoofdactiviteit middelschalige en grootschalige kleinhandel.

Het betreft individuele middelschalige winkels of concentraties van middelschalige winkels voor zover het gaat om ruimtebehoevende kleinhandelszaken die omwille van hun omvang niet mogelijk zijn in het kerngebied en die complementair zijn ten opzichte van de handel in het centrum.

De minimumoppervlakte van de handelsactiviteit is 600m² brutovloeroppervlakte.”

3.12. Bij arrest nr. 235.166 van 21 juni 2016 vernietigt de Raad van State het besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2014 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk’, in zoverre dit op het deelgebied 11 ‘Zuiderring/Bosdel’ betrekking heeft, om reden dat het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 11.1 “met miskenning van de artikelen 2.2.2, § 3, en 2.2.13, § 2, VCRO toe[laat] dat een – desgevallend afwijkend – gemeentelijk RUP de voorschriften van het bestreden RUP vervangt”.

3.13. Met een besluit van 20 januari 2017 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk – deelgebied 11 specifiek regionaal bedrijventerrein voor

kleinhandel-Zuiderring/Bosdel' opnieuw definitief vast, waarbij de onwettig bevonden bepaling in het stedenbouwkundig voorschrift wordt geschrapt.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1.1. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift dat het deelgebied 11 een gelijkaardig project als haar eigen projecten Shopping 1 en Stadsplein-Sint-Martinusplein mogelijk maakt, en dat op een afstand van minder dan twee kilometer in vogelvlucht. Zij meent dat het kwestieuze deelplan haar concurrentiepositie of handelsbelang ongunstig zal beïnvloeden en verwacht een commerciële en financiële schade. De verzoekende partij zet uiteen dat het ontwikkelingsprogramma de realisatie betreft van een retailpark met een oppervlakte van 32.500 m², verspreid over een twintigtal units rond een centrale parkeerruimte voor 763 wagens. Een dergelijk aanbod zal de druk op de handelszaken in het centrum vergroten, met een verhoogde leegstand en een duidelijke impact op de vastgoedprijzen tot gevolg.

4.1.2. De verzoekende partij zet haar belang ook op het vlak van te verwachten mobiliteitshinder uiteen. Zij steunt zich op het plan-MER van 2012 en stelt dat er bij een verdere toename van het verkeer een matig tot sterk negatief effect voor het omliggende wegennet wordt verwacht. Door de geplande ontwikkeling van het kwestieuze deelplan 11 zal het verkeer toenemen en zal een negatief effect ontstaan voor de rotonde N75xN750, een cruciale toegangspoort tot en aansluiting op de snelweg E313, waarbij ook haar kleinhandelsvestigingen Shopping 1 en Stadsplein-Sint-Martinusplein verkeershinder zullen ondervinden. Het bestreden gewestelijk RUP duidt niet aan op welke wijze de voorgestelde milderende maatregelen toegepast gaan worden, en geeft voor die toepassing evenmin garanties. De doorstroming van het verkeer wordt met de bijkomende attractie sterk beperkt, wat leidt tot een verminderde toegankelijkheid en het

verschuiven van mobiliteitsstromen. Deze impact is in het plan-MER niet onderzocht.

4.2.1. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord het belang van de verzoekende partij. Zij werpt tegen dat de verzoekende partij geen bezwaarschrift heeft ingediend, en dat haar maatschappelijk doel, zijnde het beleggen in vastgoed, niet volstaat om bij huidig beroep een belang te hebben. De verzoekende partij toont geen concurrentieel belang of handelsbelang aan. De handelssites van de verzoekende partij bevinden zich niet aan dezelfde weg en in de onmiddellijke omgeving van het kwestieuze deelplan en het nadeel als verhuurder verschilt in wezen niet van het nadeel dat alle andere eigenaars of verhuurders van onroerende goederen kunnen hebben. Voorts volstaat een concurrentieel belang volgens de verwerende partij niet om een beroep tegen beslissingen inzake ruimtelijke ordening in te stellen.

Zij stelt verder dat de verzoekende partij ten onrechte voorhoudt dat de kwestieuze site een “nieuwe” handelslocatie is. Ook bekritiseert zij dat de verzoekende partij de leegstand in de kijker zet maar recent wel de opening van de renovatie van haar centrum Shopping 1 heeft gevierd. De door de verzoekende partij bijgebrachte studies dateren van 2008 en 2011 en zijn op zeer algemene wijze opgesteld. Zij brengt geen enkel concreet bewijs bij dat de bestendiging en de uitbreiding van de kleinhandelsconcentratie aan de Bosdel een negatieve impact op haar sites zou hebben.

4.2.2. De verwerende partij betwist voorts dat de verzoekende partij een belang kan puren uit het feit dat de ontwikkeling van het deelgebied 11 voor een verkeerstoename op de rotonde N75xN750 zou zorgen en de bereikbaarheid van haar winkelcentra negatief zou beïnvloeden. Zij stelt dat in Genk “alle wegen naar Shopping 1 [leiden]” en dat het cliënteel dat de kwestieuze site wenst te bereiken, normaliter niet langs de sites van verzoekende partij komt. De verzoekende partij “selecteert nogal selectief” uit het plan-MER, dat een reeks milderende maatregelen bevat die in de bestreden beslissing opgenomen zijn.

4.2.3. Ten slotte werpt de verwerende partij de afwezigheid van een ontvankelijk middel op. Volgens haar kan een concurrent niet de schending van regels aanvoeren die uitsluitend belangen beogen te beschermen die geheel vreemd zijn aan concurrentiële belangen.

4.3.1. De tussenkomenende partijen betwisten in hun memorie tot tussenkomsst verzoeksters belang evenzeer en wijzen erop dat zij geen bezwaar heeft ingediend. De verzoekende partij toont volgens hen geen commercieel nadeel aan. Zij laat na enige informatie te verschaffen omtrent de daartoe vereiste voorwaarden. Uit geen enkel feitelijk gegeven blijkt dat het verkoopaanbod van de verzoekende partij van die aard is dat er van een rechtstreekse concurrentie sprake zou zijn. Niet alleen wordt met het bestreden besluit een ander soort detailhandel beoogd, bovendien is het project van deelgebied 11 te ver van de sites van de verzoekende partij verwijderd om een commercieel nadeel te kunnen veroorzaken.

4.3.2. De tussenkomenende partijen betwisten voorts dat er sprake zou zijn van mobiliteitshinder. De toegangswegen voor deelplan 11 zijn niet dezelfde als deze die gebruikt worden om aan Shopping 1 en Stadsplein-Sint-Martinusplein te geraken.

4.4. De verzoekende partij doet in haar memorie van wederantwoord onder meer nog gelden dat het beroep wel degelijk in haar maatschappelijk doel kadert en dat zij haar concurrentieel belang voldoende aantoot. Ook benadrukt zij de mobiliteitshinder.

4.5. De tussenkomenende partijen doen in hun laatste memorie nog gelden dat een juiste lezing van de beide plan-MER's leert dat er van negatieve effecten geen sprake zal zijn. De stelling in het plan-MER van 2012 dat er bij verdere toename van het verkeer (meer dan 15 %) een evolutie kan zijn naar een sterk negatief effect op de capaciteit, is volgens hen "volledig achterhaald", nu geen rekening werd gehouden met de sluiting van Ford Genk en de herstructurering van het bedrijventerrein Genk-Zuid. De bypass ten westen van

de rotonde N75xN750 waarnaar in het plan-MER verwezen wordt, werd intussen gerealiseerd en van een verdere toename van het verkeer is geen sprake meer.

4.6.1. De verzoekende partij wijst in haar laatste memorie naar de op 27 november 2018 aan de Group GL NV verleende socio-economische vergunning voor de kwestieuze site. De uitdrukkelijke verwijzing daarin naar Shopping 1 “illustreert” volgens de verzoekende partij “temeer [haar] handelsbelang”.

4.6.2. Wat de mobiliteitshinder betreft, herhaalt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing voor een verkeerstoename zal zorgen op kruispunten die van cruciaal belang zijn om haar sites te kunnen bereiken, waarbij zij nogmaals uitdrukkelijk naar de rotonde N75xN750 verwijst. De bijkomende mobiliteitshinder zal de projecten benadelen en een waardevermindering tot stand brengen.

Beoordeling

5.1. Zoals de verwerende partij zelf aangeeft, vermag het feit dat de verzoekende partij geen bezwaar tijdens het openbaar onderzoek heeft ingediend, haar haar belang bij het beroep niet te ontnemen.

5.2. Vastgesteld moet worden dat huidig beroep wel degelijk in het maatschappelijk doel van de verzoekende partij inpasbaar is. Dat doel bestaat onder meer in het beleggen in vastgoed. Het betoog van de verzoekende partij dat het bestreden gewestelijk RUP een nadelige impact op de waarde van haar vastgoedbeleggingen, meer bepaald de kleinhandelsites Shopping 1 en Stadsplein-Sint-Martinusplein te Genk, kan hebben, is in dat maatschappelijk doel inpasbaar.

5.3. Luidens het verzoekschrift bieden de voormelde handelsprojecten van de verzoekende partij handelsruimte voor een verscheidenheid aan handelszaken. De verzoekende partij geeft in haar

verzoekschrift een gedetailleerde opsomming van het assortiment aan handelszaken binnen deze projecten met oppervlaktebezetting. Voorts geeft zij een gedetailleerde beschrijving van de bestaande handelscentra en het geplande handelscentrum, van de leegstaande handelsoppervlakte in Genk, van een prognose van de behoefte aan handelsoppervlakte in Genk, en van de impact van de bijkomende handelsruimte op haar handelscentra Shopping 1 en Stadsplein-Sint-Martinusplein.

5.4. De verzoekende partij overtuigt ervan dat de commerciële ontwikkelingen in het kwestieuze plangebied een negatieve impact kunnen hebben op de commerciële waarde van haar kleinhandelscentra. Alleszins om die reden doet de verzoekende partij van het vereiste belang blijken.

5.5. Het betoog van de verwerende partij dat geen enkel ontvankelijk middel wordt aangevoerd, kan geen bijval vinden. In elk geval zijn de hierna besproken middelen inpasbaar in het onder randnummer 5.4 aangenomen belang.

V. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van “de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, het openbaar onderzoek als substantiële vormvereiste, alsook art. 2.2.7, §§ 2-3-4 VCRO”.

Zij voert aan dat de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan “door een zorgvuldige overheid en ter wille van de rechtszekerheid voldoende precies en duidelijk moeten geformuleerd zijn” en dat het gebruik van de term “middelschalige kleinhandel” aanleiding geeft tot

rechtsonzekerheid. De verzoekende partij stelt verder dat de adviezen “die bij de herneming van dit plan zijn toegevoegd dateren van voor de toevoeging ‘middenschalige kleinhandel’ in de teksten van de toelichtingsnota en de stedenbouwkundige voorschriften”. Zij meent dat de adviserende instanties geen kennis hebben genomen “van het toevoegen van deze term in de teksten van de toelichtingsnota en de stedenbouwkundige voorschriften”, en dat de adviesvraag en het openbaar onderzoek niet correct zijn verlopen. De “toegelaten bestemming ‘middelschalige’ kleinhandel” betreft volgens de verzoekende partij “vanzelfsprekend een essentieel gegeven” dat tijdens het openbaar onderzoek ter inzage moest worden gelegd en dat aan de adviesinstanties moest “worden overgemaakt”.

6.2. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat zij zelfs bij het indienen van een bezwaarschrift van “de introductie van het begrip ‘middelschalige kleinhandel’” geen kennis had kunnen nemen en dat het middel zich “inschakelt” in het door haar aangevoerde belang. Ten gronde betoogt zij dat het begrip “middelschalige kleinhandel” geenszins wordt uitgelegd en dat zij in haar verzoekschrift duidelijk heeft uiteengezet in welke mate het openbaar onderzoek werd geschonden.

Beoordeling

7.1. Anders dan de tussenkomende partijen dit zien, ontnemt het feit dat de verzoekende partij geen bezwaar tijdens het openbaar onderzoek over het bestreden gewestelijk RUP heeft ingediend, haar niet het belang bij het middel. De desbetreffende exceptie van de tussenkomende partijen is ongegrond.

7.2. Vastgesteld wordt dat de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 12.1 “specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel” reeds in hun ontwerpversie melding maken van de term “middelschalige kleinhandel” (zie randnummer 3.6). Voorts geven zowel die ontwerpversie als de definitieve versie van artikel 11.1 (zie randnummer 3.11) duidelijk aan dat enkel kleinhandelszaken toegelaten zijn waarvan de minimumoppervlakte van de handelsactiviteit 600m²

bedraagt. De toegelaten schaal van de kleinhandelszaken is derhalve zowel in de ontwerpversie van artikel 12.1 als in de definitieve versie van artikel 11.1 van het gewestelijk RUP op een gelijke en voldoende duidelijke wijze vastgesteld. De vraag of een kleinhandelszaak “middelschalig” dan wel “grootschalig” is, is niet relevant in het licht van de vraag naar de conformiteit van die handelszaak met het voormelde, toepasselijke bestemmingsvoorschrift.

7.3. Het betoog van de verzoekende partij dat het begrip “middelschalige kleinhandel” “volstrekt onduidelijk is” en dat de “toegelaten bestemming ‘middelschalige’ kleinhandel” “vanzelfsprekend een essentieel gegeven” betreft dat tijdens het openbaar onderzoek ter inzage moest worden gelegd en aan de adviesinstanties moest “worden overgemaakt”, is gezien het voormelde niet van aard om het bestreden gewestelijk RUP te vitiëren.

7.4. Het middel wordt verworpen.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van “artikel 1.1.4 van de VCRO en [...] van de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het rechtszekerheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, alsook het [...] Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het Witboek Ruimte Vlaanderen en het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid (waaronder art.4)”.

Zij meent dat het bestreden gewestelijk RUP “geen afdoende afweging gemaakt heeft van de behoefte van bijkomende handelsruimte in deelplan 11 en aan de bestaande leegstand, de precaire kleinhandelssituatie voorbijgegaan is, rekening houdend met [...] aanzienlijke leegstandcijfers waarmee de stad Genk kampt [...] en met de kleinhandelsvestigingen van verzoekster en bovendien ingrijpende evoluties zoals e-commerce volledig

negeert”. De plannende overheid heeft geen zorgvuldige afweging gemaakt “voor wat betreft de duurzame goede ruimtelijke ordening” en heeft nagelaten in een “beperkende branchering” te voorzien.

De plannende overheid zou ook “gezwicht” zijn voor “het gewicht van het ‘voldongen feit’”. Meer bepaald zou zij de onvergunde toestand van de bestaande kleinhandelssituatie op de site Zuiderring/Bosdel niet bij haar beoordeling hebben betrokken.

8.2. De verzoekende partij verwijst in haar memorie van wederantwoord bijkomend naar “de Gemeentelijke Feitenfiche 2017 voor Genk”.

8.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden dat “de socio-economische vergunning van 27 november 2018 [...] temeer [illustreert] dat de beoordeling inderdaad naar [het] vergunningsniveau werd doorgeschoven en dat de voorschriften onduidelijk zijn”.

Beoordeling

9.1. In zoverre de schending wordt aangevoerd van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, een op 30 november 2016 door de Vlaamse regering goedgekeurde beleidsverklaring die de strategische krachtlijnen voor de ruimtelijke ontwikkeling voor de komende decennia schetst, maar die geen verordenende kracht heeft, is het middel onontvankelijk.

Het middel is evenzeer onontvankelijk in zoverre het de opportuniteit van de bestreden beslissing bekritiseert.

9.2. Met de verwerende en de tussenkomen partijen moet vooreerst worden vastgesteld dat de bestemming ‘Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel’ van het deelgebied 11 ‘Zuiderring/Bosdel’ steun vindt in de visie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het

provinciaal ruimtelijk structuurplan Limburg en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Genk.

9.3. De kwestieuze bestemming wordt in het bestreden gewestelijk RUP voorts meermaals verantwoord en verduidelijkt.

Zo leest men in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP onder de hoofding “3.2. Visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk – Economische structuur” onder meer:

“Inzake kleinhandel zijn de bestaande en nieuwe grootschalige handelsstructuren van belang. Het betreffen handelszaken die door een grote ruimtebehoefte geen plaats vinden in de kern(winkel)gebieden. Ze worden gekenmerkt door een goede autobereikbaarheid. Huidige locaties (steenwegen en clusters) worden in beschouwing genomen: Hasseltweg/Genkersteenweg, Kempische steenweg, Kuringersteenweg, Bosdel/Zuiderring, sport- en recreatiecluster (KRC-Genk) te Waterschei, Blauwe Boulevard te Hasselt.” (toelichtingsnota, p. 25)

En:

“Grootschalige detailhandel

Kleinschalige handel wordt voorzien in de kernen van het regionaalstedelijk gebied, m.a.w. de binnenstad van Hasselt en Genk, de kernen van Diepenbeek en Zonhoven. Nadruk ligt op goederen voor dagelijks gebruik die in hoge frequentie worden aangekocht en op goederen die minder frequent worden aangekocht.

Middelgrote handelszaken, die omwille van hun omvang niet in de binnenstad of kernen mogelijk zijn, kunnen aan de rand van de steden voorzien worden.

- Bosdel te Genk

[...]” (toelichtingsnota, p. 38)

En:

“Eén van de taken van het regionaalstedelijk gebied is het voorzien in voldoende ruimte voor grootschalige detailhandelszaken, die omwille van de ruimtebehoefte en het mobiliteitsprofiel niet terecht kunnen in de kernwinkelgebieden. Hoewel er geen specifieke kwantitatieve taakstelling voor dit type van activiteiten is bepaald, wordt ervoor geopteerd om op geselecteerde plaatsen in het regionaalstedelijk gebied voldoende ruimte hiervoor te voorzien.

In het voorliggend GRUP worden op het vlak van grootschalige en middelgrote kleinhandel volgende deelgebieden voorzien:

- kleinhandelszone Zuiderring/Bosdel
[...]

Deze zones kunnen op een gestructureerde manier verder worden ontwikkeld, waarbij het principe van zuinig ruimtegebruik voorop staat. Dit houdt concreet in dat ‘verder ontwikkelen’ in eerste instantie ‘inbreiding’ betreft. Tevens wordt ingezet op bundeling van onder meer parkeerplaatsen en andere faciliteiten. Een belangrijk aandachtspunt is steeds de impact op het omliggend wegennet. Bij de invulling van de zones is het essentieel dat slechts die bedrijven zich op deze zones vestigen die door hun ruimtevraag niet terecht kunnen in de kern(winkel)gebieden” (toelichtingsnota, p. 51)

9.4. Nog wordt onder de hoofding “Ruimtelijke visie ‘kleinhandel’ binnen het regionaalstedelijk gebied” in de toelichtingsnota het volgende gesteld:

“4.2.3 Gewenste ruimtelijke structuur

Ruimtelijke visie ‘kleinhandel’ binnen het regionaalstedelijk gebied

De visie in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen gaat uit van een versterking van de bestaande stedelijke structuur en het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden voor stedelijke functies zoals hoogwaardige (middelgrote en) grootschalige kleinhandelconcentraties, die omwille van hun omvang en mobiliteitsprofiel niet passen in de stedelijke centra. Hoewel er geen specifieke taakstelling voor dit type van activiteiten (kleinhandel) is bepaald, is er geopteerd om op geselecteerde plaatsen voldoende ruimte hiervoor te voorzien. Doch wordt opgemerkt dat er in de stad Genk een behoorlijk grote leegstand is in het centrum, voornamelijk van kleinere handelspanden. Het samenvoeg[en] van leegstaande handelspanden in het centrum, waar dat mogelijk zou zijn, biedt echter geen antwoord op de vraag naar oppervlaktes geschikt voor deze middelgrote en grootschalige kleinhandel.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen stelt een aanbodbeleid voorop met volgende uitgangspunten: complementariteit met de handel in de binnensteden, het vermijden van ongewenste aanzuigeffecten ten nadele van de binnensteden, duurzame mobiliteit (voor alle vervoermodi) en het voorkomen van verdere lintbebouwing (buiten de stedelijke gebieden). Handelszaken die behoefte hebben aan een grotere verkoopoppervlakte kunnen daarom gelocaliseerd worden op specifieke bedrijventerreinen, met name de ‘kleinhandelszones’. Zo kan vermeden worden dat stedelijke functies, waartoe middelgrote en grootschalige kleinhandel behoort, uitwaaieren ‘buiten de stedelijke structuur’ en ‘in lintbebouwing langsheen de steenwegen’.

Daarbij bepaalt de Vlaamse overheid naast een kernversterkend beleid ook een actief aanbodbeleid voor ruimtebehoevende grootschalige detailhandel, waarbij dit zich uit in zowel een ruimtelijk als een economisch beleid. Dit aanbodbeleid streeft een goede ruimtelijke ordening inzake grootschalige detailhandel en een economisch leefbare kleinhandel na. Het voeren van een aanbodbeleid op de daarvoor geschikte locaties, kan de verdere verlinting tegengaan. De visie van de Vlaamse overheid is, dat zonder een actief aanbodbeleid de grootschalige kleinhandel zich zal

vestigen op terreinen die momenteel juridisch daartoe zijn bestemd, maar vanuit een ruimtelijke beoordeling minder geschikt en niet wenselijk zijn.

Specifiek in het kader van de afbakening van de groot- en de regionaalstedelijke gebieden wordt gefocust op het verhogen van het ‘aanbod’ door het zoeken naar en selecteren van locaties voor grootschalige (en middelgrote) kleinhandel. Deze locaties hebben vergelijkbare kenmerken met locaties voor regionale bedrijventerreinen: onder meer op het vlak van ontsluiting. Dergelijke locaties zijn in een stedelijk gebied bijzonder schaars en moeten een afweging krijgen binnen de globale visie op dat stedelijk gebied met de andere stedelijke functies en de open ruimte in het stedelijk gebied.

Met andere woorden wordt er niet uitgegaan van de aard en omvang van de gekochte goederen maar wel van de locatie-eisen van de kleinhandelszaken. Daarom kunnen ze gesitueerd worden binnen de stedelijke gebieden, op goed ontsloten plaatsen zowel voor de auto (omwille van de g[r]oote van de goederen) en tegelijkertijd ook per openbaar vervoer en per fiets (vanuit het centrum),

Binnen deze ruimtelijke visie is de locatie Zuiderring/Bosdel een volwaardige [locatie] voor grootschalige en middelgrote detailhandel. De gekozen locaties worden in het stedelijk gebied niet beschouwd als perifere locaties. Ze zijn voldoende dicht bij het centrum gelegen, op fietsafstand en ontsloten via het openbaar vervoer. Eveneens zijn deze locaties goed ontsloten voor gemotoriseerd verkeer op bovenlokaal niveau. Deze locaties zijn niet gelegen langsheen een uitwaaijende invalsweg zodat een verdere lintbebouwing wordt voorkomen.

De vertaling van deze visie in de stedenbouwkundige voorschriften is gebaseerd op de typevoorschriften, zoals voorgesteld door de Vlaamse Regering op 11 april 2008. In voorliggend GRUP zijn de typevoorschriften aangevuld met gebiedsspecifieke bepalingen waarbij enkel die elementen die noodzakelijk zijn voor het bereiken van het doel verordenend zijn vastgelegd. De kleinhandelszones binnen het regionaalstedelijk gebied zijn ruimtebehoevend en omwille van hun omvang niet verweefbaar in de binnenstad. Ze streven naar complementariteit met de kernwinkelgebieden, zodoende ze een ontwrichting van het bestaande handelscentrum tegen gaan. Om kleinschalige handelszaken binnen de kleinhandelszones te vermijden, zijn minimum bruto vloeroppervlakte vastgelegd:

- Voor grootschalige kleinhandel bedraagt de minimale [bruto] oppervlakte 1000m² (kleinhandelszone Waterschei te Genk en kleinhandelszone Groot Hilst te Hasselt)
- voor middelgrote kleinhandel bedraagt de minimale [bruto] oppervlakte 600m², grotere handelszaken zijn niet uitgesloten (deelgebied Zuiderring/Bosdei te Genk en de Blauwe Boulevard te Hasselt)

Deze handelsontwikkelingen zullen niet leiden tot een ontwrichting van het kleinhandelsapparaat vermits de beschikbare ruimte voor nieuwe grootschalige kleinhandel relatief beperkt is binnen het regionaalstedelijk gebied en dit door de reeds aanwezige bebouwing en functies langsheen de Hasseltweg waar er nog een fysieke ruimte beschikbaar is van circa 6.000 m.

Voor de kleinschalige kleinhandelszaken wordt gestreefd naar een menging van kleinhandel met andere stedelijke functies. De ontwikkeling van kleinschalige kleinhandel in centraalstedelijke gemengde locaties (al dan niet via ruimtelijke uitvoeringsplannen) zijn in veel gevallen de lokale besturen initiatiefnemer, en niet de focus van een uitvoeringsplan voor het regionaalstedelijk gebied.

Het voorliggend gewestelijk RUP is ook in overeenstemming met de beleidsvisie inzake kleinhandel die is opgenomen in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Genk en het provinciaal ruimtelijk structuurplan Limburg. De detailhandelsnota van de stad Genk ondersteunt eveneens deze visie op kleinhandel.

De toetsing van het gebied Zuiderring/Bosdel aan de omzendbrief RO/201 1/01 'grootschalige detailhandel' geeft als resultaat dat het locatietype 'overig stedelijk gebied' van toepassing is. Bij toepassing van de afwegingstabel resulteert dit in een '0'. Volgens de omzendbrief betekent dit dat de lokale situatie hier de belangrijkste factor is op het at dan niet inpasbaar zijn van het project zodat een generieke uitspraak hier moeilijk kan gemaakt worden. Zeker voor zeer grootschalige ontwikkelingen is het bestaan van een gevalideerde overkoepelende visie omtrent de ontwikkeling van het gebied en de rol van de geviseerde ontwikkeling hierin essentieel. Het voorstel van afbakening voor het regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk vormt een dergelijke visie zodat kan gesteld worden dat de voorliggende optie kleinhandel in overeenstemming is met de omzendbrief.

De vijf Vlaamse provincies hebben in 2012 met het Agentschap innoveren en Ondernemen het initiatief genomen voor een Interprovinciale studie met betrekking tot detailhandel. In de studie wordt een volledig zicht [gegeven] op de detailhandelssituatie en -ontwikkelingen in de vijf Vlaamse provincies. Voor Limburg wordt op basis van de socio-economische evoluties verwacht dat het belang van de sector detailhandel in de provincie zeker niet zal afnemen en het bestedingspotentieel zal licht stijgen. Gecorrigeerd met het toenemend aandeel van de internetaankopen, is de marktruimte specifiek voor fysieke winkels verzadigd. De stijging van het aanbod in de provincie Limburg is in de afgelopen 5 jaar in relatieve zin sterk, maar ten opzichte van de andere provincies in absolute zin eerder beperkt toegenomen. De leegstand binnen de provincie Limburg is de laatste jaren sterk toegenomen, en zal ook in de toekomst toenemen. In de provincie Limburg is de toename van de leegstand in de periode 2008-2014 het grootst van alle Vlaamse provincies. De stijging is ook sterk in Genk en meer nog in Hasselt. In de provinciale studie wordt die leegstand genuanceerd: enerzijds is de leegstand uitgedrukt in m² nog steeds eerder laag en anderzijds is juist in deze klasse het aanbod zeer sterk gestegen. Daarnaast moest ook rekening gehouden worden met het feit dat verschillende planmatig ontwikkelde winkelgebieden pas recent (na 2008) erkend werden als afzonderlijk winkelgebied. Dit versterkt de toename van de leegstand in deze winkelgebieden.

In de provinciale studie wordt, algemeen en ook specifiek voor Limburg, onder meer gepleit voor kernversterking als basis voor vitale steden en gemeenten, voor een geïntegreerd en integraal beleid voor kernversterking, voor een selectief locatiebeleid voor nieuw aanbod en voor een

detailhandelsbeleid dat bijdraagt aan verdichting, eerder dan van het creëren van nieuwe concentraties met een hoofdstructuur van detailhandelsclusters.

De opties op het vlak van kleinhandel zijn in overeenstemming met de aanbevelingen in de provinciale studie. De inplanting van kleinhandel gebeurt binnen het stedelijk gebied op basis van een globale ruimtelijke visie en een selectief locatiebeleid. Concreet wordt omwille van het relatief ruime bestaande aanbod geopteerd om slechts zeer beperkt bijkomende ruimte aan te bieden voor kleinhandel. Het gaat daarbij om het specifieke aanbod met een vestiging van IKEA, dat intussen gerealiseerd is. Daarnaast wordt gekozen voor de herstructurering en ontwikkeling van bestaande concentraties, Zuiderring / Bosdel en de cluster rond KRC Genk. Er worden dus geen nieuwe concentraties gecreëerd in het stedelijk gebied. De problematiek van leegstand in de centrumsteden, in het bijzonder in Genk, is wel een aandachtspunt dat, zoals in de provinciale studie wordt gesteld geïntegreerd moet worden aangepakt. Binnen de visie op het stedelijk gebied vereist dit vooral initiatief op het (inter)gemeentelijk niveau en vormt dit niet het voorwerp van het GRUP ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied’. Anderzijds moet, op Vlaams niveau, ook bewaakt worden dat het aanbod voor grootschalige activiteiten in [het] stedelijke gebied voldoende betekenisvol is om een verschuiving naar het buitengebied of ontwikkelingsdruk op het buitengebied en naar baanwinkels te vermijden. Het GRUP voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied, samen met het voorliggend GRUP Zuiderring / Bosdel vormt een evenwichtig antwoord op die uitdaging.”

Specifiek omtrent de ruimtelijke visie ‘Zuiderring/Bosdel’ leest men in de toelichtingsnota nog:

“Het deelgebied is op vandaag reeds ingericht als kleinhandel. Er gaan bijgevolg geen bedrijfsfuncties verloren bij realisatie van voorliggend plan. De bestaande handel kan behouden blijven.

Het behouden en versterken van deze bestaande handelsconcentratie wordt vooropgesteld. Door een complete herstructurering kan er een kwaliteitsvolle, efficiënte invulling aan dit gebied gegeven worden. Dit impliceert een opwaardering en een optimalisatie van het ruimtegebruik. Het concept bestaat erin de aanwezige vestigingen te concentreren tot een besloten geheel dat autonoom en efficiënt functioneert.

Middelschalige winkels of concentraties van winkels worden toegestaan voor zover het ruimtebehoevende zaken betreffen die omwille van de schaal en/of dynamiek moeilijk in de kernstad geïntegreerd kunnen worden. Grootschalige handel is ook toegestaan. De handelszaken mogen niet centrumverstoring zijn.

Belangrijkste element is dat het terrein gestructureerd moet worden en dat de beeldkwaliteit van zowel de bebouwde als van de onbebouwde ruimte sterk verhoogt.”

9.5. In de niet-technische samenvatting van het plan-MER van 2012, waarop voorliggend bestreden besluit steunt, leest men volgende verantwoording voor het plan:

“3.1. Verantwoording

De ‘Handelszone Zuiderring’ is in het provinciaal ruimtelijk structuurplan als kleinhandelsconcentratie type II geselecteerd.

Bij het bepalen van de ontwikkelingsperspectieven voor kleinhandelsconcentraties gaat de provincie Limburg er van uit dat de verweving van volumineuze grootschalige kleinhandel in historische centra niet altijd vanzelfsprekend is.

Daarom is het creëren van kleinhandelszones als een specifiek type van regionaal bedrijventerrein soms noodzakelijk. Daarvoor moeten goed ontsloten en voldoende ruim gedimensioneerde terreinen worden geselecteerd.

De concrete afbakening van die zones gebeurt bij de afbakening van de stedelijke gebieden aan de hand van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Er is echter geen economische ruimte meer voor inplanting van nieuwe perifere shoppingcentra. De bestaande concentraties zijn een uitgangspunt. De kleinhandelsconcentraties sluiten aan bij stedelijke gebieden of economische knooppunten. Zij moeten complementair zijn met het stedelijk weefsel of het kerngebied, herkenbaar afgebakend en goed bereikbaar. De lokaties worden voorbehouden voor specifieke kleinhandelsbranches. Het betreft in principe: kleinhandel in vervoermiddelen, bouwmaterialen, doe-het-zelfartikelen, tuincentra, kleinhandel in woninginrichting, kantoorinrichting, electro- en huishoud- en audio-visuele artikelen, dieren, muziekinstrumenten, campingartikelen en brandstoffen of explosieve stoffen.

De selectie als kleinhandelsconcentratie type II houdt concreet in dat de provincie hiervoor ruimtelijke uitvoeringsplannen opmaakt, behalve als zij gelegen zijn binnen de grenslijn van het regionaalstedelijk gebied Hasselt - Genk. In dit laatste geval is de Vlaamse overheid bevoegd. De ontwikkelingskansen van de kleinhandelsconcentraties type II worden bepaald door de afbakeningsprocessen van de stedelijke gebieden. Als daarbij blijkt dat een kleinhandelsconcentratie binnen de grenslijn van het stedelijk gebied ligt, dan wordt het beleid - enerzijds uitbreiding of anderzijds hoogstens behoud en herstructurering - bepaald in het afbakeningsproces. Als de kleinhandelsconcentratie buiten de grenslijn valt, geldt het beleid van type III.

Kleinhandelsconcentraties type II zijn:

Hasseltweg - Genkersteenweg te Genk en Hasselt

Buitensingel te Lommel

Zuiderring te Genk

Kempische Steenweg te Hasselt

Kuringersteenweg te Hasselt.

Voor wat betreft de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan is er overleg geweest tussen de

stad Genk en de Vlaamse overheid (zie verder paragraaf 5.1 : alternatievenonderzoek en relatie met andere planningsprocessen).

De Handelszone Zuiderring is in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Genk geselecteerd als locatie voor grootschalige detailhandelsactiviteiten.

Momenteel kent Genk een gebrek aan voldoende goed gestructureerde inplantingsmogelijkheden voor grootschalige handelszaken, waardoor een wildgroei ontstaat. Grootschalige handelszaken zijn, omwille van de schaal en de autogerichtheid, moeilijk verweefbaar in de bestaande centra. Ongestructureerde ontwikkelingen, zoals die zich de laatste jaren hebben voorgedaan langs de Hasseltweg en in aanzet langs de Weg naar As, zijn ongewenst en moeten geherstructureerd worden. Het beleid wordt erop gericht deze negatieve trend een halt toe te roepen en een aantal locaties aan te duiden waar vooral grootschalige handelszaken kunnen geclusterd worden.

In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan werden 3 zones voor grootschalige kleinhandel geselecteerd: de Hasseltweg, het mijnterrein van Winterslag en de Zuiderring (Bosdel). Bijkomend werd het gemeentelijk RUP 'Waterschei sport- en recreatiecluster' goedgekeurd, waar gekoppeld aan het voetbalstadion van KRC Genk eveneens grootschalige kleinhandelsactiviteiten, zij het onder voorwaarden, zijn toegestaan. Gekoppeld aan deze goedkeuring was afgesproken dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zou worden herzien op het vlak van afbakening van grootschalige kleinhandelsactiviteiten. Als gevolg daarvan wordt de optie 'mijnterrein van Winterslag' geschrapt als locatie voor grootschalige kleinhandel bij de herziening van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Genk.

De locatie Zuiderring (Bosdel) zoals opgenomen zowel in het provinciaal als in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is dus een noodzakelijke schakel in de visie van de stad Genk met betrekking tot het stedelijk handelsapparaat.

De verschillende winkelcentra waarover de stad beschikt, worden onderling gediversifieerd en op elkaar afgestemd.

Het kernwinkelapparaat dient te functioneren als regionaal koopcentrum. Er wordt met name geopteerd voor een verregaande concentratie van elkaar ondersteunende commerciële en aanverwante activiteiten in Genk-Centrum.

Het betreft een concentratie van shoppinggoederen, warenhuizen, overige trekkers, horeca, culturele voorzieningen, kantoren met baliefuncties. Deze optie heeft consequenties voor de bestemming en ontwikkeling buiten het centrum.

Om de ontwikkeling van Genk-Centrum te laten slagen, dienen de mogelijkheden en beperkingen van de wijken en andere handelszones te worden vastgelegd. Enerzijds wordt erop toegezien dat het aanbod in de kern van de stad voldoende gediversifieerd blijft. Belangrijk voor Genk is dat er voldoende panden met middelgrote tot grote verkoopsoppervlakten ook in het centrum van Genk aanwezig blijven. Gezien de mogelijkheden en de bereikbaarheid van het centrum van Genk vormt deze locatie een waardig alternatief voor een aantal niet gewenste ontwikkelingen buiten het centrum (grootschalige handelsactiviteiten buiten het stadscentrum, o.a. langsheen de A. Dumontlaan, E. Coppélaan, Weg naar As,...). De

verschillende shoppingcentra bieden de mogelijkheid om overdekt te winkelen, maar werken momenteel nog te onafhankelijk van elkaar. Het intern aanbod van de shoppingcentra moet aangevuld worden met speciaalzaken. Een clustering van gelijkaardige zaken in één shoppingcenter creëert een specifiek imago en verhoogt de bovenlokale aantrekkingskracht.

Enerzijds wordt dus gestreefd naar een versterking van het kernstedelijk handelsapparaat, anderzijds zijn grootschalige handelszaken, omwille van de schaal en de autogerichtheid, moeilijk verweefbaar in de bestaande centra. Voor grootschalige handelszaken die omwille van hun ruimtelijk functioneren (bv. door een te hoog mobiliteitsgenererend effect) niet in de kern lokaliseerbaar zijn werden terreinen aangeduid waar de handelszaken geclusterd kunnen worden. Voor elk terrein werd een ruimtelijk concept uitgewerkt. Het aanbod wordt in bepaalde mate gethematiseerd naargelang de ligging van het terrein, de ontsluitbaarheid en andere omgevingsfactoren.

De locatie te Waterschei is gericht op funshopping met een sterke relatie tot zijn omgeving (Decathlon, AS adventure, L.A. Gym, cinema,...).

De locatie Hasseltweg zal gericht zijn op handelszaken met behoefte aan een zichtlocatie en etalages (autodealers, electro...).

Voor de locatie Zuiderring (Bosdel) is in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een opwaardering van de bestaande concentratie en een optimalisatie van het ruimtegebruik voorzien. Deze handelszone biedt mogelijkheden aan handelszaken van een andere niche, prijscategorie en uitstralingsniveau dan de voorgaande (O'Cool, drankenhal, bandencentrale...).

Deze drie locaties zijn dus niet alleen complementair ten opzichte van elkaar maar door hun mobiliteitsgenererend effect ook ten opzichte van het kernstedelijk handelsapparaat ('de stadsstrip').

Momenteel is de bestaande kleinhandelszone langsheen de Zuiderring / Melberg sterk verloederd en onderkomen en heeft aldus een lage beeldkwaliteit. De stad Genk wenst in uitvoering van haar gemeentelijk ruimtelijk structuurplan de herstructurering van de bestaande kleinhandelszone planologisch en ruimtelijk te sturen. Hierbij wordt niet enkel het behoud en versterken van de detailhandelsconcentratie vooropgesteld, maar wenst het stadsbestuur tevens een actieve sturing van kleinhandelsfuncties in relatie tot het centrum en de kleinhandelszone Hasseltweg te kunnen doorvoeren. Door de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) geeft de Stad Genk uitvoering aan haar gemeentelijk structuurplan ter ondersteuning van haar integraal lokaal stedenbeleid. In het RUP kan een complete, doch gefaseerde herstructurering vastgelegd worden. Efficiënt ruimtegebruik, flexibiliteit qua invulling en uitbreiding (fasering), autogerichtheid en ruimtelijk kwaliteit van de site zelf alsook ten aanzien van de omgeving, zijn hierbij sleutelbegrippen. Vernieuwend hierbij zal het oog voor de duurzame ontwikkeling van de handelscluster zijn.

In het richtinggevend gedeelte van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan wordt reeds een voorzet gedaan om de bestaande handelscluster met een sterk autogericht karakter aan de Zuiderring/Melberg te herstructureren omwille van haar lage (beeld)kwaliteit en zonevreemdheid (gedeeltelijk gelegen in

industriegebied). Het behouden en versterken van deze grootschalige detailhandelsconcentratie wordt vooropgesteld. Door een complete herstructurering kan er een kwaliteitsvolle, efficiënte invulling aan dit gebied gegeven worden. Een verdere groei moet dan via een planmatige en gefaseerde aanpak gebeuren. Het concept, zoals beschreven in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan, van diverse vestigingen die sterk geconcentreerd en gegroepeerd zijn en samen één besloten geheel vormen dat autonoom en efficiënt functioneert, wordt als uitgangspunt meegegeven.

Dit RUP wordt opgemaakt in functie van de herstructurering van de huidige handelszone en zijn omgeving, het versterken en uitbreiden van de huidige activiteiten, het opwaarderen en optimaliseren van het ruimtegebruik, de functionaliteit en flexibiliteit qua invulling en uitbreiding, de autogerichtheid rekening houdend met de belevingswaarde van de klant of bezoeker. De activiteiten worden afgestemd op de grote autobereikbaarheid en de nood aan autogerichte kleinhandelsconcentraties. De aard van de aankopen zijn van dien aard dat een multimodale ontsluiting (openbaar vervoer, fietsers, voetgangers...) niet evident is. Deze handelscluster vormt dan ook een voornamelijk halte voor wat men kan noemen het shopping-toerisme. De bereikbaarheid van de handelscluster wordt ondersteund door de decentrale ligging, nauw grenzend aan belangrijke ontsluitingswegen zoals de Zuider- en de Westerring. Zoals eerder aangegeven wordt door deze kleinhandelszone voornamelijk een geschikte locatie geboden aan handelszaken die vrijwel uitsluitend met de auto bezocht worden (diepvrieshandel, drankenhal, bandencentrale...) doch die men net omwille van dit autogericht karakter uit de stadsstrip (stadskern van Genk) wil houden. De ligging aan de ring van Genk, op de grens van het kerngebied Genk, maakt deze locatie hiervoor zeer geschikt omwille van de autobereikbaarheid door de aanwezigheid van de ringweg zonder dat hiermee de verkeersleefbaarheid van de stadskern zelf in het gedrang komt.

De gewenste ruimtelijke ontwikkeling beoogt het behoud van de functies die momenteel reeds aanwezig zijn binnen de kleinhandelszone maar dit op een ruimtelijk kwaliteitsvolle manier waarbij er veel aandacht gaat naar de nieuwe publieke ruimte als een kwalitatieve verblijfsruimte voor de bezoekers van de kleinhandelzone.”

9.6. Uit wat voorafgaat, blijkt dat de plannende overheid naar een voldoende ruimte voor middel- en grootschalige detailhandelszaken heeft gestreefd, zonder dat dit een ontwrichting van de handelszaken in de stadskern mag teweegbrengen. In lijn hiermee heeft de plannende overheid, in antwoord op een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen, de stedenbouwkundige voorschriften aangevuld met de bepaling dat het dient te gaan om kleinhandel die om reden van zijn omvang niet in het centrum thuishoort:

“Overwegende dat, in navolging van een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen, waarin wordt gepleit om het toegelaten assortiment te

beperken om meer kernversterkend te kunnen werken, de stedenbouwkundige voorschriften worden aangevuld met de bepaling dat het dient te gaan om kleinhandel die omwille van de omvang niet thuishoort in het centrum” (bestreden besluit, p. 11)

In dezelfde zin overweegt het bestreden besluit :

“Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat eerst dient ingezet op het stadscentrum en dat een structurele oplossing voor de grote leegstand dient geboden vooraleer andere handelszones worden aangesneden; dat ontwikkelingen in de periferie steeds de kernversterking moeten ondersteunen; dat een onderbouwing van de behoefte aan ruimte voor grootschalige detailhandel wordt gevraagd; dat wordt gevraagd rekening te houden met de resultaten van een interprovinciale studie binnen het Vlaamse Kennisnetwerk Detailhandel; dat daarbij ook voor mogelijke ontwikkelingen buiten de kernen complementariteit op basis van het assortiment als sleutelwoord naar voor wordt gebracht; dat er aangegeven wordt dat er onvoldoende ruimte-aanbod is voor kleine en middelgrote bedrijven en dat in die optiek de herbestemming naar kleinhandelszones niet aanvaardbaar is; dat deze bezwaren, opmerkingen en adviezen kunnen worden onderschreven voor wat betreft het pleidooi voor kernversterking; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen bovendien kan worden gesteld dat in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen in eerste instantie een kernversterkend beleid wordt gevoerd en een beleid om de stedelijke gebieden te versterken; dat de resultaten van de interprovinciale studie detailhandel die visie onderschrijft; dat voor het bereiken voor deze doelstellingen, het aanbod aan stedelijke functies, waar de kleinhandel deel van uitmaakt, wordt verhoogd om te vermijden dat de functies uitwaaiëren buiten de stedelijke structuur en in lintbebouwing langs steenwegen; dat specifiek in het kader van de afbakening van de groot- en de regionaalstedelijke gebieden voornamelijk wordt gefocust op het verhogen van het aanbod door het zoeken naar locaties voor grootschalige kleinhandel vermits deze locaties vergelijkbare kenmerken hebben met locaties voor regionale bedrijventerreinen, onder meer op het vlak van ontsluiting; dat dergelijke locaties in een stedelijk gebied bijzonder schaars zijn en derhalve een afweging moeten krijgen binnen de globale visie op dat stedelijk gebied met de andere stedelijke functies en de open ruimte in het stedelijk gebied; dat met andere woorden niet uitgegaan wordt van de aard en omvang van de gekochte goederen maar van de locatie-eisen van de kleinhandelszaken; dat voor de meer kleinschalige kleinhandelszaken gestreefd moet worden naar een menging van kleinhandel met de andere stedelijke functies; dat daarvoor onder meer in de stedenbouwkundige voorschriften voor de te ontwikkelen stedelijke woongebieden, kleinhandel wordt toegelaten met het oog op een multifunctionele ontwikkeling; dat die optie voor multifunctionaliteit waarbij kleinhandel wordt mogelijk gemaakt gemengd met andere functies ook geldt voor centraalstedelijke locaties wanneer die worden opgenomen als een deelgebied binnen het afbakeningsplan zoals de Jaarbeurslaan of het deelgebied “sport- en

recreatiecluster Waterschei”; dat in veel gevallen de lokale besturen initiatiefnemer zijn voor het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen en de ontwikkeling van dergelijke centraalstedelijke gemengde locaties zodat dit niet de focus is van voorliggend plan; dat binnen die globale ruimtelijke visie de deelgebieden Zuiderring/Bosdel, Groot-Hilst en Waterschei volwaardige locaties zijn voor grootschalige detailhandel en in het stedelijk gebied niet beschouwd worden als perifere locaties; dat de samenvoeging van leegstaande handelspanden in het centrum, waar dat mogelijk zou zijn, geen antwoord biedt op de vraag naar oppervlaktes geschikt voor ‘middelgrote en grootschalige kleinhandel’; dat volgens de voorschriften in alle deelgebieden voor handel enkel ruimtebehoevende handelszaken die complementair zijn met de handel in het centrum toegelaten zijn; dat met deze bepalingen een ontvricting van het bestaande handelscentrum wordt vermeden; dat het één van de taken van het regionaalstedelijk gebied is om voldoende ruimte te voorzien voor grootschalige detailhandelszaken die omwille van ruimtebehoefte en mobiliteitsprofiel niet terecht kunnen in de kernwinkelgebieden; dat hoewel er geen specifieke taakstelling voor dit type van activiteiten is bepaald ervoor wordt geopteerd om op geselecteerde plaatsen voldoende ruimte hiervoor te voorzien; dat deze opmerkingen, bezwaren en adviezen geen aanleiding geven tot aanpassingen aan de verordenende delen van het plan; dat de passages in de toelichtingsnota over kleinhandel en de bereikbaarheid van de kernen werden aangepast; dat de vlotte autobereikbaarheid, gekoppeld aan de specifieke stedelijke structuur van Genk in de toelichtingsnota wordt vermeld als een troef; dat de toelichtingsnota ook werd aangevuld en verduidelijkt inzake de globale handelsvisie” (bestreden besluit, p. 9-10)

En:

“Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat het niet duidelijk is waarom voor dit ‘perifeer’ gelegen gebied gekozen wordt voor een herbestemming van industrie naar handel; dat dit ruimtelijk gezien een zeer slechte locatie is; dat een volledige en maximale ontwikkeling van dit plangebied en het ontbreken van een controle op de functies een ontvricting zal betekenen voor het bestaande handelsapparaat in Genk en in het regionaalstedelijk gebied alsook in de omliggende kleinstedelijke gebieden; dat de behoefte aan dergelijk grootschalige ontwikkeling voor detailhandel niet aangetoond is; dat de site wordt gekenmerkt door onwettige situaties en dat ruimtelijke ordening nooit gebaseerd kan zijn op de eigendomssituatie van een site; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat de ontwikkeling van dit gebied past binnen de algemene handelsvisie van het gewestelijk RUP; dat één van de taken van het regionaalstedelijk gebied is om voldoende ruimte te voorzien voor grootschalige detailhandelszaken die omwille van ruimtebehoefte en het mobiliteitsprofiel niet terecht kunnen in de kernwinkelgebieden; dat ervoor wordt geopteerd om op geselecteerde plaatsen voldoende ruimte hiervoor te voorzien; dat de detailhandelsnota van de stad Genk deze visie ondersteunt; dat hierover toelichting is

opgenomen in de toelichtingsnota; dat het plangebied goed ontsloten is voor gemotoriseerd verkeer op bovenlokaal niveau; dat het gebied gelegen is op beperkte afstand van het stadscentrum en niet als een perifere locatie kan worden beschouwd; dat uit het bovenstaande ook blijkt dat de inhoudelijke optie in voorliggend RUP niet louter gebaseerd is op eigendomssituatie; dat de ontwikkeling niet zal leiden tot een ontvruchting van het kleinhandelsapparaat vermits de beschikbare ruimte voor nieuwe grootschalige kleinhandel relatief beperkt is door de reeds aanwezige bebouwing en de functies langs de Hasseltweg; dat voor wat betreft de Hasseltweg er nog een fysieke ruimte beschikbaar is van circa 6.000 m²; dat volgens de voorschriften enkel ruimtebehoevende handelszaken met een minimumoppervlakte van 600m² die complementair zijn aan de handel in het centrum toegelaten zijn; dat met deze bepalingen een ontvruchting van het bestaande handelscentrum wordt vermeden; dat controle op de functies niet in voorschriften wordt ingeschreven vermits decretaal is bepaald dat dit behoort tot het werkgebied van handhaving; dat deze bezwaren niet resulteren in een aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften of het grafisch plan;

[...]

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat elke vorm van fasering ontbreekt en dat het niet duidelijk is op welke manier de complementariteit van de toegelaten functies met de handel in het centrum zal worden beoordeeld; dat enkel de minimale oppervlakte van de handelsactiviteit van 600m² bepaalt of het gaat om middelgrote kleinhandel; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat een gefaseerde ontwikkeling ruimtelijk gezien geen meerwaarde heeft; dat de ondergrens voor middelgrote handel is vastgelegd is op 600m²; dat het noodzakelijk is om ‘middelgrote handel’ te kwantificeren opdat duidelijk is welke handelszaken onder middelgrote handel ressorteren; dat de complementariteit van de functies op vergunningenniveau kan beoordeeld worden;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat de stedenbouwkundige voorschriften op dit moment onvoldoende garantie geven tot realisatie van het in de toelichtingsnota vooropgestelde concept; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen kan worden gesteld dat de verordenende bepalingen duidelijk en concreet bepalen dat de zone bestemd is voor kleinhandel en dat derhalve de ontwikkelingen gestuurd worden naar de conceptueel gewenste functies; dat de stedenbouwkundige voorschriften in voorliggend RUP gebaseerd zijn op de typevoorschriften, zoals voorgesteld door de Vlaamse Regering op 11 april 2008; dat in het RUP deze typevoorschriften zijn aangevuld met gebiedsspecifieke bepalingen; dat bij de formulering van de gebiedsspecifieke bepalingen zoveel als mogelijk als basis de formulering van de typevoorschriften is gebruikt; dat enkel die elementen die noodzakelijk zijn voor het bereiken van het doel verordenend zijn vastgelegd” (bestreden besluit p. 12-13)

9.7. Artikel 11.1 ‘Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel’ bepaalt uitdrukkelijk dat enkel “ruimtebehoevende kleinhandelszaken die omwille van hun omvang niet mogelijk zijn in het kerngebied en die complementair zijn ten opzichte van de handel in het centrum” toegelaten zijn. Het betoog van de verzoekende partij dat deze bepaling geen toepassing zou vinden op grootschalige kleinhandel, kan geen bijval vinden. Die bepaling komt de Raad van State voor te gelden voor iedere kleinhandelswinkel, of de concentratie van dergelijke winkels, waarvan de brutovloeroppervlakte van de handelsactiviteit minimum 600 m² bedraagt.

De verzoekende partij overtuigt er in haar verzoekschrift niet van dat de voormelde bepaling “vaag en onduidelijk” zou zijn en de ontwrichting van het kleinhandelsapparaat in het bestaande handelscentrum “geenszins [...] op een afdoende en wettige manier” kan tegengaan. De verwijzing in verzoeksters memorie van wederantwoord naar de “Feitenfiche 2017 Genk” vermag de onwettigheid van het gewestelijk RUP evenmin aan te tonen, temeer nu niet blijkt dat deze fiche de plannende overheid bij het nemen van het bestreden besluit bekend was of diende te zijn. Hetzelfde geldt voor de verwijzing in verzoeksters laatste memorie naar de van nà het bestreden besluit daterende “socio-economische vergunning van 27 november 2018”.

9.8. De verzoekende partij maakt met haar betoog niet aannemelijk dat de plannende overheid voor het “gewicht” van het “voldongen feit” zou zijn “gezwicht”, en niet tot een zorgvuldige afweging van de duurzame goede ruimtelijke ordening in het licht van de precaire kleinhandelssituatie in het centrum van de stad Genk zou zijn overgegaan. Zij toont geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan. Haar betoog dat de plannende overheid niet met de onvergunde toestand op de site Zuiderring/Bosdel rekening zou hebben gehouden, doet niet anders besluiten.

9.9. Het middel wordt verworpen.

C. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoekende partij roept in een zevende middel de schending in van “art. 2.2.7, §§2-3 VCRO, art. 4.1.4 en 4.1.7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid [en van] de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel”.

Zij zet uiteen dat het bestreden gewestelijk RUP steunt op “een wettelijk ontoreikend en onzorgvuldig” plan-MER van 2012, “dat niet werd geactualiseerd t.a.v. de actuele toestand”. Volgens de verzoekende partij kan nergens in het plan-MER een beoordeling teruggevonden worden van deelplan 11 “op de wijze zoals het thans werd goedgekeurd”. Verder werden “niet alle documenten, waaronder het planMER, hoewel essentieel, ter inzage gelegd ten tijde van het openbaar onderzoek”.

Beoordeling

11.1. In het auditorsverslag (voetnoot 17) wordt het middel gegrond bevonden om reden dat het bestreden gewestelijk RUP niet “nuttig kan terugvallen” op het plan-MER van 2012 daar dit “opgebouwd werd vanuit de optiek tot herbestemming tot grootschalige kleinhandel” en dus niet tot middelschalige detailhandel.

11.2. Gezien het gestelde onder randnummer 7.2 en volgende, kan het voormelde standpunt geen bijval vinden.

11.3. Het middel, in zoverre dit in het auditorsverslag werd onderzocht, is ongegrond.

VI. Heropening debat

12. Aangezien het onderzoek van het auditoraat ten gronde beperkt is tot het eerste en het tweede middel, en deels tot het zevende middel, is er reden om een bijkomend onderzoek te bevelen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien september 2019, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust