



Vlaams  
Parlement

ingediend op **1700** (2018-2019) – Nr. 1  
4 oktober 2018 (2018-2019)

## **Conceptnota voor nieuwe regelgeving**

van Axel Ronse, Andries Gryffroy, Wilfried Vandaele,  
Piet De Bruyn, Bart Nevens en Jos Lantmeeters

betreffende aanpassing  
van de planologische en stedenbouwkundige context  
voor bedrijfsterreinen

## INHOUD

1.	Inleiding .....	3
2.	Planologische context voor bedrijven .....	3
2.1.	Gewestplanbestemmingen voor bedrijvigheid .....	3
2.1.1.	Industriegebieden.....	4
2.1.2.	Woongebieden .....	5
2.2.	Over industrie, (klein)bedrijf, kmo en ambacht .....	6
2.3.	Lokale en regionale bedrijven en bedrijventerreinen .....	8
2.3.1.	Een nieuwe benadering via het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) .....	8
2.3.2.	Verdere verfijning van regionale bedrijventerreinen .....	9
2.4.	Afwijkingsbepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ..	10
2.4.1.	'Clichering' als tijdelijke overgangsmaatregel.....	10
2.4.2.	Verruiming van de mogelijkheden in industriegebied .....	11
3.	De problemen blijven evenwel bestaan ... ..	12
3.1.	Gewestplanbestemmingen zijn eenzijdig gericht op productiebedrijven.....	12
3.2.	Gewestplanbestemmingen verhinderen de herbenutting van bedrijfsterreinen.....	14
3.3.	Het onderscheid tussen lokale en regionale bedrijventerreinen is achterhaald .....	15
4.	Aanzet tot mogelijke oplossingen en beleidsvoorstellen .....	16
4.1.	Een vereenvoudigde regelgeving .....	16
4.2.	Omzendbrief over lokale en regionale bedrijven.....	17
4.3.	Een duidelijk en actueel beleidskader voor economie en bedrijvigheid in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen .....	17
4.4.	Een modernisering van het Inrichtingsbesluit betreffende de gewestplanbestemmingen voor bedrijvigheid .....	18

## 1. Inleiding

Om voldoende ruimte voor nieuwe bedrijvigheid te creëren en Vlaanderen aan de top te houden in Europa moet ervoor gezorgd worden dat er voldoende ruimte wordt bestemd en dat de bestaande bedrijventerreinen optimaal ingevuld worden. In het domein van de ruimtelijke ordening en omgeving moet de Vlaamse overheid dan ook streven naar adequate regelgeving en geschikte beleidskaders, actuele begrippen, en activering van slapende gronden en leegstaande panden.

Volgens cijfers van de Studiedienst van de Vlaamse Regering (2015) is in Vlaanderen ongeveer 10.596 hectare onbenut. Bijna de helft daarvan (4400 hectare) is 'niet realiseerbaar' om verschillende redenen. Zoals al enkele keren werd besproken in de commissie Leefmilieu, vormen een verouderd begrippenkader en een 'mismatch' tussen de ruimtelijk-economische realiteit enerzijds, en de verordenende stedenbouwkundige voorschriften anderzijds, twee redenen waarom bepaalde bedrijfsterreinen niet ingevuld worden. Ook de herbenutting van leegstaande bedrijfsgebouwen wordt bemoeilijkt door de verouderde voorschriften, ondanks het instrumentarium van brownfieldconvenanten, strategische projecten of het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.

Dat werd ook al duidelijk erkend in het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019: "Onze veranderende industrie heeft aangepaste ruimte en een vereenvoudigd kader nodig. Er is nood aan een aanpassing en bijstelling van de verouderde bestemmingscategorieën en de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften." (*Parl.St. VI.Parl. 2014, nr. 31/1*).

Deze conceptnota wil mogelijke oplossingen aanreiken om ervoor te zorgen dat het planologisch-stedenkundig instrumentarium en begrippenkader aangepast is aan de ruimtelijk-economische realiteit en de industrie van de toekomst. De belangrijkste doelstelling daarbij is te zorgen voor een voldoende groot aanbod aan bouwrijpe bedrijfsterreinen en bedrijfsgebouwen, zonder de ruimtelijke kwaliteit te verminderen en de ruimtelijke draagkracht te overstijgen. Herbenutting van bestaande terreinen en gebouwen moet immers mogelijk worden gemaakt en op die manier moet de open ruimte maximaal worden gevrijwaard. Het is daarom noodzakelijk om de bestaande complexe regelgeving en de planologische en stedenbouwkundige context te vereenvoudigen.

## 2. Planologische context voor bedrijven

Bedrijven zijn divers en zijn constant aan het evolueren door de toenemende globalisering en mondialisering, het just-in-timeprincipe, digitalisering en robotisering, circulaire economie en e-commerce enzovoort. De transitieprioriteit 'Industrie 4.0' focust op digitalisering en robotisering bij de maakbedrijven.

De regelgeving op het vlak van milieu, ruimtelijke ordening en omgeving bepaalt waar die activiteiten een plaats vinden. De planologische context vertrekt van bestemmingsplannen en is een systeem waarbij de geschreven regel en de verordenende voorschriften centraal staan. De vraag is dan ook of de huidige planologische en stedenbouwkundige begrippen rekening houden met de gewijzigde economische realiteit: is het ruimtelijkeorderingsrecht in Vlaanderen in de loop der jaren wel mee geëvolueerd?

### 2.1. Gewestplanbestemmingen voor bedrijvigheid

Eind de jaren 70 werd de bestemming van elk perceel in Vlaanderen vastgelegd in gewestplannen. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen verschillende bestemmingscategorieën, die sindsdien de basis vormen voor het vergunningen-

beleid in Vlaanderen. Gemeenten konden die bestemmingen alleen verfijnen via (algemene en bijzondere) plannen van aanleg. Om de economische groei voldoende plaats te geven werden op die gewestplannen heel wat gebieden afgebakend waar bedrijven een plaats kunnen krijgen. Veertig jaar later wordt nog 90 procent van het grondgebied in Vlaanderen geregeld via die bestemmingsplannen, die zo het belangrijkste instrument voor het dagelijkse vergunningenbeleid blijven. Amper 10 procent is intussen via ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) van bestemming gewijzigd (zie punt 2.2).<sup>1</sup> Ondanks enkele afwijkingsbepalingen en uitzonderingsregels bepalen de gewestplannen dus nog steeds welke activiteiten en functies mogelijk zijn. De idee van 'scheiding van functies' (Le Corbusier) is duidelijk herkenbaar in die plannen, enkele schuchtere pogingen tot 'verweving' – in het bijzonder in het woongebied – niet te na gesproken.

Bedrijvigheid in ruime zin is mogelijk in verschillende gewestplanbestemmingen op basis van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, hierna het Inrichtingsbesluit te noemen. Een en ander werd verder verduidelijkt in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd op 25 januari 2002 en 25 oktober 2002, en tal van rechterlijke uitspraken.

Volledigheidshalve moet daarbij worden opgemerkt dat land- en tuinbouwbedrijven een eigen bestemmingscategorie hebben, namelijk die van 'agrarisches gebied'. Ook 'diensten' en 'horeca' worden voor de bestemmingscategorieën van het gewestplan niet tot de bedrijven gerekend.

### 2.1.1. Industriegebieden

De hoofdcategorie voor bedrijven zijn de industriegebieden. Volgens artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit zijn de industriegebieden "bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven". Daarnaast worden in die gebieden ook complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk bankagentschappen, benzinstations, transportbedrijven, collectieve restaurants en opslagplaatsen van goederen voor nationale of internationale verkoop.

In het bijzonder moeten in het industriegebied industriële en ambachtelijke bedrijven worden ondergebracht, die wegens hun aard of om economische en sociale redenen van de andere bestemmingen (zoals woongebied, zie punt 2.1.2) moeten worden afgezonderd.

Bepaalde industriegebieden worden verder verfijnd in:

- gebieden voor vervuilende industrieën (op de plannen aangeduid met het Romeinse cijfer I): die gebieden zijn bestemd voor de vestiging van bedrijven die ter bescherming van het leefmilieu moeten worden afgezonderd;
- gebieden voor milieubelastende industrieën (op de plannen aangeduid met het Romeinse cijfer II): die gebieden zijn bestemd voor bedrijven die om economische of sociale redenen moeten worden afgezonderd;
- gebieden voor ambachtelijke bedrijven, en gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen: volgens artikel 8.2.1.3 van het Inrichtingsbesluit zijn die gebieden voorbehouden voor ondernemingen die een ambachtelijk karakter hebben of beschouwd kunnen worden als kleine of middelgrote onderneming (kmo) en die niet meer als industrieel in de zin van vervuilend of milieubelastend kunnen worden aangemerkt. Industriële ondernemingen horen hier dus niet thuis.

---

<sup>1</sup> Zie <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1188038>.

Het begrip 'industrieel bedrijf' wordt niet verduidelijkt in het Inrichtingsbesluit en moet – ook volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen<sup>2</sup> – in zijn spraakgebruikelijke betekenis begrepen worden. Als richtsnoer kan verwezen worden naar de omzendbrief van 8 juli 1997, die met betrekking tot de industriegebieden onder meer het volgende bepaalt: "Wat onder het begrip 'industriële bedrijven' dient te worden verstaan, wordt stedenbouwkundig niet nader bepaald, zodat het begrip in zijn spraakgebruikelijke betekenis dient te worden begrepen, met name bedrijven waar grondstoffen worden verwerkt, of nog, productief-technische bedrijven." Het begrip 'industrie of industriële bedrijven' in de zin van artikel 7 van het Inrichtingsbesluit verwijst derhalve naar bedrijven die grondstoffen verwerken of naar productief-technische bedrijven. Het voorschrift moet restrictief worden geïnterpreteerd.

In de omzendbrief wordt ook aangegeven dat de regelgeving geen verdere bepalingen bevat over de criteria op grond waarvan het onderscheid tussen die subcategorieën wordt gemaakt. Ook hier moet er dus worden uitgegaan van 'feitelijkheden', waarbij onder meer de hinderlijkheid en omvang van de onderneming, de relatie tot de omgeving, de ontsluiting, de tewerkstelling, de aard van de productie, de weerslag op het leefmilieu en dergelijke meer een rol kunnen spelen. De indeling in klasse 1, 2 of 3 volgens de VLAREM-regelgeving (VLAREM: Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning) is indicatief, maar is in geen geval het alleenzalmakende criterium. In de administratieve praktijk kan worden vastgesteld dat onder de categorie 'vervuilende industrie' voornamelijk de zware en grootschalige industrie wordt gecatalogiseerd, zoals de raffinaderijen en chemische bedrijven. Voorbeelden van 'milieubelastende industrie' zijn dan weer constructiebedrijven van vrachtwagens.

In een industriegebied kunnen dus ook ambachtelijke bedrijven een plaats krijgen (artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit). Toch kunnen dergelijke activiteiten niet plaatsvinden in de gebieden voor milieubelastende of vervuilende industrie.<sup>3</sup> Het adagium 'qui peut le plus, peut le moins' kan hier volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen dus niet toegepast worden.

### 2.1.2. Woongebieden

Ook binnen woongebieden zijn kleinere bedrijfsactiviteiten toegestaan "voor zover ze verenigbaar zijn met de omgeving" en "voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd".

Het Inrichtingsbesluit spreekt van "ambacht en kleinbedrijf". Die begrippen worden in de wetgeving op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw niet nauwkeuriger omschreven, zodat moet worden uitgegaan van de gebruikelijke betekenis van de woorden. Volgens de vigerende omzendbrief van 8 juli 1997 zijn ambachtelijke bedrijven "bedrijven waar handwerk primeert", wat evenwel het gebruik van machines niet uitsluit. Het kan bijvoorbeeld gaan om kleine graanmaalderijen, pottenbakkersateliers, warme bakkers en slagerijen enzovoort. Met kleinbedrijf wordt bedoeld "industrie op kleine schaal". Bij de beoordeling van de vraag of een inrichting al dan niet als kleinbedrijf kan worden beschouwd, kan dan ook rekening worden gehouden met de omvang of schaal van het bedrijf, de omzet, het aantal personeelsleden en de (objectieve) aard van de ongemakken die de activiteit meebrengt voor de omgeving.

<sup>2</sup> Raad voor Vergunningsbetwistingen 24 oktober 2017, nr. A/1718/0164.

<sup>3</sup> Raad voor Vergunningsbetwistingen 11 februari 2014, nr. A/2014/0127 en A/2014/0128.

## 2.2. Over industrie, (klein)bedrijf, kmo en ambacht

Bedrijven zijn divers, zowel qua aard (productiegericht, kantoren, transport en logistiek enzovoort) als qua omvang (tewerkstelling, afzetmarkt, ruimte-inname enzovoort) en milieu-impact. Vaak komen ook mengvormen voor.

De stedenbouwkundige en planologische context van de gewestplannen (zie punt 2.1) handelt over industriële bedrijven enerzijds, en ambachtelijke bedrijven anderzijds. Wat die begrippen precies inhouden, wordt stedenbouwkundig niet nader bepaald, zodat ze in hun spraakgebruikelijke betekenis moeten worden begrepen.

Het woord 'industrie' komt van het Latijnse woord 'industria', dat ijver of bedrijvigheid betekent. Bij het woord 'industrie' verschijnen al snel beelden van hoge rokende schoorstenen. Het woord 'ambacht', daarentegen, roept heel andere beelden op, bijvoorbeeld van een meubelmaker die in een Italiaans aandoend achterafstraatje met zijn hamer, beitel en schuurpapier bezig is. Maar is het verschil tussen industrie of ambacht wel zo groot?

Etymologisch verwijst de term 'industrie' dus naar het ontplooiën van activiteiten met het opzet om iets op machinale wijze te vervaardigen door het gebruik van grondstoffen. Een 'ambacht' is handwerk dat wordt aangeleerd om een beroep te kunnen uitoefenen. Ook in het ambacht kan tegenwoordig een zekere graad van mechanisering en automatisering niet ontbreken. De industrie onderscheidt zich echter door de combinatie van het fabrieksmatige en de grootschaligheid.

Industrie en ambacht hebben evenwel gemeen dat ze zich richten op de productie en verwerking van grondstoffen. Ook de omzendbrief van 8 juli 1997 bevestigt dat en spreekt over "bedrijven die grondstoffen verwerken of productief-technische bedrijven". Het voorschrift moet restrictief worden geïnterpreteerd.<sup>4</sup> Dat betekent dat een groot aantal ondernemingen strikt genomen niet in industriegebied thuishoort. Via rechtspraak is bijvoorbeeld geoordeeld dat benzinestations<sup>5</sup>, werkplaatsen waar voertuigen hersteld worden<sup>6</sup> of afvalverbrandingsovens<sup>7</sup> niet in industriegebied thuishoren.

Terwijl een industriële activiteit gekarakteriseerd wordt door de omstandigheid dat primaire grondstoffen op een machinale of mechanische wijze worden verwerkt en/of bewerkt, is bij ambachtelijke activiteiten veeleer de handenarbeid bepalend.<sup>8</sup> In een industrieel bedrijf domineren het fabrieksmatige en het grootschalige, en ligt het accent op de productie. De Raad van State beschouwt bijvoorbeeld een meubelfabriek waarin meubels op machinale wijze worden vervaardigd, veeleer als industrieel.<sup>9</sup> Ook een industriële wasserij wordt als industrieel beschouwd<sup>10</sup>, terwijl een textielreinigingsbedrijf dan weer als ambachtelijk wordt beschouwd.<sup>11</sup>

In ieder geval is het niet omdat een bedrijf een hinderlijk karakter heeft, dat het daarom als milieubelastend moet worden beschouwd. Omgekeerd mag industrie ook niet gelijkgesteld worden met alles wat hinder meebrengt voor mens of leefmilieu. Tal van hinderlijke activiteiten zijn immers helemaal niet industrieel van

<sup>4</sup> Raad voor Vergunningsbetwistingen 24 oktober 2017, nr. A/1718/0164.

<sup>5</sup> Raad van State 13 december 2001, nr. 101.819.

<sup>6</sup> Raad van State 26 november 2004, nr. 137.719 – Raad van State 27 april 2006, nr. 158.049.

<sup>7</sup> Raad van State 14 juni 2005 nr. 145.925.

<sup>8</sup> Zie omzendbrief 8 juli 1997, Raad van State 10 mei 2007 nr. 171.014 en Raad voor Vergunningsbetwistingen 11 februari 2014 nrs. A/2014/0127 en A.2014/0128.

<sup>9</sup> Raad van State 22 mei 2008 nr. 183.253.

<sup>10</sup> Raad van State 28 april 2011 nr. 212.812.

<sup>11</sup> Raad van State 13 juni 2013 nr. 223.858.

aard en horen dus ook niet thuis op industriegebieden. Voorbeelden daarvan zijn indoorkarting, discotheken of industriële veeteeltbedrijven.

Zoals al eerder is beschreven, kunnen ambachtelijke bedrijven evengoed toegelaten worden op industriegebieden, op voorwaarde dat ze geen nadere aanduiding als vervuilend of milieubelastend hebben gekregen.

De kwalificatie als 'kleine of middelgrote onderneming' (kmo) heeft volgens de rechtspraak veeleer te maken met de omvang van de productie of de gehanteerde productiemethoden, en niet met de grootte of ruimte-inname van het bedrijf.<sup>12</sup> Het begrip 'kleine of middelgrote onderneming' is ook een economisch begrip. Volgens de Europese definitie valt een bedrijf onder de categorie van kleine ondernemingen als het minder dan vijftig werknemers heeft en een omzet die beperkt blijft tot 10 miljoen euro (jaaronzet of balans). Een bedrijf met 50 tot 249 werknemers en een jaaronzet van minder dan 50 miljoen euro (of een balanstotaal van minder dan 43 miljoen euro) is een middelgrote onderneming.

Categorie	Aantal werknemers	Jaaronzet of jaarlijks balanstotaal (in euro)
Kleine onderneming	< 50	<=10 miljoen of <= 10 miljoen
Middelgrote onderneming	< 250	<=50 miljoen of <= 43 miljoen

Zoals hierboven al is uiteengezet, worden die kengetallen nergens in de regelgeving ruimtelijke ordening gehanteerd. Er wordt ook nergens een link gelegd tussen een kmo en een lokaal bedrijf, een begrip dat eind de jaren 90 zijn intrede deed in het ruimtelijkeorderingsrecht (zie punt 2.3).

### Conclusie

Zoals hierboven is aangetoond, zijn in de strikte zin van het woord alleen bedrijven die gericht zijn op productie en op de verwerking en bewerking van primaire grondstoffen mogelijk in (milieuvervuilende of milieubelastende) industriegebieden, kmo-gebieden en zelfs binnen woongebied.

Een groot aantal ondernemingen die op dit ogenblik op industriegebied in de brede zin van het woord gevestigd zijn, horen daar strikt genomen dus niet thuis. Voorbeelden zijn kantoren of kantoorachtige bedrijven, bedrijven voor distributie en logistiek, afvalverwerkingsbedrijven, ICT-bedrijven, bedrijven voor energieproductie enzovoort.

Het onderstaande schema geeft een goede samenvatting van de situatie.

Aard van de activiteiten	Kenmerken van de activiteiten	Gewestplanbestemming
Milieubelastende en milieuvervuilende industrie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Productiegericht</li> <li>- Verwerking of bewerking van primaire grondstoffen</li> <li>- Storend voor de omgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebied voor milieuvervuilende industrie (I)</li> <li>- Gebied voor milieubelastende industrie (II)</li> </ul>
Ambacht, kleinbedrijf en kmo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Productiegericht</li> <li>- Verwerking of bewerking van primaire grondstoffen</li> <li>- Niet storend voor de omgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Industriegebied</li> <li>- Woongebied</li> <li>- Gebieden voor ambachtelijke bedrijven en gebieden voor kmo's</li> </ul>

<sup>12</sup> Raad van State 29 mei 2008, nr. 183.588.

### 2.3. Lokale en regionale bedrijven en bedrijventerreinen

#### 2.3.1. Een nieuwe benadering via het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)

Met het Planningsdecreet (1996) en de goedkeuring van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997) is op het einde van de 20e eeuw een nieuwe weg ingeslagen. Vanaf dat moment vormde de ruimtelijke visie in de structuurplannen op de drie bestuursniveaus het kader en de leidraad voor het opstellen van zogenaamde ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's), die gaandeweg de gewestplannen en de (algemene en bijzondere) plannen van aanleg zouden vervangen. In de praktijk is vandaag amper 10 procent in Vlaanderen gedekt door een RUP<sup>13</sup>, waardoor de regelgeving, de begrippen van eind de jaren 70 en de gewestplannen nog steeds belangrijke juridische instrumenten in het dagelijkse vergunningenbeleid vormen. Dat zorgt in de praktijk voor heel wat spanningen tussen eventueel ruimtelijk gewenste ontwikkelingen en de volgens het wetgevend kader vergunbare activiteiten.

Door de introductie van de beleidsmatige begrippen 'lokaal bedrijventerrein' en 'regionaal bedrijventerrein' in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen steken nieuwe voorschriften de kop op inruimtelijkeplanningsinstrumenten. Zowel in gemeentelijke, provinciale als gewestelijke RUP's worden sindsdien die begrippen gehanteerd om terreinen aan te duiden voor de vestiging van economische activiteiten.

De bedoeling van een differentiatie naar lokale en regionale bedrijven, en bedrijventerreinen bestond erin om, naargelang van de ligging, het terrein en de aard van de activiteiten, specifieke ontwikkelingsperspectieven toe te kennen zodat op die manier aan de bedrijven ook de ruimtelijk best geschikte terreinen worden aangeboden. Volgens het RSV was een differentiatie in bedrijventerreinen gewenst om de volgende redenen:

- de ruimtelijke potenties (onder meer bereikbaarheid, omliggende ondersteunende bedrijvigheid en diensten) van iedere locatie zijn verschillend;
- de toenemende differentiatie in de economische structuur (onder meer ten gevolge van een specialisatie van de bedrijven) impliceert aangepaste en specifiek ruimtelijke condities;
- het is nodig een adequate infrastructuur aan te bieden, die aangepast is aan het type bedrijventerrein.

Een lokaal bedrijventerrein is volgens het RSV "een bedrijventerrein uitsluitend bestemd voor lokale bedrijven. Een lokaal bedrijf is een be- en verwerkend bedrijf (inclusief tertiaire dienstverlening) dat een verzorgend karakter heeft ten aanzien van de omgeving, dat wat schaal betreft aansluit bij de omgeving (schaal van de kern, schaal van het stedelijke gebied enzovoort) en beperkt is van omvang."

Regionale bedrijventerreinen zijn volgens het RSV "terreinen bestemd voor de inplanting van economische activiteiten die de schaal van hun omgeving overschrijden". Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen:

- gemengde regionale bedrijventerreinen, bestemd voor de vestiging van industriële bedrijven en ondernemingen die tot de bouwnijverheid en het transport behoren. Ook dienstverlenende bedrijven, met uitzondering van kleinhandel, onderwijs en medico-sociale instellingen, kunnen er worden toegelaten;
- specifieke regionale bedrijventerreinen, bestemd voor de vestiging van specifieke industriële en tertiaire activiteiten.

<sup>13</sup> Zie <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1188038>.



### 2.3.2. Verdere verfijning van regionale bedrijventerreinen

Voor gewestelijke RUP's is geprobeerd om tot enige uniformiteit te komen door typevoorschriften voor gemengde regionale bedrijventerreinen en specifieke regionale bedrijventerreinen vast te leggen in het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke-uitvoeringsplannen.

Een regionaal bedrijf is volgens de bijlage bij dat besluit "een grootschalig bedrijf met belangrijke ruimtelijke impact op de omgeving op vlak van mobiliteit, uitzicht, omvangrijke ruimte-inname of potentieel in te bufferen effecten. 'Regionaal' verwijst niet naar de economische relaties of het verzorgingsgebied van het bedrijf.". Volgens dezelfde bijlage vervullen de regionale bedrijven de volgende hoofdactiviteiten:

- "– productie, opslag, bewerking en verwerking van goederen;
- productie van energie;
- onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten."

Daarnaast kunnen regionale bedrijven ook nog de volgende activiteiten uitvoeren:

- "– op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en groothandel;
- autonome kantoren;
- afvalverwerking met inbegrip van recyclage;
- verwerking en bewerking van mest en slib;
- verwerking en bewerking van grondstoffen met inbegrip van delfstoffen."

De specifieke regionale bedrijventerreinen worden in het besluit verder onderverdeeld in:

- specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren;
- specifiek regionaal bedrijventerrein voor wetenschapspark met een bedrijfsmatig sterke binding met een kenniscentrum (bijvoorbeeld een universiteit);
- specifiek regionaal bedrijventerrein voor transport, distributie en logistiek (op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie, dataverwerking en communicatie in relatie met transport- en expeditieactiviteiten) en van ondersteunende activiteiten (onderhoud, herstelling en verhuren van rollend materieel, bank- en verzekeringswezen, douaneactiviteiten enzovoort);
- specifiek regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven, zoals koerierbedrijven, cargobehandeling, catering enzovoort, en voor bepaalde vormen van toeleveringsbedrijven en bijkomende kantoren;
- specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter, die de waterweg effectief als transportmodus of als proceswater voor grondstoffen en/of producten benut;
- gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven;
- regionaal bedrijventerrein voor agro-industrie. Het gaat dan om regionale bedrijven die zorgen voor de toelevering van landbouwgrondstoffen of voor de verwerking van landbouwproducten, afkomstig van de beroepslandbouwactiviteiten in de regio;
- specifiek regionaal bedrijventerrein voor afvalverwerking en recyclage;
- specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel.

In zekere zin zijn de voorschriften van gemengde regionale bedrijventerreinen beter geschoeid op de huidige ruimtelijk-economische context dan de gewestplannen, doordat een ruime waaier aan bedrijfsactiviteiten in die voorschriften zijn opgenomen.

De typevoorschriften zijn echter niet bindend, noch voor gewestelijke RUP's, noch voor gemeentelijke en provinciale RUP's. Bijgevolg zijn doorheen de jaren tal van andersluidende voorschriften ontstaan. Bovendien werken die 'moderne' voorschriften niet door naar de gewestplanvoorschriften. Die blijven immers gedomi-

neerd door de verouderde begrippen uit de jaren 70, die sterk op verwerking en bewerking van primaire grondstoffen gericht zijn en dus geen plaats bieden voor tal van activiteiten (zie hierboven).

#### 2.4. Afwijkingsbepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Hoewel het initieel misschien het opzet was om alle gewestplannen te vervangen door ruimtelijke uitvoeringsplannen na de goedkeuring van het RSV, is dat intussen een onhaalbare kaart gebleken. Dergelijke planningsprocessen zijn tijdrovend en kosten veel geld, terwijl de (Europese) regelgeving op het vlak van milieu en natuur de situatie heel complex heeft gemaakt. Mee als gevolg van die factoren wordt 90 procent van het Vlaamse grondgebied nog steeds bepaald door de gewestplannen uit de jaren 70 en dito voorschriften. Het gewestplan blijft dus nog steeds het eerste toetsingskader voor heel wat vergunningsaanvragen van Vlaamse bedrijven.

Sinds de opmaak van de gewestplannen is het industrieel weefsel echter grondig geëvolueerd. Gelet op de beperkingen en de verouderde voorschriften van de gewestplannen (zie hierboven) in een steeds sneller evoluerende maatschappij en ruimtelijk-economische context heeft het beleid de laatste jaren verschillende pogingen ondernomen om de regelgeving aan te passen, zodat niet altijd een RUP moet worden opgemaakt om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Dat heeft geleid tot een pakket aan afwijkings- en uitzonderingsmogelijkheden. De vraag is of de generieke regelgeving die op die manier is ontstaan, enerzijds voldoende antwoorden biedt op de ruimtelijk-economische uitdagingen, en anderzijds voldoende garanties biedt voor een goede ruimtelijke ordening. De vraag rijst dus of die instrumenten voldoende aangepast zijn en ingezet kunnen worden in tal van gebiedsspecifieke situaties.

##### 2.4.1. 'Clichering' als tijdelijke overgangsmaatregel

In het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening werd al een overgangsmaatregel voor de gewestplanbestemmingen opgenomen, in afwachting van de opmaak van gebiedsdekkende RUP's.

Die bijzondere techniek kreeg de naam 'clichering'. Clichering bestond erin dat de standaardtypebepalingen die waren vastgesteld in het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (zie punt 2.3.2), in uitzonderlijke gevallen werden toegepast op de vergelijkbare gewestplanbestemmingen. Als een vergunningsaanvraag afgewezen zou moeten worden op grond van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, kon die via clichering toch ingewilligd worden als de standaardtypebepalingen voor de overeenstemmende categorie van gebiedsaanduiding dat mogelijk maakten. Die bepaling werd bij de codificatie opgenomen in artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Hoewel het principe van clichering initieel ook van toepassing was op bijzondere plannen van aanleg, werd dat in 2010 beperkt tot de gewestplannen om de lokale autonomie te vrijwaren.<sup>14</sup>

De clicheringsregel werd in 2014 (en later in 2017) verder afgebouwd en beperkt tot de mogelijkheid voor alternatieve energie in agrarisch gebied en industrie-

<sup>14</sup> Decreet van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid.

gebieden.<sup>15</sup> Op die manier werd een ongewenst gebruik van artikel 4.4.9 onmogelijk gemaakt. Op basis van de tot op dat moment bestaande decreettekst was het immers mogelijk om niet-gewenste activiteiten – via het principe van clichering – toch toe te staan op bepaalde gewestplanbestemmingen. In de toelichting bij de wijziging van 2014 staan de volgende ongewenste effecten:

- kantoren en kleinhandel op industrieterreinen (gewestplan);
- regionale bedrijven, kantoren en kleinhandel op gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen (gewestplannen);
- bedrijven, kantoren, winkels enzovoort op dienstverleningsgebieden (gewestplan);
- ...

Het gevolg daarvan is dat – sinds 2014 – opnieuw de verouderde voorschriften van de gewestplannen van toepassing zijn (zie hierboven) en dat tal van bedrijfsactiviteiten *sensu stricto* geen plaats vinden in industriegebieden.

Anderzijds bood artikel 4.4.9 geen antwoord op een aantal uitdagingen in de economische sector en werd geen rekening gehouden met de economische dynamiek. Zo was het niet mogelijk om het principe van clichering toe te passen zodat kmo-activiteiten toegestaan werden op gebieden voor milieubelastende en milieuvervuilende industrie, aangezien daarvoor geen typebepalingen in het besluit waren opgenomen. Om daaraan (deels) tegemoet te komen, werd in het besluit een nieuw afwijkingsartikel 4.4.8/1 ingevoegd in 2014, dat verder werd uitgebreid in 2017 (zie punt 2.4.2).

#### 2.4.2. *Verruiming van de mogelijkheden in industriegebied*

Zoals hierboven al is beschreven, werd in 2014 een afwijkingsartikel 4.4.8/1 in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening<sup>16</sup> opgenomen om ambachtelijke bedrijven en kmo's ook toe te laten in kleinere gebieden die op de gewestplannen zijn aangegeven als gebied voor milieubelastende of vervuilende industrieën. Die mogelijkheid werd in 2017 verder uitgebreid.<sup>17</sup>

In een aantal gewestplannen werden in de jaren 70 vaak (kleine) zones aangeduid als gebied voor vervuilende of milieubelastende industrieën. Ze vormen vaak kleine paarse vlekken of 'sproeten' in het woonweefsel. De regio Zuid-West-Vlaanderen bijvoorbeeld kent een dergelijk ruimtelijk patroon doordat de economische groei in de eerste helft van de 20e eeuw hand in hand ging met de landbouwontwikkelingen. Het ging vaak om kleinschalige maakindustrie die gegroeid was vanuit de vlasteelt, in het bijzonder textielbedrijfjes. Onder meer door hun grote waterverbruik werden ze bij de opmaak van de gewestplannen als sterk milieubelastend beschouwd en daarom ingekleurd als gebied voor milieubelastende industrie (II). Dat resulteerde in een sterk gemengde woon-werkomgeving met veel paarse 'sproeten' in het woonweefsel. Zo was in de regio Kortrijk in 2002 nog 80 procent van de economische activiteiten te vinden buiten een bedrijventerrein (Strategisch Plan Ruimtelijke Economie, 2002).

Wanneer die bedrijven hun activiteiten stopzetten, bijvoorbeeld om economische of milieutechnische redenen, kon strikt genomen alleen een nieuw vervuilend of milieubelastend bedrijf op die locatie worden toegestaan. In bepaalde situaties

<sup>15</sup> Decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid. Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

<sup>16</sup> Decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid.

<sup>17</sup> Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

– zeker als het om kleine gebieden te midden van het woonweefsel ging – is dat echter niet langer gewenst. Maar ook in landelijk gebied komen dergelijke paarse 'sproeten' vaak voor, terwijl in dergelijke gebieden ook geen nieuwe belastende industrieën gewenst zijn, bijvoorbeeld wegens toenemend verkeer of de milieuhinder. Om ervoor te zorgen dat die gebieden opnieuw ingevuld worden met activiteiten op maat van de omgeving, werd de mogelijkheid ingeschreven om ambachtelijke bedrijven en kmo's mogelijk te maken op gebieden voor vervuilende of milieubelastende industrieën zonder dat daarvoor een RUP moet worden opge maakt. Om te vermijden dat grotere gebieden of terreinen, bijvoorbeeld in havengebieden, ingevuld zouden worden door kleinere activiteiten, werd een oppervlaktecriterium ingevoerd.

Met het nieuwe artikel 4.4.8/1 kunnen dus vanaf 2014 op gebieden voor milieubelastende of vervuilende industrieën die kleiner zijn dan 3 hectare, ook ambachtelijke bedrijven en kmo's toegestaan worden. Bovendien werd met de nieuwe bepaling ook een bestemmingsconformiteit ingevoerd voor kmo's die al (zonevreemd) gesitueerd waren op dergelijke gebieden. In de praktijk bleek immers dat in veel gebieden voor vervuilende of milieubelastende industrieën tal van kmo's en ambachtelijke bedrijven voorkwamen (zie hierboven).

Met het wijzigingsdecreet van 8 december 2017 werd die mogelijkheid in artikel 4.4.8/1 nog verder verruimd.<sup>18</sup> Het oppervlaktecriterium werd verhoogd tot 10 hectare, met als voorwaarde dat op minstens de helft van het gebied in kwestie al bedrijven gevestigd moeten zijn. Niet-milieubelastende regionale bedrijven kunnen vanaf 2017 ook toegelaten worden in gebieden die groter zijn dan 10 hectare en die op de gewestplannen zijn aangewezen als lokaal bedrijventerrein met openbaar karakter, als aan de onderstaande voorwaarden is voldaan:

- 1° het bedrijf is geen inrichting of activiteit met een GPBV-installatie (GPBV: Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging);
- 2° het bedrijf ligt op minstens dertig meter van woongebied in ruime zin.

### **3. De problemen blijven evenwel bestaan ...**

De regelgeving en de vergunningsmogelijkheden voor bedrijvigheid zijn nog steeds hoofdzakelijk geënt op de economische realiteit van begin de jaren 70, met een overheersende, homogene en veelal vervuilende of milieubelastende productiefunctie. Ondertussen hebben de samenleving en de economie echter sterke veranderingen ondergaan. Terwijl bedrijven vroeger door hun vervuilende of milieubelastende karakter afgezonderd moesten worden, gaan de laatste jaren steeds meer stemmen op om wonen en werken (opnieuw) met elkaar te verweven. De beleidsevolutie van 'scheiding van functies' naar 'functieverweving' en 'multifunctionaliteit' van ruimte en gebouwen is opmerkelijk, maar het ruimtelijkeordeningsrecht vormt vaak een belemmering voor de realisatie ervan.

De planologische context voor bedrijven is niet aangepast aan de economische realiteit, deels ten gevolge van de verouderde begrippen en terminologie, deels ten gevolge van wijzigingen in de economische sector zelf. De problemen kunnen grosso modo opgedeeld worden in drie categorieën, zoals hieronder wordt uiteengezet.

#### **3.1. Gewestplanbestemmingen zijn eenzijdig gericht op productiebedrijven**

De gewestplanbestemmingen, het Inrichtingsbesluit en de rechtspraak daarover maken duidelijk dat heel wat economische activiteiten geen plaats vinden op industrieterreinen, al dan niet met differentiatie in milieubelastende of milieue-

<sup>18</sup> Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

vervuilende industrie of kmo-zone. Bedrijven voor energieproductie, onderzoek en ontwikkeling (O&O), opslag en distributie, groothandel, afvalverwerking en recycling, autoherstelplaatsen, grootschalige drukkerijen, enzovoort zijn niet productiegericht en kunnen dus op basis van het Inrichtingsbesluit geen plaats vinden op industriegebieden. Die activiteiten vinden ook geen plaats in woongebied, zoals is vastgelegd in de gewestplannen, omdat ze 'storend' zijn voor de woonomgeving. Het gaat vaak om milieu- of lawaaihinder, maar ook hinder door toenemend verkeer speelt een belangrijke rol.

Het onderscheid tussen bedrijven die focussen op productie, tegenover kantoren en diensten vervaagt. Ten gevolge van de vierde industriële revolutie wordt productie steeds meer verweven met andere functies uit de maakketen, zoals O&O, distributie (logistiek) en dienstverlening (marketing). Bij creatieve industrie worden producten niet op basis van grondstoffen gerealiseerd, maar op basis van data. Een ICT-bedrijf heeft een productieafdeling voor de assemblage van kleine componenten, maar heeft daarvoor een relatief grote oppervlakte nodig, terwijl het merendeel van de tewerkgestelde personen hooggeschoolde programmeurs en analisten zijn. De laatste decennia kan ook een evolutie worden vastgesteld van louter industriële productiebedrijven naar meer gemengde kennisbedrijven. In het kader van die evolutie past de introductie van het begrip 'kantoorachtigen'. Het gaat om bedrijven in gebouwen met de uiterlijke vorm van een kantoor, maar die kantooractiviteiten koppelen aan relatief stille, schone en kleinschalige productie, reparatie, opslag of distributie, of aan kennisintensieve productie- of onderzoeksprocessen, opleiding of andere werkzaamheden die voortkomen uit nieuwe economische ontwikkelingen. Dergelijke kantoorachtigen konden nog niet worden voorzien ten tijde van de opmaak van de gewestplannen en vinden dus ook geen plaats in die gebieden. Die kantoorachtigen zijn dus niet mogelijk in industriegebieden in ruime zin, hoewel ze intussen integraal deel uitmaken van de ruimtelijk-economische structuur. In de ministeriële omzendbrief RO 2017/01 van 7 juli 2017 betreffende een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden staat echter dat die kantoorachtigen toegelaten zouden zijn in bestaande bedrijventerreinen en industriegebieden. Daarmee gaat de omzendbrief fundamenteel in tegen het Inrichtingsbesluit en tegen de vigerende rechtspraak.

Omdat op industrieterreinen, zoals die zijn vastgelegd in de gewestplannen en gestuurd door het Inrichtingsbesluit, alleen bedrijven een plaats kunnen vinden die gericht zijn op de verwerking en bewerking van grondstoffen – productiebedrijven dus – is daar voor die activiteiten geen plaats. Vaak gaat het om veranderingen binnen een bedrijf, waarbij de activiteiten door een evolutie in het bedrijfsproces schijnbaar zonevreemd worden.

Ook leegstaande gebouwen op industrieterreinen die zijn vastgelegd in de gewestplannen, raken soms moeilijk opnieuw ingevuld. Het kan gaan om definitieve leegstand, bijvoorbeeld na een faillissement of na de stopzetting of delokalisatie van de voormalige industriële activiteiten, of om tijdelijke leegstand (als gevolg van conjunctuurschommelingen). In de resolutie<sup>19</sup> naar aanleiding van de conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de herwerking van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten<sup>20</sup> vraagt het Vlaams Parlement onder meer om aanvullende maatregelen te nemen om het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte te verhogen door in te zetten op verdichting, renovatie en hergebruik. Vandaag de dag zijn meer dan 2300 panden opgenomen in de inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsgebouwen. In het kader van een duurzame ruimtelijke ordening die gericht is op de herbestemming en herbenutting van

<sup>19</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1040/3.

<sup>20</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 563/1.

leegstaande en verlaten bedrijfspanden, is het wenselijk om die gebouwen en sites opnieuw in te schakelen in het economische weefsel. Door de strikte bepalingen van het gewestplan en het Inrichtingsbesluit kunnen die gebouwen vaak geen herbestemming krijgen en kunnen ze evenmin verhuurd worden voor niet-productiegerichte bedrijfsactiviteiten, opslag of kantoren en diensten.

In het witboek Nieuw Industrieel Beleid (NIB, 2011) formuleert de Vlaamse Regering "een overkoepelende visie op de toekomst van de industrie in Vlaanderen. De krachtlijnen zijn het versnellen van de transformatie van de industrie, de gerelateerde diensten en het sociaal weefsel, gesteund op zowel nieuwe waardecreatie als op een productiviteit- en flexibiliteitsoffensief. Het NIB stelt als antwoord hierop een samenhangend beleidskader rond vier pijlers: (1) Nieuwe Fabriek voor de Toekomst, (2) Competentie en Arbeidsmarktbeleid, (3) Industrieel innovatiebeleid, (4) Infrastructuurbeleid."<sup>21</sup>

De toekomst voor ons nieuw industrieel beleid ligt bij bedrijven die beschikken over productiemiddelen van wereldklasse, die simultaan product- en productieontwikkeling verrichten, met een wendbaar zelflerend en duurzaam productiesysteem dat ondersteund wordt door gedigitaliseerde, geïntegreerde processen. Die bedrijven fungeren steeds meer als een opennetwerkorganisatie. Om dat opennetwerkconcept verder uit te bouwen op hun eigen site vragen ze om een gedeelte van hun gebouwen te kunnen verhuren aan bedrijven met aanverwante activiteiten of aan dienstverleners met complementaire activiteiten, zodat er een kruisbestuiving ontstaat. Dat zogenaamde campusmodel stuit evenwel ook op de grenzen van de stedenbouwkundige wetgeving. Het gaat immers (vaak) om onder- of nevensgeschikte kantoren of diensten, die dus niet thuishoren op industrieterreinen of kmo-terreinen zoals die zijn vastgelegd in de gewestplannen, aangezien ze niet gericht zijn op de verwerking of bewerking van grondstoffen.

Een hele reeks activiteiten vindt dus eigenlijk nergens een plaats op de gewestplannen. Dat leidt ertoe dat voor al die activiteiten een ruimtelijk planningsproces (RUP) moet worden opgestart, vaak voorafgegaan door een milieueffectenrapportage. Gelet op de complexiteit van de processen en de lange duurtijd heeft dat vaak tot gevolg dat die bedrijven naar andere regio's of landen verhuizen.

### 3.2. Gewestplanbestemmingen verhinderen de herbenutting van bedrijfsterreinen

Schonere productietechnieken, meer aandacht en zorg voor het milieu, en een verandering van de aard van de activiteiten zorgen ervoor dat de industrie allang niet meer zo ongezond en vervuilend is als in de jaren 70: in de huidige economie is 90 procent van de activiteiten niet meer verontreinigend. Door de verschuiving van productie naar andere regio's en de verschoning van de economie is vandaag alleen nog in specifieke takken zoals de petrochemie sprake van milieuvervuilende of milieubelastende industrie. Aan de andere kant worden de milieunormen steeds strenger en zijn het vooral de meest vervuilende industrieën die de grootste inspanningen leveren voor 'verschoning' en ecologie.

Die evolutie heeft tot gevolg dat bestaande gebouwen op industriegebieden voor milieuvervuilende en milieubelastende industrie, zoals die zijn vastgelegd in de gewestplannen, op basis van het Inrichtingsbesluit geen nieuwe invulling kunnen krijgen met ambachtelijke activiteiten of niet-vervuilende industrie. Ook braakliggende terreinen in die gebieden kunnen niet ontwikkeld worden voor niet-vervuilende industrieën.

<sup>21</sup> Witboek Nieuw Industrieel Beleid, p. 9 (<https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/witboek-een-nieuw-industrieel-beleid-voor-vlaanderen>).

De mogelijkheden die door artikel 4.4.8/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening werden gecreëerd, hebben daar een beperkte oplossing voor geboden, aangezien nu ook op gebieden voor milieubelastende of vervuilende industrieën in bepaalde gevallen ambachtelijke bedrijven en kmo's toegestaan kunnen worden. Die afwijkingsmogelijkheid is evenwel beperkt tot gebieden van minder dan 3 hectare, of tot gebieden tot 10 hectare voor zover op minstens de helft van het gebied in kwestie al bedrijven gevestigd zijn (zie punt 2.4.2). Voor grotere terreinen of voor herbenutting van bestaande gebouwen met een grotere oppervlakte, waar activiteiten plaatsvinden die minder (of niet) milieubelastend of milieuvervuilend zijn, zal echter nog steeds de opmaak van een RUP vereist zijn.

De bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de invoering van de begrippen lokaal en regionaal bedrijf lijken er bovendien voor te zorgen dat die omzetting voorafgegaan moet worden door een behoefteraming. De omzetting naar een zone voor lokale bedrijven (kmo's) wordt door provinciebesturen immers beschouwd als aanbodbeleid en is dus in principe niet mogelijk buiten stedelijke gebieden zonder een aantoonbare behoefte. Bovendien geldt in dat geval een bovengrens van 5 hectare, waardoor grotere terreinen en gebouwen opnieuw niet kunnen worden omgezet. Daardoor blijven die terreinen en leegstaande gebouwen onbenut en moet nieuwe open ruimte aangesneden worden. Dat staat haaks op het gewenste ruimtelijk beleid van herbestemming, inbreiding en hoger ruimtelijk rendement dat wordt beschreven in het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Naar aanleiding van een concrete situatie, waarbij werd gevraagd om een bestaand, leegstaand bedrijfspand in een gebied voor milieubelastende industrie (II) met een totale oppervlakte van 12 hectare te verbouwen en in te richten als bedrijfsverzamelgebouw voor kmo-activiteiten, stelde de administratie dat dit niet mogelijk was. Die kmo-activiteiten zouden immers zonevreemd zijn in het gebied, waardoor ze niet toegestaan konden worden, hoewel strikt genomen geen vergunning vereist was om een bestaand industriegebouw op te splitsen voor nieuwe bedrijfsactiviteiten. Toch ging het in dit geval om de herbenutting van leegstaande bedrijfsgebouwen binnen het bestaande ruimtebeslag, waardoor het aansnijden van nieuwe open ruimte zou kunnen worden vermeden.

### 3.3. Het onderscheid tussen lokale en regionale bedrijventerreinen is achterhaald

In zekere zin bieden de voorschriften van gemengde regionale bedrijventerreinen ruimere ontwikkelingsmogelijkheden voor tal van bedrijfsactiviteiten (zie punt 2.3.2) ten opzichte van de strikte regels voor industriegebieden volgens de gewestplannen, die veeleer (en uitsluitend?) op de productie en de verwerking en bewerking van grondstoffen gericht zijn. Toch kunnen vandaag de dag – na 20 jaar structuurplanning – ook hier anomalieën worden vastgesteld tussen de planologisch-stedenbouwkundige regels en de ruimtelijk-economische realiteit.

Met de introductie van de beleidsmatige begrippen 'lokale bedrijventerrein' en 'regionaal bedrijventerrein' in het RSV was het de bedoeling om verschillende specifieke ontwikkelingsperspectieven toe te kennen aan bedrijven en bedrijventerreinen naargelang van de ligging, het terrein en de aard van de activiteiten (zie punt 2.3). Het onderscheid werd gemaakt op basis van het verzorgingsgebied en de schaal van die bedrijven. Lokale bedrijven hebben een verzorgend karakter ten aanzien van de onmiddellijke omgeving, sluiten qua schaal aan bij de omgeving en zijn beperkt van omvang, terwijl regionale bedrijven de schaal van hun omgeving overschrijden.

In de huidige economische context van mondialisering en globalisering lijkt het onderscheid tussen lokale en regionale bedrijven op basis van het verzorgingsgebied achterhaald.

Bovendien bestaat er – bij gebrek aan overgangsbepalingen – een administratieve praktijk om een een-op-eenrelatie te leggen tussen enerzijds de bestemmings-categorieën op de gewestplannen (industrieterrein – kmo-zone), en anderzijds de beleidsbepalingen regionaal – lokaal bedrijventerrein.

Mee daardoor rijst er een probleem als een lokaal bedrijf – op een lokaal bedrijventerrein – verder uitbreidt en groeit, waardoor het als een regionaal bedrijf beschouwd wordt. Gaat het dan plots om een zonevreemde activiteit en moet de bestemming via een RUP gewijzigd worden? Een concrete situatie, waarbij een gemeente conform haar structuurplan een gemeentelijk RUP voor een beperkte uitbreiding van een bestaand lokaal bedrijventerrein wilde opmaken, bleek niet mogelijk omdat daardoor de bedrijfsoppervlakte van één specifiek bedrijf boven de (nergens vastgelegde) grens van 5000 m<sup>2</sup> zou komen en volgens de provincie als 'regionaal' moest worden beoordeeld.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat een menging van lokale en regionale bedrijven op een regionaal bedrijventerrein niet mogelijk is. Daardoor krijgt een campusmodel (zie hierboven) ook geen ontwikkelingskansen.

#### **4. Aanzet tot mogelijke oplossingen en beleidsvoorstellen**

Feit is dat de typevoorschriften voor RUP's (lokale en regionale bedrijventerreinen) beter afgestemd zijn op de hedendaagse praktijk en tal van mogelijkheden bieden die niet in het Inrichtingsbesluit zijn opgenomen. Dat biedt echter nog geen oplossing voor gebieden die alsnog onder de voorschriften van de gewestplannen vallen. En dat is het geval voor 90 procent van de gebieden.

Als Vlaanderen een competitieve regio wil blijven en ruimte wil kunnen bieden aan nieuwe en bestaande bedrijven, dan zal de planologische en stedenbouwkundige context voor bedrijfsterreinen in Vlaanderen moeten worden aangepast. Daarom volgen hieronder enkele voorstellen om die problemen op te lossen.

##### **4.1. Een vereenvoudigde regelgeving**

Het stedenbouwkundig kader dat van toepassing is voor de bedrijven en bedrijventerreinen in Vlaanderen, is uitgebreid en complex. Het is de voorbije decennia bovendien steeds verder aangegroeid. Nieuwe begrippen en regels werden geïntroduceerd en alles werd nodeloos complex.

De gewestplannen en het Inrichtingsbesluit uit de jaren 70 domineren nog steeds het overgrote deel van het Vlaamse ruimtelijkeordeningsrecht. Tal van rechterlijke uitspraken hebben er – ondanks pogingen via omzendbrieven, structuurplannen of uitzonderingsregimes – toe geleid dat de oude voorschriften de ontwikkeling van (verlaten) bedrijfsterreinen en bedrijfsgebouwen bemoeilijken. Bovendien hebben tal van gemeenten, boven op de gewestplannen, sterk gedetailleerde bijzondere plannen van aanleg (BPA's) opgesteld. Maar ook de stedenbouwkundige voorschriften van gemeentelijke, provinciale of gewestelijke RUP's zijn niet altijd in staat om voldoende ruimte te bieden voor bedrijven door strikte voorschriften, die vaak ongewild zijn.

Er bestaan talrijke generieke afwijkingsmogelijkheden, zoals planologische attesten, de recente mogelijkheid om voorschriften van BPA's die ouder zijn dan 15 jaar buiten beschouwing te laten of de beperkte mogelijkheden van artikel 4.4.8/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening om op gebieden voor milieubelastende of vervuilende industrieën in bepaalde gevallen ook ambachtelijke bedrijven en kmo's toe te staan. Die getuigen allerminst van een structurele aanpak van de problematiek. Bovendien zorgen dergelijke generieke bepalingen ook vaak voor ongewenste ontwikkelingen die de vergunningverlenende overheid niet altijd kan tegenhouden.



Naast de (generieke) regelgeving en de bestemmingsvoorschriften van gewestplannen, BPA's en RUP's vormen de 'gewenste ruimtelijke ontwikkelingen' zoals die zijn opgenomen in de structuurplannen en – binnenkort – in de ruimtelijke beleidsplannen, een kader voor de beoordeling van vergunningsaanvragen. De daarin gebruikte terminologie, in het bijzonder het onderscheid tussen lokale en regionale bedrijventerreinen, strookt niet altijd met de verordenende voorschriften, wat opnieuw leidt tot juridische discussies, interpretatieproblemen en een tekort aan ruimte.

Het is dan ook noodzakelijk om de bestaande complexe regelgeving en de planologische en stedenbouwkundige context te vereenvoudigen.

#### 4.2. Een omzendbrief over lokale en regionale bedrijven

Het in 1997 geïntroduceerde onderscheid tussen lokale en regionale bedrijven op basis van het verzorgingsgebied is in de huidige economische context van mondialisering en globalisering achterhaald. Groeiende bedrijven mogen niet geremd worden in hun ontwikkeling omdat ze niet zouden passen in het vakje van lokaal bedrijf. De mobiliteitsimpact en de afzetmarkt van de meeste ondernemingen situeren zich trouwens op een regionale of zelfs mondiale schaal. De magische 'grens' van 5000 m<sup>2</sup>, die initieel werd gehanteerd bij de Vlaamse en provinciale administraties, werd bij de herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen al opgetrokken tot 10.000 m<sup>2</sup>, zonder dat evenwel het onderscheid tussen lokale en regionale bedrijven helemaal werd weggewerkt. Dat leidt heel dikwijls tot situaties waarbij bedrijven niet kunnen evolueren, diversifiëren of groeien (zie hierboven).

Daarbij komt de administratieve praktijk om in het kader van vergunningsdossiers een directe link te leggen tussen de bestemmingscategorieën op de gewestplannen en de beleidsbegrippen uit de structuurplannen. De gewestplannen spreken over (milieubelastende of milieuvervuilende) industrieterreinen enerzijds, en kmo-zones anderzijds, waarop het Inrichtingsbesluit van toepassing is. De RUP's voor lokale en regionale bedrijventerreinen ter uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen hebben ook verordenende bepalingen opgenomen over de aard en omvang van de activiteiten. Er zijn echter geen overgangsbepalingen opgenomen, waardoor er ook geen een-op-eenrelatie bestaat tussen de bestemmingen (gewestplan) en beleidsbegrippen (structuurplan). Toch groeide de voorbije jaren een praktijk om een kmo-zone (gewestplan) gelijk te stellen met een lokaal bedrijventerrein (beleidsbegrip), en een zone voor milieubelastende (of -vervuilende) industrie (gewestplan) met een regionaal bedrijventerrein (beleidsbegrip).

Door middel van een omzendbrief kan duidelijk worden gemaakt:

- op welke manier de begrippen lokaal en regionaal bedrijventerrein moeten worden geïnterpreteerd in de hedendaagse ruimtelijk-economische context;
- dat er geen een-op-eenrelatie bestaat tussen lokale versus regionale bedrijven enerzijds, en een kmo-zone versus industriegebied anderzijds.

Een dergelijke omzendbrief is niet strijdig met de regelgeving of met de structuurplanning, en kan in de overgangperiode naar een volwaardig Beleidsplan Ruimte (zie punt 4.3) een uitweg bieden om bedrijven de nodige ruimte te geven voor verdere ontwikkeling binnen de bestemde bedrijfsruimten, zoals die zijn opgenomen in de gewestplannen en RUP's.

#### 4.3. Een duidelijk en actueel beleidskader voor economie en bedrijvigheid in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

Het ruimtelijkeplanningsbeleid wordt in Vlaanderen vandaag de dag nog steeds gestuurd vanuit de visie en de ruimtelijke principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het RSV bevat specifieke ruimtelijkeontwikkelingsperspectieven

voor de economische structuur, waarbij een strikt onderscheid wordt gemaakt naargelang het gaat om een economisch knooppunt (stedelijke gebieden, economisch netwerk Albertkanaal, poorten en specifieke economische knooppunten) of het buitengebied. Via een strikt hiërarchische en complexe methodiek zou via de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen gezorgd worden voor extra ruimte voor bedrijvigheid binnen de stedelijke gebieden. Voor het buitengebied is extra ruimte beperkt tot maximaal 5 hectare binnen de kernen, op voorwaarde dat kan worden aangetoond dat daar behoefte aan is. Zoals hierboven al is geschetst, wordt in het RSV ook een onderscheid gemaakt tussen regionale bedrijventerreinen (beperkt tot de stedelijke knooppunten) en lokale bedrijventerreinen. Dat heeft er vaak toe geleid dat elke gemeente op zoek is gegaan naar extra ruimte voor (lokale) bedrijvigheid, waardoor de nieuwe gebieden niet altijd even goed bereikbaar zijn. De versnippering van de economische ruimte leidt bovendien tot een aantasting van de open ruimte.

Ter uitvoering van het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 werd een ambitieus planproces opgezet om te komen tot een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) als opvolger van het RSV. De ambitie bestond erin te komen tot een doordacht en zuinig ruimtegebruik, waarbij de waardevolle open ruimte maximaal gevrijwaard wordt, er voldoende mogelijkheden geboden worden voor een kwalitatief woonaanbod en voldoende ruimte is voor de ondernemingen. Om die ambitie vorm te geven stelt het witboek BRV tien grote beleidsmatige veranderingen voor. Zo verandert de opdracht van het Vlaamse ruimtelijk beleid van allesomvattend naar strategisch. Met het oog op de strategische ruimtelijke beleidsplanning wordt de planningshiërarchie verlaten en wordt geopteerd voor samenwerking vanuit een gelijkwaardig partnerschap tussen Vlaanderen en de provincie- en gemeentebesturen.

Dat partnerschap kan alleen slagen als er duidelijkheid komt over zowel de taakstellingen en doelstellingen, als over de bevoegdheidsverdeling. Dat geldt niet het minst voor de ontwikkelingsperspectieven voor bedrijven. Het wordt dan ook uitermate belangrijk om bij de concretisering van de strategische visie van het BRV (zoals is vastgesteld door de Vlaamse Regering op 20 juli 2018) en de uitwerking van de concrete beleidskaders en de daaraan gekoppelde acties, een duidelijk en actueel beleidskader voor economie en bedrijvigheid uit te werken. Enkele aandachtspunten daarbij zijn:

- het afstappen van het achterhaalde onderscheid tussen lokale en regionale bedrijvigheid;
- een continue monitoring van vraag en aanbod;
- een dynamisch aanbodbeleid voor bedrijventerreinen op goed gelegen locaties;
- de overgang van strikte prognoses en quota naar programmatie met de nodige flexibiliteit;
- de ontwikkeling van bedrijventerreinen op bovenlokale, regionale schaal op basis van kansen en potenties, in plaats van een hiërarchisch en proportioneel aanbodbeleid in strikt gescheiden stedelijke gebieden versus buitengebied.

#### 4.4. Een modernisering van het Inrichtingsbesluit betreffende de gewestplanbestemmingen voor bedrijvigheid

Niettemin blijven de ontwikkelingsperspectieven van tal van bedrijventerreinen en industriezone beperkt door de voorschriften van het Inrichtingsbesluit bij de gewestplannen. Zoals de talrijke voorbeelden hierboven aantonen, leidt dat vaak tot leegstand en onderbenutting doordat de voorschriften niet afgestemd zijn op de snel evoluerende economie.

Het is onmogelijk om op korte termijn alle gewestplanbestemmingen voor industriezones, zones voor milieubelastende en milieuvervuilende industrie en kmo-zones te vervangen met op maat gemaakte RUP's. Daarom is het wenselijk dat via een

decreet de bepalingen van het Inrichtingsbesluit generiek worden aangepast. De typevoorschriften van gewestelijke RUP's kunnen daarbij een goede basis vormen. Om te vermijden dat specifieke terreinen, bijvoorbeeld in havengebieden, op die manier 'verkaveld' zouden worden voor kleinschalige economische activiteiten, kan gedacht worden aan een bepaling waarbij de gemeenteraad – bijvoorbeeld via een verordening – (op het gewestplan) aanduidt welke industriezones in aanmerking komen voor de nieuwe voorschriften. Op die manier kunnen tal van industriezones (gewestplan) of leegstaande fabrieksgebouwen toch ingevuld worden met bedrijfsactiviteiten zoals energieproductie, O&O, opslag en distributie, afvalverwerking en recyclage, en geldt niet langer de beperking tot productieactiviteiten.

Axel RONSE  
Andries GRYFFROY  
Wilfried VANDAELE  
Piet DE BRUYN  
Bart NEVENS  
Jos LANTMEETERS