De brusselse handel in cijfers

Evolutie van de handel en reglementaire kader

hub.brussels
our business is to help yours

ULB UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

perspective.brussels

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
Inleiding 3
Methodologie, gegevensbronnen en voorzorgen bij gebruik 3
Het GBP, een kader voor de reglementering van de handelsontwikkeling 5

- Hoe de handel in het GBP is opgenomen 5
- De afbakening van de linten in het GBP 5
- Specifieke voorschriften voor de handelsactiviteit 10

Het behoud van het aanbod in de traditionele handelsweefsels (1997-2017) 15

- Evolutie van het aantal verkooppunten 15
- Evolutie van de door handel bezette percelen 19
- De evolutie van het handelsaanbod in de verschillende gebieden van het GBP 23

Conclusie 28

Inleiding

In het kader van het opstellen van het Schema voor Handelsontwikkeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, voeren hub.brussels, Perspective.brussels en het team Toegepaste geografie en geomarketing van de Université libre de Bruxelles een reeks analyses uit om de situatie en evolutie van de Brusselse handel te contextualiseren om op optimale wijze zijn toekomst te kunnen benaderen.

Dit artikel analyseert de linten voor handelskernen van het Gewestelijk Bestemmingsplan[1], een van de planologische hulpmiddelen die aan het eind van de jaren '90 werden ontwikkeld met het oog op de regulering van de handelsactiviteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In het artikel vergelijken we ook het huidige commerciële landschap met de situatie van 20 jaar geleden, om te achterhalen of de doelstellingen die werden vastgelegd bij het opstellen van dit reglementaire kader werden bereikt.

Methodologie, gegevensbronnen en voorzorgen bij gebruik

In dit artikel worden twee types gegevens gebruikt voor de beoordeling van de evolutie van het handelsaanbod tussen het ogenblik waarop de linten voor handelskernen werden ingevoerd en het heden.

Het gaat hoofdzakelijk om SitEx, de inventaris van de stadsfuncties, en de OliGo-database; deze twee registers met handelszaken werden reeds gebruikt in het vorige artikel.[2] Het eerste is uitermate geschikt voor deze analyse aangezien het gaat om een inventaris die in 1997 werd opgesteld in het kader van de voorbereiding van het GBP. Het tweede is een uittreksel uit de database met handelszaken van hub.brussels van 2017.

Beide hulpmiddelen bieden een relatief volledig beeld van de handelsactiviteit, aangezien ze alle verkooppunten op het grondgebied van het Gewest bevatten. Elk verkooppunt wordt er gekenmerkt aan de hand van zijn locatie en het type aangeboden producten/diensten. Net als in het eerste artikel werden er aanpassingen doorgevoerd aan de nomenclatuur van de handelszaken zodat beide reeksen gegevens volledig vergelijkbaar zijn (samenvoeging van te nauwkeurige categorieën in een van beide bronnen en/of uitsluiting van andere categorieën die niet in beide reeksen voorkomen). De bewaarde gegevens betreffen zaken voor de verkoop van goederen, diensten en restaurants. Leegstaande panden en aanbieders van logies zijn uitgesloten.

1 https://stedenbouw.irisnet.be/spelregels/bestemmingsplannen/het-gewestelijk-bestemmingsplan-gbp?set_language=nl
2 VAZQUEZ PARRAS, Juan, BOSWELL, Ralph en WAYENS, Benjamin, 2017. De Brusselse handel in cijfers. Evolutie van het regionale handelslandschap [online] Brussel: Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Overzicht van de Handel Beschikbaar op: http://perspective.brussels/nl/studies-en-observatoria/stedelijke-economie/overzicht-van-de-handel

De informatie over de merk- of handelsnaam van de verkooppunten ontbreekt in de SitEx-database, waardoor het onmogelijk is te bevestigen of een bepaalde onderneming of zaak de hele tijd is blijven bestaan van de ene onderzoeksperiode tot de andere, wat de vergelijking op het niveau van het behoud of niet van de activiteiten verhindert.

Bovendien bevatten deze registers geen rechtstreekse informatie over de netto verkoopoppervlaktes. Hoewel een vergelijking op basis van het aantal handelszaken relevant is, zijn de resultaten mogelijk niet dezelfde als wanneer de rekeneenheid de handelsoppervlakte was.

Om deze problemen op te lossen, werd een andere rekeneenheid ingevoerd: het kadastrale register van percelen. Door de percelen te identificeren die tijdens beide onderzoeksperiodes door een handelspand worden bezet, kan men de evoluties van de activiteit op het grondgebied beter observeren. In plaats van een algemene balans op te stellen gaat men immers na welke percelen niet langer door handel worden bezet of, omgekeerd, sinds kort een handelspand huisvesten. Ten slotte kan men een beeld krijgen van de intensiteit van de bewegingen achter de globale balansen.

Door percelen te gebruiken kan men ook een “bruto-oppervlakte” toekennen aan de handelslocaties en de evolutie van de grondinname van de handelsruimtes evalueren. Het dient evenwel opgemerkt dat werken met de grootte van de percelen een aantal voorzorgsmaatregelen vereist.

Ten eerste worden de percelen hier in hun geheel opgenomen en gaat het dus niet enkel om de bebouwde oppervlaktes. Deze keuze biedt zowel voor- als nadelen voor de evaluatie van de grondinname. Enerzijds kan men er externe ruimtes van de zaak (parking, leveringszones, opslagruimte, tuin/terras van restaurant ...) in opnemen die anders buiten de analyse van het gebouw zouden vallen, maar anderzijds omvat dit ook niet-commerciële ruimtes en leidt dit tot een overschatting van de oppervlakte van de zaak ten opzichte van het perceel waarop ze gevestigd is.[3]

Een ander belangrijk element: de oppervlakte van de percelen varieert sterk doorheen de verschillende gebieden in het Gewest, met name al naargelang van hun periode van verstedelijking en hun bestemming in het GBP. De percelen zijn bijvoorbeeld krapper in de centrale gebieden van het Gewest en/of woongebieden dan in bedrijvengebieden en/of onlangs verstedelijkte ruimtes, waar de percelen groter zijn. Dit verschil in dichtheid mag echter niet worden beschouwd als een vervormende factor, aangezien deze dichtheid zelf een van de factoren is die de ontwikkeling van grote oppervlaktes buiten de dichtbebouwde ruimtes verklaart.

Uiteindelijk vormt het gebruik van het kadastrale percelenregister een eerste benadering van de grondinname van de handelsactiviteit. Het is dus belangrijk dat men de bruto grondinname niet als de netto-verkoopoppervlakte van de Brusselse handelszaken beschouwt.

[3] Merk op dat er, in mindere mate, een onderschatting kan zijn voor zaken die meerdere verdiepingen of percelen bekleden. (Handelszaken worden weergegeven met een punt, en de automatische verwerkingen selecteren dus enkel het perceel waar zich het punt bevindt.)

Het GBP, een kader voor de reglementering van de handelsontwikkeling

Hoe de handel in het GBP is opgenomen

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt de stedenbouwkundige dimensie van de ontwikkeling van de handelsactiviteit voornamelijk door het GBP geregeld. Dat laatste biedt een opsplitsing van het grondgebied in bestemmingsgebieden waarvoor specifieke voorschriften qua bestemming en dus mogelijke activiteiten gelden. De criteria voor de toekenning van stedenbouwkundige vergunningen zijn grotendeels op deze voorschriften gebaseerd.

De afbakening van de gebieden in het GBP, die eind jaren '90 plaatsvond, had voornamelijk tot doel te verhinderen dat de ontwikkeling van vastgoed ten koste ging van een stadsfunctie die toen gevaar liep in Brussel: die van de woningen. Wegens de stagnerende bevolking van het Gewest had de woonfunctie namelijk de neiging te krimpen, ten voordele van onder meer kantoorruimtes.

Meer specifiek met betrekking tot de handel, gezien de vastgestelde daling van het aantal actieve commerciële cellen, achtte men het nodig tijdens de opstelling van het GBP om enerzijds de ruimtes met een gestructureerd commercieel weefsel te behouden of zelfs te versterken, met name in het hypercentrum en de eerste kroon, en anderzijds, de ontwikkeling van nieuwe middelgrote en grote handelsoppervlaktes te beperken - zonder deze evenwel stop te zetten met een maatregel van het type moratorium - buiten die gebieden en in een aantal specifieke gebieden van het grondgebied (sterk gemengde gebieden, gebieden voor stedelijke industrie,…).[4]

In die optiek werd onder meer besloten om de ontwikkeling van de handel te regelen al naargelang van zijn ligging (of niet) in een handelskern. Het principe was om projecten met een commercieel oogmerk te bevorderen in de bestaande handelskernen en enkel buurtwinkels toelating te geven om zich buiten die gebieden te vestigen, om de bevoorrading van woongebieden te verzekeren.

Uit deze optiek zijn de linten voor handelskernen voortgekomen, een planologische laag in het GBP bovenop de bestemmingsgebieden, die de aandacht vestigt op de gevels van de gebouwen in de straten van een handelskern. Bij deze linten horen bijzondere stedenbouwkundige voorschriften.

De afbakening van de linten in het GBP

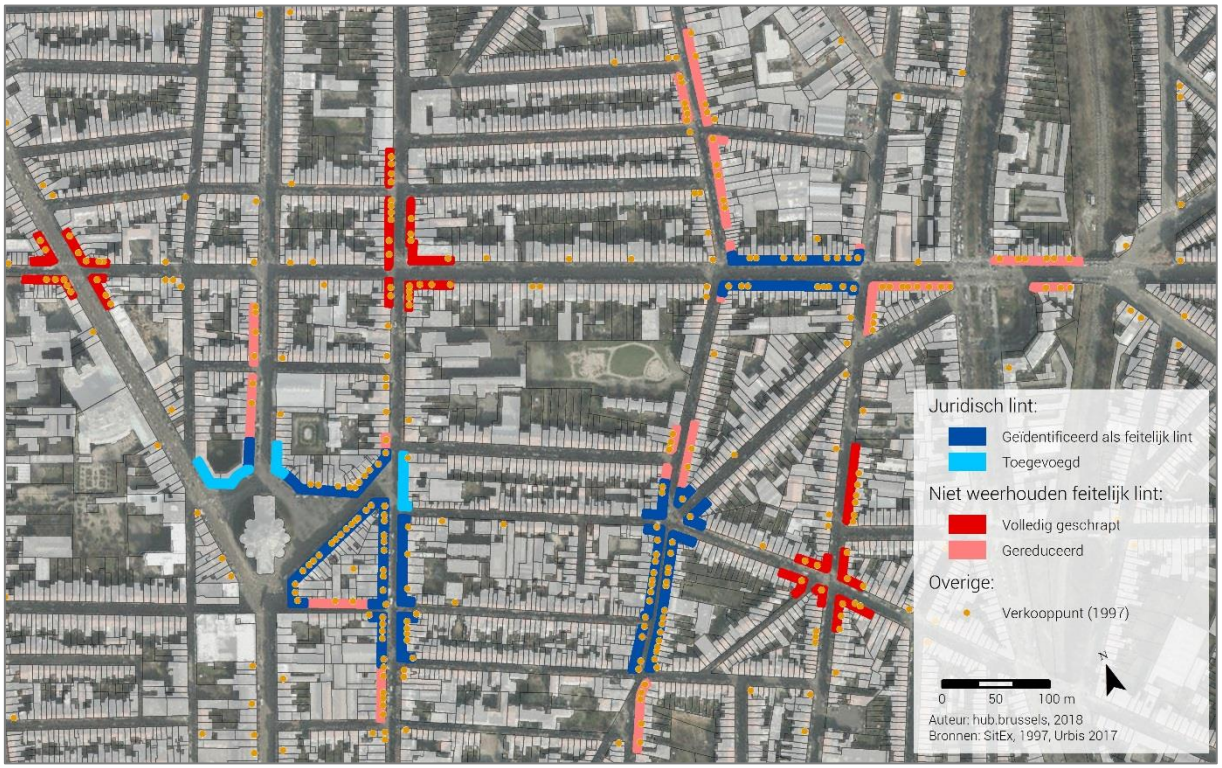
Om specifieke voorschriften toe te passen op de linten, was het nodig handelskernen te identificeren. Deze werden in het GBP gedefinieerd als “een concentratie van handelszaken en diensten met een

[4] Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot goedkeuring van het gewestelijk bestemmingsplan, 03/05/2001. [online]: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=01-06-14&numac=2001031033

handelskarakter, binnen de ruimte, die minstens een twintigtal handelszaken groepeert, met een groter dan plaatselijke aantrekking".[5]

Op basis van deze definitie hebben de teams van het IGEAT (Université Libre de Bruxelles) indertijd voor de identificatie en afbakening van deze gebieden gezorgd. Een handelsruimte werd als kern beschouwd indien ze voldeed aan criteria qua afmetingen (op zijn minst 20 actieve verkooppunten) en dichtheid (bepaling van de grenzen indien er meer dan drie niet-commerciële benedenverdiepingen waren tussen de verkooppunten).

Het werk op het terrein heeft geleid tot de identificatie van bijna 200 handelskernen en stemt overeen met de feitelijke situatie. De linten voor handelskernen in het GBP (of de juridische situatie) stemmen echter niet volledig of exact overeen met de eerder afgebakende ruimtes op het terrein. Dit verschil is te verklaren door een herdefiniëring en selectie, uitgevoerd door de gewestelijke en gemeentelijke instanties, in meerdere fasen (zie Figuur 1).



Figuur 1: Juridische vastlegging van de linten op basis van de feitelijke identificatie van de linten.

De eerste stap was de selectie van de kernen die zowel voldeden aan de filosofie van het GBP voor de handel als aan de visie van het Gewest en de gemeentecolleges voor hun grondgebied. Daarom werd een deel van de meest marginale handelsruimtes (qua omvang, ligging en/of dynamiek) niet weerhouden.

[5] Belgisch Staatsblad 02/09/1999

De volgende stap was de wijziging van het bereik van de bewaarde ruimtes, die, om hun behoud en stedenbouwkundige karakter te verzekeren, doorgaans werden beperkt tot hun meest centrale deel (beperking tot de dichtste secties van de straten en uitsluiting van de loodrechte straten indien het geen belangrijke handelsassen zijn).

Vervolgens werd een "harmonisatie" uitgevoerd. Die bestond erin de linten te verlengen tot aan de hoeken van de straten en ze langs beide zijden te verdubbelen indien dat nog niet het geval was en gerechtvaardigd was. Via deze stap kon men aan de juridische situatie ook niet-commerciële ruimtes toevoegen waarvoor in de nabije toekomst evenwel handelsprojecten voorzien waren.
Tegelijk met deze stap werden hypermarkten als specifieke handelsvoorzieningen beschouwd. Ze werden uit de linten voor handelskernen verwijderd en opgenomen in de "Sterk gemengde gebieden", een van de gebieden voorzien voor de huisvesting van verkooppunten die niet in dichte handelswijken konden worden gevestigd (of niet die roeping hadden).

Winkelgalerijen en -centra kregen ook een aparte behandeling en verschijnen in het GBP als een specifieke planologische laag (symbool "G" bovenop het bestemminsgebied van het gebouw in kwestie). Aangezien de voorschriften voor deze ruimtes gelijkaardig zijn aan die voor de linten, worden ze in deze groep opgenomen voor hun verwerking.

Na deze verwerkingen, werden meer dan 1.000 secties van straten en 34 winkelgalerijen of -centra behouden, die 109 handelskernen[6] vormen en in het GBP als linten voor handelskern worden gedefinieerd. Deze ruimtes huisvesten 11.141 handelszaken, ofte 48,0% van de 22.582 verkooppunten op het grondgebied van het Gewest in 1997 (zie Tabel 1).

Locatie	Verkooppunten (1997)	
	Aantal	%
In juridisch lint of "G"	11.141	48,0
In feitelijk en juridisch lint	*10.706*	*46,1*
Enkel in juridisch lint	*435*	*1,9*
Enkel in feitelijk lint[7]	3.600	16,3
Reductie	*2.091*	*9,5*
Schrapping	*1.509*	*6,8*
Buiten juridisch en feitelijk lint	7.841	35,7
Totaal	**22.582**	**100,0**

Tabel 1: Verkooppunten in linten voor handelskernen.
Bron: SitEx, 1997.

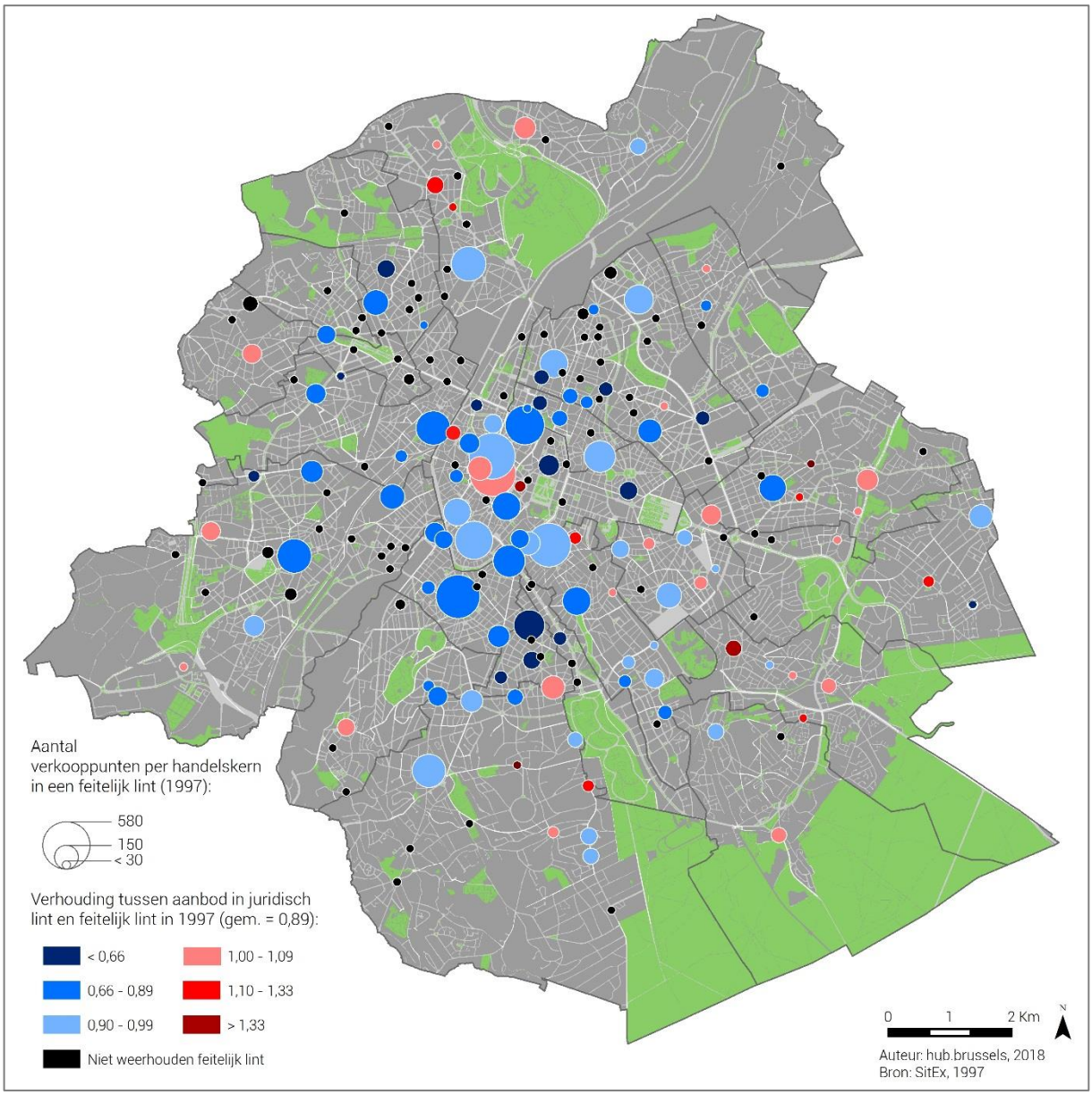
[6] Het dient opgemerkt dat het GBP de kernen niet formeel onderscheidde. Hun gebruik werd pas later veralgemeend in het kader van het Overzicht van de handel en de verschillende updates van het GBP.
[7] Deze groep onderscheidt twee soorten ruimtes: de secundaire straten naast de werkelijke juridische linten (ruimten uitgesloten door "reductie") en de volledig uitgesloten kernen (ruimtes die werden "geschrapt").

In deze groep werden 435 verkooppunten geïdentificeerd die geen deel uitmaakten van een feitelijk lint en hun aanwezigheid in de lijst te danken hebben aan de wijzigingen door de overheid (harmonisatie en/of toevoeging van secties van straten als anticipatie op een toekomstig project). Het gaat om een miniem aandeel van het bestand, aangezien deze handelszaken 1,9% van het totale aanbod (of 3,9% van het aanbod in de juridische linten) vertegenwoordigen.

In de rest van het aanbod kunnen we twee groepen onderscheiden. De eerste omvat 7.841 handelszaken (35,7% van het totale aanbod) die niet werden geïdentificeerd als feitelijk lint en/of opgenomen zijn in een juridisch lint. Het gaat om geïsoleerde verkooppunten en agglomeraten van handelszaken die niet voldoen aan de criteria inzake omvang of dichtheid die in de voorbereidende werken werden gebruikt.

De tweede groep bestaat uit verkooppunten gesitueerd in ruimtes die worden gedefinieerd als feitelijk lint, maar die niet werden opgenomen in de juridische linten, hetzij wegens “reductie”, hetzij wegens “schrapping". Deze groep omvat 3.600 verkooppunten, hetzij 16,3% van het totale handelsaanbod en meer dan een kwart van het aanbod dat werd geïdentificeerd als zijnde gestructureerd in een kern. Het feit dat er geen rekening werd gehouden met deze handelszaken toont goed aan dat het beleid tot doel had de handelsactiviteit te concentreren in een deel van de handelsruimtes van het Gewest.

Deze eerste resultaten zijn beknopt. Het is dus aangewezen een weergave op te stellen van de verwerkingen die indertijd werden uitgevoerd door de planningsspelers en de overheid op de schaal van de handelskernen van de feitelijke situatie, teneinde te bepalen of deze laatste allemaal gelijkaardige veranderingen hebben gekend (zie Figuur 2).



Figuur 2: Vergelijking feitelijke situatie - juridische situatie (1997).

Voor elk feitelijk lint wordt de verhouding tussen het oorspronkelijk in de feitelijke situatie geïdentificeerde aanbod en het uiteindelijk in de scope van het juridische lint opgenomen aanbod berekend. Merk op dat de perimeter van een handelsruimte zowel verkleind als vergroot kan zijn. Het gaat er hier om de balans van deze twee soorten wijzigingen weer te geven.

Deze verwerking toont dat het volledige gewestelijke grondgebied wijzigingen tussen de feitelijke en juridische situaties heeft gekend. We kunnen met name in alle gemeentes de uitsluiting van feitelijke linten vaststellen (met evenwel een groter aantal elementen in de eerste kroon, waarschijnlijk door de grotere dichtheid van de handelszaken). Het is overigens interessant op te merken dat de meeste van de 89 linten die niet werden weerhouden een zeer kleine omvang hebben (minder dan 30

verkooppunten). De uitsluiting van kleine handelsruimtes is nogmaals een bewijs van de intentie om het beleid voor de regulering van de handel te focussen op de meest structurerende handelskernen van het grondgebied.

Van de 109 geobserveerde handelskernen zijn er 82 die een vermindering van het aanbod kenden tussen de feitelijke en juridische situaties, terwijl er 27 waren met een uitbreiding van het aanbod. Gemiddeld is de balans deficitair, met een vermindering van 11% van het aanbod per handelsruimte (gemiddeld 15 verkooppunten).

Terwijl de vermindering van het aanbod voornamelijk te zien is in de ruimtes in het centrum van het Gewest, ongeacht hun grootte, stellen we vast dat de meeste linten met een vergroting van het aanbod zich buiten de eerste kroon bevinden. De aanwezigheid van een kleiner aantal kernen in deze gebieden van het grondgebied, de komst van handelsprojecten die nog in ontwikkeling zijn, de perspectieven voor de stedenbouwkundige ontwikkeling (dus toename van de bevolking), alsook de nabijheid van de grens met het Vlaams Gewest (en dus van de concurrentie) zijn mogelijke verklaringen voor de uitbreiding van deze ruimtes.

Deze eerste analyses tonen tot slot aan dat een aanzienlijk deel van het in kernen gestructureerde handelsaanbod niet in een juridisch lint werd behouden. Deze uitsluiting betrof echter in hoofdzaak de kleinere handelskernen. Onder de overige locaties die als feitelijk lint werden geïdentificeerd, waren er heel wat met een verkleining van de perimeter. Uiteindelijk waren de keuzes om de juridische linten af te bakenen grotendeels een keuze om een kleiner deel van de handelsruimtes te bewaren en de ontwikkeling daar te focussen.

Specifieke voorschriften voor de handelsactiviteit

Na de definitie van de linten voor handelskernen, moesten er stedenbouwkundige voorschriften worden opgesteld om te voldoen aan de doelstellingen van het GBP. In het algemeen beschrijft een voorschrift verplichte vergunningscriteria voor de aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen zodat een project wordt gebouwd in een daartoe bestemd gebied.

Voor de handelsactiviteit moeten de voorschriften worden nageleefd in het geval van stedenbouwkundige projecten waarvoor op zijn minst een deel van de uitbreidingsperimeter betrekking heeft op de bouw van een gebouw dat handel huisvest, de vergroting van een reeds bestaande handelsruimte of de wijziging van de bestemming van een bestaand gebouw om handel te huisvesten. Indien het om een van deze drie situaties gaat, voorziet het GBP in specifieke voorschriften die de vloeroppervlakte voor de handel in dit project beperken. Deze beperking hangt af van het type handel[8], de situering van het project, en de aanwezigheid van een lint (de voorschriften van een lint hebben voorrang op die van het bestemmingsgebied).

[8] Het GBP onderscheidt drie soorten handelsactiviteiten: handelszaken, grote speciaalzaken (verkooppunt met een oppervlakte van 500 m² of meer en met als activiteit de verkoop van gespecialiseerde goederen, uitgezonderd de voedingssector) en groothandelszaken.

Alvorens deze voorschriften te analyseren, geven we nog twee opmerkingen mee. Ten eerste: naast de voorschriften van het GBP moet elk project voor verkooppunten met een netto-oppervlakte van meer dan 400 m² bijkomende voorschriften naleven, ongeacht het vestigingsgebied. Deze voorschriften waren aanvankelijk opgenomen in de aanvragen voor de sociaaleconomische vergunning, maar zijn sinds 2014 opgenomen in de stedenbouwkundige vergunning (de wijziging van het BWRO, goedgekeurd door de gewestregering in 2017, voorziet echter in de afschaffing van deze bepalingen). Gezien het recente en alomtegenwoordige karakter van deze voorschriften, zullen ze niet in het kader van deze analyse behandeld worden.

Daarnaast is het belangrijk op te merken dat de in het GBP beschreven vloeroppervlakte overeenstemt met de oppervlakte van de ruimtes die worden gedekt door alle verdiepingen van het project (met uitzondering van ondergrondse verdiepingen voor parkeerplaatsen, kelders, technische uitrustingen en opslagplaatsen). Hoewel het dichter aansluit bij de bruto commerciële oppervlakte (totaal van de ruimtes toegewezen aan de handel) dan bij de netto commerciële oppervlakte (voor de klant toegankelijk deel van de zaak), houdt dit voorstel geen rekening met externe ruimtes (parking, opslag...). Een handelsproject kan dus een veel grotere grondinname hebben dan de oppervlakte waarvoor een stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd.

Na de uiteenzetting van deze elementen biedt Tabel 2 een overzicht van de voornaamste voorschriften[9] ter omkadering van de ontwikkeling van de handels- en grote speciaalzaken, met de maximale toegestane vloeroppervlaktes per gebouw en per project al naargelang van de bestemming in het GBP en de gebruikte procedures voor de vergunningsaanvraag. Er zijn drie procedures: de standaardprocedure, de "gemotiveerde" procedure[10], en de procedure in verband met een BBP (dat een overschrijding van de oorspronkelijke beperkingen kan toestaan).

[9] Er bestaan bijzondere bepalingen voor de toewijzing aan de handel van de verdiepingen, beschermde panden, niet-gebruikte gebouwen, overkoepelende projecten ...

[10] Vergunning om de toegestane oppervlaktes te overschrijden om sociale of economische redenen zolang de lokale omstandigheden het toelaten, het project de hoofdfunctie van het gebied niet aantast en de handelingen en werken werden onderworpen aan bijzondere bekendmakingsmaatregelen.

Bestemming in het GBP	Gem. opp. van perceel	Handelszaak			Grote speciaalzaak		
		Standaard	Gemotiveerd	Met BBP	Standaard	Gemotiveerd	Met BBP
Lint v. handelskern of "G"	280 m²	1.000 m²	2.500 m²	Onbeperkt	1.000 m²	2.500 m²	Onbeperkt
Woongebied met res. karakter	350 m²	150 m²	-	-	-	-	-
Woongebied	250 m²	150 m²	300 m²	-	-	-	-
Gemengd gebied	240 m²	200 m²	1.000 m²	2.500 m²	-	3.500 m²	Onbeperkt
Sterk gemengd gebied	430 m²	200 m²	1.000 m²	5.000 m²	-	3.500 m²	Onbeperkt
Gebied v. stedelijke industrie	3.520 m²	300 m²	2.000 m²	-	-	Onbeperkt	-
Gebied v. havenactiviteiten en vervoer	4.610 m²	300 m²	1.000 m²	-	-	-	-
Administratiegebied	1.360 m²	1.000 m²	Onbeperkt	-	1.000 m²	Onbeperkt	-
Ondernemingsgebied in stedelijke omg.	2.830 m²	1.000 m²	Onbeperkt	Indien > 10.000 m², min. 40% woningen	3.500 m²	Onbeperkt	Indien > 10.000 m², min. 40% woningen
Gebieden v. voorzieningen van collectief belang, parken en sport- of vrijetijdsactiviteiten in de open lucht	2.440 m²	-	Beperkt tot zeer kleine oppervlaktes	-	-	-	-

Tabel 2: Maximale toegestane vloeroppervlakte per project en per gebouw.
Bron: stedenbouw.brussels, GBP, 2017 en Urbis, 2017.

Deze tabel brengt meerdere elementen aan het licht. Ten eerste, namelijk dat de maximale toegestane vloeroppervlaktes in de linten voor handelskernen hoger liggen. Of het nu gaat om handelszaken of grote speciaalzaken, het is toegelaten om in deze ruimtes tot 1.000 m² vloeroppervlakte te ontwikkelen, per project en per gebouw, via een standaardprocedure. Aangezien de meeste gebieden in het GBP geen projecten met meer dan 300 m² handel aanvaarden, weerspiegelen de specifieke voorschriften voor linten perfect de intentie om er de ontwikkeling van handelsactiviteiten te bevorderen.

Buiten de linten zijn handels- en grote speciaalzaken niet aan dezelfde voorschriften onderworpen. Terwijl handelszaken zich in de meeste bestemmingsgebieden mogen vestigen, zijn projecten met grote speciaalzaken beperkt tot een aantal specifieke gebieden (sterk gemengde gebieden, gebieden voor stedelijke industrie ...). Van bij het begin werden deze zones voorzien om de vestiging van verkooppunten die niet compatibel zijn met dichte kernen (zaken met grote verkoopoppervlaktes, een

parking, goede bereikbaarheid met de wagen,...) mogelijk te maken en tegelijk hun ontwikkeling in zeker mate te beheersen en sturen.[11]

Deze mechanismen zijn opnieuw een voorbeeld van de intentie van het GBP om de voornaamste kernen van het Gewest te vrijwaren. Tegelijk moet men benadrukken dat het toestaan van de komst van grootwarenhuizen buiten de linten voor concurrentie met die laatste kernen kan zorgen en zo conflicteert met het eerste doel van het GBP voor de handel. Deze gedeeltelijke tegenstrijdigheid wordt versterkt in het geval van de administratiegebieden en de recente ondernemingsgebieden in een stedelijke omgeving, waar met een gemotiveerde procedure de commerciële ontwikkeling niet beperkt is in oppervlakte (terwijl in de linten het plafond is vastgelegd op 2.500 m²).

Het is overigens interessant om vast te stellen dat de meeste gebieden in het GBP kleine handelsprojecten kunnen huisvesten, om monofunctionele gebieden te vermijden en de bevoorrading van de meeste inwoners van Brussel te garanderen. Op termijn, onder voorbehoud van de aflevering van de andere vergunningen, zou het mogelijk zijn dat een straat/plein met weinig verkooppunten een nieuwe commerciële pool wordt indient er kleine projecten worden ontwikkeld. Ook al weerspiegelt deze "opkomst", die zich op ongeplande manier ontwikkelt, de positieve dynamiek van een wijk, ze vormt ook concurrentie voor de ruimtes die moeten worden bewaard in de linten.

Dit type ontwikkeling werpt ook vragen op over het voortbestaan van de afgebakende linten. De situatie in het GBP kan op termijn immers verschillen van de werkelijkheid van de aanvragen in de praktijk en leiden tot een situatie waar volledig gedestructureerde handelsruimtes worden beschermd en waar nieuwe polen in hun ontwikkeling beperkt worden.

Een ander element dat duidelijk wordt in de tabel is het feit dat de toegestane oppervlaktes veel groter worden als het om een gemotiveerde procedure gaat. Al naargelang van de bestemming in het GBP kan een project met deze procedure tot vijfmaal groter zijn dan een project met een standaardaanvraag. Hoewel we niet over gegevens beschikken om dit te staven, zou het kunnen dat een dergelijk verschil in toegestane oppervlaktes maakt dat de personen/ondernemingen die aanvragen indienen systematisch gebruikmaken van gemotiveerde procedures die, hoewel ze langer en duurder zijn, de ontwikkeling van grotere projecten mogelijk maken.

Ten slotte is het interessant om de per project toegestane oppervlaktes in de verschillende gebieden te vergelijken met de gemiddelde oppervlakte van de percelen waarop ze gevestigd zijn. Ten eerste stellen we percelen van beperkte omvang vast in de linten voor handelskernen (280 m²). Ondanks de toegestane oppervlaktes in deze ruimtes, lijkt het onwaarschijnlijk dat voor een project een handelszaak van 1.000 m² op één enkel perceel wordt gevestigd. Het zal dus meerdere kadastrale entiteiten moeten bezetten, wat zal leiden tot een dialoog met meerdere eigenaars en dus hogere kosten en langere termijnen.

[11] Merk ook op dat de keuze om geen linten te creëren in deze gebieden een gevolg is van de wens om de reconversieprocedures van de aanwezige handelszaken te vergemakkelijken in geval van hun sluiting.

Gezien de vastgestelde algemene stijging van de gemiddelde oppervlaktes die worden toegewezen aan de handel[12], zijn de linten van bij het begin benadeeld (vooral voor grote speciaalzaken die meer plaats vergen) in vergelijking met andere gebieden zoals de gebieden voor stedelijke industrie, administratiegebieden en ondernemingsgebieden in een stedelijke omgeving, die percelen met een zeer grote gemiddelde omvang hebben.

Uiteindelijk bewijzen de invoering van de linten voor handelskernen en de bijbehorende voorschriften dat de voorgestelde mechanismen voldoen aan de doelstellingen van het GBP met betrekking tot het behoud van de dichte handelsruimtes en de beperking van de ontwikkeling buiten die gebieden.

Maar de mogelijkheid voor grote speciaalzaken om zich te ontwikkelen in tal van gebieden en de in de voorschriften vastgelegde drempels te overschrijden, via een afwijkende motivatieprocedure, houdt een risico in op de ontwikkeling van een handelsaanbod dat te sterk concurreert met de ruimtes in linten. Daarnaast is er de kwestie van de evolutie van de handelsactiviteit en de overeenstemming met enerzijds de voorgestelde planologische hulpmiddelen en anderzijds de ruimtes die geacht worden ze te huisvesten.

[12] GRIMMEAU, Jean-Pierre en WAYENS, Benjamin, 2016. Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015). Wekelijkse nieuwsbrief van het CRISP. 2016. Nr. 2301 2302, pp. 76-80

Het behoud van het aanbod in de traditionele handelsweefsels (1997-2017)

Na de uiteenzetting van de planologische hulpmiddelen en hun ontwerp, kunnen we ons vragen stellen over het behoud en de goede ontwikkeling van de handelsactiviteit in de voor de handel bestemde ruimtes op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Evolutie van het aantal verkooppunten

Het voornaamste doel van het GBP voor de handel is een beter behoud van de handelsactiviteit in de juridische linten. Door het aantal aanwezige verkooppunten in 1997 en 2017 te vergelijken al naargelang van hun ligging ten opzichte van de linten, is het mogelijk om na te gaan of de doelstelling van het behoud werd bereikt (zie Tabel 3).

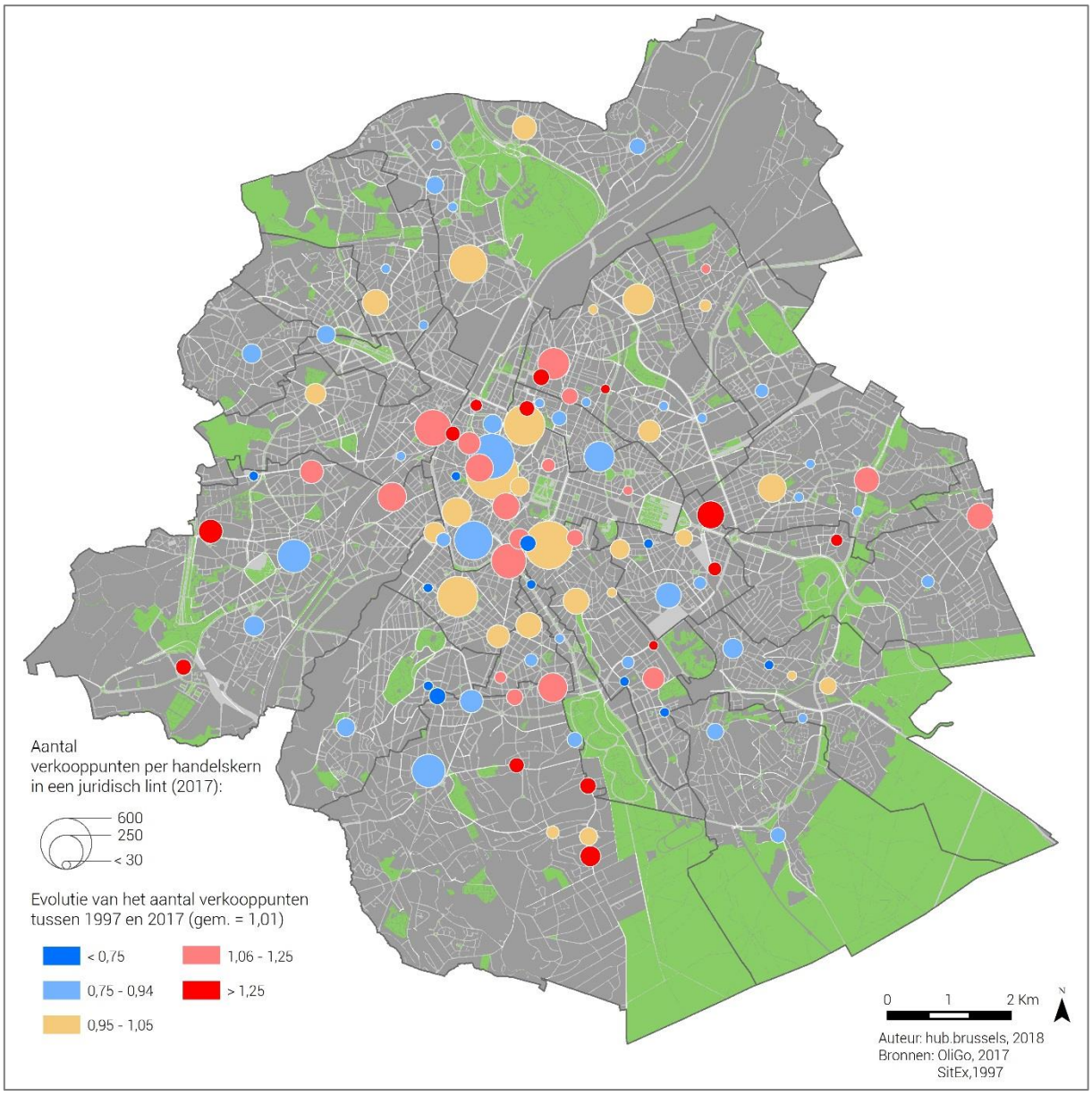
Ligging van de verkooppunten	1997		2017		Evolutie 1997 - 2017		
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	p%
In juridisch lint of "G"	11.141	48,0	11.149	53,4	- 92	- 0,8	+ 5,4
In feitelijk en juridisch lint	*10.706*	*46,1*	*10.473*	*50,6*	*- 233*	*- 2,2*	*+ 4,5*
Enkel in juridisch lint	*435*	*1,9*	*576*	*2,8*	*+ 141*	*+ 32,4*	*+ 0,9*
Enkel in feitelijk lint	3.600	16,3	2.852	13,8	- 748	- 20,8	- 2,5
Reductie	*2.091*	*9,5*	*1.668*	*8,1*	*- 423*	*- 20,2*	*- 1,4*
Schrapping	*1.509*	*6,8*	*1.184*	*5,7*	*- 325*	*- 21,5*	*- 1,1*
Buiten juridisch en feitelijk lint	7.841	35,7	6.795	32,8	- 1.046	- 13,3	- 2,9
Totaal	**22.582**	**100,0**	**20.696**	**100,0**	**- 1.886**	**- 8,4**	**0,0**

Tabel 3: Evolutie van de handel al naargelang van zijn ligging in een lint.
Bronnen: SitEx, 1997 en OliGo, 2017.

Hoewel een algemene daling van het aanbod werd vastgesteld op het Brusselse grondgebied (- 8,4% op 20 jaar), is het verlies zeer klein in de handelskernen die werden bewaard in juridische linten. In de 109 bewaarde kernen is het aantal verkooppunten immers slechts gedaald met 92 eenheden, een verlies van - 0,8%.

Er bestaat evenwel een verschil tussen de ruimtes die aanvankelijk in een feitelijk lint waren geïdentificeerd en de ruimtes die werden toegevoegd door de overheid. De eerste groep kende een globaal verlies van 233 verkooppunten (- 2,2%). Het gaat om de kleinste achteruitgang in het grondgebied. De tweede groep was de enige met een toename van het aanbod sinds 1997 (+ 141 handelszaken, een groei met + 32,4%). Merk op dat een deel van deze groei verwacht was, aangezien een deel van deze ruimtes werd toegevoegd aan de juridische situatie met het oog op de komst van een commercieel project.

Op basis van deze eerste resultaten kunnen we vaststellen dat de juridische linten een kleinere achteruitgang of zelfs een versterking van hun handelsweefsel kennen in sommige delen. Deze algemene trend is echter niet in het volledige grondgebied van het gewest te zien (zie Figuur 3).



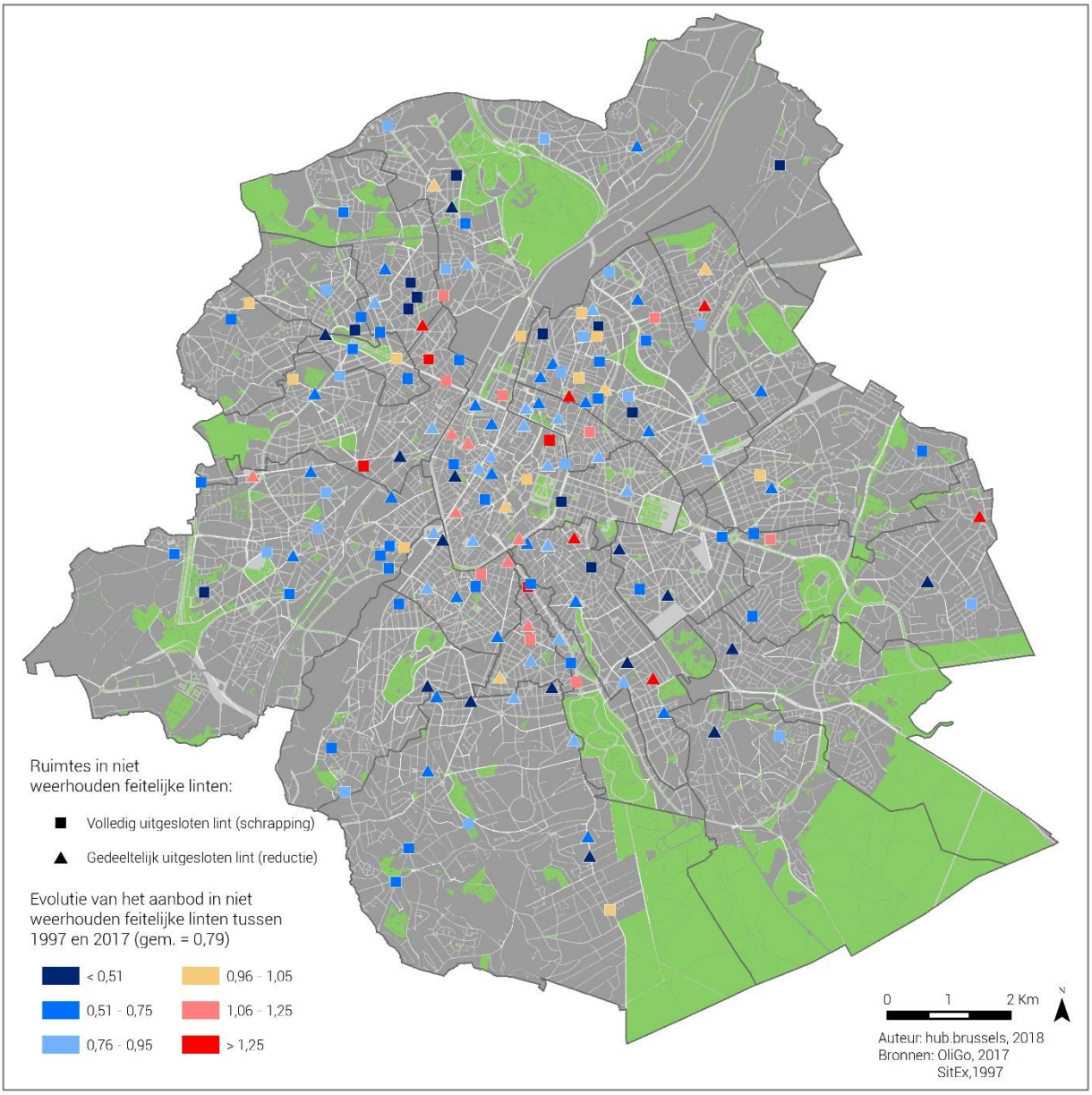
Figuur 3: Evolutie van het aanbod in de handelskernen in juridische linten.

We stellen immers vast dat de ruimtes in linten voor handelskernen de afgelopen 20 jaar zeer uiteenlopende evoluties hebben meegemaakt. Terwijl in sommige linten het aanbod met meer dan 25% is toegenomen (De Fré, Tongeren ...), kenden andere linten een zeer sterke achteruitgang tijdens diezelfde periode (bv. Ster-Coghen of Buyl, waar meer dan een derde van het aanbod verdwenen is).

Ook al lijkt het handelsaanbod in juridische linten globaal gezien behouden te zijn[13], door de grote variaties in de evoluties van de handelsweefsels kunnen we dit behoud dus niet exclusief toeschrijven aan de efficiëntie van de bestaande planologische hulpmiddelen. Het is overigens waarschijnlijk dat de vastgestelde resultaten meer te maken hebben met de dynamiek van de handelsactiviteit van de afgelopen 70 jaar, dat wil zeggen, een "natuurlijke" terugtrekkingsbeweging waar de randen van de kernen verdwenen zijn ten voordele van dichtere en/of meer dynamische ruimtes.[14]

In de rest van het gewestelijke grondgebied, in de ruimtes die werden geïdentificeerd in feitelijke linten die niet werden bewaard, stellen we een achteruitgang van 748 verkooppunten vast, en daling met - 20,8%. Op de schaal van het gewestelijke grondgebied is de daling van het aantal niet-bewaarde handelsruimtes door "schrapping" en door "reductie" relatief gelijkaardig. Op de schaal van de handelsruimtes vertoont de achteruitgang echter sterkere variaties (zie Figuur 4).

[13] We stellen overigens vast dat het verschil tussen de ruimtes in de juridische linten en de rest van het aanbod overeenstemt met een toename van het relatieve aandeel van het aanbod in de linten met + 5,4 procentpunten.
[14] Zie GRIMMEAU en WAYENS, 2016, op. cit., pp. 5-114 voor de algemene evolutie van de sector. Meer specifiek voor Brussel, zie GRIMMEAU, Jean-Pierre, LEROUX, Vincent en WAYENS, Benjamin, 2007. Een halve eeuw evolutie van de kleinhandel in Brussel [online]. Brussel: Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Overzicht van de Handel Beschikbaar op het adres: http://stedenbouw.irisnet.be/studiesenpublicaties/studies-en-observatoria/overzicht-van-de-handel/overzicht-van-de-handel-2007?set_language=nl; alsook de recente update in VAZQUEZ PARRAS, BOSWELL en WAYENS, 2017, op cit.



Figuur 4: Evolutie van het aanbod in de niet-bewaarde feitelijke linten.

Sommige niet bewaarde handelsruimtes kenden immers een groei van hun aanbod. Het gaat onder meer om de niet-bewaarde secties van de kern "Vlaanderen-Sint-Katelijne" (Léon Lepagestraat en Varkensmarkt) of nog de uitgesloten kern "Jubelfeest-St-Remy" (Bevrijderssquare en Jubelfeestlaan). Andere linten kennen daarentegen een zeer sterke achteruitgang, met soms meer dan 50% van het oorspronkelijke aanbod (Kunst-Wet, Neerpede, Verdun-Haren ...).

Tot slot tonen deze eerste resultaten aan dat, globaal gezien, het aanbod buiten de juridische linten erop achteruit is gegaan, terwijl die laatste behouden zijn. Op een meer verfijnde schaal zien we echter meer contrasten in de bewegingen. Overigens, ook al is het aantal verkooppunten gedaald, niets wijst erop dat deze achteruitgang niet werd gecompenseerd door een verhoging van de totale

verkoopoppervlakte voor de handel, zoals men heeft vastgesteld voor heel België.[15] Indien deze compensatie heeft plaatsgevonden in Brussel, is het moeilijk om enkel op basis van deze analyse te bepalen of deze sterker was in de linten dan in de rest van het grondgebied.

Evolutie van de door handel bezette percelen

Bij gebrek aan gegevens over de netto verkoopoppervlaktes, kan men als alternatief de kadastrale percelen die door handel bezet worden analyseren. Er werden speciale verwerkingen uitgevoerd om enerzijds te bepalen welke percelen door handel bezet werden gedurende op zijn minst een van beide bestudeerde periodes en anderzijds de percelen in een juridisch of feitelijk lint te identificeren (zie Figuur 5).



Figuur 5: Bezetting van percelen door de handel - Evolutie 1997 - 2017.

Alvorens de evolutie van de percelen voor de handel te evalueren, moeten we opnieuw een aantal belangrijke waarden toelichten over de grondinname van de percelen in juridische linten, ongeacht of ze handel huisvesten of niet. Op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn bijna 14.000 percelen in een juridisch lint gelokaliseerd, goed voor een totale oppervlakte van bijna 390 ha. Deze ruimtes betreffen respectievelijk 6,6% van de percelen en 3,0% van de gekadastreerde oppervlakte in het Gewest. Ten slotte hebben percelen in een juridisch lint gemiddeld een oppervlakte van 280 m².

[15] GRIMMEAU en WAYENS, 2016, op. cit., grafiek 9.

Net zoals bij de analyse over het aantal verkooppunten, stellen we een daling van het aantal door handel bezette percelen vast (zie Tabel 4). Ook hier vertoont het hele grondgebied een achteruitgang, maar deze is sterker in ruimtes die enkel als feitelijk lint worden geïdentificeerd. We stellen eveneens vast dat het verschil in achteruitgang tussen de drie soorten ruimtes zich uit in een toename van het relatieve aandeel van percelen in juridische linten (+ 3,7 procentpunten).

Aantal percelen bezet door een handelszaak	1997		2017		Evolutie 1997 - 2017				
	Bestand	%	Bestand	%	Bestand		Verschil		
					Verdwenen	Nieuw	Aantal	%	p%
Juridische linten	9.339	46,9	8.698	50,6	- 2.073	+ 1.432	- 641	- 6,9	+ 3,7
Enkel feitelijke linten	3.116	15,7	2.431	14,2	- 1.193	+ 508	- 685	- 22,0	- 1,5
Buiten juridisch en feitelijk lint	7.446	37,4	6.046	35,2	- 3.961	+ 2.561	- 1.400	- 18,8	- 2,2
Totaal	**19.901**	**100,0**	**17.175**	**100,0**	**- 7.227**	**+ 4.501**	**- 2.726**	**- 13,7**	**0,0**

Tabel 4: Evolutie van de grondinname van de handelsactiviteit - Aantal percelen.
Bronnen: SitEx, 1997, OliGo, 2017 en Urbis, 2017.

Maar het opvallendste element is de omvang van de bewegingen in het grondgebied. In vergelijking met 1997 zijn er immers 7.227 percelen die geen verkooppunt meer huisvesten. Hoewel deze beweging wordt gecompenseerd door de vestiging van handelszaken op 4.501 percelen die in 1997 niet bezet waren, betekent dit dat ruim een derde van de percelen die bezet waren dat nu niet meer zijn. Dit resultaat bewijst dat de evolutie van het handelsaanbod veel turbulenter is dan eenvoudige balansen laten uitschijnen. Dit bevestigt overigens eerdere observaties over de variabiliteit van de evoluties van de verschillende handelsruimtes.

Merk op dat ondanks een totale evolutie die vrij gelijkaardig is voor de ruimtes in juridische linten en de ruimtes in enkel feitelijke linten (respectievelijk - 641 en - 685 percelen), de bewegingen relatief gezien groter zijn voor het aanbod in de feitelijke linten.

Als we de evolutie analyseren vanuit het standpunt van de vloeroppervlakte van de percelen, verschillen de resultaten (zie Tabel 5). Terwijl er een lichte daling wordt vastgesteld in de juridische linten (- 4 hectare) en de niet in het GBP opgenomen feitelijke linten (- 15 hectare), stijgt de totale oppervlakte van de percelen die handel huisvesten aanzienlijk in de rest van het gewestelijke grondgebied, in de ruimtes buiten linten (+ 82 hectare).

Totale oppervlakte van percelen bezet door een handelszaak (ha)	1997		2017		Evolutie 1997 - 2017				
	Bestand	%	Bestand	%	Bestand		Verschil		
					Verdwenen	Nieuw	ha	%	p%
Juridische linten	267	37,2	263	33,7	- 45	+ 41	- 4	- 1,5	- 3,5
Enkel feitelijke linten	82	11,4	67	8,6	- 27	+ 12	- 15	- 18,3	- 2,8
Buiten juridisch of feitelijk lint	368	51,3	450	57,7	- 154	+ 236	+ 82	+ 22,3	+ 6,4
Totaal	**717**	**100,0**	**780**	**100,0**	**- 226**	**+289**	**+ 63**	**+ 8,8**	**0,0**

Tabel 5: Evolutie van de grondinname van de handelsactiviteit - Totale oppervlakte van de percelen. Bronnen: SitEx, 1997, OliGo, 2017 en Urbis, 2017.

Deze stijging is zo groot dat het aandeel van de ruimtes buiten linten in het totale handelsaanbod gestegen is (+ 6,4 procentpunten) en de balans voor het volledige grondgebied positief is (+ 63 hectare). De handelsactiviteit in Brussel neemt nu dus meer plaats in dan 20 jaar geleden, en dat ondanks de vermindering van het aantal verkooppunten. We willen er hier evenwel aan herinneren dat de vermelde oppervlaktes bruto oppervlaktes zijn, die dus niet gelijk zijn aan de vloeroppervlakte noch aan de netto verkoopoppervlakte van de handelszaken.

De eerder vastgestelde bewegingen tussen beide periodes zijn ook hier waarneembaar. Het Gewest kende een verlies van 226 ha percelen voor handel (meer dan een derde van de totale oppervlakte van deze activiteit in 1997), dat echter gecompenseerd wordt door de inname van 289 ha extra. Relatief gezien zijn de bewegingen veel groter buiten de linten (verlies van een oppervlakte equivalent aan 17% van de oorspronkelijke situatie voor juridische linten, versus 33% voor de feitelijke linten en 42% voor het diffuse aanbod).

Gezien het verband tussen de achteruitgang van het aantal percelen bezet door handel en de stijging van hun totale oppervlakte, stellen we ook een toename van de gemiddelde oppervlakte van de percelen vast. Het is interessant om hun evolutie en spreiding over het grondgebied te evalueren (zie Tabellen 6 en 7).

Gemiddelde oppervlakte van percelen bezet door handel (m²)	1997	2017	Evolutie 1997 - 2017			
			Bestand		Verschil	
			Verdwenen	Nieuw	m²	%
Juridische linten	286	302	212	286	+ 16	+ 5,6
Enkel feitelijke linten	263	276	226	236	+ 13	+ 4,9
Buiten juridisch of feitelijk lint	494	744	389	918	+ 250	+ 50,6
Totaal	**360**	**454**	**313**	**640**	**+ 94**	**+ 26,1**

Tabel 6: Evolutie van de grondinname van de handelsactiviteit - Gemiddelde oppervlakte van de percelen. Bronnen: SitEx, 1997, OliGo, 2017 en Urbis, 2017.

Klasse van gemiddelde oppervlakte van percelen bezet door handel (m²)	Juridische linten			Enkel feitelijke linten			Buiten juridisch of feitelijk lint			Totaal
	1997	2017	%	1997	2017	%	1997	2017	%	%
< 100	2.795	2.525	- 9,7	957	701	- 26,8	1.835	1.345	- 26,7	- 18,2
100 - 200	3.696	3.417	- 7,5	1.245	981	- 21,2	2.724	2.023	- 25,7	- 16,2
200 - 500	2.169	2.029	- 6,5	662	539	- 18,6	1.798	1.476	- 17,9	- 12,6
500 - 1.000	409	419	+ 2,4	126	110	- 12,7	509	499	- 2,0	- 1,5
1.000 - 5.000	222	258	+ 16,2	120	94	- 21,7	476	549	+ 15,3	+ 10,1
> 5.000	48	50	+ 4,2	6	6	0,0	104	154	+ 48,1	+ 32,9

Tabel 7: Evolutie van de grondinname van de handelsactiviteit - Gemiddelde oppervlakte van de percelen (Klassen).
Bronnen: SitEx, 1997, OliGo, 2017 en Urbis, 2017.

Ongeacht de handelsruimte is de gemiddelde oppervlakte van de percelen waar zich na 1997 een verkooppunt heeft gevestigd groter dan die van de percelen die geen handelsactiviteit meer hebben in hun perimeter. Deze toename van de gemiddelde grootte is deels te verklaren door het verdwijnen van handelsactiviteiten op zeer kleine percelen (kleiner dan 100 m²) en vooral door de bestemming van grote terreinen voor de handel (op zijn minst 500 m² of meer voor ruimtes buiten de juridische linten).[16]

Deze vaststelling sluit aan bij de resultaten van de observatie op nationale schaal, waar de auteurs[17] een algemene trend hadden vastgesteld waarbij de handel investeerde in sites met een grotere oppervlakte, ten nadele van kleinere lokalen, die het slachtoffer werden van langdurige commerciële leegstand of een reconversie. Het dient evenwel opgemerkt dat hun analyse gebaseerd is op netto verkoopoppervlaktes, en niet op de kadastrale oppervlaktes, die bruto zijn.

Een ander element is dat de gemiddelde oppervlaktes van de percelen in de juridische linten en de ruimtes in de feitelijke linten vrij gelijkaardig zijn (respectievelijk 276 en 302 m² in 2017). Dit resultaat valt voor een deel te verklaren door de gebruikte methodologie voor de identificatie van de handelskernen, wat leidt tot een vrij gelijkaardige morfologie voor de verschillende handelsruimtes, ongeacht of ze in een juridisch lint bewaard zijn of niet.

De gelijkaardige toename van hun gemiddelde oppervlakte is echter het resultaat van verschillende dynamieken. Voor ruimtes in juridische linten, valt dit voor een deel te verklaren door de bestemming van grote percelen. Voor ruimtes in feitelijke linten – die een sterkere achteruitgang kennen – gaat het in hoofdzaak om een achteruitgang waar de kleine percelen zwaarder worden getroffen dan de grote.

[16] We kunnen een paar projecten van na 1997 opsommen met percelen van meer dan 5.000 m²: het winkelcentrum Docks Bruxsel, de Ikea in Anderlecht, de Colruyt in Stalle, de Décathlon in Bordet, of nog een klein winkelcomplex in de J. Baecklaan in de buurt van het Weststation, met onder meer een Maxi Toys, een Aldi en een Tom&Co.
[17] Grimmeau en Wayens, 2016, op. cit., pp. 76-80.

Ten slotte onderscheiden de percelen buiten linten zich door een gemiddelde grootte die op 20 jaar is gestegen van 494 tot 744 m² (ofte een toename van + 50%). Bovendien zien we dat percelen die veel groter zijn dan in de linten (bijna 400 m²) worden ingeruild voor nieuwe percelen die gemiddeld 900 m² groot zijn. Deze resultaten tonen duidelijk aan dat de handel zich verplaatst naar locaties met meer ruimte.

Uiteindelijk levert de observatie van het percelenregister bijkomende elementen op over de evolutie van het Brusselse handelslandschap gedurende de afgelopen 20 jaar. Ten eerste, hoewel het aantal verkooppunten is afgenomen, is de grondinname van het handelsaanbod gestegen, en dat voornamelijk buiten de juridische of feitelijke linten, wat aantoont dat de ontwikkeling niet voldoet aan de doelstelling van het GBP om de traditionele handelsruimtes te versterken.

Bovendien wordt de beweging gekenmerkt door sterke turbulenties, aangezien enerzijds bijna een derde van de percelen die oorspronkelijk handel huisvestten verdwenen is, terwijl anderzijds nieuwe percelen verkooppunten krijgen. Deze turbulentie uit zich ook in de grootte van de percelen. Men stelt immers vast dat kleinere kadastrale identiteiten worden ingeruild voor grotere, zodat de gemiddelde grootte van de percelen met handel toeneemt.

De evolutie van het handelsaanbod in de verschillende gebieden van het GBP

Om de analyses in de voorgaande punten aan te vullen en de evoluties van het Brusselse handelslandschap zo goed mogelijk te identificeren, willen we in dit punt de geproduceerde resultaten kruisen met de gebieden van het GBP. Die laatste zijn immers een planologische laag, dus kunnen we ze over het percelenregister leggen en zo de bestemming van de kadastrale entiteiten kennen.[18]

Door deze informatie te kruisen met de verwerkingen in de vorige analyses, kunnen we de evolutie van de handel in de verschillende gebieden van het GBP bepalen (zie Tabel 8). De resultaten worden gegeven volgens de bestemmingsgebieden. De juridische linten zijn er dus in opgenomen.

[18] De gebruikte versie voor deze verwerkingen dateert van 2017. De bestemmingswijzigingen die sinds de originele versie van het GBP zijn uitgevoerd zijn dus in rekening genomen in de definitie van de bestemmingsklassen in deze analyse.

Totale oppervlakte van percelen bezet door een handelszaak (ha)	1997		2017		Evolutie 1997 - 2017				
	Bestand	%	Bestand	%	Bestand		Verschil		
					Verdwenen	Nieuw	ha	%	p%
Linten voor handelskernen	267	37,2	263	33,7	- 45	+ 41	- 4	- 1,5	- 3,5
Woongebied met residentieel karakter	52	7,3	40	5,1	- 24	+ 12	- 12	- 23,1	- 2,1
Woongebied	168	23,4	144	18,5	- 75	+ 51	- 24	- 14,3	- 5,0
Gemengd gebied	51	7,1	60	7,7	- 23	+ 32	+ 9	+ 17,6	+ 0,6
Sterk gemengd gebied	54	7,5	62	7,9	- 18	+ 26	+ 8	+ 14,8	+ 0,4
Administratiegebied	22	3,1	32	4,1	- 8	+ 18	+ 10	+ 45,5	+ 1,0
Gebied voor voorzieningen van collectief belang	20	2,8	44	5,6	- 9	+ 33	+ 24	+ 120,0	+ 2,9
Ondernemingsgebied in een stedelijke omgeving	15	2,1	27	3,5	- 3	+ 15	+ 12	+ 80,0	+ 1,4
Gebied voor stedelijke industrie	18	2,5	44	5,6	- 7	+ 33	+ 26	+ 144,4	+ 3,1
Gebied van gewestelijk belang	23	3,2	23	2,9	- 7	+ 7	0	0,0	- 0,3
Overige gebieden	27	3,8	41	5,3	- 7	+ 21	+ 14	+ 51,9	+ 1,5
Algemeen totaal	**717**	**100,0**	**780**	**100,0**	**- 226**	**+ 289**	**+ 63**	**+ 8,8**	**0,0**

Tabel 8: Evolutie van de grondinname van de handelsactiviteit - Totale oppervlakte van de percelen. Bronnen: SitEx, 1997, OliGo, 2017, GBP, 2017 en Urbis, 2017.

Uit de kruising van de gegevens komen verschillende elementen naar voren, die voor een deel ook aansluiten bij de andere resultaten in dit artikel. Ten eerste kunnen we aanzienlijke interne bewegingen vaststellen in alle gebieden. De balans van deze gebieden varieert evenwel sterk al naargelang van het bestemmingsgebied. Voor sommige is het deficitair, bijvoorbeeld in de juridische linten (- 4 ha), maar vooral in de woongebieden en de woongebieden met residentieel karakter (respectievelijk - 12 en - 24 ha). Samen vertegenwoordigden deze gebieden meer dan 2/3 van de door handel bezette oppervlakte in 1997. Vandaag ligt dit aandeel 10 procentpunten lager.

Voor de woongebieden is het interessant op te merken dat, ondanks een duidelijk deficitaire balans, er heel wat nieuwe oppervlaktes door handel bezet werden de afgelopen 20 jaar (+ 51 ha). Gekoppeld aan de vorige resultaten die de evoluties aantonen in de verschillende ruimtes in juridische en feitelijke linten (zie Figuren 3 en 4), toont deze vaststelling aan dat de handel zich blijft ontwikkelen in dichte ruimtes en dat die laatste niet werden geïdentificeerd/bewaard als juridische linten. Dit leidt tot de vraag of het vaste karakter van de linten wel geschikt is voor het dynamische en veranderende karakter van de handelsactiviteit.

Voor de gebieden met een positieve balans, varieert de impact van de toename van de grondinname door de handel sterk al naargelang van de aanwezigheid van de activiteit in 1997. Bijvoorbeeld, ondanks een vrij gelijkaardige toename (tussen + 8 en + 12 ha), kennen de gemengde en sterk gemengde gebieden relatief gezien een minder grote groei (respectievelijk + 17,6% en + 14,8%) dan de

administratiegebieden en de ondernemingsgebieden in een stedelijke omgeving (+ 80,0%). Die laatste kenden immers een kleiner aanbod op hun percelen in 1997.

We merken ook een zeer grote toename op in de gebieden voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten en de gebieden voor stedelijke industrie. Deze twee soorten gebieden telden 33 ha extra die werden toegewezen aan de handel sinds 1997 (voor een balans van + 24 en + 26 ha), wat overeenstemt met een groei van meer dan 100%.

Voor gebieden voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten is een dergelijk resultaat zeer abnormaal, aangezien de voorschriften in deze gebieden de ontwikkeling van de handel beperken tot zeer kleine oppervlaktes en bovendien is de gemotiveerde procedure verplicht. Deze onregelmatigheid valt mogelijk te verklaren door het feit dat de SitEx-database enkel de voornaamste activiteit van een gebouw vermeldde. De commerciële activiteit was dus niet altijd opgenomen (bv. superette in ziekenhuis, souvenirwinkel in museum,...). Zelfs al valt het niet te ontkennen dat de aanwezigheid van de handel, als nevendienst, zich versterkt heeft in veel van de grote infrastructuren die een openbare dienst verwelkomen, leidt in dat geval het gehele kadastrale perceel meerekenen duidelijk tot een overwaardering van het bodemgebruik.

Voor de vijf andere soorten gebieden met groei, is het interessant op te merken dat ze deel uitmaken van de gebieden die eerder geïdentificeerd werden voor enerzijds de huisvesting van grote speciaalzaken, en anderzijds als mogelijke concurrentie voor de linten gezien de gemiddelde grootte van de percelen die ze huisvesten en de toegestane vloeroppervlaktes.

Uiteindelijk stellen we op basis van deze eerste resultaten een kentering vast in de grondinname door de handel. Ten eerste zien we een verschuiving tussen de verschillende gebieden van het GBP, aangezien het aandeel van de dichte gebieden verkleint ten voordele van gebieden met grotere percelen. Vervolgens zijn er in elk gebied grote interne bewegingen, die de verschuiving van het aanbod tussen de verschillende delen van het grondgebied bevestigen.

Gezien deze dubbele beweging kunnen we moeilijk bevestigen dat de doelstelling om de handel in de voornaamste handelskernen te behouden met succes bereikt werd. Daarentegen zien we duidelijk het succes van de gebieden bestemd voor grote stadswinkels als alternatief voor de linten.

Gezien dit succes en de eerdere waarschuwingen over de mogelijke concurrentie door de ontwikkeling van deze gebieden voor grote stadswinkels, is het noodzakelijk de aard van de handelszaken en het bestemmingsgebied waarin ze zich bevinden met elkaar af te toetsen.

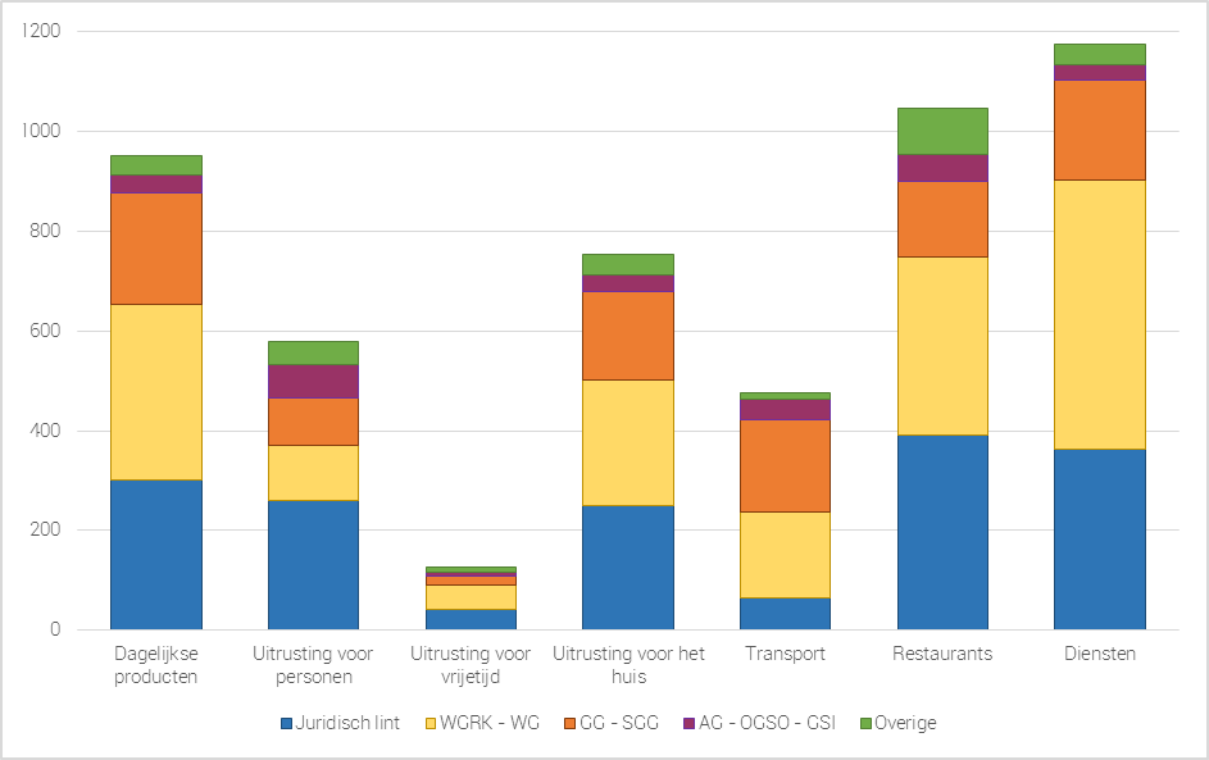
Zo kunnen we immers bepalen welk type handelszaken zich heeft ontwikkeld buiten de linten – en dus bevestigen dat de ruimtes buiten de linten voor concurrentie zorgen – maar vooral ook de nevendoelstelling van het GBP, met name het behoud van een bestemmingsaanbod in de voornaamste handelskernen, evalueren.

Gezien de turbulente bewegingen die werden vastgesteld in de vorige analyses en rekening houdend met de mogelijkheid om de percelen te identificeren die in 1997 niet door handel bezet waren, stellen we in dit punt voor om de verkooppunten op deze percelen te isoleren. Met deze verwerking kunnen

we dus niet het aantal handelszaken dat is opgedoken tussen beide periodes evalueren, maar enkel die die een ruimte bezetten die niet aan handel gewijd was in de oorspronkelijke situatie (1997).

De resultaten van deze bewerkingen zijn terug te vinden in Figuur 6. De geselecteerde verkooppunten zijn er opgesplitst volgens de zeven categorieën die in het vorige artikel gedefinieerd werden[19] en volgens het gebied van het GBP waarin ze zich bevinden. Met het oog op de leesbaarheid werden deze in vijf groepen opgedeeld:

- Juridisch lint;
- Woongebied met residentieel karakter en Woongebied (WGRK – WG) ;
- Gemengd gebied en Sterk gemengd gebied (GG – SGG) ;
- Administratiegebied, Ondernemingsgebied in stedelijke omgeving en Gebied voor stedelijke industrie (AG - OGSO – GSI) ;
- Alle andere bestemmingsgebieden (Overige).



Figuur 6: Reglementaire context van de nieuwe vestigingen tussen 1997 en 2017
Bronnen: SitEx, 1997, OliGo, 2017, GBP, 2017 en Urbis, 2017.

[19] VAZQUEZ PARRAS, BOSWELL en WAYENS, 2017, op. cit.

Het meest opvallende element in deze figuur – dat ook al bleek uit Tabel 8 – is het belang van de ruimtes buiten linten in de bezetting van nieuwe percelen. We stellen vast dat, ongeacht de categorie van handelszaak, deze ruimtes buiten linten vaak meer dan de helft van de nieuwe bezettingen vertegenwoordigen en goed zijn voor meerdere tientallen of zelfs honderden verkooppunten.

Onder deze bestemmingsgebieden bekleden de woongebieden een belangrijke plaats in elke categorie van handelszaken. Hiermee wordt bevestigd dat een deel van de handelsactiviteit zich nog in de dichtst bevolkte gebieden van het grondgebied vestigt (zelfs in ruimtes die voordien geïdentificeerd waren als feitelijke linten), wat de vraag oproept of het vaste karakter van de linten geschikt is voor de steeds veranderende aard van de handelsactiviteit.

Wat de gebruikte categorieën van handelszaken betreft, kan men twee grote groepen onderscheiden. Enerzijds de groep met winkels voor uitrusting voor personen, vrijetijd en het huis, alsook voor transport en anderzijds is er de rest van het aanbod, met winkels voor alledaagse producten, restaurants en diensten. Zeer algemeen kan men stellen dat de eerste groep de meeste bestemmingswinkels omvat (winkels voor kleding, meubels, boeken ...) en kan dienen als analysebasis voor de controle van de subdoelstelling gericht op het behouden van het bestemmingsaanbod in de belangrijkste handelskernen [20].

Ondanks een belangrijk aandeel nieuwe vestigingen van bestemmingswinkels in de linten (wat deels verklaard wordt door hun noodzaak om zich te vestigen in de meest commercieel aantrekkelijke ruimtes van het grondgebied), toont figuur 6 duidelijk aan dat deze ruimtes geen voorkeurslocatie vormen voor bestemmingswinkels, aangezien er de afgelopen 20 jaar meer dan 1.300 verkooppunten van dit type zich ontwikkeld hebben in de andere zones gedefinieerd door het GBP.

Overigens stellen we vast dat op deze 1.300 vestigingen, de helft van hen plaatsvond in gebieden “gewijd” aan grote speciaalzaken. We stellen eveneens vast dat deze gebieden een groot aantal handelszaken anders dan grote speciaalzaken hebben gehuisvest. Inderdaad, bijna 700 verkooppunten gespecialiseerd in dagelijkse producten, diensten of restaurants hebben zich gevestigd op nieuwe percelen sinds 1997. Deze resultaten bevestigen dat de geuite bezorgdheid over de concurrentie tussen de gebieden gewijd aan grote speciaalzaken en de ruimtes in de linten gegrond is.

Uiteindelijk vullen de analyses onder dit punt de voorgaande observaties aan, aangezien ze niet alleen bevestigen dat de handelsontwikkeling van de voorbije 20 jaar zich niet in de linten heeft geconcentreerd, maar ook de ontwikkeling van een bestemmingsaanbod buiten de linten en het succes van gebieden voor grote stadswinkels bewijzen. Ze hebben ook het aantal nieuwe vestigingen in de dichte gebieden aangetoond en wijzen dus op een verschil tussen de juridische situatie en het huidige handelslandschap. Deze observaties lijken dus te wijzen op een afwijking van de doelstellingen van het GBP voor de handel.

[20] Uiteraard omvatten de andere categorieën ook een aantal bestemmingswinkels, maar veel minder, bv.: “Wijn en sterke dranken” in de categorie “Alledaagse producten” of nog “Reisagentschap” in de “Diensten”.

Conclusie

Om de achteruitgang van het aantal handelszaken en de teloorgang van de traditionele wijken die deze activiteit huisvestten te bestrijden, heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 1997 zijn planbeleid voorzien van een luik over de detailhandel, via de opname in het GBP van linten voor handelskernen en voorschriften voor de handel in de andere juridisch vastgelegde gebieden.

De bedoeling van deze integratie was de ontwikkeling van de handel te reguleren door de vestiging van projecten met een handelsoogmerk eenvoudiger te maken in de handelskernen dan in de andere gebieden van het grondgebied.

De identificatie en afbakening van de linten voor handelskernen vloeiden voort uit een telling op het terrein. Deze feitelijke situatie heeft evenwel heel wat aanpassingen, selecties en wijzigingen ondergaan om tot de rechtsregels te komen: uitsluiting van de marginale kernen en van de straten loodrecht op de voornaamste winkelassen, toevoeging van secties van straten om de perimeters te harmoniseren en rekening te houden met de indertijd gekende projecten ...

Deze wijzigingen hebben geleid tot de definitie van 109 handelskernen die 48% van het Brusselse handelsaanbod omvatten in 1997, maar ook tot de uitsluiting van 16% van de verkooppunten die eerder waren geïdentificeerd als behorende tot een handelskern.

Deze uitsluiting betreft evenwel enkel de kleinere handelskernen (minder dan 30 verkooppunten) of, voor de bewaarde kernen, een aantal secties van straten met slechts een zeer klein aantal handelszaken (het verlies bedraagt gemiddeld 15 zaken per handelskern). Deze vermindering is een weerspiegeling van de keuze om de inspanningen voor het behoud van de handelsactiviteit te focussen op de meer structurerende ruimtes van het grondgebied.

De voorschriften in verband met de handel beperken de toegestane vloeroppervlakte voor deze activiteit in alle bouwprojecten of uitbreidingen van gebouwen met verkooppunten. De toegestane grenzen variëren al naargelang van elk in het GBP gedefinieerd gebied, maar ook van het type handelszaak en de gebruikte procedure voor de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning.

De analyse van deze voorschriften toont aan dat de toegestane oppervlaktes voor de handel groter zijn in de linten voor handelskernen dan elders, en dat om er de ontwikkeling van de activiteit te bevorderen. Ze wijst ook op de invoering van mechanismen die het onthaal van grote winkels die weinig geschikt zijn voor dichte ruimtes mogelijk maken in specifieke activiteitsgebieden. De administratieve procedures zijn er evenwel complexer dan in de linten, en dat om, in theorie, de commerciële ontwikkeling te beperken.

De aandachtige lezing van de voorschriften brengt evenwel aan het licht dat de gemiddelde grootte van de percelen in de linten zeer beperkt blijft in vergelijking met andere gebieden van het grondgebied en dat er vele mechanismen bestaan om de standaardvoorschriften te omzeilen. Daardoor is het voor een handelszaak die een grote oppervlakte nodig heeft relatief gemakkelijk om zich buiten een lint voor een handelskern te vestigen, zolang deze handelszaak maar de toelatingen hiertoe verkrijgt van de overheden in het kader van « gemotiveerde » procedure. Op termijn kunnen deze elementen leiden tot

de ontwikkeling van een te groot aanbod dat te sterk concurreert met de ruimtes in linten. Het is dus in eerste instantie zaak dat de overheden coherent zijn met de hoofddoelstellingen die zij zichzelf inzake handel hebben gesteld in het GBP.

Bijgevolg werd een analyse uitgevoerd van het handelsaanbod gedurende de afgelopen 20 jaar om na te gaan of de handelsactiviteit zich heeft ontwikkeld in overeenstemming met de doelstellingen die werden aangekondigd in het GBP. De analyse buigt zich tegelijk over de hoeveelheid verkooppunten en over de percelen die worden bezet door handel.

Via de analyse van het aantal verkooppunten hebben we vastgesteld dat, ondanks een globale afname van het aanbod op het Brusselse grondgebied, het verlies aan handelszaken zeer klein is in de juridische linten voor handelskernen (- 0,8% sinds 1997). Dit behoud moet evenwel gerelativeerd worden, aangezien de dynamiek sterk verschilt van handelskern tot handelskern (sommige groeien, terwijl andere een vermindering van het aanbod van meer dan 25% kennen), waardoor de systematische efficiëntie van de planologische hulpmiddelen niet kan worden aangetoond.

Wanneer we de kwestie onderzoeken aan de hand van de oppervlakte van de percelen die handel huisvesten, verschillen de resultaten en wijzen ze op een aanzienlijke toename van de grondinname van de handelsactiviteit op het gewestelijke grondgebied (+ 63 ha). Een grondigere analyse heeft aangetoond dat het grootste deel van de toename van de grondinname niet plaatsvond in de linten voor handelskernen, maar in de andere gebieden van het GBP in staat om grote speciaalzaken te ontvangen. Die laatste gebieden vertonen grote percelen en grote toegestane oppervlaktes of ook parkeermogelijkheden, en beantwoorden dus beter aan de vestigingscriteria van heel wat handelszaken dan de percelen gelegen in de ruimtes in de linten.

Uit de analyse van de percelen kwamen nog drie andere elementen aan het licht. Ten eerste kon men aanzienlijke turbulenties vaststellen in de hoeveelheid handelszaken. Zelfs indien de activiteit lijkt te zijn behouden gedurende de afgelopen 20 jaar, kende ze een verlies van meer dan een derde van haar aanbod, dat evenwel gedeeltelijk werd gecompenseerd door de komst van handelszaken op percelen die in 1997 niet door handel bezet waren.

De waargenomen turbulentie uitte zich ook op ruimtelijk vlak: eerst en vooral, tussen de verschillende gebieden van het GBP, ten voordele van de ruimtes bestemd voor grote stadswinkels. Maar ook binnen elk type gebied waren er aanzienlijke interne bewegingen. Deze turbulentie is voornamelijk een teken van de reorganisatie van de handel op het grondgebied, maar wijst ook op een groeiend gebrek aan overeenstemming tussen de juridische situatie en de huidige handelsactiviteit in Brussel.

Het tweede element betreft de toename van de gemiddelde oppervlakte van percelen die handel huisvesten in heel het gewestelijke grondgebied. Die bevestigt tegelijk de neiging van handelszaken om zich te vestigen op locaties met meer plaats, maar ook het mogelijke verlies van interesse voor ruimtes in de linten, die percelen met beperkte afmetingen aanbieden.

Ten slotte toont de gekruiste analyse van de percelen met de nomenclatuur van de handelszaken dat alle soorten verkooppunten zich sinds 1997 buiten de linten gevestigd hebben. Er was dus geen

versterkt behoud van een bestemmingsaanbod in de structurerende ruimtes van het Gewest, wat ingaat tegen de doelstellingen van het GBP.

Uiteindelijk heeft deze studie aangetoond dat er een zeker gebrek aan overeenstemming is tussen de effectieve evolutie van de handel en de oorspronkelijke bedoelingen bij het ontwerp van de linten voor handelskernen in het GBP. Dit gebrek aan overeenstemming is deels te verklaren door de reguleringsmechanismen die niet voldoende geanticipeerd hadden op het dynamische en veranderende karakter van de handel, noch op de steeds groeiende plaatsbehoefte. Bijgevolg waren ze niet voldoende om de ontwikkeling van de handel buiten de linten werkelijk te controleren en te oriënteren.