

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 720
van **GWENNY DE VROE**
datum: 1 juni 2017

aan **JOKE SCHAUVLIEGE**
VLAAMS MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

Groothandels in horecaproducten - Verenigbaarheid met de bestemming industriegebied of bedrijventerrein

Verscheidende horecagroothandels proberen een vergunning te verkrijgen in industriegebied of op een bedrijventerrein. Het probleem van groothandels in industriegebied is eerder reeds de aanleiding geweest voor een ingreep van de decreetgever in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

Op grond van artikel 4.4.9 VCRO mag de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning afwijken van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij 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, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008 (de zogenaamde 'clicheringsregel'). Die afwijkmogelijkheid geldt ook voor de milieuvergunning (artikel 5.6.7, §1 VCRO).

Met het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid werd het toepassingsgebied van de clichering beperkt. Die aanpassing kwam er om een einde te stellen aan al te creatieve toepassingen van de clichering.

Ongewenste effecten die sedert de inwerkingtreding van de clichering naar boven zijn gekomen, betreffen onder meer de mogelijkheid die hierdoor gecreëerd werd om winkels te vergunnen op industrieterreinen en omgekeerd de mogelijkheid van bedrijvigheid (bedrijven, kantoren, winkels) op gebieden bestemd voor dienstverlening. In de praktijk zouden er nu blijkbaar andere juridische middelen gezocht worden om handelsactiviteiten te laten vergunnen in industriegebied.

Recent werd in Antwerpen een vergunning verleend aan een groothandel in horecaproducten. De site is gelegen in industriegebied met nadere aanduiding kmo-zone. De administraties hadden over de aanvraag negatief advies uitgebracht omdat het gaat om een handelsactiviteit die volgens de rechtspraak van de Raad van State niet thuishoort in industriegebied. De vergunning werd toch verleend – tegen de adviezen van de administraties in – onder verwijzing naar een wijziging die de Vlaamse Regering bij besluit van 17 juli 2015 heeft doorgevoerd in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen. Met het besluit van 17 juli 2015 werd de functiecategorie handel, horeca, kantoorfunctie en diensten

opgesplitst in drie afzonderlijke hoofdfuncties, namelijk 'detailhandel', 'dancing, restaurant en café' en 'kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen'.

De Vlaamse Regering geeft hierbij aan dat de activiteit 'groothandel' als functie thuishoort binnen de bredere functiecategorie 'industrie en bedrijvigheid' (8°) en niet binnen de functiecategorie 'detailhandel' (5°). Uit deze passage wordt dus afgeleid dat 'groothandel' voortaan vergund zou kunnen worden in de industriegebieden en in de gebieden waar 'industrie en bedrijvigheid' toegelaten is.

1. Is de minister van oordeel dat handelsactiviteiten vergund kunnen worden in de industriegebieden aangeduid op de gewestplannen, omdat die handelsactiviteiten voortaan deel zouden uitmaken van de functiecategorie 'industrie en bedrijvigheid' volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen?
2. Maakt het daarbij volgens de minister een verschil of deze activiteiten beschouwd kunnen worden als 'groothandel' of 'kleinhandel'?
3. Voor zover het onderscheid tussen 'groothandel' en 'kleinhandel' volgens de minister een relevant criterium blijkt te zijn, rijst de vraag hoe die categorieën toegepast kunnen worden ten aanzien van zogenaamde horecagroothandels. Een groothandel functioneert doorgaans met een levermodel. Klanten komen in de regel niet ter plaatse om hun koopwaar te selecteren of op te halen. In de groothandel is hoogstens een toonzaal met stalen van de koopwaren. Dat ligt bij vele zogenaamde horecagroothandels anders. Zelfs aangenomen dat deze winkels over een performant en controleerbaar systeem beschikken om de toegang te beperken tot een professioneel cliënteel (geen eindverbruikers), dient immers vastgesteld dat dergelijke winkels ingericht zijn zoals normale supermarkten, met een beperkt magazijn en een grote winkelruimte die voor het cliënteel toegankelijk is (dikwijls ook met karretjes en kassa's en dergelijke). Binnen de winkels worden voedingswaren en versproducten in kleine verpakkingen aangeboden en telkens individueel aangekocht en meegenomen.

Is de minister van oordeel dat een dergelijke horecagroothandel zonder meer gekwalificeerd kan worden als een groothandel, vallend binnen de functiecategorie 'industrie en bedrijvigheid'?

4. In de typevoorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld in de bijlagen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen is 'bedrijvigheid' voorzien als algemene categorie van gebiedsaanduidingen. Doorgaans is bij de gebieden binnen de categorie 'bedrijvigheid' een beperking van de toonzaaloppervlakte tot 10 procent van de gelijkvoerse bebouwde oppervlakte opgenomen, met een maximum van 500 m².

Dienen de onderdelen van een horecagroothandel die toegankelijk zijn gemaakt voor het publiek en waar koopwaar uitgesteld wordt naar het oordeel van de minister beschouwd te worden als een 'toonzaal', waarop dus de aangehaalde oppervlaktebeperking van toepassing is?

ANTWOORD

op vraag nr. 720 van 1 juni 2017

van **GWENNY DE VROE**

1. Artikel 7 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 dat de gewestplanvoorschriften vastlegt, luidt als volgt:

"Artikel 7. 2. De industriegebieden:

2.0. Deze zijn bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone. Voor zover zulks in verband met de veiligheid en de goede werking van het bedrijf noodzakelijk is, kunnen ze mede de huisvesting van het bewakingspersoneel omvatten.

Tevens worden in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk: bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop."

De rechtspraak over de toepassing van dit KB is streng, en meent dat (horeca)groothandel niet thuishoort in industriegebied (RvS 13 november 2008, nr. 187.866, Heytens en RvS 16 maart 2009, nr. 191.451, bv Horeca Totaal en nv ZB Centrale; beide arresten handelen over een vestiging van Makro). Ter zake oordeelt de Raad: "Opslagplaatsen voor handelsdoeleinden of magazijnen waarvoor geen enkel verband met enige industriële activiteit in de betrokken zone aannemelijk wordt gemaakt, zijn niet verenigbaar met de gewestplanbestemming als industriegebied.... De vergunde inrichting, die de verwerende partij zelf omschrijft als een "gespecialiseerde groothandel voor horeca- en food-professionals" kan niet worden beschouwd als een opslagplaats in de zin van artikel 7.2.0. van het inrichtingsbesluit."

Hoewel er redelijke argumenten voorhanden zijn om te argumenteren dat groothandel in een industriegebied ruimtelijk gezien zou moeten kunnen worden toegelaten, kunnen we niet om het KB en de rechtspraak daaromtrent heen. De rechtspraak heeft duidelijk gemaakt dat handel niet in overeenstemming is met het gewestplanvoorschrift voor industrieterreinen. Enkel opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop zijn toegelaten. Hierbij is het niet de bedoeling dat klanten in de "opslagplaatsen" rondlopen.

Het besluit tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen bepaalt enkel wanneer er sprake is van een vergunningsplichtige functiewijziging. Dit besluit heeft bijgevolg een andere finaliteit dat het KB van 28 december 1972 (het inrichtingsbesluit), dat bepaalt welke activiteiten in de verschillende bestemmingsgebieden van het gewestplan mogelijk zijn. Dat in het verslag aan de leden van de Vlaamse Regering wordt aangegeven dat groothandel qua ruimtelijke kenmerken onder de categorie 'industrie en bedrijvigheid' kan vallen, mag niet geïnterpreteerd worden als vergunningsgrond voor (horeca)groothandel in een industriegebied.

2. Het onderscheid tussen detailhandel en groothandel is wel degelijk van belang; onder andere in het kader van de ruimtelijke impact, de inrichting (al dan niet voor eindgebruiker) en bij een omvang groter dan 400m² is afstemming met de bepalingen voortvloeiend uit het decreet betreffende het Integraal Handelsvestigingsbeleid (hierna DIHB) van toepassing. Ook voor de toelaatbaarheid

in bepaalde RUP's, zal het onderscheid spelen. Voor de beoordeling van de bestemmingsconformiteit in industriegebied is dit onderscheid evenwel niet van belang, omdat beide functiecategorieën conform de rechtsspraak niet verenigbaar zijn met die gewestplanbestemming.

3. Een horecagroothandel, waar de klanten in rondlopen en hun winkelkar vullen, is geen opslagplaats van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop. Hoewel het opzet of het uithangbord van dit type van winkels 'groothandel' is, moet in de praktijk inderdaad worden vastgesteld dat ze (zo goed als) vrij toegankelijk zijn voor particulieren. Dit lijkt een belangrijk criterium om te stellen dat het (ook) gaat om detail- of kleinhandel. Aangezien het om deze exploitatiewijze gaat, valt dit onder het luik van de kleinhandelsactiviteiten binnen de omgevingsvergunning. Daarvoor is het DIHB relevant, waarbij uit de artikels 3 en 11 tot en met 13 kan afgeleid worden dat dergelijke horecahandel meer dan waarschijnlijk onder de vergunningsplicht zal vallen voor kleinhandelsactiviteiten. Dat is de bevoegdheid van de Vlaamse minister, bevoegd voor economie. Als de exploitatie in overtreding is met de bepalingen van het DIHB, zal de bestuurlijke handhaving van het DIHB (artikels 18 en verder) ingezet kunnen worden vanuit het bevoegde niveau.
4. De typevoorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn opgebouwd uit 'maatwerkonderdelen' die het bestuur dat het RUP opmaakt, vrij is te gebruiken. Eén van die maatwerkonderdelen betreft toonzalen. De oppervlaktebeperking in dat maatwerkonderdeel heeft betrekking op toonzalen die 'ondergeschikt en gekoppeld zijn aan' de productieactiviteit waar het in industriegebieden om draait. Ze mogen – om toegelaten te worden binnen de gestelde oppervlaktebeperkingen (max. 10% en max. 500 m²) – geen loketfunctie hebben of autonoom functioneren. Maar voor het betrokken gebied moet wel een vigerend RUP met die maatwerkbepaling bestaan, want dit maatwerk-typevoorschrift kan niet gelden als enkel de gewestplanbestemming industriegebied bestaat. Bijkomend hebben horecagroothandels geen productieactiviteit en vormen ze wel degelijk een autonome functie, waardoor de verkoopruimte bezwaarlijk als toonzaaloppervlakte benoemd kan worden.