

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 29 mei 2018 met nummer RvVb/A/1718/0920
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0273/A

Verzoekende partij de **LEIDEND AMBTENAAR** van het agentschap WEGEN EN VERKEER

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 21 december 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 27 oktober 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van CLEAR CHANNEL BELGIUM (hierna: de aanvrager) tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 20 juli 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het plaatsen van steigerreclame op een perceel gelegen te 2018 Antwerpen, Brederodestraat 1, met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie L, nummer 3594Y2.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient geen toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 24 april 2018.

De verzoekende partij verschijnt schriftelijk. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

De aanvrager dient op 22 april 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “plaatsen van een steigerreclame” op een perceel gelegen te 2018 Antwerpen, Brederodestraat 1.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld met koninklijk besluit van 3 oktober 1979 in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 21 juni 2016 ongunstig:

“ ...

1. Schending direct werkende normen

Conform artikel 4.3.3. VCRO moet de vergunning worden geweigerd of moeten er voorwaarden opgelegd worden in de vergunning indien uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen de beleidsvelden waarvoor het Agentschap bevoegd is.

...

In casu moet de vergunningsaanvraag worden geweigerd aangezien volgende direct werkende normen schendt.

A. Schending van het Besluit van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privaat gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken

De inplanting langs wordt voorzien op het openbaar gewestdomein. Dergelijke commerciële reclame wordt niet toegelaten op openbaar domein. Voor de inname van het openbaar domein dient men te beschikken over een aparte domeinvergunning. Voor de plaatsing van een eventuele stelling kan wel een aparte domeinvergunning bekomen worden.

2. Onwenselijkheid omwille van doelstellingen en zorgplichten

Conform artikel 4.3.4. VCRO kan de vergunning worden geweigerd of moeten er voorwaarden opgelegd worden in de vergunning indien uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van de doelstellingen en zorgplichten van het Agentschap.

...

In casu is de vergunningsaanvraag onwenselijk omwille van volgende doelstellingen en zorgplichten:

A. ONWENSELIJKHEID OMWILLE VAN HET VEILIG EN VLOT VERKEER: ONTOELAATBARE AFLEIDING

Het is de bevoegdheid van het Agentschap om te allen tijde het veilig en vlot verkeer te waarborgen. De verkeersveiligheid is dus een doelstelling en zorgplicht van het beleidsveld van het Agentschap die met zorgvuldigheid nagestreefd moeten worden.

De vergunningsaanvraag is onwenselijk om volgende reden: ontoelaatbare afleiding bestuurders.

Publiciteitsinrichtingen langs de wegen hebben net het doel om de aandacht van de weggebruiker te trekken waardoor deze afgeleid wordt. Hoe groot deze afleiding is en de impact ervan op de verkeersveiligheid, hangt af van de specifieke kenmerken van de publiciteitsinrichting en de locatie. Een te groot risico voor de verkeersveiligheid moeten vermeden worden. Elke aanvraag moet dus zorgvuldig getoetst worden.

Het Agentschap komt na dergelijke toetsing tot het besluit dat de aangevraagde publiciteitsinrichting ontoelaatbaar is.

De aanvraag betreft namelijk een publiciteitsinrichting die 176m² groot is, aan een zeer druk kruispunt is gelegen met verschillende oversteekplaatsen voor de zwakke weggebruiker en een tramspoor in de middenberm. Het pand is gelegen aan het kruispunt met de Brederodestraat waar een tramspoor op de weg loopt. Deze factoren zorgen ervoor dat het publiciteitsmiddel een dermate dominant en storend effect heeft in het straatbeeld dat het de automobilisten te sterk afleidt zodat de verkeersveiligheid in het gedrang komt. De aanvraag moet dus geweigerd worden.

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 14 juli 2016 ongunstig:

“ ...

Toetsing aan de wettelijke en reglementaire voorschriften

...

De aanvraag werd getoetst aan de bepalingen van de bouwcode. Het ontwerp wijkt af op de volgende punten:

- *Artikel 32: Het steigerdoek bestaat uit meer dan 2/3 van de oppervlakte uit publiciteit. Er wordt ook geen fotosimulatie van de nieuwe toestand voorzien.*

...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

...

Cultuurhistorische aspecten:

Vermits het pand gelegen is in CHE-gebied kan een reclamedragend zeildoek slechts worden toegestaan, indien de publiciteit op deze steigerdoeken maximaal 2/3 van de volledige oppervlakte van het doek mag beslaan. Minimaal 1/3 van de oppervlakte van de steigerdoek wordt voorzien van een fotosimulatie van de bestaande of nieuwe toestand. Dit zal als voorwaarde worden opgenomen in de vergunning.

Het steigerdoek mag enkel geplaatst worden tijdens de duur van de werken, de duur wordt in deze aanvraag beperkt tot 3 maanden, gelet op de aard van de gevelwerken.

Hinderaspecten — gezondheid — gebruiksgenot — veiligheid in het algemeen:

Bij het beoordelen van de aanvraag behoort het tot de autonome bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid te oordelen of het aangevraagde verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

Publiciteit mag geen hinder veroorzaken voor de woonfunctie, de woonkwaliteit mag niet in het gedrang komen. Om lichthinder te beperken voor de omwonenden mag het reclaimedragend steigerdoek enkel verlicht worden tussen 7u en 9u en van 17u tot 23u en mag de verlichting enkel op het doek zelf gericht zijn.

Beoordeling afwijking van de voorschriften:

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt in artikel 4.3.3. dat: ...

Gelet op de ligging van het pand langs een gewestweg werd er advies gevraagd aan het Agentschap Wegen en Verkeer. Hun advies is ongunstig.

Er werd geoordeeld dat de reclame een ontoelaatbare afleiding vormt voor bestuurders, gelet op de oppervlakte van de reclame, de ligging aan een zeer druk kruispunt met verschillende oversteekplaatsen voor de zwakke weggebruiker en een tramspoor in de middenberm.

Gelet op het feit dat dat zowel direct werkende normen geschonden worden als het feit dat het voorstel onwenselijk is omwille van doelstellingen en zorgplichten dient de aanvraag geweigerd te worden.

...

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 20 juli 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager.

Tegen deze beslissing tekent de aanvrager op 26 augustus 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 20 oktober 2016 om dit beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

8. *LEGALITEIT: niet OK*

...

De aanvraag is niet in overeenstemming met de gemeentelijke verordening, de bouwcode. Artikel 32: §5 Voor publiciteit op steigerdoeken gelden volgende specifieke inrichtingsvoorwaarden:

1° de publiciteit mag enkel gevoerd worden indien een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het uitvoeren van gevelwerken op het betrokken perceel of het bewijs kan geleverd worden van meldingsplichtige of niet-vergunningsplichtige gevelwerken.

2° bijkomend geldt voor steigerdoeken aan gebouwen gelegen in CHE-gebied, binnen een straal van 50 meter van beschermde monumenten, binnen stads-of dorpsgezichten en/of binnen een beschermd landschap dat de publiciteit op deze steigerdoeken maximaal 2/3 van de volledige oppervlakte van het doek mag beslaan. Minimaal 1/3 van de oppervlakte van de steigerdoek wordt voorzien van een fotosimulatie van de nieuwe toestand;

3° de publiciteit op steigerdoeken kan slechts vergund worden ten belope van de noodzakelijke periode van de steigerwerken.

Het steigerdoek bestaat uit meer dan 2/3 van de oppervlakte uit publiciteit. Er wordt ook geen fotosimulatie van de nieuwe toestand voorzien.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De aanvraag is niet in overeenstemming met de direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening / de doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

- Uit het advies van AWV blijkt dat de aanvraag volgende direct werkende norm schendt, namelijk het besluit van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privaat gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken.

Art. 4.3.3. ...

Omdat de inplanting zich op het openbaar domein bevindt, kan geen vergunning verleend worden.

- Het Agentschap van Wegen en Verkeer stelt dat de veiligheid van het verkeer niet kan worden gegarandeerd door middel van deze aanvraag.

Art. 4.3.4. ...

De aanvraag is onwenselijk omwille van het veilig en vlot verkeer. Door de grootte van de publiciteit en de ligging aan het zeer drukke kruispunt met verschillende oversteekplaatsen voor de zwakke weggebruiker en een tramspoor in de middenberm worden de bestuurders te sterk afgeleid en komt de verkeersveiligheid in gedrang.

9. GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING: niet OK

...

De aanvraag is gelegen op de hoek van de Brederodestraat met de Leien, te 2018 Antwerpen.

In de omgeving komen verschillende functies en bouwstijlen voor, 4 tot 5 bouwlagen hoog. De publiciteitsinrichting die wordt gevraagd zou voor bepaalde duur zijn, enkel tijdens de werken.

De publiciteit is zeer dominant aanwezig en brengt de veiligheid in het gedrang.

De publiciteit heeft een oppervlakte van 176m² en bedekt hiermee zo goed als de volledige gevels. De gevels zijn gericht naar een zeer druk kruispunt met verschillende oversteekplaatsen en een tramspoor in de middenberm. Door de grootte van het publiciteitsdoek, zal er dermate veel aandacht naartoe worden getrokken dat de veiligheid van het verkeer niet meer kan worden gegarandeerd. Dit blijkt ook uit het advies van AWV.

10. VOORSTEL TOT BESLISSING

...

weigering

..."

...

Na de hoorzitting van 25 oktober 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 27 oktober 2016 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

Uit de onderstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (kan worden gebracht) met de wettelijke bepalingen en de goede ruimtelijke ordening (door het opleggen van voorwaarden).

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.

Volgens het vastgestelde gewestplan van Antwerpen (goedgekeurd bij KB van 3 oktober 1979) situeert de aanvraag zich in CHE-gebied.

...

De aanvraag kan in overeenstemming worden gebracht met de gemeentelijke verordening, de bouwcode, mits het opleggen van voorwaarden.

Artikel 32: §5 Voor publiciteit op steigerdoeken gelden volgende specifieke inrichtingsvoorwaarden:

1° de publiciteit mag enkel gevoerd worden indien een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het uitvoeren van gevelwerken op het betrokken perceel of het bewijs kan geleverd worden van meldingsplichtige of niet-vergunningsplichtige gevelwerken.

2° bijkomend geldt voor steigerdoeken aan gebouwen gelegen in CHE-gebied, binnen een straal van 50 meter van beschermde monumenten, binnen stads-of dorpsgezichten en/of binnen een beschermd landschap dat de publiciteit op deze steigerdoeken maximaal 2/3 van de volledige oppervlakte van het doek mag beslaan. Minimaal 1/3 van de oppervlakte van de steigerdoek wordt voorzien van een fotosimulatie van de nieuwe toestand;

3° de publiciteit op steigerdoeken kan slechts vergund worden ten belope van de noodzakelijke periode van de steigerwerken.

Het steigerdoek bestaat uit meer dan 2/3 van de oppervlakte uit publiciteit. Er wordt ook geen fotosimulatie van de nieuwe toestand voorzien. Dit wordt als voorwaarde opgelegd.

Uit het advies van AWW blijkt dat de aanvraag volgende direct werkende norm schendt, namelijk het besluit van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privaat gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken.

De deputatie kan geen domeinvergunning of machtiging opleggen. Het is de verantwoordelijkheid van de aanvrager om deze aanvraag, indien vereist, bijkomend te doen.

Het Agentschap van Wegen en Verkeer stelt dat de veiligheid van het verkeer niet kan worden gegarandeerd door middel van deze aanvraag.

Er liggen geen objectieve elementen voor op grond waarvan besloten zou kunnen worden dat de verkeersveiligheid in het gedrang zou worden gebracht door de vergunning van de aanvraag. De afleiding die zou kunnen veroorzaakt worden door de reclame dient te

worden genuanceerd. Het betreft immers een druk stadscentrum waar het doek maar amper zou opvallen.

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Er wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

De aanvraag is gelegen op de hoek van de Brederodestraat met de Leien, te 2018 Antwerpen.

In de omgeving komen verschillende functies en bouwstijlen voor, 4 tot 5 bouwlagen hoog. De publiciteitsinrichting die wordt gevraagd zou voor bepaalde duur zijn, enkel tijdens de werken.

Er is geen visuele afbreuk aan het straatbeeld en omgeving. Het reclamespandoek zal het ietwat rommelige beeld van de stelling en gevelwerken verbergen.

Het betreft bovendien slechts een zeer tijdelijke situatie.

BESLUIT

Artikel 1 - Het beroep ... wordt ingewilligd.

Vergunning wordt verleend onder volgende voorwaarden:

- *De publiciteit op het steigerdoek mag maximaal 2/3 van de volledige oppervlakte van het doek beslaan.*
 - *Minimaal 1/3 van de oppervlakte van de steigerdoek dient te worden voorzien van een fotosimulatie van de nieuwe toestand.*
- ...*

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.3 VCRO, het besluit van de Vlaamse regering van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het private gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken, van artikel 544 BW, alsmede de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de formele motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet).

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

In casu wordt door de vergunningsaanvraag de volgende direct werkende norm geschonden: het Besluit van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het private gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken.

Art. 2 van dit besluit bepaalt dat voor ingebruiknemingen van het domeingoed vooraf een vergunning verkregen worden van de domeinbeheerder. Art. 3 bepaalt dat de domeinbeheerder beoordeelt of de gevraagde vergunning verenigbaar is met het beleid inzake het beheer van het domeingoed en dat hij de vergunning weigert indien dit niet het geval is.

In casu nemen de vergunde constructies gedeeltelijk het domein van het Vlaamse Gewest in, dat beheerd wordt door de wegbeheerder zijnde het Agentschap.

Dit is niet toegelaten zonder een vergunning ervoor te bekomen van de beheerder en een retributie te betalen. Er werd geen vergunning aangevraagd of verkregen voor de inname van het openbaar gewestdomein, noch wordt er een retributie betaald. Dergelijke vergunning kan en zal in casu ook niet toegestaan worden omdat het gevraagde niet verenigbaar is met het beleid inzake het beheer van het domeingoed.

Zie in die zin het arrest van uw Raad van 4 oktober 2016 (RvVb/A/1617/0125) waarin terecht werd geoordeeld dat “het aangevraagde impliceert de ingebruikname van het domeingoed, zonder dat de procedure, zoals bepaald in het besluit van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privatieve gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken werd gevolgd. Het kan derhalve niet ernstig

worden betwist dat uit het aangevraagde blijkt dat het strijdig is met direct werkende normen."

Het is niet aan het provinciebestuur om het eigendom van het Vlaamse Gewest gratis toe te eigenen. Nu zeker is dat de wegbeheerder geen vergunning zou toestaan voor de privatieve ingebruikname van zijn domein, kan dan ook geen stedenbouwkundige vergunning worden verleend. De beslissing van de Deputatie van 27 oktober 2016 werd onterecht genomen.

Daarenboven schendt de bestreden beslissing art. 544 BW dat stelt "Eigendom is het recht om op de meest volstrekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen". Er wordt namelijk impliciet toestemming gegeven aan een derde partij om steigerreclame te plaatsen op een perceel in eigendom van het Vlaamse Gewest.

Zelfs al bepaalt art. 4.2.22.§1 VCRO dat een stedenbouwkundige vergunning verleend wordt onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken burgerlijke rechten, dan kan diezelfde stedenbouwkundige vergunning niet verleend worden wanneer reeds duidelijk is dat de aanvrager de noodzakelijk burgerlijke rechten niet zal bekomen.

*Dit komt neer op een niet nuttige en niet doelmatige stedenbouwkundige vergunning gezien ze onuitvoerbaar is. Het staat namelijk reeds vast, minstens bestaan er duidelijke aanwijzingen, dat de aanvrager nooit over de noodzakelijk zakelijke rechten zal beschikken, gezien AWW reeds aangaf de noodzakelijke domeinvergunning niet te zullen afleveren. RvVb 16 juni 2015, nr. A/2015/0369; RvVb 5 november 2012, nr. A/2012/0448; RvVb 18 maart 2014, nr. A/2014/0195; RvVb 27 mei 2014, nr. A/2014/0387
..."*

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.

De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend.

Beoordeling door de Raad

1.

Geschillen over burgerlijke rechten behoren krachtens artikel 144 van de Grondwet uitsluitend tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken. Het is derhalve niet de taak van het vergunningverlenend bestuursorgaan en bij uitbreiding evenmin van de Raad om te oordelen over het bestaan en de omvang van enige subjectieve burgerlijke rechten. Het eerste middel is bijgevolg onontvankelijk in zoverre de verzoekende partij de schending inroept van artikel 544 BW.

2.

Artikel 4.3.3 VCRO bepaalt dat een vergunning geweigerd dient te worden of aan voorwaarden onderworpen indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt.

In beginsel heeft een advies waarin gewezen wordt op een strijdigheid met directe werkende normen tot gevolg dat de verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO de vergunning dient te weigeren of aan voorwaarden onderwerpen teneinde de naleving van sectorale regelgeving te verzekeren.

Voorwaarde is wel dat het advies zelf zorgvuldig is, zowel naar inhoud als met betrekking tot de wijze van totstandkoming. Dit houdt onder meer in dat het advies zelf afdoende gemotiveerd moet zijn. Het advies dient dus onder meer de direct werkende normen aan te duiden die van toepassing zijn en de strijdigheid van de aanvraag met deze normen afdoende te motiveren.

3.

Met de bestreden beslissing wordt een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het plaatsen van een steigerreclame.

Het agentschap Wegen en Verkeer stelt in zijn ongunstig advies van 21 juni 2016 vast dat de aanvraag strijdig is met het besluit van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het private gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken.

Artikel 2 van het besluit van 29 maart 2002 bepaalt:

“ ...

§1 Onverminderd artikel 4 moet voor de in deel II omschreven ingebruiknemingen van het domeingoed vooraf een vergunning verkregen worden van de domeinbeheerder.

Dat geldt ook ingeval installaties of infrastructuur waar een vergunning voor werd verleend, later gewijzigd of verplaatst worden, tenzij het Vlaamse Gewest opdrachtgever is. In dat laatste geval dienen er enkel aangepaste technische documenten overeenkomstig artikel 4, § 1, 3°, b) te worden ingediend bij de domeinbeheerder.

§2 De bepalingen van dit besluit zijn niet van toepassing indien het gebruik van het domeingoed bij wijze van concessie wordt geregeld.

...”

Artikel 3 van dit besluit stelt verder:

“ ...

De domeinbeheerder oordeelt erover of de gevraagde vergunning verenigbaar is met het beleid inzake het beheer van het domeingoed. Hij weigert de vergunning indien dit niet het geval is.

...”

Het wordt door partijen niet betwist dat de voormelde bepalingen op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging vereist is, zodat ze dienen te worden beschouwd als direct werkende normen in de zin van artikel 4.3.3 VCRO.

Evenmin wordt betwist dat het voorwerp van de bestreden beslissing gedeeltelijk op openbaar domein gesitueerd is en dat voor deze ingebruikneming geen voorafgaandelijke vergunning werd afgeleverd door de domeinbeheerder. Het advies van het agentschap is derhalve niet foutief of kennelijk onredelijk.

De verwerende partij miskent in de bestreden beslissing de bindende kracht van het ongunstig advies van het agentschap Wegen en Verkeer, waaruit de strijdigheid met een direct werkende norm blijkt, en schendt bijgevolg artikel 4.3.3 VCRO. Deze vaststelling volstaat om tot de onwettigheid van de bestreden beslissing te besluiten.

4.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de doelstellingen en de zorgplichten van het agentschap Wegen en Verkeer en de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij zet uiteen:

“..."

Het is de bevoegdheid van het Agentschap Wegen en Verkeer om te allen tijde het veilig en vlot verkeer te waarborgen. De verkeersveiligheid is een doelstelling en zorgplicht die met zorgvuldigheid nagestreefd moet worden en die zeker als geldige reden gegeven kan worden om een vergunning te weigeren.

Het Agentschap Wegen en Verkeer zowel als het College van Burgemeester en Schepenen van de stad Antwerpen achten een vergunning voor de gevraagde steigerreclame onwenselijk omwille van de verkeersveiligheid.

Deze reclame kan de verkeersveiligheid namelijk in het gedrang brengen doordat er een zeer grote afleiding van de aandacht van de weggebruikers ontstaat door de enorm grote afmetingen van het reclamepaneel en de locatie ervan, namelijk op één van de drukste kruispunten van Antwerpen.

Het Agentschap gaf dan ook duidelijk aan dat publiciteitsinrichtingen net de bedoeling hebben om de aandacht van de weggebruiker te trekken, hetgeen op deze locatie niet wenselijk is. Het gaat namelijk om een grote publiciteitsinrichting, aan een zeer druk kruispunt met verschillende oversteekplaatsen voor de zwakke weggebruiker en een tramspoor in de middenberm. Deze factoren zorgen dan ook dat het publiciteitsmiddel een dermate storend en dominant effect heeft in het straatbeeld, waardoor de verkeersveiligheid ernstig beïnvloed wordt.

Gelet op art. 4.3.4 VCRO is het dan wel niet verplicht om een vergunning te weigeren wanneer een adviserende instantie stelt dat haar doelstellingen en zorgplichten in het gedrang komen, maar het artikel impliceert wel dat de doelstellingen en zorgplichten van andere beleidsdomeinen zorgvuldig beoordeeld moeten worden. Zeker wanneer de bevoegde instantie een negatief advies verleent, dient de eigen toetsing van de vergunningverlenende overheid goed gemotiveerd te worden. Bovendien geldt te allen tijde de zorgvuldigheidsplicht van de vergunningverlenende overheid die hinder als gevolg van een stedenbouwkundige aanvraag moet beperken.

In de bestreden beslissing werd een zeer beperkte en verkeerde motivering gegeven omtrent de hinder van het reclamepaneel voor de verkeersveiligheid (die een onlosmakelijk deel uitmaakt van de goede ruimtelijke ordening).

De Deputatie stelt gewoonweg dat het reclamepaneel op een kwalitatieve wijze inpast in het straatbeeld. Zij verwijst naar het feit dat geen objectieve elementen voor zouden liggen op grond waarvan besloten kan worden dat de verkeersveiligheid in het gedrag zou worden gebracht en nuanceert de afleiding die veroorzaakt zou kunnen worden, aangezien het immers een druk stadscentrum betreft waar het doek “maar amper zou opvallen”.

*Dit is niet correct. De steigerreclame, te meer omwille van zijn grootte, heeft een nadelig afleidend effect op het aanwezige verkeer. Indien en voor zover de reclame geen afleiding zou teweegbrengen, kan over het “nut” ervan ook ernstig getwijfeld worden. Het Agentschap Wegen en Verkeer is na zorgvuldige afweging tot de vaststelling gekomen dat de verkeersveiligheid ernstig in het gedrang zou komen door het vergunde. Het tijdelijk karakter doet hieraan geen afbreuk. Zelfs een tijdelijke afname van de verkeersveiligheid is niet aanvaardbaar.
...”*

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.

De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.3.4 VCRO bepaalt dat een vergunning kan worden geweigerd indien uit het verplicht in te winnen advies blijkt dat de aanvraag onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening. Het wordt niet betwist dat de verkeersveiligheid kan worden beschouwd als een doelstelling of zorgplicht in de zin van artikel 4.3.4 VCRO.

Zoals blijkt uit het feitenrelaas heeft het agentschap Wegen en Verkeer in het ongunstig advies van 21 juni 2016 vastgesteld dat de aanvraag onwenselijk is omwille van de verkeersveiligheid. Het agentschap motiveert dit standpunt als volgt:

”...

De vergunningsaanvraag is onwenselijk om volgende reden: ontoelaatbare afleiding bestuurders.

Publiciteitsinrichtingen langs de wegen hebben net het doel om de aandacht van de weggebruiker te trekken waardoor deze afgeleid wordt. Hoe groot deze afleiding is en de impact ervan op de verkeersveiligheid, hangt af van de specifieke kenmerken van de publiciteitsinrichting en de locatie. Een te groot risico voor de verkeersveiligheid moeten vermeden worden. Elke aanvraag moet dus zorgvuldig getoetst worden.

Het Agentschap komt na dergelijke toetsing tot het besluit dat de aangevraagde publiciteitsinrichting ontoelaatbaar is.

*De aanvraag betreft namelijk een publiciteitsinrichting die 176m² groot is, aan een zeer druk kruispunt is gelegen met verschillende oversteekplaatsen voor de zwakke weggebruiker en een tramspoor in de middenberm. Het pand is gelegen aan het kruispunt met de Brederodestraat waar een tramspoor op de weg loopt. Deze factoren zorgen ervoor dat het publiciteitsmiddel een dermate dominant en storend effect heeft in het straatbeeld dat het de automobilisten te sterk afleidt zodat de verkeersveiligheid in het gedrang komt. De aanvraag moet dus geweigerd worden.
...*

Dit ongunstig advies werd nadien en achtereenvolgens uitdrukkelijk bijgetreden door de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, het college van burgemeester en schepenen en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Wanneer door het vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen geldt in principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing op dat punt des te zorgvuldiger dient te motiveren. In het licht van de op haar opgelegde motiveringsplicht is de verwerende partij er niet toe gehouden op elk argument te antwoorden. Als orgaan van actief bestuur volstaat het dan dat de verwerende partij op een duidelijke manier de redenen vermeldt die geleid hebben tot het nemen van haar beslissing.

Om te voldoen aan haar motiveringsplicht moet de genomen vergunningsbeslissing gedragen worden door motieven die in feite juist en in rechte pertinent zijn. Deze motieven moeten tevens duidelijk vermeld worden in de bestreden beslissing zelf en moeten op een duidelijke en afdoende wijze weergeven waarom de verwerende partij tot die beslissing is gekomen.

2.

De verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing:

*“ ...
Er liggen geen objectieve elementen voor op grond waarvan besloten zou kunnen worden dat de verkeersveiligheid in het gedrang zou worden gebracht door de vergunning van de aanvraag. De afleiding die zou kunnen veroorzaakt worden door de reclame dient te worden genuanceerd. Het betreft immers een druk stadscentrum waar het doek maar amper zou opvallen.*

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Er wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

De aanvraag is gelegen op de hoek van de Brederodestraat met de Leien, te 2018 Antwerpen.

In de omgeving komen verschillende functies en bouwstijlen voor, 4 tot 5 bouwlagen hoog.

De publiciteitsinrichting die wordt gevraagd zou voor bepaalde duur zijn, enkel tijdens de werken.

Er is geen visuele afbreuk aan het straatbeeld en omgeving. Het reclamespandoek zal het ietwat rommelige beeld van de stelling en gevelwerken verbergen.

Het betreft bovendien slechts een zeer tijdelijke situatie.

...”

De Raad is van oordeel dat voormelde motivering niet kan volstaan ter weerlegging van de vaststelling van het agentschap Wegen en Verkeer dat de aanvraag dermate dominant en storend is dat het de verkeersveiligheid in het gedrang brengt. De algemene stelling dat de publiciteitsinrichting amper zal opvallen, is weinig overtuigend, gelet op de pertinente motivering van het agentschap, waarvan de verzoekende partij leidend ambtenaar is, dat reclame juist als doel heeft om de aandacht van de weggebruiker af te leiden.

De verwerende partij gaat volstrekt voorbij aan de overweging van het agentschap dat de mate van afleiding en de impact op de verkeersveiligheid beoordeeld moet worden aan de hand van de kenmerken van de publiciteitsinrichting en van de inplantingslocatie. De verwerende partij ontkent niet dat de publiciteitsinrichting zeer ruime afmetingen heeft (176 m²) en dat het perceel gelegen is aan een druk kruispunt met verschillende oversteekplaatsen voor de zwakke weggebruiker en tramsporen.

De verwijzing in de bestreden beslissing dat het slechts een ‘tijdelijke situatie’ betreft, wordt nergens gepreciseerd en klaarblijkelijk wordt de geldingsduur van de verleende vergunning niet beperkt. Hoe dan ook valt niet in te zien waarom een zogenaamde ‘tijdelijke situatie’ een draagkrachtig motief zou zijn om afbreuk te doen aan de zorgplicht van de verkeersveiligheid.

3.

Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 27 oktober 2016, waarbij aan de aanvrager de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het plaatsen van steigerreclame op een perceel gelegen te 2018 Antwerpen, Brederodestraat 1, met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie L, nummer 3594Y2.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de aanvrager en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 29 mei 2018 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Stephanie SAMYN

Filip VAN ACKER