

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 27 november 2018 met nummer RvVb/A/1819/0326
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0708/A

Verzoekende partij de **LEIDEND AMBTENAAR** van het agentschap WEGEN EN VERKEER, met kantoor te 1000 Brussel, Koning Albert II laan 20 bus 4, waar woonplaats wordt gekozen.

vertegenwoordigd door mevrouw Isabel FRANCK

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

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 5 juli 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 4 mei 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de nv Clear Channel Belgium, hierna de aanvrager genoemd, tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen van 5 februari 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het plaatsen van twee publiciteitspanelen van 16 meter op een werfafsluiting, maar een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het plaatsen van een publiciteitspaneel op de wachtgevel, op een perceel gelegen te 2800 Mechelen, Koningin Astridlaan 132, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie F, nummer 625W.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 12 december 2017.

Mevrouw Isabel FRANCK voert het woord voor de verzoekende partij.

De verwerende partij verschijnt, alhoewel behoorlijk opgeroepen, 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 19 november 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het plaatsen van publiciteit” op een perceel gelegen te 2800 Mechelen, Koningin Astridlaan 132, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie F, nummer 625W.

De aanvraag beoogt de plaatsing van drie reclamepanelen op een braakliggende grond, waarvan twee panelen op een werfafsluiting en het derde op een wachtgevel.

Het perceel ligt, volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Mechelen’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 5 augustus 1976, in woongebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’, goedgekeurd op 18 juli 2008.

Er is geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 31 december 2015 als volgt ongunstig:

“ ...

*Wegen en Verkeer verleent een **ONGUNSTIG** advies voor de aanvraag voor het plaatsen van reclamebord*

- *op het grondgebied van de gemeente 2800 MECHELEN
langs de Koningin Astridlaan 132
op de ring Nr R12 - 0
vak : KLEINE RING OM MECHELEN*

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 worden door de vergunningsaanvraag volgende direct werkende normen geschonden.

**1. Schending van het KB van 14 december 1959 (en zijn latere wijzigingen) waarbij
regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken**

Verbod reclame langs de Koningin Astridlaan

De wetgeving inzake aanplakken en reclame maken bepaalt in art. 4 en 5 dat visuele publiciteitsmiddelen op een beschermde niet-toeristische verkeersweg of herkenbaar vanaf deze weg slechts mogen worden aangebracht op gevels van gebouwen die voor handelsnijverheid gebruikt worden.

De Koningin Astridlaan (gewestweg R12) is ter hoogte van nr. 132 een beschermde niet-toeristische verkeersweg. De aangevraagde reclame-inrichtingen zijn in casu herkenbaar vanaf deze weg en aldus verboden.

Geen uitzondering mogelijk op de verboden in casu

De aanvrager meent zich op een uitzondering op deze verboden te kunnen beroepen. Uit de aanvraag kan afgeleid worden dat hij zich beroept op de uitzondering bepaald in art. 6, 6° van het KB van 14 december 1959 voor aanplakbrieven aangebracht op schuttingen of borden die bouwterreinen afsluiten.

Vooreerst gaat deze uitzondering enkel om werfafsluitingen. De aangevraagde reclameborden dienen effectief deel uit te maken van een werfafsluiting, ze dienen geïntegreerd te zijn in de werfafsluiting. Dit is hier duidelijk niet het geval. Het gaat om een volledig aparte constructie en over een reclamebord tegen een wachtgevel. De uitzondering is dus niet van toepassing op de aanvraag.

Bovendien worden er strenge voorwaarden gesteld in art. 6, 6° van het KB van 14 december 1959 om zich te kunnen beroepen op deze uitzondering:

- a) de uitzondering geldt enkel tijdens de uitvoering van de ruwbouw van gebouwen;*
- b) de uitzondering geldt enkel wanneer de schuttingen of borden evenwijdig met de openbare weg zijn aangebracht;*
- c) de uitzondering geldt niet wanneer de aanplakbrieven of borden in de bouwvrije strook vallen.*

Het voorwerp van de aanvraag voldoet aan geen enkele van deze voorwaarden:

- a) Voor dit terrein werd nog geen stedenbouwkundige vergunning voor gebouwen of dergelijke afgeleverd, zelfs niet ingediend.*
- b) Het reclamebord tegen de wachtgevel wordt niet evenwijdig met de openbare weg voorzien.*

Om deze redenen adviseert het Agentschap Wegen en Verkeer ongunstig betreffende voorliggende aanvraag

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen weigert op 12 februari 2016 als volgt een stedenbouwkundige vergunning:

“ ...

Adviezen

Agentschap Wegen en Verkeer District Puurs : 28 december 2015 - ongunstig •

Argumentatie

Omschrijving

De aanvraag betreft het plaatsen van drie reclamepanelen op een braakliggende grond.

Twee panelen worden bovenop een werfafsluiting geplaatst, het derde paneel wordt op een wachtgevel voorzien.

Het perceel betreft een groot braakliggend stuk grond dat zich uitstrekt van de Koningin Astridlaan tot de Vaart.

Het perceel heeft langs de Koningin Astridlaan een breedte van ongeveer 76m en bevindt zich tussen twee wachtgevels. Aan de linkerkant grenst het perceel aan een appartementsgebouw, aan de rechterkant grenst het perceel aan een huizenrij in gesloten bebouwing. Het grote, onbebouwde, braakliggende perceel is over de gehele breedte aan de Koningin Astridlaan afgezet met een doorzichtige werfafsluiting.

De aanvrager wenst twee reclamepanelen te plaatsen bovenop de werfafsluiting en een reclamepaneel te plaatsen op de wachtgevel van het appartementsgebouw. Elk reclamepaneel heeft een breedte van 6m27 en een hoogte van 2m77. Het reclamepaneel tegen de wachtgevel wordt voorzien op een hoogte van ongeveer 3m50 t.o.v. het maaiveld en op 50cm van de voorgevel. De reclamepanelen op de werfafsluiting worden voorzien op ongeveer 1m40 boven het maaiveld/voetpad en bevinden zich elk op ongeveer 25m afstand van de bebouwing. De reclamepanelen worden verlicht met TL-lampen.

Toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften. andere regelgeving en regels rond ontbossen:

niet in overeenstemming met voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening op de publiciteit:.

» zie toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Voorliggende aanvraag is in strijd met de gemeentelijke verordening inzake publiciteit.

Artikel 4 §3 stelt dat publiciteit, welke geen betrekking heeft op het gebouw waartegen de publiciteit wordt aangebracht, niet toegelaten is.

Van het Agentschap Wegen en Verkeer werd voor de aanvraag een ongunstig advies verleend. Dit advies stelt dat voorliggende aanvraag in strijd is met het KB van 14 december 1959 (en zijn latere wijzigingen) waarbij regelen werden gesteld op het aanplakken en

reclame maken. De wetgeving inzake aanplakken en reclame maken bepaalt in artikel 4 en 5 dat visuele publiciteitsmiddelen op een beschermde niet-toeristische verkeersweg of herkenbaar vanaf deze weg slechts mogen worden aangebracht op gevels van gebouwen die voor handelsnijverheid gebruikt worden. De Koningin Astridlaan (gewestweg R12) is ter hoogte van de aanvraag een beschermde niet-toeristische verkeersweg. De aangevraagde reclame-inrichtingen zijn herkenbaar vanaf deze weg en aldus verboden. Er kan eveneens geen gebruik gemaakt worden van de uitzondering op deze verboden.

Watertoets

Het voorliggende project heeft een beperkte oppervlakte en ligt niet in een recent overstroomd gebied of een overstromingsgebied, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt.

Mer-screening

Rekening houdende met de aard en de omvang van het project, de ruimtelijke context en relatie tot zijn omgeving, waarbij geen aanzienlijke effecten op kwetsbare gebieden te verwachten zijn, kan geconcludeerd worden dat er ten gevolge van het project geen aanzienlijke milieugevolgen te verwachten zijn.

Advies

De aanvraag is in overeenstemming met de planologische bestemming, maar niet met de gekende voorschriften en reglementeringen en niet verenigbaar met de goede plaatselijke aanleg.

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 12 februari 2016 HET VOLGENDE:

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning. Het gevraagde is in strijd met de gemeentelijke verordening inzake publiciteit en met het KB van 14 december 1959 (en zijn latere wijzigingen) waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken op gewestwegen.

...

Tegen deze beslissing tekent de aanvrager op 11 maart 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij, mét afstand van de aanvraag voor de plaatsing van een paneel tegen de wachtgevel van het appartementsgebouw.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in een verslag van 21 april 2016 als volgt dat administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

De aanvraag is niet in overeenstemming met de gemeentelijke verordening inzake publiciteit.

De verordening inzake publiciteit van de stad Mechelen is van toepassing, de aanvraag voldoet hier niet aan.

De verordening bepaalt in artikel 4.3° dat 'Publiciteit, behoudens aanplakborden, welke geen betrekking heeft op het gebouw waartegen de publiciteit wordt aangebracht, is niet toegelaten.'

In casu gaat het om wisselende reclame en betreft het geen aanplakbord zoals bedoeld in de verordening.

Een afwijking op een verbod is stricto sensu ook niet mogelijk waardoor de bepaling in deze verordening definitief is. De aanvraag dient om deze reden dan ook geweigerd te worden.

De aanvraag is in overeenstemming met de overige bepalingen van deze verordening.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de sectorwetgeving inzake publiciteit.

De aanvraag houdt een schending in van het KB van 14 december 1959 (en zijn latere wijzigingen) waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken.

Invulling van het begrip 'uithangbord'

§§ 1 en 2 van het KB van 14 december 1959 leggen de regels vast voor het oprichten van publiciteitsmiddelen die herkenbaar zijn vanaf bepaalde door de Koning aangeduide wegen, de beschermde verkeerswegen genoemd.

Artikel 6 van dit KB bepaalt dat 'uithangborden' niet onder deze regels, bepaald in de §§ 1 en 2, vallen.

Het KB van 14 december 1959 omvat echter geen nadere bepalingen over de term 'uithangbord'.

AWV hanteert het volgende verschil tussen 'uithangbord' en 'reclame':

"Een publiciteitsmiddel kan ofwel een reclamemiddel zijn ofwel een uithangbord. Gezien de regels kunnen verschillen naargelang het om een reclamemiddel of een uithangbord gaat, definiëren we deze begrippen eerst.

Een uithangbord geeft een mededeling weer die de economische verrichtingen die inherent zijn aan de locatie, kenbaar maakt. Het uithangbord moet zich op de locatie bevinden waar de economische activiteiten plaatsvinden. Bovendien mag het publiciteitsmiddel geen zodanig grote afmetingen hebben dat het doel, om de economische verrichtingen kenbaar te maken, overstegen wordt.

Reclame is elk ander publiciteitsmiddel dat niet als uithangbord aangeduid kan worden."

De invulling van het begrip door AWV omvat met andere woorden 2 voorwaarden:

- *een inhoudelijke voorwaarde: een mededeling die enkel de economische verrichtingen die inherent zijn aan de locatie kenbaar maakt;*

- een vormelijke voorwaarde: het publiciteitsmiddel mag geen dermate grote afmetingen hebben dat het doel, om de economische verrichtingen kenbaar te maken, overstegen wordt.

De eerste, inhoudelijke voorwaarde is vergelijkbaar met de invulling die andere instanties aan het begrip 'uithangbord' geven.

Reeds in oktober 1975 bracht Streekeconomie, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting de schriftelijke brochure 'Reglementering inzake het aanplakken en reclame maken' uit.

Deze brochure had als doel een gebruiksaanwijzer te zijn voor de teksten van het koninklijk besluit van 14 december 1959 gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 28 juni 1963 en 27 februari 1964.

Samengevat stelt de brochure het volgende over uithangborden:

"Uithangbord: Het opschrift, zelfs op papier, aangebracht op een plaats om aan het publiek, de handel of nijverheid, die op die plaats uitgebaat wordt, het beroep dat er wordt uitgeoefend en, in 't algemeen, de verrichtingen die er worden volbracht, te kenmerken en te doen kennen. Het individualiseert het bedrijf waarop het aangebracht is, en onderscheidt het van de andere (door de naam, de benaming, een embleem, ... Het uithangbord sluit dus alle publiciteit uit ten voordele van derden."

"Het begrip uithangbord vergt nadere toelichting. Aangezien de rechtsgrond voor de reglementering van de reclame in artikel 200 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen ligt, en artikel 194 van dat wetboek de uithangborden vrijstelt van taks, ligt het voor de hand dat aan de term uithangbord in het koninklijk besluit van 14 december 195 dezelfde betekenis dient te worden gegeven als aan de term in artikel 194 van het wetboek. De rechtspraak van de hoven en rechtbanken en de interpretatie van het Ministerie van Financiën komen hier van pas.

In de commentaar van artikel 194 van het wetboek geeft het ministerie de volgende bepaling: een uithangbord is een opschrift dat op een plaats aangebracht is om de handel of de industrie, welke op die plaats geëxploiteerd wordt, het beroep dat er uitgeoefend wordt en, meer algemeen, de verrichtingen die er gedaan worden, te kenmerken en aan het publiek kenbaar te maken: het individualiseert de instelling waar het op aangebracht is en onderscheidt haar van de andere.

Het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 14 december 1959 bevat een analoge begripsbepaling en voegt er aan toe: een mededeling ten voordele van derden, zoals de vermelding van een handelsnaam van hun producten, wordt niet beschouwd als een deel van een uithangbord.

Een uithangbord is dus alleen dan voorhanden wanneer de volgende twee elementen verenigd zijn:

1° het moet betrekking hebben op een bedrijf dat uitgeoefend wordt daar waar het aangebracht is;

2° het mag enkel de belangen dienen van hem die zijn bedrijf op die plaats uitoefent."

"Reclame of publiciteit die onverenigbaar is met het begrip uithangbord:

Een reclame of een publiciteit kan slechts als een uithangbord beschouwd worden, wanneer zij enkel de belangen dient van de persoon die zijn bedrijvigheid uitoefent op de plaats waar zij aangebracht is.

Van zodra een opschrift een reclame of een publiciteit bevat in het voordeel van een derde, dit wil zeggen in het voordeel van gelijk welke persoon die zijn bedrijvigheid elders uitoefent dan op de plaats waar het opschrift aangebracht is, kan dit opschrift niet meer als een uithangbord beschouwd worden en is het bijgevolg een belastbare plakbrief.

Dat is zo, zelfs wanneer de reclame of publiciteit die de belangen van een derde dient, terzelfdertijd deze van de persoon dient die gevestigd is op de plaats waar zij aangebracht is. Dit is het geval voor opschriften en plakaten die in een winkel aangebracht worden om er de verkoop van zekere door een derde gefabriceerde producten te bevorderen of zelfs voor de eenvoudige reproductie van het fabrieksmerk van die producten, van het embleem of van het onderscheidingsteken waarmee zij gewoonlijk bekleed zijn."

De tweede, vormelijke voorwaarde betreft een eigen invulling door AWW. Het KB van 14 december 1959 bevat geen enkele vormelijke bepaling over het begrip 'uithangbord'.

Nergens stelt het KB dat het publiciteitsmiddel geen dermate grote afmetingen mag hebben dat het doel, om de economische verrichtingen kenbaar te maken, overstegen wordt.

Hieronder zal worden beargumenteerd dat de aanvraag niet voldoet aan zowel de eerste, inhoudelijke, als de tweede, vormelijke, voorwaarde.

De aanvraag voldoet niet aan de inhoudelijke voorwaarde, die AWW aan een 'uithangbord' koppelt.

De aanvraag betreft een aanvraag voor de plaatsing van een reclamepaneel in functie van wisselende reclame, namelijk om de 2 weken wijzigende reclame.

Bovendien kan er ook geen gebruik gemaakt worden van de uitzonderingsbepalingen.

Art. 6, 6° van het KB d.d. 14.12.1959 bepaalt dat het mogelijk is voor aanplakbrieven aangebracht op schuttingen of borden die bouwterreinen afsluiten tijdens de uitvoering van de ruwbouw van gebouwen. Tot op heden werden voor het terrein in kwestie enkel maar afbraakwerken vergund waardoor er geen sprake kan zijn van op te richten ruwbouwwerken, er is immers nog niets vergund qua nieuwe volumes. De stad is zelfs momenteel bezig met de opmaak van een RUP voor deze site waardoor zelfs de mogelijkheden van deze site momenteel nog in onderzoek zijn, laat staan dat er reeds vergunning zou afgeleverd zijn.

De aanvraag voldoet niet aan de vormelijke voorwaarde, waaraan een 'uithangbord' volgens AWW moet voldoen.

9. GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING: NIET OK

Overeenstemming:

- **Functioneel:** NIET OK
- **Mobiliteit:** OK
- **Hinder:** OK

Omgeving:

De aanvraag is gelegen in het centrum van de stad Mechelen, meer bepaald in het zuidwestelijke deel van de stad. De site van de aanvraag wordt aan de voorzijde begrensd door de ringweg rond Mechelen en aan de achterzijde door de Vaart.

Op de site was voorheen een groot industrieel complex aanwezig met een typische zaagtanddakstructuur. Momenteel is dit industriegebouw reeds grotendeels afgebroken en ligt het terrein braak in afwachting van een nieuwe invulling.

Het linksaanpalende terrein van de aanvraag bestaat uit een groot appartementencomplex met 8 bouwlagen en een terugspringende 9^{de} bouwlaag met plat dak. Aan de andere zijde van de aanvraag bestaat de bebouwing uit een eengezinswoning met 3 bouwlagen en schuin dak. De directe omgeving van de aanvraag bestaat voor het overige uit zowel één- als meergezinswoningen met verschillende gabarieten.

Toelichting:

De aanvraag is functioneel niet inpasbaar. *In de omgeving van de aanvraag komen geen andere reclameconstructies voor met wisselende reclame. De ringweg rond Mechelen is, althans voor dit deel, gevrijwaard gebleven van borden met wisselende reclame. Deze vrijwaring is vermoedelijk ook te danken aan de gemeentelijke verordening die een verbodsbepaling bevat en eveneens door het feit dat het hier gaat om een verordening van 1989.*

De aanvraag veroorzaakt geen hinder naar de verkeersveiligheid. *De aanvraag voorziet in het aanbrengen van reclamepanelen in een deel van de ringweg waar geen gevaarlijke verkeerssituaties kunnen optreden aangezien er geen afslaande of andere bewegingen mogelijk zijn op dit deel van de ringweg. Wel staan er vlak voor de site verkeerslichten op de middenrijvakken, doch enkel voor overstekende voetgangers en fietsers. Aangezien de publiciteitsborden enkel evenwijdig met de rijweg zullen voorzien worden zal dit de automobilisten en andere bestuurders van een mechanisch voertuig niet hinderen en zal dit de verkeersveiligheid van deze overstekende zwakke weggebruiker niet beïnvloeden. De frequentie van deze verkeerslichten is bovendien laag aangezien deze enkel kunnen geactiveerd worden door de overstekende zwakke weggebruiker.*

10. VOORSTEL TOT BESLISSING

Ontvankelijkheid:

- *Clear Channel Belgium: OK*

Beroep:

- *Clear Channel Belgium: niet ingewilligd*

Beslissing: *weigering*

...

Na de hoorzitting van 2 mei 2016 verklaart de verwerende partij het administratief beroep op 4 mei 2016 als volgt gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning voor het plaatsen van twee publiciteitspanelen van 16 meter bovenop een werfafsluiting:

“ ...

Toelichting:

De aanvraag is in overeenstemming met de gemeentelijke verordening inzake publiciteit.

De Verordening inzake publiciteit van de stad Mechelen is van toepassing, de aanvraag voldoet hier aan.

De verordening bepaalt in artikel 4.3° dat 'Publiciteit, behoudens aanplakborden, welke geen betrekking heeft op het gebouw waartegen de publiciteit wordt aangebracht, is niet toegelaten.'

In casu gaat het om wisselende reclame en betreft het dus een aanplakbord waar periodiek gewijzigde reclame op zal worden aangebracht.

De aanvraag is ook in overeenstemming met de overige bepalingen van deze verordening.

De aanvraag is in overeenstemming met de sectorwetgeving inzake publiciteit.

De aanvraag houdt een schending in van het KB van 14 december 1959 (en zijn latere wijzigingen) waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken.

Invulling van het begrip 'uithangbord'

§ 1 en 2 van het KB van 14 december 1959 leggen de regels vast voor het oprichten van publiciteitsmiddelen die herkenbaar zijn vanaf bepaalde door de Koning aangeduide wegen, de beschermde verkeerswegen genoemd.

Artikel 6 van dit KB bepaalt dat 'uithangborden' niet onder deze regels, bepaald in de §§ 1 en 2, vallen.

Het KB van 14 december 1959 omvat echter geen nadere bepalingen over de term 'uithangbord'.

AWV hanteert het volgende verschil tussen 'uithangbord' en 'reclame':

"Een publiciteitsmiddel kan ofwel een reclamemiddel zijn ofwel een uithangbord. Gezien de regels kunnen verschillen naargelang het om een reclamemiddel of een uithangbord gaat, definiëren we deze begrippen eerst.

Een uithangbord geeft een mededeling weer die de economische verrichtingen die inherent zijn aan de locatie, kenbaar maakt. Het uithangbord moet zich op de locatie bevinden waar de economische activiteiten plaatsvinden. Bovendien mag het publiciteitsmiddel geen zodanig grote afmetingen hebben dat het doel, om de economische verrichtingen kenbaar te maken, overstegen wordt.

Reclame is elk ander publiciteitsmiddel dat niet als uithangbord aangeduid kan worden."

De invulling van het begrip door AWV omvat met andere woorden 2 voorwaarden:

- een inhoudelijke voorwaarde: een mededeling die enkel de economische verrichtingen die inherent zijn aan de locatie kenbaar maakt;*
- een vormelijke voorwaarde: het publiciteitsmiddel mag geen dermate grote afmetingen hebben dat het doel, om de economische verrichtingen kenbaar te maken, overstegen wordt.*

De eerste, inhoudelijke, voorwaarde is vergelijkbaar met de invulling die andere instanties aan het begrip 'uithangbord' geven.

Reeds in oktober 1975 bracht Streekeconomie, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting de schriftelijke brochure 'Reglementering inzake het aanplakken en reclame maken' uit.

Deze brochure had als doel een gebruiksaanwijzer te zijn voor de teksten van het koninklijk besluit van 14 december 1959 gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 28 juni 1963 en 27 februari 1964.

Samengevat stelt de brochure het volgende over uithangborden:

"Uithangbord: Het opschrift, zelfs op papier, aangebracht op een plaats om aan het publiek, de handel of nijverheid, die op die plaats uitgebaat wordt, het beroep dat er wordt uitgeoefend en, in 't algemeen; de verrichtingen die er worden volbracht, te kenmerken en te doen kennen. Het individualiseert het bedrijf waarop het aangebracht is, en onderscheidt het van de andere (door de naam, de benaming, een embleem, ...). Het uithangbord sluit dus alle publiciteit uit ten voordele van derden."

"Het begrip uithangbord vergt nadere toelichting. Aangezien de rechtsgrond voor de reglementering van de reclame in artikel 200 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen ligt, en artikel 194 van dat wetboek de uithangborden vrijstelt van taks, ligt het voor de hand dat aan de term uithangbord in het koninklijk besluit van 14 december 195 dezelfde betekenis dient te worden gegeven als aan de term in artikel 194 van het wetboek. De rechtspraak van de hoven en rechtbanken en de interpretatie van het Ministerie van Financiën komen hier van pas.

In de commentaar van artikel 194 van het wetboek geeft het ministerie de volgende bepaling: een uithangbord is een opschrift dat op een plaats aangebracht is om de handel of de industrie welke op die plaats geëxploiteerd wordt, het beroep dat er uitgeoefend wordt en, meer algemeen, de verrichtingen die er gedaan worden, te kenmerken en aan het publiek kenbaar te maken: het individualiseert de instelling waar het op aangebracht is en onderscheidt haar van de andere.

Het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 14 december 1959 bevat een analoge begripsbepaling en voegt er aan toe: een mededeling ten voordele van derden, zoals de vermelding van een handelsnaam van hun producten, wordt niet beschouwd als een deel van een uithangbord.

Een uithangbord is dus alleen dan voorhanden wanneer de volgende twee elementen verenigd zijn:

1° het moet betrekking hebben op een bedrijf dat uitgeoefend wordt daar waar het aangebracht is;

2° het mag enkel de belangen dienen van hem die zijn bedrijf op die plaats uitoefent."

"Reclame of publiciteit die onverenigbaar is met het begrip uithangbord:

Een reclame of een publiciteit kan slechts als een uithangbord beschouwd worden, wanneer zij enkel de belangen dient van de persoon die zijn bedrijvigheid uitoefent op de plaats waar zij aangebracht is.

Van zodra een opschrift een reclame of een publiciteit bevat in het voordeel van een derde, dit wil zeggen in het voordeel van gelijk welke persoon die zijn bedrijvigheid elders uitoefent dan op de plaats waar het opschrift aangebracht is, kan dit opschrift niet meer als een uithangbord beschouwd worden en is het bijgevolg een belastbare plakbrief.

Dat is zo, zelfs wanneer de reclame of publiciteit die de belangen van een derde dient, terzelfdertijd deze van de persoon dient die gevestigd is op de plaats waar zij aangebracht is. Dit is het geval voor opschriften en plakaten die in een winkel aangebracht worden om er de verkoop van zekere door een derde gefabriceerde producten te bevorderen of zelfs voor de eenvoudige reproductie van het fabrieksmerk van die producten, van het embleem of van het onderscheidingsteken waarmede zij gewoonlijk bekleed zijn."

De tweede, vormelijke voorwaarde betreft een eigen invulling door AWW. Het KB van 14 december 1959 bevat geen enkele vormelijke bepaling over het begrip 'uithangbord'. Nergens stelt het KB dat het publiciteitsmiddel geen dermate grote afmetingen mag hebben dat het doel om de economische verrichtingen kenbaar te maken, overstege wordt.

Hieronder zal worden beargumenteerd dat de aanvraag voldoet aan zowel de eerste, inhoudelijke, als de tweede, vormelijke, voorwaarde.

De aanvraag voldoet niet aan de inhoudelijke voorwaarde, die AWW aan een 'uithangbord' koppelt.

De aanvraag betreft de plaatsing van een reclamepaneel in functie van wisselende reclame, namelijk om de 2 weken wijzigende reclame.

Er kan echter wel gebruik gemaakt worden van de uitzonderingsbepalingen. Art. 6, 6° van het KB d.d. 14.12.1959 bepaalt dat het mogelijk is voor aanplakbrieven aangebracht op schuttingen of borden die bouwterreinen afsluiten tijdens de uitvoering van de ruwbouw van gebouwen. Tot op heden werden voor het terrein in kwestie afbraakwerken vergund, waardoor er sprake is van een werf. De stad is momenteel bezig met de opmaak van een RUP voor deze site, waardoor de mogelijkheden van deze site momenteel nog in onderzoek zijn, maar waardoor er wel absolute zekerheid zal zijn over later in te dienen stedenbouwkundige aanvragen.

De aanvraag voldoet aan de uitzonderingsbepaling waaraan een 'uithangbord' volgens AWV moet voldoen.

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

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.

Omgeving:

De aanvraag is gelegen in het centrum van de stad Mechelen, meer bepaald in het zuidwestelijke deel van de stad. De site van de aanvraag wordt aan de voorzijde begrensd door de ringweg rond Mechelen en aan de achterzijde door de Vaart.

Op de site was voorheen een groot industrieel complex aanwezig met een typische zaagtanddakstructuur. Momenteel is dit industriegebouw reeds grotendeels afgebroken en ligt het terrein braak in afwachting van een nieuwe invulling.

Het linksaanpalende terrein van de aanvraag bestaat uit een groot appartementencomplex met 8 bouwlagen en een terugspringende 9^{de} bouwlaag met plat dak. Aan de andere zijde van de aanvraag bestaat de bebouwing uit een eengezinswoning met 3 bouwlagen en schuin dak. De directe omgeving van de aanvraag bestaat voor het overige uit zowel één- als meergezinswoningen met verschillende gabarieten.

Toelichting:

De aanvraag is functioneel inpasbaar. *In de omgeving van de aanvraag komen geen andere reclameconstructies voor met wisselende reclame. De ringweg rond Mechelen is, althans voor dit deel, gevrijwaard gebleven van borden met wisselende reclame. Deze vrijwaring is vermoedelijk ook te danken aan de gemeentelijke verordening die een*

verbodsbepaling bevat en eveneens door het feit dat het hier gaat om een verordening van 1989. In dit deel zijn er echter ook geen werven aan de gang waarbij een uitzonderingsmogelijkheid wordt gegeven om reclame uit te voeren in de werfafsluiting.

De aanvraag veroorzaakt geen hinder naar de verkeersveiligheid. De aanvraag voorziet in het aanbrengen van reclamepanelen in een deel van de ringweg waar geen gevaarlijke verkeerssituaties kunnen optreden aangezien er geen afslaande of andere bewegingen mogelijk zijn op dit deel van de ringweg. Wel staan er vlak voor de site verkeerslichten op de middenrijvakken, doch enkel voor overstekende voetgangers en fietsers. Aangezien de publiciteitsborden enkel evenwijdig met de rijweg zullen voorzien worden zal dit de automobilisten en andere bestuurders van een mechanisch voertuig niet hinderen en zal dit de verkeersveiligheid van deze overstekende zwakke weggebruiker niet beïnvloeden. De frequentie van deze verkeerslichten is bovendien laag aangezien deze enkel kunnen geactiveerd worden door de overstekende zwakke weggebruiker.
...

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

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert als volgt de schending aan van artikel 4.3.3 VCRO en van het koninklijk besluit van 14 december 1959 met betrekking tot het aanplakken en reclame maken:

“ ...

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.

"Indien uit de verplicht in te winnen adviezen 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, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving."

In casu worden door de vergunningsaanvraag volgende direct werkende normen geschonden:

Het Koninklijk Besluit van 14 december 1959 waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken

Artikel 4 en 5 van het Koninklijk Besluit van 14 december 1959 waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken stellen o.a. dat het aanbrengen van enige vorm van publiciteit, die herkenbaar is vanaf sommige door de Koning bepaalde verkeerswegen, de zogenaamde beschermde niet-toeristische verkeerswegen, slechts toelaatbaar is op gevels van gebouwen onder strenge voorwaarden. De gewestweg R12 is zo een beschermde verkeersweg, zodat de vrijstaande reclamepanelen in casu principieel verboden zijn.

Op deze principiële verboden om reclame te maken bestaan conform art. 6 van het KB van 14 december 1959 enkele uitzonderingen, o.a. voor "borden die bouwterreinen afsluiten tijdens de uitvoering van de ruwbouw van gebouwen, op voorwaarde dat de borden evenwijdig met de openbare weg zijn aangebracht, en met uitsluiting van borden in de bouwvrije strook". De reclamepanelen in casu voldoen echter niet aan de voorwaarden van deze wettelijke bepaling, zodat de uitzondering niet van toepassing is en de reclamepanelen verboden zijn:

Ze sluiten geen bouwterrein af. Op geen enkele wijze behoren de reclamepanelen tot de werfafsluiting. Ze worden er 'volledig zelfstandig' geplaatst en maken geen deel uit van de werfafsluiting.

(...)

Ze werden niet enkel aangebracht tijdens de uitvoering van de ruwbouw van gebouwen.

Ook dit kan moeilijk betwist worden. Er is geen sprake van enige start van de werken, zelfs niet van een vergunning voor de werken. Een vergunning voor de afbraakwerken vooraleer er een nieuw gebouw (en dus een ruwbouw) geplaatst wordt, maakt geen verschil uit. De voorwaarde stelt niet dat er sprake moet zijn van een werf, maar van de uitvoering van een ruwbouw.

Het gaat reeds om een uitzonderingsbepaling op een principieel verbod, zodat deze bepaling restrictief geïnterpreteerd en behandeld moet worden.

...

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

Beoordeling door de Raad

1.

De verwerende partij vergunt met de bestreden beslissing uitdrukkelijk als volgt de plaatsing van reclamepanelen (en niet van een “uithangbord”):

“De aanvraag voldoet niet aan de inhoudelijke voorwaarde, die AWW aan een ‘uithangbord’ koppelt.

De aanvraag betreft de plaatsing van een reclamepaneel in functie van wisselende reclame, namelijk om de 2 weken wijzigende reclame.”

2.

Artikel 4.3.3 VCRO bepaalt:

“Indien uit de verplicht in te winnen adviezen 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, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder “direct werkende normen” verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.”

Krachtens artikel 1 van het besluit 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag adviseren, moet onder meer aan

“2° de wegbeheerder voor aanvragen met betrekking tot percelen die gelegen zijn op minder dan 30 meter van het domein van autosnelwegen, hoofdwegen of primaire wegen categorie I volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of langs gewest- of provinciewegen”

overeenkomstig artikel 4.7.16, §1, VCRO advies gevraagd worden,

Het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, is gelegen langs de Koningin Astridlaan te Mechelen, die de verzoekende partij als “gewestweg R12” aanduidt en een niet-toeristische verkeersweg is.

3.

Wanneer uit een verplicht te vragen advies blijkt dat een aanvraag strijdig is met een direct werkende norm binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, heeft de verwerende partij, als vergunningverlenende overheid, geen beoordelingsbevoegdheid meer om zelf de strijdigheid met de direct werkende norm uit dat advies te toetsen.

Het verplicht te vragen advies is derhalve bindend krachtens artikel 4.3.3 VCRO, namelijk voor zover uit het advies de strijdigheid met een direct werkende norm blijkt.

In haar ongunstig advies van 6 juni 2014 verwijst het agentschap Wegen en Verkeer als volgt naar de strijdigheid met het koninklijk besluit van 14 december 1959 met betrekking tot het aanplakken en reclame maken:

***“1. Schending van het KB van 14 december 1959 (en zijn latere wijzigingen) waarbij
regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken***

Verbod reclame langs de Koningin Astridlaan

De wetgeving inzake aanplakken en reclame maken bepaalt in art. 4 en 5 dat visuele publiciteitsmiddelen op een beschermde niet-toeristische verkeersweg of herkenbaar vanaf deze weg slechts mogen worden aangebracht op gevels van gebouwen die voor handelsnijverheid gebruikt worden.

De Koningin Astridlaan (gewestweg R12) is ter hoogte van nr. 132 een beschermde niet-toeristische verkeersweg. De aangevraagde reclame-inrichtingen zijn in casu herkenbaar vanaf deze weg en aldus verboden.

Geen uitzondering mogelijk op de verboden in casu

De aanvrager meent zich op een uitzondering op deze verboden te kunnen beroepen. Uit de aanvraag kan afgeleid worden dat hij zich beroept op de uitzondering bepaald in art. 6, 6° van het KB van 14 december 1959 voor aanplakbrieven aangebracht op schuttingen of borden die bouwterreinen afsluiten.

Vooreerst gaat deze uitzondering enkel om werfafsluitingen. De aangevraagde reclameborden dienen effectief deel uit te maken van een werfafsluiting, ze dienen geïntegreerd te zijn in de werfafsluiting. Dit is hier duidelijk niet het geval. Het gaat om een volledig aparte constructie en over een reclamebord tegen een wachtgevel. De uitzondering is dus niet van toepassing op de aanvraag.

Bovendien worden er strenge voorwaarden gesteld in art. 6, 6° van het KB van 14 december 1959 om zich te kunnen beroepen op deze uitzondering:

- a) de uitzondering geldt enkel tijdens de uitvoering van de ruwbouw van gebouwen;*
- b) de uitzondering geldt enkel wanneer de schuttingen of borden evenwijdig met de openbare weg zijn aangebracht;*
- c) de uitzondering geldt niet wanneer de aanplakbrieven of borden in de bouwvrije strook vallen.*

Het voorwerp van de aanvraag voldoet aan geen enkele van deze voorwaarden:

- a) Voor dit terrein werd nog geen stedenbouwkundige vergunning voor gebouwen of dergelijke afgeleverd, zelfs niet ingediend.*
- b) Het reclamebord tegen de wachtgevel wordt niet evenwijdig met de openbare weg voorzien.*

Om deze redenen adviseert het Agentschap Wegen en Verkeer ongunstig betreffende voorliggende aanvraag”

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij als volgt dat de in artikel 6, 6° van het KB van 14 december 1959 bepaalde uitzondering wel toegepast kan worden:

“Er kan echter wel gebruik gemaakt worden van de uitzonderingsbepalingen. Art. 6, 6° van het KB d.d. 14.12.1959 bepaalt dat het mogelijk is voor aanplakbrieven aangebracht op schuttingen of borden die bouwterreinen afsluiten tijdens de uitvoering van de ruwbouw van gebouwen. Tot op heden werden voor het terrein in kwestie afbraakwerken vergund, waardoor er sprake is van een werf. De stad is momenteel bezig met de opmaak van een RUP voor deze site, waardoor de mogelijkheden van deze site momenteel nog in onderzoek zijn, maar waardoor er wel absolute zekerheid zal zijn over later in te dienen stedenbouwkundige aanvragen.

De aanvraag voldoet aan de uitzonderingsbepaling waaraan een 'uithangbord' volgens AWV moet voldoen.”

Dit druist in tegen het advies van het agentschap Wegen en Verkeer en tegen het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, die, met betrekking tot deze uitzondering, stelt dat er nog geen ruwbouwwerken uitgevoerd worden en er derhalve niet voldaan is aan de *vormelijke* voorwaarde met betrekking tot de uitzondering voor “uithangborden”, namelijk dat ze geïntegreerd moeten zijn in de werfafsluiting.

Uit het administratief beroepsverzoekschrift blijkt dat de aanvrager de aanvraag tijdens de administratieve beroepsprocedure heeft aangepast en, om tegemoet te komen aan de gemeentelijke verordening inzake publiciteit en aan het koninklijk besluit van 14 december 1959, afstand doet van de aanvraag voor zover de aanvraag betrekking heeft op het tegen de wachtgevel van het appartementsgebouw te plaatsen paneel.

De met de bestreden beslissing vergunde op de werfafsluiting te plaatsen panelen vallen echter niet onder de in artikel 6, 6° van het koninklijk besluit van 14 december 1959 bepaalde uitzondering, namelijk dat “aanplakbrieven aangebracht op schuttingen of borden die bouwterreinen afsluiten tijdens de uitvoering van de ruwbouw van gebouwen, op voorwaarde dat de schuttingen of borden evenwijdig met de openbare weg zijn aangebracht, en met uitsluiting van aanplakbrieven op borden in de bouwvrije strook” toegelaten kunnen worden.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat aan deze uitzondering voldaan is, omdat er al afbraakwerken uitgevoerd worden op het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, maar het agentschap Wegen en Verkeer adviseert terecht dat er, zolang er voor dat perceel geen stedenbouwkundige vergunningen verleend zijn, en er dus niet begonnen is aan een ruwbouw, niet voldaan is aan de voorwaarde om de uitzondering toe te passen.

De verwerende partij miskent, wanneer zij in de bestreden beslissing de uitzondering zo interpreteert dat dit indruist tegen het ongunstig advies van het agentschap Wegen en Verkeer, de bindende kracht daarvan, en daaruit blijkt de strijdigheid met een direct werkende norm.

Het enig middel is dan ook gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 4 mei 2016, waarbij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de plaatsing van twee publiciteitspanelen van 16 meter op een werfafsluiting, en een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de plaatsing van een publiciteitspaneel op de wachtgevel, op een perceel gelegen te 2800 Mechelen, Koningin Astridlaan 132, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie F, nummer 625W.
2. De Raad beveelt de verwerende partij binnen vier maanden vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de aanvrager.
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 27 november 2018 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Jonathan VERSLUYS

Eddy STORMS