

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0316 van 20 augustus 2012
in de zaak 2009/0049/A/1/0029

In zake: de nv [REDACTED], met zetel te [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Erik VANDEN BRANDE
kantoor houdende te 1040 Brussel, Sint Michielslaan 55 bus 10

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 10 november 2009, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 1 oktober 2009.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 19 mei 2009 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het hergebruiken van 17 mededelingsborden en informatieborden.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 22 maart 2010, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Erik VANDEN BRANDE, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, alhoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

III. FEITEN

Op 23 maart 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het hergebruiken van 17 mededelingsborden en informatieborden”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan ‘Antwerpen’, gelegen in een gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert gunstig op 2 april 2008.

De NMBS adviseert voorwaardelijk gunstig op 30 april 2009.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen weigert op 19 mei 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij en motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Toetsing aan de wettelijke en reglementaire voorschriften

De aanvraag is in overeenstemming met de bestemming en de voorschriften van het gewestplan.

De aanvraag werd getoetst aan de bepalingen van de gemeentelijke bouw- en woningverordening.

Het ontwerp wijkt af op de volgende punten:

Artikel 68:

...

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

De regelgeving betreffende de toegankelijkheid van gebouwen voor personen met een verminderde beweeglijkheid is niet van toepassing op de aanvraag.

Beoordeling

De borden kaderden bij de oorspronkelijke vergunning en plaatsing in 2005 in het “Minder-Hinder-Plan” en hadden de bedoeling de automobilisten informatie te verstrekken over de verkeerssituatie en de alternatieve routes tijdens de werken aan de [REDACTED] en de [REDACTED]. De aanvraag onderstreepte het tijdelijke karakter ervan (gekoppeld aan de werkperiode) en stelde dat een vergelijking met het plaatsen van borden als werfafsluiting opging. Deze werken zijn intussen al verschillende jaren beëindigd, zodat in geen enkel geval nog sprake is van borden als werfafsluiting. Deze nieuwe aanvraag gaat bovendien over de verlenging van de vergunning met 5 jaar, een veelvoud van de oorspronkelijk aangevraagde periode van slechts enkele maanden (de vergunning werd verleend in februari 2005, de werken eindigden in het najaar van 2005). Van het wettelijk vastgelegde tijdelijk karakter voor publiciteitsborden is bijgevolg geen sprake meer.

De aanvraag om verlenging van de vergunning van deze borden kadert in een overeenkomst tussen [REDACTED] (aanvrager van de vergunning) en [REDACTED] vzw, waarvan in het dossier een kopie aanwezig is.

Uit het contract blijkt (pagina 2 artikel 1) dat 50% van de ruimte, op door [REDACTED] naar eigen keuze te bepalen inrichtingen (straatmeubilair), voor mededelingen van algemeen belang aan [REDACTED] vzw ter beschikking zal staan. In het contract zelf is in geen enkele bepaling vastgelegd over welk straatmeubilair het gaat of op welke locatie dit uit te voeren is.

Aangezien [REDACTED] over vergunningen voor publiciteit op andere locaties beschikt, is op geen enkele wijze uit te maken dat de overeenkomst met [REDACTED] vzw in relatie staat met de aangevraagde verlenging van vergunning. Hierdoor is het evenmin duidelijk of daadwerkelijk 50% van de affichageruimte van deze borden ter beschikking van de [REDACTED] vzw komt te staan.

Daarenboven vermeldt de overeenkomst tussen [REDACTED] een [REDACTED] vzw geen periode waarin [REDACTED] vzw over publiciteitsruimte kan beschikken. Bovendien bepaalt het contract (pagina 2 artikel 5) dat in de periodes wanneer [REDACTED] vzw geen affiches verzorgt, [REDACTED] alternatieve affichage mag voorzien.

De onbepaaldheid van de duur van het contract, gecombineerd met de opzeg- en uitdooftermijn van 90 dagen (pagina 3 artikel 11), geeft geen enkele garantie over het gebruik van de borden voor [REDACTED] vzw tijdens de gevraagde verlengingsperiode van vijf jaar.

Een campagne van [REDACTED] vzw enkel op de locaties uit deze aanvraag zou zijn doel missen, omdat het geheel zich slechts op 1 enkele invalsroute naar Antwerpen situeert.

Samenvattend kan het contract met deze vzw geen argument vormen om publiciteitsborden te vergunnen op plaatsen die niet in aanmerking komen voor publiciteit, of voor periodes die de normale limieten overschrijden, omdat het geen enkele garantie biedt over de werkelijke bestemming van of termijn voor de publiciteitsruimte.

De toelichtingsnota vermeldt dat de aanvraag over 17 informatieborden handelt, terwijl de inplantingsplannen slechts 16 borden vermelden.

Gelet op de strijdigheid van de gevraagde verlenging met het wettelijke tijdelijk karakter van publiciteitsborden, het gebrek aan garanties dat of duidelijkheid over de mate waarin

de gevraagde verlenging van de vergunning daadwerkelijk in functie van een maatschappelijk doel staat en de tegenstrijdigheden in het dossier over het aantal borden waarvoor verlenging van vergunning wordt aangevraagd.

Daarenboven voldoet de aanvraag niet aan artikel 68 van de gemeentelijke bouw- en woningverordening, waardoor de aanvraag niet vatbaar is voor vergunning.

...

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 17 juni 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van onbekende datum om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 28 juli 2009 beslist de verwerende partij op 1 oktober 2009 als volgt om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

2. Omschrijving en historie van de aanvraag

De aanvraag voorziet in het hergebruiken van 17 meldingsborden op 6 verschillende locaties:

- 3 borden worden voorzien op het kruispunt van de [REDACTED] en de [REDACTED]*
- 3 borden worden voorzien langsheen de [REDACTED], ten zuiden van de [REDACTED]*
- nog 3 borden worden voorzien langsheen de [REDACTED], maar nog meer ten zuiden*
- 2 borden worden voorzien op de hoek van de [REDACTED] en de [REDACTED]*
- 2 borden worden voorzien op de hoek van de [REDACTED] en de [REDACTED]*
- 2 borden worden voorzien langsheen de [REDACTED].*

Alle borden worden voorzien op gronden van de NMBS. Deze instantie gaat hiermee akkoord.

De aanvraag betreft 17 borden; de plannen vermelden er slechts 16. De borden waren initieel ingeplant om de mensen te informeren m.b.t. de werken aan de Ring. Hiervoor werd een tijdelijke vergunning afgeleverd.

De huidige aanvraag voorziet in het bestendigen van deze panelen, weliswaar voor andere doeleinden. De huidige aanvraag voorziet eveneens een termijn van 5 jaar.

Beroeper geeft aan dat de panelen voor 50% door de vzw [REDACTED] zullen gebruikt worden. Het dossier bevat een contract met vzw [REDACTED].

De borden worden vrijstaand ingeplant, op een paal met een totale hoogte van 4m.

...

DEEL II: VERENIGBAARHEID MET DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Volgens het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde **gewestplan Antwerpen** situeert de aanvraag zich in gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen.

...

De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan omwille van volgende redenen:

De aanvraag dient niet door een overheid te worden aangevraagd om te worden beschouwd als gemeenschapsvoorziening. Echter, de huidige aanvraag biedt er geen enkele garantie op. Zo wordt weliswaar een contract toegevoegd van de fietsersbond (dat te allen tijde kan worden gewijzigd/stopgezet/...). Ook wordt er in het beroepschrift aangegeven dat er ook andere partners kunnen gezocht worden. De uiteindelijke bestemming van de borden is niet gegarandeerd. De aanvraag dient als reclame te worden gekwalificeerd en is derhalve niet in overeenstemming met de voorschriften van het gewestplan.

Ook is de aanvraag strijdig met artikel 68 en 69 van de gemeentelijke bouw- en woningverordening.

...

Zoals hierboven reeds werd beschreven, is er hier ontegensprekelijk sprake van reclameborden en geen aankondigingsborden die deel uitmaken van het straatmeubilair.

De aanvraag dient dan ook getoetst aan de voornoemde artikelen van de bouw- en woningverordening. Vermits er ook geen sprake is van een werf (dit wordt ook zo bevestigd in het beroepschrift), zijn er geen mogelijkheden voorzien voor reclamepanelen, die niet bevestigd worden aan een gebouw.

De aanvraag is dan ook in strijd met de bouw- en woningverordening en komt niet voor vergunning in aanmerking.

In ondergeschikte orde dient opgemerkt dat de stad verwijst naar een precedent (ROBR/05-250). Er werd door de minister een weigering afgeleverd voor het plaatsen van aankondigingsborden (beroep tegen uitblijven van een beslissing van deputatie). De weigeringsmotieven hadden betrekking op het ongunstige advies van Wegen en Verkeer, het niet beschikken van bouwrecht en het feit dat er geen sprake was van werfpubliciteit (vermits de werken van de Ring nagenoeg afgelopen waren).

...

Algemene conclusie

De aanvraag is principieel niet in overeenstemming met de planologische bestemming noch met de decretale en reglementaire bepalingen. Het betreffen 16 reclamepanelen die strijdig zijn met de bestemming en met de artikelen 68 en 69 van de bouw- en woningverordening. De aanvraag kan niet gezien worden als een aankondigingsbord. Er zijn geen garanties op de uiteindelijke bestemming.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden aanvaard.

”
...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing bij aangetekende brief van 13 oktober 2009 betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig beroep heeft ingesteld bij aangetekende brief van 10 november 2009.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en is krachtens artikel 4.8.16, § 1, lid 1, 1° VCRO een belanghebbende die bij de Raad beroep kan instellen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij beroept zich op:

“ ...

Schending van artikelen 2 en 3 van de wet dd. 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (schending van de formele en materiële motiveringsplicht) en schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en redelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel – meerbepaald het principe volgens hetwelk elke administratieve beslissing dient te berusten op afdoende juridische en feitelijke overwegingen- en het rechtszekerheidsbeginsel

...”

In een eerste onderdeel van dit middel stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij er verkeerdelijk van uit gaat dat de aanvraag betrekking heeft op reclameborden, waardoor er volgens de verzoekende partij ook verkeerdelijk een toetsing gebeurt aan de gemeentelijke bouw- en woningverordening, waarna de verwerende partij de aanvraag als strijdig met deze verordening en met de gewestplanbestemming beoordeelt.

Met betrekking tot de onverenigbaarheid met de gewestplanbestemming, vertrekt de verwerende partij volgens de verzoekende partij van een verkeerde premisse, namelijk dat de aanvraag niet als gemeenschapsvoorziening kan worden beschouwd: de verzoekende partij meent dat er in de aanvraag sprake is van dienstverlening aan de bevolking, namelijk het ter beschikking stellen van 50% van de ruimte op de borden aan de vzw [REDACTED] voor mededelingen van algemeen belang. Verder stelt de verzoekende partij dat de gemeentelijke bouw- en woningverordening niet van toepassing is omdat de aanvraag betrekking heeft op een aankondigingsbord.

Volgens de verzoekende partij heeft de verwerende partij de bestreden beslissing onzorgvuldig genomen en onvoldoende gemotiveerd.

In een tweede onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij dat het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het gelijkheidsbeginsel geschonden is.

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden beslissing haaks staat op een eerdere door de verwerende partij aan de verzoekende partij verleende vergunning, waarin de verwerende partij, volgens de verzoekende partij, aanvaardt dat panelen, waarvan de ene helft wordt gebruikt voor aankondigingen van algemeen belang en de andere helft voor publicitaire doeleinden, geen reclameborden, maar wel aankondigingsborden zijn, zodat de vermelde verordening niet van toepassing is.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

Het aangevochten besluit stelt vast dat, volgens het KB van 3 oktober 1979, de aanvraag zich situeert in gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen. (...) Dit wordt door eisende partij overigens niet betwist.

...

Vervolgens wordt de aanvraag in concreto getoetst aan deze bestemmingsvoorschriften en is het duidelijk dat reclame (ook al zou het slechts gaan om 50 % van het bord) niet kan aanzien worden als een gemeenschapsvoorziening

...

Volgens eisende partij moeten de borden beschouwd worden als een gemeenschapsvoorziening omdat deze ter beschikking zullen staan van de vzw Fietzersbond.

Echter, dat het gaat om tijdelijke borden, waarvan niet gegarandeerd kan worden dat deze ook effectief een openbare nutsfunctie gaan krijgen, blijkt uit de volgende elementen uit het beroepschrift:

...

Eisende partij stelt dat deputatie geen rekening heeft gehouden met haar eerdere beslissing d.d. 16.07.09 en dat de overheid gelijke gevallen op gelijke wijze moet behandelen.

In vermelde beslissing zou deputatie gesteld hebben dat de aanvraag niet diende getoetst te worden aan de gemeentelijke bouw- en woningverordening omdat “panelen waarvan de ene helft gebruikt wordt voor aankondigingen van algemeen belang en de ander helft voor publicitaire doeleinden, geen “reclame-aanplakborden” zijn maar “aankondigingsborden die deel uitmaken van het straatmeubilair”.

...

Benadrukt moet worden dat de strijdigheid met de gemeentelijke verordening een bijkomend weigeringsmotief vormde. Zelfs al zou aangetoond worden dat de aanvraag in overeenstemming is met de gemeentelijke verordening, dan nog moet deze geweigerd worden omwille van de strijdigheid met de bestemming volgens het gewestplan.

...

De beslissing van 16.07.09 was inhoudelijk echter verschillend van deze die nu aangevochten wordt.

De reclameborden die vergund werden bij besluit van 16.07.09 zijn gesitueerd in recreatiegebied (itt gebied voor gemeenschapsvoorziening).

Daarenboven gaat het bij deze beslissing niet om tijdelijke constructies, maar werd duidelijk aangegeven waarvoor de constructie zal dienen:

“ ...”

In haar wederantwoordnota volhardt de verzoekende partij in haar middel en verwijst ze naar een antwoord op een parlementaire vraag, waarin de bevoegde minister het standpunt inneemt dat

schuilhuisjes, stratenplan- of informatieborden en andere nutsvoorzieningen ten behoeve van de weggebruikers als straatmeubilair worden beschouwd en tevens als commercieel publiciteitsmiddel kunnen worden aangewend, voor zover de reclame maximaal de helft van de oppervlakte of de helft van de tijd inneemt.

Beoordeling door de Raad

1.

Zolang zij niet vervangen zijn, hebben gewestplannen, en de bestemming die zij bepalen, verordenende kracht en hiervan kan alleen worden afgeweken op de door het decreet voorgeschreven wijze.

In casu betwist de verzoekende partij niet dat het perceel, waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen is in een gebied voor gemeenschapvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut.

Het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bevat geen definitie van de begrippen “gemeenschapvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen”, zoals bedoeld in artikel 17, 6.2 ervan.

De Raad oordeelt dan ook dat deze begrippen in hun spraakgebruikelijke betekenis moeten worden begrepen, meer bepaald voorzieningen die gericht zijn op het bevorderen van het algemeen belang en ten dienste van de gemeenschap worden gesteld, waarbij de exploitant geen winstbejag mag nastreven en de voorzieningen werkelijk ten dienste van de bevolking moeten staan.

De aanvraag heeft betrekking op bestaande borden die als informatieborden werden geplaatst naar aanleiding van belangrijke wegeninfrastructuurwerken in en rond de stad Antwerpen.

Uit het aanvraagdossier blijkt dat de verzoekende partij één helft van de borden ter beschikking zal stellen van de vzw Fietsersbond en de andere helft zelf zal beheren.

De Raad oordeelt dat, hoe nobel de doelstelling(en) van de vzw [REDACTED] ook moge(n) zijn, een boodschap van een private vzw, zonder dat verder wordt aangetoond wat de inhoud van de gebrachte boodschappen zal zijn, niet zonder meer gericht is op de bevordering van het algemeen belang en niet zonder meer ten dienste zal staan van de gemeenschap.

Daarenboven blijft dat zeker de helft van elk bord een publicitaire functie zal behouden, los van hetgeen de vzw [REDACTED] wil meedelen.

De Raad oordeelt dan ook dat de verwerende partij redelijk en correct heeft beslist.

Het door de verzoekende partij in haar wederantwoordnota bijgebrachte antwoord van de minister heeft betrekking op een andere aangelegenheid, namelijk reeds bestaande en vergunde schuilhuisjes, stratenplan- of informatieborden ten behoeve van de weggebruikers.

In de aanvraag, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, wordt niet aangetoond dat de borden “ten behoeve van de weggebruikers” behouden blijven.

De Raad oordeelt dan ook dat de verwerende partij terecht heeft beslist dat de borden, waarop de aanvraag betrekking heeft, niet in overeenstemming zijn met de gewestplanbestemming.

2.

Nu de strijdigheid met de gewestplanbestemming het determinerend motief is van de bestreden beslissing, zijn de overige overwegingen in de bestreden beslissing overtollige motieven.

Kritiek op overtollige motieven, waartoe het middel zich voor het overige beperkt, kan niet tot een vernietiging van de bestreden beslissing leiden en het middel is dan ook ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 20 augustus 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

 met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Katrien VISSERS

Eddy STORMS