

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 8 november 2016 met nummer RvVb/A/1617/0251  
in de zaak met rolnummer 1415/0148/SA/5/0128

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het agentschap WEGEN EN VERKEER, met woonplaatskeuze te 1000 Brussel, Koning Albert II laan 20, bus 4  vertegenwoordigd door mevrouw Kathleen DUYM
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>ANTWERPEN</b>
Tussenkomenende partij	de <b>NV IMMO BLARENBERG</b>  vertegenwoordigd door advocaat Johan VOET met woonplaatskeuze op het kantoor te 2800 Mechelen, Blarenberg 4/302

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 november 2014 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 9 oktober 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen van 18 juli 2014 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het plaatsen van publiciteit op een perceel gelegen te 2800 Mechelen, Blarenberglaan 4 met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie A, nummer 44B.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 9 februari 2015 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de eerste kamer laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 18 februari 2015 toe in de debatten.

De Raad verwerpt met een arrest van 24 maart 2015 met nummer S/2015/0021 de vordering tot schorsing.

De verzoekende partij dient een verzoek tot voortzetting in.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 25 oktober 2016.

De verzoekende en tussenkomende partij verschijnt op de zitting.

Mevrouw Katleen DUYM voert het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Julie LAUWERS loco advocaat Johan VOET voert het woord voor de tussenkomende partij.

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

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 12 maart 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het plaatsen van een led-reclamebord op een kantoorgevel” op een perceel gelegen te 2800 Mechelen, Blarenberglaan 4 met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie A, nummer 44B.

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

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 43/1, ‘Dijle Antwerpsesteenweg’ goedgekeurd op 30 november 1989.

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

De organisatie van een openbaar onderzoek is niet vereist.

Het Agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 6 juni 2014 als volgt ongunstig:

“...

#### A. schending direct werkende normen

*Conform artikel 4.3.3 VCRO moet de vergunning 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.

*De aanvraag heeft betrekking op de plaatsing van groot LED scherm (6 x 3,4 meter) op de gevel van een bedrijfsgebouw gevestigd langs de E19, bestemd voor variabele tekst. Dit bord is volgens de inplanting gericht naar de autosnelweg.*

*Vooreerst wordt opgemerkt dat de E19 een beschermd statuut heeft in het kader de specifieke, bindende voorschriften die gelden op het vlak van reclame langs bepaalde wegen (KB 14 december 1959 waarbij regels worden gesteld op het aanplakken en reclame maken). Uit de intenties van de aanvrager blijkt niet dat het LED scherm louter als zog. "uithangbord" en zou dus ook als reclamebord kunnen aangewend worden. Alleen alom deze reden zou een de publiciteitsinrichting dan ook niet in aanmerking komen voor een vergunning.*

*Zelfs indien het gebruik van het scherm strikt herleid zou worden tot een zog. "uithangbord" (uitsluitend bedoeld tot individualisering van het bedrijf gevestigd op die locatie), is de aanvraag onverenigbaar met deze reglementering.*

*Uit het ontbreken van concrete specificaties voor uithangborden in het KB van 14 december 1959 waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken, kan bovendien niet worden afgeleid dat er hierbij geen restricties zouden gelden. Dit blijkt immers ontegensprekelijk uit het "Verslag aan de Koning" betreffende dit KB waarin ook wordt benadrukt dat "niet uit het oog mag worden verloren dat de grootte van het uithangbord in de regel bepaalde afmetingen niet overschrijdt, zodat aldus het goed uitzicht van de gebouwen en van hun omgeving niet wordt gestoord" (B.S., 4 januari 1960).*

*Rekening houdend onder meer de al te grote afmetingen van het scherm, de plaatsing van de constructie op de gevel, de oriëntering naar de autosnelweg en de bovenmatige helderheid en lichtsterkte van het scherm, heeft de aanvraag betrekking op een verboden publiciteitsmiddel.*

*Daarenboven is de aanvraag evenmin verenigbaar met de algemene milieuvoorwaarden (Vlarem) in verband met de beheersing van hinder door licht. Gelet op de luminantie van ledschermen, wordt de normale intensiteit van de openbare verlichting immers ruim overtroffen.*

*Tenslotte stuit de aanvraag ook op fundamentele bezwaren vanuit mobiliteitsoogpunt. Door de kracht en de helderheid van de lichtbron en de dynamiek van de publiciteit zal het scherm (inzonderheid doch niet uitsluitend bij duisternis) immers dermate de aandacht trekken van de weggebruikers dat deze toestand onmiskenbaar een gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid.*

*Gezien uit diverse internationale wetenschappelijke studies blijkt dat vrij. programmeerbare verlichte borden het risico op ongevallen verhogen, zoals in de omgeving van kruispunten, bochten, cruciale beslissingspunten, en andere complexe wegomgevingen waar verschillende weggebruikers met elkaar dienen te interageren, dienen deze borden geweerd te worden. De locatie waarop de aanvraag betrekking heeft, is gelegen nabij een autosnelweg.*

*Om al deze redenen (verboden publiciteitsmiddel in het kader van de reglementering aanplakken en reclame maken, strijdigheid met de Milieuvoorwaarden tot beheersing van lichthinder én bezwaren vanuit de verplichting om een veilig en vlot verkeer te verzekeren) beoordeelt de wegbeheerder deze stedenbouwkundige vergunningsaanvraag derhalve*

ongunstig.

“  
...

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 18 juli 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“  
...

Toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, andere regelgevingen en regels rond ontbossen

- Niet strijdig met de voorschriften van het BPA 43-1 Dijle, Antwerpsesteenweg: het BPA doet geen uitspraak over publiciteitselementen
- Niet in overeenstemming met voorschriften, gemeentelijke bouwverordening op publiciteit: zie ‘Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening’

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Gezien de functie, de afmetingen, oriëntatie en lichtsterkte van het publiciteitsscherm geeft het Agentschap Wegen en Verkeer ongunstig advies verleend. De aanvraag dient te worden geweigerd. Bijkomend kan op basis van de gemeentelijke publiciteitsverordening worden geoordeeld dat de publiciteit te opzichtig is in het straatbeeld. De grootschalige reclamevoering kan omwille van het dominante en overheersende karakter niet worden toegestaan.

“  
...

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 22 augustus 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 2 oktober 2014 om dit beroep in te willigen en onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 7 oktober 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 9 oktober 2014 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“  
...

*De aanvraag is in overeenstemming met de gemeentelijke bouwverordening op de publiciteit. In dit verslag (zie onder) zal worden beargumenteerd dat de aanvraag voldoet aan de voorschriften van de verordening, in het bijzonder de voorschriften van artikel 3 en 4.*

*Het Agentschap Wegen en Verkeer verleende naar aanleiding van deze aanvraag een ongunstig advies omdat het van mening is dat door de aanvraag direct werkende normen geschonden worden.*

*Dit advies, dat hierboven reeds werd toegelicht, wordt niet bijgetreden. Hieronder zal immers worden beargumenteerd dat het KB van 14 december 1959 niet wordt geschonden, dat de aanvraag wel verenigbaar is met de algemene milieuvoorwaarden en dat er geen bezwaren zijn vanuit mobiliteitsoogpunt.*

Geen schending KB van 14 december 1959 waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken

*Het LED-scherm zal gebruikt worden als uithangbord, waarop de namen van de ondernemingen die zijn gevestigd in het bedrijfsgebouw zullen verschijnen. Het functioneert als identificatiemiddel voor deze ondernemingen en brengt aan het publiek ter kennis welke bedrijvigheid in het bedrijfsgebouw plaatsvindt.*

*Het uithangbord zal niet worden gebruikt om reclame te maken, door het direct of indirect promoten van de goederen, diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een gereguleerd beroep uitoefent.*

*Volgens artikel 6, 1° van dit KB zijn uithangborden van dit KB vrijgesteld.*

*Zelfs indien het LED-scherm moet worden beschouwd als visuele reclame of publiciteitsmiddel - wat niet het geval is - voldoet het aan het KB.*

*Het scherm zou dan vallen onder §2. Regelen toepasselijk in sommige bossen, langs waterlopen en langs sommige verkeerswegen, artikel 5 van voornoemd KB. Middels KB van 20 mei 1963 is de E19 als autosnelweg gekwalificeerd. Het LED-scherm valt binnen de regels en het toepassingsgebied van artikel 5:*

- 1 LED-scherm in het vlak van een zijgevel;*
- de oppervlakte bedraagt minder dan 20m<sup>2</sup>;*
- er worden geen lichtopeningen bedekt en het scherm wordt niet uitgesneden of afgesneden*
- er wordt geen gebruik gemaakt van fosforescerende of andere procedés of producten die de natuurlijke intensiteit van de kleuren door lichtweerskaatsing versterken*

*Als voorwaarde wordt opgelegd dat een ruimte van ten minste 50cm breedte overblijft tussen de randen van het LED-scherm of de omlijsting ervan, en de grenzen van de vensters, van de deuren en van het vlak van de gevel, waarop ze worden aangebracht.*

#### *Geen schending van de milieuvoorwaarden:*

*Het scherm is onder Vlarem II te kwalificeren als lichtreclame. Het LED-scherm valt niet onder een indelingsrubriek van Vlarem er is geen milieuvergunning voor nodig. Er dient gekeken te worden naar de bepalingen van lichthinder van een niet-ingedeelde inrichting.*

*Het is onder Vlarem II verboden om lichtreclame aan een gebouw aan te brengen die de normale intensiteit van de openbare verlichting overtreft. Dit is niet het geval:*

- De verlichting van het LED-scherm gebeurt via de zijkant of achter het scherm, wat zorgt voor een gelijkmatige verlichting van het scherm, zonder bovenmatige helderheid/lichtsterkte. De LED-lampen kunnen ook uitgeschakeld/lokaal gedimd worden op basis van de inhoud die erop verschijnt. Het LED-scherm is uitgerust met een DIM-sturing, die automatisch geregeld wordt in functie van het omgevingslicht. Van overbelichting is geen sprake.*
- Het LED-scherm verandert niets aan de verlichting van de openbare weg.*
- 

#### *Geen bezwaren vanuit mobiliteitsoogpunt:*

*Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zal worden beargumenteerd dat de aanvraag de verkeersveiligheid ter hoogte van de aanvraag niet in het gedrang brengt.*

*De aanvraag is principieel in overeenstemming met de bepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en haar uitvoeringsbesluiten.*

*De aanvraag betreft geen project dat is opgenomen in bijlage III van het project-m.e.r.-besluit.*

#### *Watertoets:*

*Volgens artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 en latere wijzigingen betreffende het integraal waterbeleid dient de aanvraag onderworpen te zijn aan de watertoets. Het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 en latere wijzigingen stelt nadere regels vast voor de toepassing van de watertoets. De aanvraag werd getoetst aan de kenmerken van het watersysteem, aan de doelstellingen en beginselen van artikel 5, 6 en 7 van het decreet integraal waterbeleid, en aan de bindende bepalingen van het (deel)bekkenbeheerplan.*

*Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of mogelijk overstromingsgevoelig gebied.*

*Het uithangbord zal worden bevestigd aan een bestaande gevel. Het project voorziet geen nieuwe verharde (dak)oppervlakte, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt op de waterhuishouding.*

*Goede ruimtelijke ordening:*

*De aanvraag dient getoetst op de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. 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. Hierna wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.*

*Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand.*

*De aanvraag situeert zich in een bestaand industriepark, waar reeds verscheidene bedrijfsgebouwen gesitueerd zijn. De publiciteitsfunctie in de vorm van een uithangbord, dat louter gebruikt wordt om aan het publiek te kennen te geven dat in deze bedrijfsgebouwen en in dit industriepark specifieke ondernemingen zijn gevestigd, wordt als complementair met het industriepark beschouwd.*

*Het uithangbord kan worden beschouwd als een visuele prikkel voor mensen/weggebruikers in de omgeving. In de onmiddellijke en nabije omgeving van de aanvraag zijn er reeds meerdere bedrijfsgebouwen (HP, BULO, MUNDI, ORDINA) met een gelijkaardig uithangbord, dat eveneens wordt gebruikt om de namen van de ondernemingen die in deze gebouwen gevestigd zijn te projecteren. De uithangborden van MUNDI en ORDINA bijvoorbeeld zijn LED/LCD-schermen. Na het uitvoeren van de werken zou het bedrijfsgebouw in de Blarenberglaan het derde bedrijfsgebouw zijn met een uithangbord. Deze bestaande uithangborden zijn ook reeds zichtbaar vanop de autosnelweg. Het standpunt dat het uithangbord te opzichtig zal zijn in het straatbeeld wordt niet bijgetreden. Het huidige uithangbord van het bedrijf BULO heeft ruimere afmetingen dan het beoogde uithangbord, is op ongeveer dezelfde afstand van de autosnelweg gelegen en maakt deel uit van het straatbeeld. Het betreft een opzichtige en omvangrijke rode letter "O", die verwerkt werd in een deel van de voorgevel en een deel van het plat dak van het bedrijfsgebouw van BULO.*

*De bestaande zijgevel van het bedrijfsgebouw wordt benut. De aanvraag heeft bijgevolg geen noemenswaardige impact op de schaal, de bouwdichtheid en het ruimtegebruik van het terrein van de aanvraag.*

*Het LED-scherm zal de verkeersveiligheid, meer bepaald de verkeersveiligheid van de weggebruikers ter hoogte van de aanvraag niet in het gedrang brengen, zoals hieronder zal worden beargumenteerd.*

*Er worden voldoende maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat het LED-scherm geen verblindend of overbelichtend effect zal hebben. De verlichting van het LED-scherm gebeurt via de zijkant of achter het scherm, wat zorgt voor een gelijkmatige verlichting van het scherm, zonder bovenmatige helderheid/lichtsterkte. De LED-lampen kunnen ook uitgeschakeld/lokaal gedimd worden op basis van de inhoud die erop verschijnt. Het LED-scherm is uitgerust met een DIM-sturing, die automatisch geregeld wordt in functie van het omgevingslicht.*

*In de nabijheid van de aanvraag bevinden zich geen verkeerslichten. Er is voor de*

*automobilisten in de omgeving geen aanleiding tot verwarring tussen het LED-scherm en verkeerslichten. De vormgeving van het LED-scherm is ook niet van die aard dat er een verkeersbord wordt voorgesteld of nagebootst. Het LED-scherm zal bij weggebruikers geen aanleiding geven tot verwarring.*

*Het LED-scherm is gericht naar de autosnelweg en zal zich hoofdzakelijk richten op de automobilisten op de autosnelweg.*

*De afstand tussen het LED-scherm en de autosnelweg zal ruim 85m meter zal bedragen. Gelet op deze afstand en gelet op de bovenstaande maatregelen kan er van overbelichting/verblinding geen sprake zijn.*

*Automobilisten op een snelweg rijden doorgaans voorbij aan de wettelijke snelheid en zullen het uithangbord slechts gedurende een korte periode het traject ter hoogte van de aanvraag waarnemen. Het LED-scherm zal hooguit functioneren als herkenningpunt/identificatiemiddel. Bovendien geeft de beroeper aan dat het niet de bedoeling is dat het LED-scherm zeer frequent verschillende bedrijfsnamen zal projecteren. Voor automobilisten op de E19 is er in die zin sprake van een bijna stilstaand beeld wanneer zij voorbijrijden. Gelet op hun korte verblijfsperiode op het traject ter hoogte van de aanvraag zullen zij doorgaans één bedrijfsnaam kunnen opmerken.*

#### **Algemene conclusie**

***De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen, mits volgende voorwaarden strikt worden nageleefd:***

- ***Op het scherm mogen uitsluitend de namen van de ondernemingen die in het gebouw gevestigd zijn, geprojecteerd worden.***
- ***Het scherm mag niet gebruikt worden voor het direct of indirect promoten van de goederen, diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een gereguleerd beroep uitoefent.***
- ***Een ruimte van ten minste 50cm breedte dient over te blijven tussen de randen van het LED-scherm of de omlijsting ervan, en de grenzen van de vensters, van de deuren en van het vlak van de gevel, waarop het scherm wordt aangebracht.***
- 

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

***...***

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

#### **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

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

## **VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van “artikel 4.3.3. VCRO, het KB van 14 december 1959 waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken en de algemene beginselen van openbaar bestuur, meer bepaald het motiveringsbeginsel”.

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.

Verzoekende partij zet uiteen dat het Koninklijk Besluit van 14 december 1959 waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken, werd geschonden. Artikel 1 van dit KB stelt o.a. dat het verboden is enige vorm van publiciteit aan te brengen die herkenbaar is vanaf toeristische verkeerswegen. Artikel 1 van het KB van 8 januari 1958 houdende bepaling van de toeristische verkeerswegen waarvoor regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken, bepaalt dat autosnelwegen dergelijke toeristische verkeerswegen zijn. De A1 is aldus een toeristische verkeersweg zodat het aangevraagde LED-schermbord principieel verboden is.

Art. 6 van het KB van 14 december 1959 bepaalt enkele uitzonderingen die niet onder het verbod vallen, o.a. uithangborden. Toch kan een publiciteitsmiddel niet als uithangbord beschouwd worden wanneer het een bepaalde grootte overschrijdt, met name wanneer het groter is dan wat noodzakelijk is om het bedrijf kenbaar te maken. De verzoekende partij verwijst hierbij naar het verslag aan de Koning bij het KB van 14 december 1959.

2.

De tussenkomende partij stelt in wezen dat de A1 niet als toeristische weg kwalificeert maar krachtens het KB van 20 mei 1963 werd ingedeeld als autosnelweg, dat het aangevraagde LED-schermbord enkel zal dienen als louter identificatiemiddel voor de in het kantoorgebouw gevestigde ondernemingen en derhalve beantwoordt aan de definitie van een uithangbord zoals voorzien in artikel 6 van het KB van 14 december 1959, en dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer geen bindend advies is.

De tussenkomende partij is ook van oordeel dat de motivering van de bestreden beslissing beantwoordt aan de vereisten van de formele motiveringsplicht. De bestreden beslissing bevat een vier pagina's lange motivering. Uit de gehele beslissing is afdoende af te leiden waarom de verwerende partij tot het bestreden besluit is gekomen en waarom bepaalde argumenten niet werden bijgetreden.

In haar toelichtende nota volhardt de verzoekende partij in wezen in haar argumentatie zoals uiteengezet in het inleidend verzoekschrift

#### *Beoordeling door de Raad*

Artikel 4.3.3., eerste lid 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.”*

Artikel 4.3.3., tweede lid VCRO omschrijft de direct werkende normen als *“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 advies verlenen, zijn de instanties die overeenkomstig artikel 4.7.16, § 1, VCRO, om advies worden verzocht, onder meer:

*“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”*

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de Blarenberglaan ingedeeld is als gewestweg N16, zodat het advies van de verzoekende partij een verplicht in te winnen advies uitmaakt.

Terecht merkt de tussenkomende partij op dat artikel 7.5.9. VCRO, volgens hetwelk een advies bindend is in zoverre het negatief is of voorwaarden oplegt, een tijdelijke (overgangs)regeling is die afliep op 31 december 2013.

Evenwel moet worden opgemerkt dat, indien uit een verplicht ingewonnen advies blijkt dat het aangevraagde strijdig is met een direct werkende norm binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, aan de verwerende partij als vergunningverlenende overheid geen beoordelingsbevoegdheid meer toekomt om zelf de strijdigheid met de direct werkende norm uit het advies te toetsen (RvS nr. 229.024 van 4 november 2014). In tegenstelling tot wat de tussenkomende partij voorhoudt, is het verplicht in te winnen advies derhalve bindend krachtens artikel 4.3.3. VCRO, namelijk in zoverre het advies verwijst naar de strijdigheid met een direct werkende norm.

In haar ongunstig advies van 6 juni 2014 verwijst de verzoekende partij naar de strijdigheid met het KB van 14 december 1959 waarbij regels worden gesteld op het aanplakken en reclame maken:

*“ ...*

*De aanvraag heeft betrekking op de plaatsing van groot LED scherm (6 x 3,4 meter) op de gevel van een bedrijfsgebouw gevestigd langs de E19, bestemd voor variabele tekst. Dit bord is volgens de inplanting gericht naar de autosnelweg.*

*Vooreerst wordt opgemerkt dat de E19 een beschermd statuut heeft in het kader de specifieke, bindende voorschriften die gelden op het vlak van reclame langs bepaalde wegen (KB 14 december 1959 waarbij regels worden gesteld op het aanplakken en reclame maken). Uit de intenties van de aanvrager blijkt niet dat het LED scherm louter als zog. "uithangbord" en zou dus ook als reclamebord kunnen aangewend worden. Alleen al om deze reden zou een de publiciteitsinrichting dan ook niet in aanmerking komen voor een vergunning.*

*Zelfs indien het gebruik van het scherm strikt herleid zou worden tot een zog. "uithangbord" (uitsluitend bedoeld tot individualisering van het bedrijf gevestigd op die locatie), is de aanvraag onverenigbaar met deze reglementering.*

*Uit het ontbreken van concrete specificaties voor uithangborden in het KB van 14 december 1959 waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken, kan bovendien niet worden afgeleid dat er hierbij geen restricties zouden gelden. Dit blijkt immers ontegensprekelijk uit het "Verslag aan de Koning" betreffende dit KB waarin ook wordt benadrukt dat "niet uit het oog mag worden verloren dat de grootte van het uithangbord in de regel bepaalde afmetingen niet overschrijdt, zodat aldus het goed uitzicht van de gebouwen en van hun omgeving niet wordt gestoord" (B.S., 4 januari 1960).*

*Rekening houdend onder meer de al te grote afmetingen van het scherm, de plaatsing van de constructie op de gevel, de oriëntering naar de autosnelweg en de bovenmatige helderheid en lichtsterkte van het scherm, heeft de aanvraag betrekking op een verboden publiciteitsmiddel.  
..."*

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij onder meer:

*"...*

*Geen schending KB van 14 december 1959 waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken*

*Het LED-scherf zal gebruikt worden als uithangbord, waarop de namen van de ondernemingen die zijn gevestigd in het bedrijfsgebouw zullen verschijnen. Het functioneert als identificatiemiddel voor deze ondernemingen en brengt aan het publiek ter kennis welke bedrijvigheid in het bedrijfsgebouw plaatsvindt.*

*Het uithangbord zal niet worden gebruikt om reclame te maken, door het direct of indirect promoten van de goederen, diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een gereguleerd beroep uitoefent.*

*Volgens artikel 6, 1° van dit KB zijn uithangborden van dit KB vrijgesteld.*

*Zelfs indien het LED-scherf moet worden beschouwd als visuele reclame of publiciteitsmiddel - wat niet het geval is - voldoet het aan het KB.*

*Het scherm zou dan vallen onder §2. Regelen toepasselijk in sommige bossen, langs waterlopen en langs sommige verkeerswegen, artikel 5 van voornoemd KB. Middels KB van 20 mei 1963 is de E19 als autosnelweg gekwalificeerd. Het LED-scherf valt binnen de regels en het toepassingsgebied van artikel 5:*

- 1 LED-scherf in het vlak van een zijgevel;*
  - de oppervlakte bedraagt minder dan 20m<sup>2</sup>;*
  - er worden geen lichtopeningen bedekt en het scherm wordt niet uitgesneden of afgesneden*
  - er wordt geen gebruik gemaakt van fosforescerende of andere procedés of producten die de natuurlijke intensiteit van de kleuren door lichtweerkaatsing versterken*
- Als voorwaarde wordt opgelegd dat een ruimte van ten minste 50cm breedte overblijft tussen de randen van het LED-scherf of de omlijsting ervan, en de grenzen van de vensters, van de deuren en van het vlak van de gevel, waarop ze worden aangebracht.*

*..."*

Het KB van 14 december 1959 bepaalt o.a. dat het in principe verboden is om enige vorm van publiciteit aan te brengen die herkenbaar is vanaf toeristische verkeerswegen (artikel 1). Artikel 2 bepaalt een uitzondering op dit verbod, onder strikte voorwaarden die in detail worden bepaald.

Deze normen volstaan op zichzelf om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is, zodat de ingeroepen bepalingen van het KB van 14 december 1959 te beschouwen zijn als 'direct werkende normen' in de zin van artikel 4.3.3 VCRO.

De tussenkomende partij betwist op zich niet dat de bepalingen van het KB van 14 december 1959 'direct werkende normen' zijn in de zin van artikel 4.3.3. VCRO.

In zover de verwerende partij in de bestreden beslissing de aanvraag zelf toetst aan de bepalingen van het KB van 14 december 1959 als direct werkende norm en, in tegenstelling tot het ongunstig advies van 6 juni 2014 van verzoekende partij, tot het besluit komt dat de aanvraag niet strijdig is met de bepalingen van voornoemd KB, miskent zij de bindende kracht van het ongunstig advies van verzoekende partij in zoverre het advies verwijst naar de strijdigheid met een direct werkende norm.

Maar er is meer. Uit de bepaling van artikel 4.3.3. eerste lid VCRO volgt "dat een vergunning principieel wordt geweigerd als uit de ingewonnen adviezen of uit het aanvraagdossier blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere sectoren dan de ruimtelijke ordening" en dat "[e]en principiële weigering [...] in gemotiveerde gevallen echter [kan] worden vermeden indien in de vergunning voorwaarden kunnen worden opgenomen die strekken tot een adequate afstemming van het aangevraagde op de sectorale vereisten" (Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 129).

In de bestreden beslissing worden volgende voorwaarden opgelegd:

- " ...
- *Op het scherm mogen uitsluitend de namen van de ondernemingen die in het gebouw gevestigd zijn, geprojecteerd worden.*
  - *Het scherm mag niet gebruikt worden voor het direct of indirect promoten van de goederen, diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een gereguleerd beroep uitoefent.*
  - *Een ruimte van ten minste 50cm breedte dient over te blijven tussen de randen van het LED-scherm of de omlijsting ervan, en de grenzen van de vensters, van de deuren en van het vlak van de gevel, waarop het scherm wordt aangebracht.*
- " ...

Luidens artikel 4.3.3. VCRO kunnen de opgelegde voorwaarden slechts betrekking hebben op een adequate afstemming van het aangevraagde op de sectorale vereisten, hetgeen naar het oordeel van de Raad niet het geval is. De voorwaarden zijn er immers niet op gericht om tegemoet te komen aan het ongunstig advies van verzoekende partij en de aanvraag in overeenstemming te brengen met de voorwaarden van het KB van 14 december 1959 onder meer wat betreft de afmetingen, de plaatsing op de gevel, de oriëntering naar de snelweg en de bovenmatige helderheid en lichtsterkte. Met de verzoekende partij kan vastgesteld dat de verwerende partij met de geformuleerde voorwaarden veeleer van oordeel is dat de aanvraag beschouwd kan worden als een uithangbord zodat het publiciteitsverbod uit het KB van 14 december 1959 niet van toepassing is, wat naar het oordeel van de Raad neerkomt op een eigen beoordeling door de verwerende partij van de strijdigheid met de direct werkende norm, waartoe zij niet bevoegd was gelet op het ongunstig advies van verzoekende partij dat bindend is in zoverre het de aanvraag kwalificeert als een verboden publiciteitsmiddel in strijd met het KB van 14 december 1959.

In de bestreden beslissing wordt weliswaar als uitdrukkelijke voorwaarde opgelegd dat op het scherm enkel de namen van de ondernemingen die in het gebouw gevestigd zijn mogen worden geprojecteerd, maar deze voorwaarde volstaat in de ogen van de Raad niet om de naleving van de ingeroepen direct werkende normen te garanderen. De verzoekende partij heeft in haar ongunstig advies immers gesteld dat, zelfs indien het LED-scherm uitsluitend bedoeld is tot individualisering van het bedrijf gevestigd op die locatie, de aanvraag nog steeds onverenigbaar is met het KB van 14 december 1959, rekening houdende met de al te grote afmetingen, de plaatsing in de zijgevel en oriëntatie op de E19 en de bovenmatige helderheid en lichtsterkte.

Het middel is gegrond.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij neemt een tweede middel uit de schending van “art. 4.3.4. VCRO en het veilig en vlot verkeer en de algemene beginselen van openbaar bestuur, meer bepaald de motiveringsplicht.”

Verzoekende partij stelt dat het haar plicht is het veilig en vlot verkeer te waarborgen. Zij verwijst naar het bestaan van internationale wetenschappelijke studies die aantonen dat LED-schermen bepaalde kenmerken kunnen bezitten die kunnen leiden tot een verhoogd risico op ongevallen.

Het aangevraagde LED-scherm wordt in die context ontoelaatbaar geacht gezien de problematische kenmerken van het LED-scherm, waaronder de grootte, het verlichte karakter en het vrij programmeerbaar karakter van het scherm.

De verzoekende partij wijst er op dat artikel 4.3.4. VCRO weliswaar geen verplichting inhoudt voor de vergunningverlenende overheid om de vergunning te weigeren wanneer een adviserende instantie stelt dat haar doelstellingen en zorgplichten in het gedrang komen, maar het artikel impliceert wel dat de toetsing van de vergunningverlenende overheid goed gemotiveerd moet worden, met name wanneer de bevoegde instantie negatief advies verleent.

In de bestreden beslissing werd de passage over de verkeersveiligheid zoals geschreven door de vergunningsaanvrager zelf overgenomen en bleven tal van gevaren voor de verkeersveiligheid onbesproken.

In de bestreden beslissing wordt ook verwezen naar andere publiciteitsborden in de omgeving. Vooreerst moet nagegaan of deze andere borden wel wettig werden opgericht en mag niet worden voorbijgegaan aan de bijzondere kenmerken van elk publiciteitsmiddel op zichzelf.

Ten slotte onderstreept de verzoekende partij dat recent een nieuw beleid werd opgezet rond LED-publiciteitsschermen.

2.

De tussenkomende partij betwist dat de aanvraag problematisch zou zijn vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid maar integendeel de verkeersveiligheid verbetert aangezien de boodschap in één oogopslag kan worden gepercipieerd in plaats van te moeten “turen”. Ter weerlegging van de standpunten van de verzoekende partij, verwijst de tussenkomende partij naar haar eigen technische nota en zet de tussenkomende partij uiteen dat het LED-scherm zich op 174 meter van de E19 en op 27.90 meter van de Blarenberglaan bevindt.

In de bestreden beslissing wordt op al de technische argumenten geantwoord.

Bovendien stelt artikel 4.3.4. VCRO dat de vergunning *kan* worden geweigerd. In casu werden voorwaarden in de bestreden beslissing opgelegd die naar oordeel van de tussenkomende partij waarborgen bieden in het kader van de verkeersveiligheid.

De specifieke elementen van het LED-scherm werden in het verslag van de PSA afgetoetst en de verwerende partij is op basis van dit advies tot de bestreden beslissing gekomen. Er ligt geen schending van de formele motiveringsplicht voor.

Het gegeven dat recent voor een nieuw beleid inzake LED-schermen werd gekozen, doet niet ter zake nu enkel rekening mag worden gehouden met de in de omgeving bestaande toestand, wat betekent dat rekening wordt gehouden met de actuele bestaande toestand.

#### *Beoordeling door de Raad*

Artikel 4.3.4. eerste lid VCRO luidt als volgt:

*“Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.*

Artikel 4.3.4 tweede lid VCRO omschrijft deze doelstellingen of zorgplichten als *“internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetkrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.”*

Uit de tekst van artikel 4.3.4. eerste lid VCRO volgt dat de verwerende partij over een discretionaire bevoegdheid beschikt en de vergunning *kan* weigeren indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

De Raad mag zijn beoordeling van de wenselijkheid van de aanvraag in het licht van de doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, niet in de plaats van die van de bevoegde overheid stellen. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is de Raad enkel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenende bestuursorgaan de hem wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het van de juiste feitelijke gegevens is uitgegaan, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

De verzoekende partij merkt op dat het tot haar bevoegdheid behoort om ten allen tijde het veilig en vlot verkeer te waarborgen en dat verkeersveiligheid een doelstelling en zorgplicht van haar beleidsveld is. In het ongunstig advies van 6 juni 2014 stelt de verzoekende partij:

*“Tenslotte stuit de aanvraag ook op fundamentele bezwaren vanuit mobiliteitsoogpunt. Door de kracht en de helderheid van de lichtbron en de dynamiek van de publiciteit zal het scherm (inzonderheid doch niet uitsluitend bij duisternis) immers dermate de aandacht trekken van de weggebruikers dat deze toestand onmiskenbaar een gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid.*

*Gezien uit diverse internationale wetenschappelijke studies blijkt dat vrij programmeerbare verlichte borden het risico op ongevallen verhogen, zoals in de omgeving van kruispunten, bochten, cruciale beslissingspunten, en andere complexe wegomgevingen waar verschillende weggebruikers met elkaar dienen te interageren, dienen deze borden geweerd te worden. De locatie waarop de aanvraag betrekking heeft, is gelegen nabij een autosnelweg.*

*Om al deze redenen (verboden publiciteitsmiddel in het kader van de reglementering aanplakken en reclame maken, strijdigheid met de Milieuvoorwaarden tot beheersing van lichthinder én bezwaren vanuit de verplichting om een veilig en vlot verkeer te verzekeren) beoordeelt de wegbeheerder deze stedenbouwkundige vergunningsaanvraag derhalve ongunstig.”*

Over het aspect verkeersveiligheid wordt in de bestreden beslissing het volgende gesteld:

*“Het LED-scherf zal de verkeersveiligheid, meer bepaald de verkeersveiligheid van de weggebruikers ter hoogte van de aanvraag niet in het gedrang brengen, zoals hieronder zal worden beargumenteerd.*

*Er worden voldoende maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat het LED-scherf geen verblindend of overbelichtend effect zal hebben. De verlichting van het LED-scherf gebeurt via de zijkant of achter het scherf, wat zorgt voor een gelijkmatige verlichting van het scherf, zonder bovenmatige helderheid/lichtsterkte. De LED-lampen kunnen ook uitgeschakeld/lokaal gedimd worden op basis van de inhoud die erop verschijnt. Het LED-scherf is uitgerust met een DIM-sturing, die automatisch geregeld word in functie van het omgevingslicht.*

*In de nabijheid van de aanvraag bevinden zich geen verkeerslichten. Er is voor de automobilisten in de omgeving geen aanleiding tot verwarring tussen het LED-scherf en verkeerslichten. De vormgeving van het LED-scherf is ook niet van die aard dat er een verkeersbord wordt voorgesteld of nagebootst. Het LED-scherf zal bij weggebruikers geen aanleiding geven tot verwarring.*

*Het LED-scherf is gericht naar de autosnelweg en zal zich hoofdzakelijk richten op de automobilisten op de autosnelweg.*

*De afstand tussen het LED-scherf en de autosnelweg zal ruim 85m meter zal bedragen. Gelet op deze afstand en gelet op de bovenstaande maatregelen kan er van overbelichting/verblinding geen sprake zijn.*

*Automobilisten op een snelweg rijden doorgaans voorbij aan de wettelijke snelheid en zullen het uithangbord slechts gedurende een korte periode het traject ter hoogte van de aanvraag waarnemen. Het LED-scherf zal hooguit functioneren als herkenningspunt/identificatiemiddel. Bovendien geeft de beroeper aan dat het niet de bedoeling is dat het LED-scherf zeer frequent verschillende bedrijfsnamen zal projecteren. Voor automobilisten op de E19 is er in die zin sprake van een bijna stilstaand beeld wanneer zij voorbijrijden. Gelet op hun korte verblijfsperiode op het traject ter hoogte van de aanvraag zullen zij doorgaans één bedrijfsnaam kunnen opmerken.”*

Er wordt niet betwist dat het aangevraagde LED-scherf zichtbaar zal zijn voor bestuurders op de E19. Zowel de verzoekende partij, in haar ongunstig advies, als de verwerende partij, in de beschrijving van de aanvraag en de motivering van de verkeersveiligheid, komen tot deze

vaststelling. De tussenkomenende partij beschouwt de zichtbaarheid vanaf de E19 zelfs als een troef voor het kantoorgebouw, en voerde in die zin publiciteit voor het project.

De Raad oordeelt dat de motivering in de bestreden beslissing in redelijkheid niet kan aangemerkt worden als afdoende en zorgvuldig. De verzoekende partij heeft de aanvraag immers ongunstig geadviseerd, gelet op het feit dat de kracht en de helderheid van de lichtbron en de dynamiek van de geprojecteerde boodschappen dermate de aandacht trekken van de weggebruikers dat deze toestand onmiskenbaar een gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid. Bovendien wordt er in het ongunstig advies van verzoekende partij op gewezen dat vrij programmeerbare verlichte borden het risico op ongevallen verhogen onder meer op complexe wegomgevingen waar verschillende weggebruikers met elkaar dienen te interageren, zoals een autosnelweg.

Wanneer de verwerende partij in de bestreden beslissing het gegeven dat het aangevraagde LED-scherm dermate de aandacht zal trekken van de weggebruikers dat dit een gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid, onbesproken laat en stelt dat er voldoende maatregelen worden getroffen om verblinding of overbelichting tegen te gaan, oordeelt de Raad dat een dergelijke motivering allerminst kan volstaan. Zelfs indien er geen sprake is van verblinding of overbelichting, blijkt hieruit nog niet waarom de verwerende partij meent te kunnen voorbij gaan aan de kritiek dat het aangevraagde LED-scherm dermate de aandacht zal trekken van de weggebruikers dat dit een gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid.

Gelet op het negatief advies van verzoekende partij diende de verwerende partij de bestreden beslissing des te zorgvuldiger te motiveren. De in de bestreden beslissing gehanteerde motieven kunnen in redelijkheid niet volstaan om voorbij te gaan aan het advies van de verzoekende partij en de bezwaren vanuit de optiek van de verkeersveiligheid.

Het middel is gegrond.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van NV IMMO BLARENBERG is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 9 oktober 2014, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het plaatsen van een led-reclamebord op een kantoorgevel op een perceel gelegen op een perceel te 2800 Mechelen, Blarenberglaan 4 met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie A, nummer 44B.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van 4 maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 275 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 8 november 2016 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Katrien WILLEMS

Pieter Jan VERVOORT