

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/0645 van 18 februari 2016  
in de zaak 1112/0280/A/7/0251

In zake:



bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Ludo OCKIER  
kantoor houdende te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 3  
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

*verzoekende partij*

*tegen:*


de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

*verwerende partij*



---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 12 december 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 29 september 2011.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van advocaat Ludo OCKIER namens de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente  van 17 mei 2011 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het plaatsen van een LCD-scherm.

Het betreft een perceel gelegen te   
en met kadastrale omschrijving .

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 30 april 2012, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

De eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges heeft het beroep onttrokken aan de eerste kamer en bij beschikking van 27 november 2015 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep vervolgens toegewezen aan de zevende kamer.

Teneinde de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen voor de anders samengestelde zetel zijn de debatten heropend en de partijen opgeroepen voor de openbare zitting van 21 januari 2016, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Andy VAN PACHTEBEKE die loco advocaat Ludo OCKIER verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel 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.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

### III. FEITEN

Op 1 maart 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het plaatsen van een LCD-scherm”*.

Het LCD-scherm zou worden geplaatst voor de gebouwen van [REDACTED]. De bruto afmetingen van het scherm zijn 328 x 200 cm, terwijl de afmeting van de display 280 x 160 cm bedraagt. De display heeft zodoende een oppervlakte van 6,56 m<sup>2</sup>.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 4 november 1977 vastgestelde gewestplan ‘Kortrijk’, gelegen in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO’s.

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

Er diende geen openbaar onderzoek te worden gehouden.

Het Agentschap Wegen en Verkeer, district Kortrijk brengt op 17 maart 2011 een gunstig advies uit onder de volgende voorwaarden:

“ ...

***Om de verkeersveiligheid niet in het gedrang te brengen moet elk beeld  
Tenminste 1 minuut ( 60 seconden ) stilstaan***

## **Bewegende beelden worden NIET toegestaan**

...

1. Volgens de omzendbrief BRA-619-382 605 en aanvullingen :

Het bord wordt aangebracht op één paal, op 3 meter achter de huidige grens van het openbaar domein.

Deze grens ligt op meter uit de as van de rijweg.

**De totale oppervlakte van de constructie, met inbegrip van de borden (éénzijdig), van één vestiging wordt beperkt tot 5 m<sup>2</sup>.** De totale hoogte van de constructie (bord inbegrepen) wordt beperkt tot 4 m. De afstand naar de perceelgrens tussen de private eigendommen moet minstens 1,5 maal de totale hoogte van de constructie bedragen.

Het bord en de dragende constructie mogen geen hinder betekenen voor de zichtbaarheid op het verkeer van de gewestweg t.h.v. de kruispunten en/of private uitritten.

2. Volgens artikel 80.2 van het verkeersreglement inzake de kleuren en de helderheid, de verkeersveiligheid en de zichtbaarheid is het verboden inrichtingen aan te brengen die de bestuurders verblinden of misleiden, die - geheel of gedeeltelijk - verkeerstekens voorstellen of nabootsen, die van op enige afstand met deze tekens verward kunnen worden of die op enige andere wijze de doelmatigheid van reglementaire tekens aantasten. Inrichtingen die zich op minder dan 7 meter boven de grond bevinden binnen een afstand van 75 meter van verkeerslichten, mogen geen lichtweergevende of reflecterende rode, groene of oranje tint hebben.

3. Lichtgevende en verlichte publiciteit mag om veiligheidsredenen de aandacht van de automobilisten 's nachts niet te veel afleiden. De cijfers en limietwaarden die in de meeste normen en reglementeringen voor de luminescentie van lichtgevende of verlichte publiciteit worden vermeld zijn dan ook grotendeels ingegeven om de lichtsignalisatie langs verkeerswegen niet te verstoren. VLAREM bepaalt dat, om lichthinder te voorkomen, lichtreclame in intensiteit de openbare verlichting niet mag overtreffen.

Vanaf een bepaald nachtelijk uur is het 'rendement' van verlichte publiciteit zeer klein gezien het beperkte aantal toeschouwers dat nog langskomt of voorbijrijdt. Een volledig doven van publiciteit na een bepaald uur (b.v. 24 u) is dan ook het aangewezen middel om de lichtvervuiling te beperken.

Om lichtvervuiling te bestrijden en uit veiligheidsoogpunt dient de luminescentie van lichtgevende en verlichte publiciteitsborden beperkt te worden tot volgende waarden :

Oppervlakte van het lichtgevend vlak	Maximale luminescentie
≤ 0,5 m <sup>2</sup>	500 cd/m <sup>2</sup>
> 0,5 m <sup>2</sup> en < 10 m <sup>2</sup>	400 cd/m <sup>2</sup>
≥ 10 m <sup>2</sup>	300 cd/m <sup>2</sup>

Bovenvermelde waarden gelden voor elke plaats op het voetpad of aan de rand van de weg op een hoogte van 1,60 m (d.w.z. voetpad aan dezelfde zijde van de weg als het publiciteitsbord of aan de overzijde van de weg) en voor elke plaats in een vensteropening van een woning.

De vermelde luminescentie waarden hebben betrekking op metingen uitgevoerd met een gekalibreerde luminescentiemeter, die nauwkeurig aan de ooggevoeligheidskromme is aangepast (norm CIE 698). Voor elke meting moet de openingshoek aangepast worden naargelang het te meten detail van het reclamebord.

*Indien een publiciteitsbord verlicht wordt met een gerichte lichtbron (projector, spot) dan moet deze lichtbron het publiciteitsbord beschijnen van boven naar onder; de lichtbron mag alleen het oppervlak van het publiciteitsbord verlichten, m.a.w. er mag geen rechtstreekse opwaartse, zijwaartse, achterwaartse of neerwaartse (onder het publiciteitsbord) uitstraling zijn door de lichtbron.*

*4. De vergunninghouder is zowel tegenover het Vlaamse Gewest als tegenover derden aansprakelijk voor alle schade die het gevolg is van het plaatsen, het gebrek aan onderhoud of het bestaan van de vergunde borden.*

*5. De geldigheidsduur van dit advies is beperkt tot twee jaar.*

*Als aan de bovengenoemde voorwaarden voldaan is, kan er aan de betrokkene een vergunning worden uitgereikt, wat betreft de administratie Wegen en Verkeer.*

*...*

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar diende geen advies uit te brengen.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 17 mei 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij en overweegt hierbij het volgende:

*“ ...*

#### ***Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening***

##### ***1.1. Beschrijving van het project zelf***

*De aanvraag betreft het plaatsen van een LCD-scherm. Het scherm wordt geplaatst tussen de verlichtingspaal en de gebouwen van de [REDACTED]. De bruto afmetingen van het scherm zijn 3.28m x 2.00m (6.56m<sup>2</sup>). Het scherm staat in de lijn van het bestaande gebouw en het centrum van het LCD-scherm bevindt zich op 13.6m uit de as van de weg.*

##### ***1.2. Beschrijving van de omgeving***

*De aanvraag is gelegen in de [REDACTED] wat een gewestweg is. De onmiddellijke omgeving bestaat uit een mix van woningen en handelszaken.*

##### ***1.3. Toetsing van het project met de omgeving***

*De aanvraag voldoet niet aan deze voorwaarden. De oppervlakte van de constructie, met inbegrip van de borden van een vestiging dient beperkt te worden tot 5m<sup>2</sup>, de aanvraag heeft een oppervlakte van 6.56m<sup>2</sup>*

*Binnenkort wordt gestart met een beeldkwaliteitsplan voor de [REDACTED] waarbij onder meer de nadruk zal gelegd worden op de reclamepanelen. Het lijkt dan ook aan te bevelen om de resultaten van het beeldkwaliteitsplan af te wachten.*

##### ***1.4. Beoordeling van de bezwaren***

*Niet van toepassing*

##### ***1.5. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening***

*Gelet op gunstig advies van Agentschap Wegen en Verkeer van 17-03-2011, waarbij bijzondere voorwaarden worden opgelegd, waaraan dit ontwerp niet voldoet; De maximale oppervlakte dient beperkt te worden tot 5 m<sup>2</sup>, de totale hoogte van de constructie mag maximum 4 m bedragen. Hieruit wordt besloten dat niet voldaan wordt aan de voorwaarden gesteld in het bindend advies van AWW, waardoor hun advies als ongunstig dient gelezen te worden.*

*...”*

Tegen deze beslissing tekent advocaat Ludo OCKIER, namens de verzoekende partij, op 20 juni 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 17 augustus 2011 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij om het beroep ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De hoorzitting vindt plaats op 23 augustus 2011.

Op 5 september 2011 verzoekt de verwerende partij het Agentschap Wegen en Verkeer om een heroverweging van haar advies van 17 maart 2011. Zij stelt hierbij:

“ ...

*De deputatie is principieel bereid een oplossing te zoeken en vraagt u een heroverweging van uw advies. De deputatie is van oordeel dat een beperking tot een maximale hoogte van 4 m in de gegeven omstandigheden niet aangewezen is uit veiligheidsredenen.*

*Omdat de deputatie gebonden is aan decretale vervaltermijnen om te beslissen, durven wij u vragen advies te willen geven voor 20 september 2011.*

...”

Met een e-mail van 22 september 2011 deelt het Agentschap Wegen en Verkeer mee dat het advies van 17 maart 2011 wordt behouden.

De verwerende partij beslist op 29 september 2011 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren en overweegt hierbij het volgende:

“ ...

#### **4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

*De aanvraag is volgens het gewestplan Kortrijk (KB 04.11.1977) gelegen in een zone voor ambachtelijke bedrijven en kmo's.*

*Het advies van agentschap Wegen en Verkeer d.d. 17.03.2011 is gunstig mits enkele opgelegde voorwaarden, zoals het beperken van de oppervlakte tot 5m<sup>2</sup> en de totale hoogte tot 4m alsook het verbieden van bewegende beelden. Volgens het ontwerp is het scherm 6,65m<sup>2</sup> groot en is 4,83m hoog. In de toelichtende nota alsook in het beroepsschrift wordt uitdrukkelijk vermeld dat de beelden enkele seconden stilstaan, enkel aan deze voorwaarde is voldaan. Aangezien het gevraagde ontwerp niet voldoet aan alle opgelegde voorwaarden van AWV dient - net zoals de gemeente Kuurne beoordeelt - het advies van AWV gelezen als ongunstig.*

...

*Na de hoorzitting verzocht de deputatie Afdeling Wegen en Verkeer met een schrijven van 5 september 2011 het advies gedeeltelijk herzien en een afwijking te willen toestaan op de maximale hoogte van 4 m omwille van veiligheidsredenen.*

*Met een mail dd. 22 september 2011 antwoordde Afdeling Wegen en Verkeer dat het initiële advies behouden blijft.*

*Overeenkomstig artikel 7.5.9 van de Vlaamse Codex gaat het om een bindend advies zodat moet worden besloten dat er een legaliteitsbelemmering ontstaat om de vergunning te kunnen verlenen.*

#### **4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*De deputatie acht een beperkte afwijking van de maximale hoogte van 4 m verdedigbaar omwille van veiligheidsredenen.*

*Een opportuiniteitsbeoordeling is echter irrelevant gelet op de legaliteitsbelemmering.*

#### **4D CONCLUSIE**

*Het ontwerp voldoet niet aan de voorwaarden van de Afdeling Wegen en Verkeer. Een vraag van de deputatie tot heroverweging van het advies werd afgewezen. Overeenkomstig artikel 7.5.9 van de Vlaamse Codex gaat het om een bindend advies zodat moet worden besloten dat er een legaliteitsbelemmering ontstaat om de vergunning te kunnen verlenen, nu het ontwerp strijdt met de voorwaarden van voormeld advies.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

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

##### **A. Eerste middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 7.5.9 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van individuele bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht, van artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de fundamentele Vrijheden (hierna EVRM) en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Met betrekking tot artikel 7.5.9 VCRO stelt de verzoekende partij vooreerst het volgende:

*“ ...*

*2.*

*In het licht van de formele en materiële motiveringsplicht, wordt vereist dat de verwerende partij bij het nemen van haar beslissing in eerste instantie nagaat of er toepassing dient te worden gemaakt van bovenvermeld artikel en of zij aldus gebonden is door het geformuleerde advies, waarna zij in positief geval gehouden is dit advies op accurate en gemotiveerde wijze te ontmoeten.*

*Artikel 7.5.9 VCRO brengt aldus met zich mee dat, voor zover van dit artikel toepassing dient te worden gemaakt, zowel de feitelijke als de juridische determinerende overwegingen in de beroepsbeslissing dienen te worden opgenomen, zodat op basis van deze beslissing kan worden nagegaan of de Deputatie haar beslissing daadwerkelijk en op oordeelkundige wijze heeft beoordeeld met inachtneming van deze tijdelijke regeling bindende advisering voor de wegbeheerder.*

3.

*Verzoekende partij dient daarbij vast te stellen dat de verwerende partij in haar bestreden beslissing kennelijk zonder meer en bovendien uitsluitend in algemene bewoordingen verwijst naar artikel 7.5.9 VCRO, dat stelt dat er sprake is van een bindend advies, waaruit men zonder meer meent te moeten afleiden dat er een legaliteitsbelemmering bestaat om de vergunning te kunnen verlenen.*

*...*

Volgens de verzoekende partij stelt de verwerende partij zich op geen enkel ogenblik de vraag of het bindend advies, waarvan sprake in artikel 7.5.9 VCRO, ook doorwerkt in het kader van een hoger beroep; dit maakt volgens haar een schending uit van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij wijst er op dat artikel 7.5.9 VCRO geen melding maakt van de deputatie, en dat het begrip vergunningverlenend bestuursorgaan begrepen moet worden als de in het artikel vermelde “verleners van vergunningen in eerste aanleg”. De verzoekende partij maakt een vergelijking met het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar uit artikel 4.7.16, §2, derde lid VCRO, dat in het kader van een hoger beroep geen bindende kracht meer zou hebben op grond van de devolutive werking van het hoger beroep.

Bijkomend voert de verzoekende partij aan dat de interpretatie van artikel 7.5.9 VCRO waarbij het advies zowel in eerste aanleg als in graad van beroep wordt beschouwd als bindend, met zich meebrengt dat elke vorm van beroep wordt uitgehold, hetgeen volgens haar een schending uitmaakt van artikel 6 EVRM.

Daarnaast betoogt de verzoekende partij dat de verwerende partij nagelaten heeft de vergunning af te leveren in overeenstemming met het door het Agentschap Wegen en Verkeer uitgebrachte advies. Het is volgens de verzoekende partij immers niet correct om een voorwaardelijk gunstig advies te interpreteren als ongunstig. Dit zou met zich meebrengen dat geen enkele stedenbouwkundige vergunning nog onder voorwaarden zou kunnen worden verleend.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

*...*

*Verzoekende partij is van oordeel dat de term “vergunningverlenend bestuursorgaan” enkel slaat op de vergunningverleners in eerste aanleg.*

*Verwerende partij is met die interpretatie van artikel 7.5.9 niet eens.*

*Er is geen enkel reden om aan te nemen dat de decreetgever onder de term “vergunningverlenend bestuursorgaan” enkel de vergunningverlener in eerste aanleg had willen aanduiden. In de spraakgebruikelijke betekenis van het woord moet onder “vergunningverlenend bestuursorgaan” zowel die van eerste aanleg als van tweede aanleg worden begrepen.*

*Verzoekende partij vergist zich dan ook volledig wanneer zij meent dat het begrip “vergunningverlenend bestuursorgaan” verwijst naar het cbs en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in het eerste lid van het artikel.*

*De enige verklaring waarom in het eerste lid naar het cbs of gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt verwezen, ligt in het feit om het juiste tijdstip van indiening van de aanvraag te bepalen. Met andere woorden, aanvragen ingediend bij het*

*cbs en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar vóór 31/12/2013 zijn onderworpen aan een bindend advies van de wegbeheerder. Het is duidelijk dat een aanvraag enkel in eerste aanleg kan worden ingediend.*

*De verwijzing naar het bindend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar voor niet-ontvoogde gemeenten is louter uit de lucht gegrepen. Er is geen enkel reden om aan te nemen dat hier sprake is van enig parallellisme met artikel 7.5.9. VCRO.*

*Stellen dat het bindend karakter van het advies in graad van beroep strijdig zou zijn met artikel 6 EVRM is niet pertinent. Het EVRM heeft enkel betrekking op jurisdictionele procedures en niet op zuivere administratieve procedures, zoals in het kader van een georganiseerd administratief beroep over een vergunningsaanvraag. (RvS, 27 september 2007, nr. 175.117; 8 februari 2010, nr. 200.606) Het hoeft geen betoog dat de beslissing van verwerende partij een administratieve beslissing is en geen jurisdictionele.*

*Verzoekende partij meent dat verwerende partij op een gemotiveerde en zorgvuldige wijze over het al dan niet bindend karakter van het advies in overweging diende te nemen.*

*Verwerende partij is het hiermee niet eens. De uitdrukkelijke motiveringswet legt op geen enkele wijze een dergelijke bijkomende bijzondere motivering op. Overigens blijkt uit de tekst van artikel 7.5.9 VCRO dat het advies van de wegbeheerder, in casu AWV, een bindend karakter heeft.*

*In dat opzicht heeft uw Raad reeds gewezen dat “Wanneer de overheid op grond van een gebonden bevoegdheid niet anders kan dan de vergunning weigeren, dan volstaat in beginsel, om te voldoen aan de formele motiveringsverplichting, een summiere overweging waarbij wordt verwezen naar het bindend ongunstig advies, op voorwaarde althans dat het advies gekend is door de bestuurde of gevoegd wordt bij de weigeringsbeslissing. Is dit niet het geval dan worden de motieven die tot de weigering van de stedenbouwkundige vergunning hebben geleid niet op afdoende wijze geëxpliciteerd in de bestreden beslissing en wordt de formele motiveringswet geschonden.” (RVVb, 7 december 2011, nr. A/2011/0190)*

*Aangezien verzoekende partij heel duidelijk het advies van AWV kende, en dus ook de draagwijdte ervan, en bovendien in de bestreden beslissing duidelijk het advies van AWV werd besproken, kan men verwerende partij niet verwijten de bestreden beslissing niet afdoende te hebben gemotiveerd.*

*Het feit dat AWV een gunstig advies verleende, neemt niet weg dat de opgelegde voorwaarden niet in overeenstemming waren met het ingediend plan. (de hoogte en oppervlakte warens strijdig met de opgelegde voorwaarden) In die omstandigheden heeft verwerende partij terecht geoordeeld dat het advies van AWV als ongunstig moet worden aanzien.*

*...*

3.

In haar wederantwoordnota benadrukt de verzoekende partij nog dat het tweede lid van artikel 7.5.9 VCRO teruggrijpt naar het eerste lid en de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip vergunningverlenend bestuursorgaan aldus niet aan de orde is.



De verzoekende partij is de mening toegedaan dat indien men werkelijk voor ogen had om het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer bindend te maken in graad van beroep, men minstens in een uitsluiting diende te voorzien van een beroepsprocedure “voor dergelijke gevallen”.

Vervolgens wijst de verzoekende partij erop dat het arrest van de Raad waarnaar de verwerende partij in haar antwoordnota verwijst, handelt over een ongunstig advies, en niet over een voorwaardelijk gunstig advies, zoals in casu.

De verzoekende partij beweert dat de verwerende partij minstens had moeten “expliciteren” waarom zij van mening is dat het voorwaardelijk gunstig advies als ongunstig wordt aangemerkt. Zij wijst erop dat het opleggen van voorwaarden net als doel heeft “om bepaalde aanvraagdossiers bij te sturen waar nodig, zonder dat de plannen volledig dienen hertekend en aangepast te worden en een nieuwe aanvraagprocedure dient doorlopen te worden”. Tot slot overweegt de verzoekende partij nog het volgende:

“ ...

3.3.

*Indien men expliciet vasthoudt aan de visie dat de bindende kracht van het advies van AWV doorwerkt in graad van beroep, voor zover het negatief is of voorwaarden oplegt, dan kon men als vergunningverlener niet autonoom beslissen om het gunstig advies met voorwaarden, zonder meer naast zich neer te leggen, zijnde als ongunstig te beschouwen.*

*Men diende in dat geval een vergunning af te leveren met de door AWV vooropgestelde voorwaarden.*

*Men zou er immers mogen van uitgaan dat AWV bij de beoordeling van het dossier de verschillende elementen eigen aan de aanvraag ten gronde heeft bestudeerd en dat zij bij een zogenaamde te grote afwijking van de vooropgestelde vereisten een negatief advies zou hebben geformuleerd.*

*AWV formuleerde evenwel een gunstig advies met voorwaarden.*

*Het is bovendien perfect mogelijk om bij dergelijke stedenbouwkundige vergunningsaanvragen, de welke beperkt zijn in omvang en impact op de omgeving, voorwaarden op te leggen die de hoogte en de oppervlakte bijsturen.*

...”

*Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 7.5.9 VCRO bepaalt:

*“Vergunningsaanvragen die bij het college van burgemeester en schepenen of, in de bijzondere procedure, bij de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zijn betekend vóór 31 december 2013, worden in afwijking van artikel 4.3.3 en 4.3.4, onderworpen aan een bindende advisering door de wegbeheerder, in zoverre de aanvraag betrekking heeft op percelen die gelegen zijn:*

- 1° op minder dan dertig meter van het domein van autosnelwegen;*
- 2° op minder dan dertig meter van het domein van hoofdwegen of primaire wegen categorie I volgens het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen;*

3° langs gewest- of provinciewegen.

*Het bindend advies, vermeld in het eerste lid, verbindt het vergunningverlenende bestuursorgaan in zoverre het negatief is of voorwaarden oplegt.”*

De verzoekende partij houdt voor dat het advies niet bindend was voor de verwerende partij omdat de verwerende partij niet beschouwd kan worden als ‘het vergunningverlenende bestuursorgaan’.

2.

In het antwoord van minister [REDACTED] op een schriftelijke vraag nr. 477 van 22 juni 2010 (Vr. en Antw. VI.R. 2009-2010, 22 juni 2010 (Vr. nr. 477 [REDACTED])) werd artikel 7.5.9 VCRO als volgt toegelicht:

*“Het vergunningverlenend bestuursorgaan waarvan sprake in artikel 7.5.9, tweede lid staat dus voor elk bestuursorgaan dat op grond van de VCRO beslissingsbevoegdheid heeft over de afgifte van de vergunning. In de reguliere procedure is dat in eerste aanleg het college van burgemeester en schepenen, in beroep de deputatie. In de bijzondere procedure, waarin maar één administratieve aanleg geldt, is dat, naargelang het geval, de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.”*

Het advies van de wegbeheerder, zijnde het Agentschap Wegen en Verkeer, werkt aldus ontegensprekelijk door in de administratieve beroepsprocedure. De verwerende partij kan bijgevolg niet verweten worden het zorgvuldigheidsbeginsel te hebben geschonden door het bindend karakter van het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer niet in vraag te stellen. De tekst van artikel 7.5.9 VCRO laat er geen twijfel over bestaan.

In zoverre de verzoekende partij een parallel probeert te trekken met artikel 4.7.16, §2, derde lid VCRO, stelt de Raad vast dat in dit artikel niet wordt bepaald dat het advies bindend is voor de vergunningverlenende bestuursorganen, maar enkel het college van burgemeester en schepenen verbindt.

De verwerende partij heeft artikel 7.5.9 VCRO met betrekking tot de doorwerking van het bindend karakter in de administratieve beroepsprocedure op een correcte manier toegepast. De verzoekende partij roept overigens vergeefs een mogelijke schending in van het recht op een eerlijk proces, zoals omschreven in artikel 6 EVRM, dat enkel van toepassing is in jurisdictionele procedures, terwijl de verwerende partij in casu als orgaan van actief bestuur oordeelt binnen het kader van een administratieve beroepsprocedure.

3.

Vervolgens betoogt de verzoekende partij dat het niet correct is om een voorwaardelijk gunstig advies te interpreteren als ongunstig, minstens had de verwerende partij volgens haar moeten motiveren waarom zij de voorwaarden van de wegbeheerder niet wenste over te nemen.

De Raad stelt vast dat artikel 7.5.9 VCRO bepaalt dat het advies bindend is *“in zoverre het negatief is of voorwaarden oplegt”*. Wanneer het advies van de wegbeheerder voorwaarden oplegt, betekent dit dat het vergunningverlenende bestuursorgaan deze voorwaarden mutatis mutandis zal moeten opleggen indien het de vergunning wenst te verlenen.

De verwerende partij kan de vergunning evenwel ook weigeren, vermits zij als orgaan van actief bestuur binnen het bestaande legaliteitskader op discretionaire wijze de vergunningsaanvraag

beoordeelt onder meer op het vlak van de goede ruimtelijke ordening. Zij kan ook vaststellen dat de aanvraag zoals zij werd ingediend, niet beantwoordt aan de gestelde voorwaarden in het advies van de wegbeheerder, en aldus een legaliteitsbelemmering vaststellen.

Overeenkomstig artikel 4.3.1 §1, tweede lid VCRO kan het vergunningverlenend bestuursorgaan een vergunning, die het onverenigbaar acht met de goede ruimtelijke ordening, toch afleveren wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden

Ook artikel 4.2.19, §1 VCRO schrijft voor dat het vergunningverlenend bestuursorgaan voorwaarden kan verbinden aan een vergunning.

De Raad kan enkel vaststellen dat artikel 4.2.19, §1 VCRO noch artikel 4.3.3, eerste lid, in fine VCRO een verplichting inhoudt tot het opleggen van voorwaarden.

Als uitzonderingsregeling moet artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO restrictief worden geïnterpreteerd en toegepast. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting van het ontwerp van aanpassings- en aanvullingsdecreet. De mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden wordt hierin bestempeld als een uitzonderingsregeling : *“(...)uitzonderlijk toch een vergunning (kan) worden verleend indien de regelmatigheid of de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd door middel van het opleggen van een voorwaarde (...)”* (Vlaams Parlement, Parlementaire . Stukken, 2008-09, 2011/1, 128). Dit geldt mutatis mutandis ook voor artikel 4.2.19, §1 VCRO.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij tijdens het verloop van de administratieve beroepsprocedure op geen enkel ogenblik aangeboden of gesuggereerd heeft om haar aanvraag in overeenstemming te brengen met het verleende advies

De beslissing om al dan niet voorwaarden op te leggen teneinde een aanvraag, die zoals zij is ingediend niet vergunbaar is, toch in overeenstemming te brengen met het bindend advies en/of de goede ruimtelijke ordening, behoort tot het wezen van de discretionaire bevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan.

De motiveringsplicht van de verwerende partij gaat niet zover dat zij zich dient te verantwoorden waarom zij een vergunningsaanvraag, die niet beantwoordt aan de voorwaarden van het bindend advies van het Agentschap Wegen en Verkeer, toch niet vergunt door het opleggen van voorwaarden. Nu de verzoekende partij zelf nooit haar akkoord over deze voorwaarden heeft verleend noch heeft aangeboden haar aanvraag hieromtrent aan te passen, diende de verwerende partij niet te verantwoorden waarom zij geen bijkomende voorwaarden oplegt om de vergunning alsnog in overeenstemming te brengen met het bindend advies en kon zij volstaan met de vaststelling dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van het bindend advies.

Het middel is ongegrond.

#### **A. Tweede middel**

##### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht

en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stelt dat de Ministeriële Omzendbrief BRA-619-382 605 van 10 juni 1965 geen melding maakt van een bepaalde toegelaten totale oppervlakte van een constructie, zodat niet duidelijk is waarop men zich heeft gebaseerd bij het opstellen van het advies. Verder is zij van oordeel dat de omzendbrief dermate verouderd is dat deze niet meer accuraat is voor de huidige technologische maatschappij.

2.

De verwerende partij stelt dat het middel niet ontvankelijk is vermits het zich richt tegen het advies en niet tegen de bestreden beslissing.

De verwerende partij antwoordt dat het opgeworpen middel niet relevant is, nu zij als vergunningverlenend bestuursorgaan gebonden is door het advies waaraan de aanvraag niet beantwoordt. Dit geldt des te meer nu zij van oordeel was dat een beperkte afwijking op het advies wel verdedigbaar was, reden waarom zij het Agentschap Wegen en Verkeer (vergeefs) gevraagd had haar standpunt te herzien.

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota nog dat het advies niet bindend is en gebaseerd is op een onduidelijke en verouderde reglementering.

#### *Beoordeling door de Raad*

De Raad stelt vooreerst vast dat het middel, zoals geformuleerd door de verzoekende partij, erop neerkomt dat de verwerende partij zich niet in alle redelijkheid mocht baseren op een verouderd en onzorgvuldig geformuleerd advies. Los van de vaststelling dat de verzoekende partij de mogelijke onwettigheid van het advies niet expliciet inroept, dient opgemerkt te worden dat de exceptie van onwettigheid ex artikel 159 van de Grondwet enkel geldt voor de met rechtspraak belaste organen, en niet voor de organen van het actief bestuur. Zoals in het eerste middel reeds is uiteengezet, is het vergunningverlenend bestuursorgaan gebonden door het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer. Aan de verwerende partij kan overigens niet verweten worden dat zij onzorgvuldig te werk is gegaan bij de beoordeling van de aanvraag, nu blijkt dat zij inspanningen gedaan heeft om tegemoet te komen aan de verzoekende partij door een heroverweging te vragen aan het Agentschap Wegen en Verkeer van haar oorspronkelijk advies.

Ten overvloede en voor zover het middel dient begrepen te worden als een rechtstreekse wettigheidskritiek aangevoerd voor de Raad op het bindend advies van de wegbeheerder, dient vastgesteld dat de verzoekende partij de onwettigheid van het advies niet aantoonst. In de mate de verzoekende partij meent dat de omzendbrief verouderd is, komt dit neer op loutere opportuniteitskritiek. Bovendien blijkt dat de verwijzing naar de omzendbrief slechts een beperkt onderdeel van het advies uitmaakt, waarbij de wegbeheerder onder meer ook verwijst naar diverse veiligheidsaspecten, waarvan de verzoekende partij noch de onwettigheid noch het kennelijk onredelijk karakter aantoonst. De aldus geformuleerde kritiek, inbegrepen deze met betrekking tot de toepassing van artikel 80.2 van het verkeersreglement, vormt in deze omstandigheden kritiek op overtollige motieven die de wettigheid van het advies van de wegbeheerder niet aantast.

Het middel is ongegrond.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het beroep is ontvankelijk doch 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 zitting op 18 februari 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zevende kamer, samengesteld uit:

Marc VAN ASCH,      voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Bram CARDOEN,      toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Bram CARDOEN

Marc VAN ASCH