

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 13 juni 2017 met nummer RvVb/A/1617/0944
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0621/A/0608

Verzoekende partij	de nv JCDECAUX BILLBOARD BELGIUM vertegenwoordigd door advocaat Kris LUYCKX met woonplaatskeuze op het kantoor te 2000 Antwerpen, Amerikalei 122
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 12 juni 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 23 april 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 15 januari 2015 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het plaatsen van een van binnenuit verlicht publiciteitspaneel van zeventien m² op het perceel gelegen te 9050 Gentbrugge, Brusselsesteenweg 533 met als kadastrale omschrijving afdeling 22, sectie B, nummer 204/V11.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 7 februari 2017.

De verzoekende en verwerende partij verschijnen schriftelijk.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 21 november 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het plaatsen van

een van binnenuit verlicht publiciteitspaneel van zeventien m² met loopbrug op de zijgevel op een perceel gelegen te 9050 Gent, Brusselsesteenweg 533.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', vastgesteld met een koninklijk besluit van 14 september 1977, in woongebied.

Over de aanvraag wordt er geen openbaar onderzoek gehouden.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 12 december 2014 gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 7 januari 2015 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent weigert op 15 januari 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 12 februari 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 26 maart 2015 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 14 april 2015 beslist de verwerende partij op 23 april 2015 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert:

“ ...

Externe adviezen

Het agentschap Wegen en Verkeer, district Gent, verleende op 12 december 2014 een gunstig advies voor wat de inplanting betreft t.o.v. de rooi- en bouwlijn langs de Brusselsesteenweg (N9).

(...)

De goede ruimtelijke ordening

Er kan niet voorbijgegaan worden aan de behoefte die bestaat aan uithangborden en/of reclamepanelen. Het is eigen aan deze elementen dat zij streven naar een hoge graad van zichtbaarheid. Toch moet het realiseren van deze behoefte zo gebeuren dat zij zich op kwalitatieve wijze inpast in het straatbeeld, zonder hierbij het ruimtelijk functioneren van het betrokken perceel, pand, omgeving, ..., nadelig te beïnvloeden.

Reclamepanelen kunnen in principe aanvaard worden tegen blinde gevels, mits zij aan een aantal voorwaarden voldoen: er mag geen overdaad aan reclamevoering zijn, zowel naar aantal als grootschaligheid van de panelen, de verkeersveiligheid mag niet in gevaar komen, het uitzicht van en naar monumenten mag niet geschaad worden, Een voorwaarde is ook dat de reclamepanelen op een 'redelijke' hoogte moeten hangen, bij voorkeur ter hoogte van de 1^e of 2^e verdieping van een gebouw, en boven ofwel een onbebouwd perceel, ofwel een laag bijgebouw zoals bv. een garage.

In onderhavig geval wordt het reclamepaneel t.h.v. de 5^e verdieping (= zesde bovengrondse bouwlaag) van een appartementsgebouw gehangen, boven een rijwoning (nr. 511) van 3 bouwlagen met zadeldak. Tevens wordt boven het zadeldak van deze aanpalende woning

ook nog eens loopbrug geplaatst. Visueel zal de constructie het straatbeeld schade toebrengen, de omvang van de aanpalende rijwoningen wordt erdoor gebanaliseerd.

Het dossier bevat een schriftelijke overeenkomst met de eigenaars van het betrokken appartementsgebouw, maar niet met de eigenaar(s) van de woning nr. 511 waarboven de constructie komt te hangen, en wiens akkoord noodzakelijk is om de eventuele vergunning te kunnen uitvoeren.

De constructie zal voor de omwonenden niet enkel hinderlijk zijn door de verlichting ervan, maar ook en vooral zal het vervangen van de reclameboodschap – hetgeen normalerwijze vrij regelmatig gebeurt – op dergelijke hoogte telkenmale de privacy van de onmiddellijk aanpalenden schenden, o.a. omdat de constructie boven de dakvlakramen van een zadeldak komt te hangen.

*De aanvraag is om bovenvermelde redenen in strijd met de goede ruimtelijke ordening.
...”*

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging - EXCEPTIE

1.

De verwerende partij werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid op. Zij voert aan dat de verzoekende partij nalaat alle weigeringsmotieven te betwisten, zodat de middelen niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

2.

Of de verzoekende partij wel alle weigeringsmotieven betwist, wordt bij het onderzoek van de middelen behandeld.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE EN TWEEDE MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.1.

De verzoekende partij leidt een eerste middel af “uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel”.

De verzoekende partij stelt:

“ ...

1.

Lokale besturen die een aanvraag krijgen voor de plaatsing van ‘publiciteitsinrichtingen’ langs gewest- of autosnelwegen, zijn altijd verplicht om het Agentschap Wegen en Verkeer om advies te vragen.

Het Agentschap Wegen en Verkeer zal niet enkel nagaan of de aangevraagde reclame niet in strijd is met de ‘direct geldende wettelijke normen’.

Bij het opstellen van zijn advies houdt het Agentschap Wegen en Verkeer ook rekening met de verkeersveiligheid.

Het gaat onder meer na of de aangevraagde reclame niet te dominant of te afleidend zou zijn voor de weggebruiker.

In casu is de stedenbouwkundige aanvraag van verzoekster door het Agentschap Wegen en Verkeer ook getoetst geworden aan de situatie ter plaatse.

Hierop volgend heeft het Agentschap Wegen en Verkeer een gunstig advies verleend en m.a.w. geoordeeld dat het reclamepaneel van verzoekster voldoet aan alle normen en geenszins zorgt voor te veel afleiding.

Desalniettemin heeft de bestendige deputatie, net als de stad Gent, gemeend dit gunstig advies, afkomstig van de specialist ter zake, zonder meer naast zich neer te mogen leggen. Verzoekster stelt zich dan ook terdege vragen bij het nut van de verplichte adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer.

De reden waarom de bestendige deputatie van oordeel is het gunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer zonder meer naast zich neer te kunnen leggen, wordt geenszins gemotiveerd.

Integendeel, de bestendige deputatie beperkt er zich toe de aanvraag van verzoekster te weigeren omwille van het feit dat het paneel niet zou worden aangebracht op “een redelijke hoogte”.

De bestendige deputatie baseert haar weigering m.a.w. op een eigen gecreëerde voorwaarde die op geen enkele rechtsgrond of regelgevende bepaling is gebaseerd.

2.

Vervolgens weigert de bestendige deputatie om een stedenbouwkundige vergunning af te leveren omwille van het feit dat geen overeenkomst zou voorliggen met de eigenaar van de zadeldakwoning waarboven het paneel zou komen te hangen.

De bestendige deputatie verplicht verzoekster hierbij om een volledig nieuwe aanvraag samen te stellen en in te dienen, eerder dan verzoekster de mogelijkheid te bieden om dit ontbrekend stuk aan het dossier ‘te voegen’.

Het aanvraagdossier van verzoekster was nochtans onmiddellijk na het indienen van het beroep bij de bestendige deputatie ontvankelijk en volledig bevonden door de bestendige deputatie.

...

1.2.

Een tweede middel wordt uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel genomen:

“...

*Er is sprake van een schending van het **rechtszekerheidsbeginsel**, indien “een uit de rechtsstaat voortvloeiend beginsel dat het recht voorzienbaar en toegankelijk dient te zijn zodat de rechtssubjecten in staat zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen op voorhand in te schatten.”*

Precies omwille van het feit dat de bestendige deputatie haar weigering heeft gebaseerd op een voorwaarde (lees : redelijke hoogte) dewelke op geen enkele wijze wettelijk is

verankerd, dient te worden gesteld dat in casu onmiskenbaar het rechtszekerheidsbeginsel werd geschonden.

Immers voldoet de aanvraag van verzoekster wel degelijk aan alle wettelijke en reglementaire bepalingen én ligt bovendien een gunstig advies voor van het AWW.

...

2.1.

De verwerende partij antwoordt op het eerste middel:

“ ...

Verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing op ongemotiveerde wijze en in weerwil van een gunstig advies van het agentschap Wegen en Verkeer de aanvraag weigert.

Verzoekende partij leest de bestreden beslissing op zeer selectieve wijze.

De volledige motivering leest als volgt:

(...)

De deputatie aanvaard principeel dat reclamepanelen in het straatbeeld kunnen passen, mits dit op kwalitatieve wijze gebeurt. In casu oordeelt de deputatie echter dat het aangevraagde reclamepaneel door diens grootte en plaatsing geen kwalitatieve inpassing inhoudt.

Vooreerst kan opgemerkt worden dat verzoekende partij geen enkele argumentatie voorziet omtrent het essentieel weigeringsmotief dat door de hoge plaatsing en het voorzien van een loopbrug, het aangevraagde visuele schade toebrengt aan het straatbeeld en door de omvang van het reclamepaneel de aanpalende rijwoningen gebanaliseerd, i.e. totaal overheerst, worden.

Evenmin wordt het weigeringsmotief dat het gebruik van de loopbrug een onaanvaardbare inbreuk op de privacy van aangelanden inhoudt, ontmoet in het verzoekschrift.

Aangezien het verzoekschrift geheel zwijgt over beide essentiële weigeringsmotieven moet meteen tot de onontvankelijkheid wegens doelloosheid worden beslist, nu zelfs in de hypothese dat alle middelen van verzoekende partij worden aangenomen, er nog draagkrachtige weigeringsmotieven over blijven.

Ondergeschikt: verzoekende partij lijkt te willen beweren dat het Agentschap Wegen en Verkeer de vergunningsverlenende overheid is. Immers, nu het Agentschap een gunstig advies verleende, ziet verzoekende partij niet in hoe de vergunning nog kan geweigerd worden.

Vanzelfsprekend geeft het Agentschap haar gespecialiseerde advies over slechts een deelaspect van de beoordeling van de aanvraag, namelijk een beoordeling vanuit, en enkel in het kader van, het standpunt van het gebruik van de wegen, het verkeer en de verkeersveiligheid.

Op grond van de VCRO is de deputatie het exclusief bevoegde overheidsorgaan dat over de inhoud en wettigheid van aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning in graad van administratief beroep dient te oordelen.

In casu maakt de deputatie een redelijke beoordeling, en geeft zij de motieven waarop zij dit oordeel steunt, zoals hierboven duidelijk is weergegeven.

Het middel is onontvankelijk, minstens ongegrond.

...

2.2.

Op het tweede middel antwoordt de verwerende partij:

“ ...

Verzoekende partij meent dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden nu de deputatie een niet expliciet in de wet geschreven voorwaarde gebruikt bij beoordeling van de aanvraag.

Vooreerst wordt de onontvankelijkheid wegens doelloosheid aangevoerd, zoals bij het eerste middel uiteengezet.

Ondergeschikt wordt er opnieuw op gewezen dat de stelling van verzoekende partij als zou de deputatie geen enkele opportuniteitsbeoordeling meer mogen maken, kant noch wal raakt, en faalt naar recht.

Als de deputatie van oordeel is dat de combinatie van de grootte van het reclame paneel, de daarbij voorziene loopbrug en de plaatsing op grote hoogte niet voldoet aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening, en daardoor niet vergunbaar is, maakt de deputatie precies die opportuniteitsbeoordeling die artikel 4.3.1. §2 VCRO haar oplegt. De schaal, visueel-vormelijke elementen en hinderaspecten eigen aan de aanvraag maken dat deze niet in overeenstemming is met de door artikel 4.3.1. beoogde goede ruimtelijke ordening.

De aanvraag voldoet aldus niet aan alle wettelijke vereisten.

Het middel is onontvankelijk, minstens ongegrond.

...”

3.

In haar wederantwoordnota repliceert de verzoekende partij als volgt op het verweer tegen het eerste middel:

“ ...

In haar antwoordnota vordert verweerster de afwijzing van het verzoek tot nietigverklaring als zijnde onontvankelijk wegens doelloosheid.

Verweerster houdt immers voor dat er behoudens de door verzoekster aangehaalde weigeringsgronden er nog draagkrachtige motieven zouden overblijven om tot weigering van de aanvraag over te kunnen gaan.

Verweerster verwijst onder meer naar het gegeven dat het gebruik van de loopbrug een onaanvaardbare inbreuk zou uitmaken op de privacy van de aangelanden.

Verweerster moet toch ernstig blijven.

Van de loopbrug wordt immers enkel gebruik gemaakt met het oog op het vervangen van de publiciteit en het onderhoud van het paneel.

Er kan dan toch bezwaarlijk worden volgehouden dat er zich een ernstig risico voordoet op enige inbreuk op de privacy.

Het is bovendien eerder verweerster die de aanvraag vanwege verzoekers banaliseert dan dat het paneel van verzoekster de aanpalende rijwoningen banaliseert.

...

Het tweede middel wordt in de wederantwoordnota hernomen.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO blijkt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt aan de hand van de beginselen, bepaald in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO beoordeeld.

De beoordeling van de verenigbaarheid van de aangevraagde werken met de goede ruimtelijke ordening behoort, binnen de grenzen van de door het gewestplan opgelegde bestemmingsvoorschriften, tot de appreciatiebevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan. Het komt de Raad niet toe om zijn beoordeling van de feiten in de plaats te stellen van die van het bevoegde bestuur. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of het bestuur 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 ervan in redelijkheid tot zijn beslissing is kunnen komen.

2.

Waar de verzoekende partij de schending van “het motiveringsbeginsel” als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur inroept, beroept zij zich op de materiële motiveringsplicht. Het ongeschreven beginsel van behoorlijk bestuur van de materiële motiveringsplicht vereist dat de beslissing steunt op in rechte en in feite aanvaardbare motieven waarvan het bestaan uit de motivering in de beslissing of uit het administratief dossier blijkt.

3.

Uit de motivering in de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de aanvraag niet vergunt wegens onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Na te hebben overwogen dat reclamepanelen tegen blinde gevels in principe aanvaard kunnen worden als zij aan een aantal voorwaarden voldoen, onder meer de plaatsing op een ‘redelijke’ hoogte, stelt de verwerende partij vast dat de publiciteitsvoorziening aangevraagd wordt ter hoogte van de vijfde verdieping van een appartementsgebouw, boven een rijwoning van drie bouwlagen met zadeldak, waarbij boven het zadeldak van de aanpalende woning een loopbrug geplaatst wordt. De verwerende partij leidt daaruit af dat “de constructie het straatbeeld (visueel) schade (zal) toebrengen” en dat “de omvang van de aanpalende woningen wordt (...) gebanaliseerd”.

De verwerende partij motiveert bovendien dat de aangevraagde constructie “voor de omwonenden niet enkel hinderlijk (zal) zijn door de verlichting ervan”, maar dat “ook en vooral” het vervangen van de reclameboodschap, wat volgens haar “normalerwijze vrij regelmatig gebeurt”, op een dergelijke hoogte telkenmale de privacy van de onmiddellijk aanpalende bewoners in het gedrang brengt onder andere omdat de constructie boven de dakvlakramen van een zadeldak komt te hangen.

4.

Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, formuleert de verzoekende partij in het verzoekschrift geen kritiek op of enig middel met betrekking tot de weigeringsmotieven waarop de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening gesteund wordt. Nergens spreekt de verzoekende partij de beoordeling tegen dat de aangevraagde constructie visuele hinder veroorzaakt en te dominant voorkomt in verhouding tot de aanpalende woningen. Zij bewaart in het verzoekschrift ook het stilzwijgen over het motief dat de aanvraag lichthinder berokkent en de privacy van de aanpalende bewoners in het gedrang brengt. De verzoekende partij laat aldus de doorslaggevende en dragende weigeringsmotieven van de bestreden beslissing onbetwist.

Waar de verzoekende partij, in het eerste middel, hekelt dat de verwerende partij het gunstig advies van het agentschap voor Wegen en Verkeer (AWV) naast zich neerlegt en zich afvraagt wat het nut van de verplicht in te winnen adviezen van het agentschap is, verliest zij zich in niet ter zake doende kritiek. Het is niet omdat AWV vanuit zijn deskundige invalshoek geen bezwaar tegen de vergunningsaanvraag heeft, dat het vergunningverlenend bestuur geen appreciatiemarge meer heeft om de aanvraag aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening te toetsen. Door de aanvraag om redenen van visuele hinder, lichthinder en privacy niet te vergunnen, spreekt de verwerende partij het advies van 12 december 2014 van AWV, dat vaststelt dat de aanvraag niet strijdig is met enig rooilijnplan, ook niet tegen.

Ook het verwijt dat de verwerende partij de verzoekende partij de mogelijkheid had moeten bieden om het akkoord van de aanpalende bewoners bij te brengen, gaat de essentie van de weigeringsmotieven uit de weg.

Het argument dat de aanvraag niet vergund wordt op grond van een “eigen gecreëerde voorwaarde” die op geen enkele rechtsgrond of wettelijke bepaling gesteund is en dat om die reden het rechtszekerheidsbeginsel geschonden wordt, is geen begin van wettigheidskritiek. Het behoort tot de bevoegdheid en de opdracht van de verwerende partij om de aanvraag in overeenstemming met artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO aan een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening te onderwerpen. Door onder meer de hoogte van het aangevraagde reclamepaneel in ogenschouw te nemen om de gevolgen voor de goede ruimtelijke ordening te beoordelen, vervult de verwerende partij die wettelijke opdracht.

Nergens in het verzoekschrift reikt de verzoekende partij enig argument aan om aannemelijk te maken dat de verwerende partij de goede ruimtelijke ordening op grond van onjuiste gegevens of kennelijk onredelijk beoordeeld heeft.

Voor het eerst in haar wederantwoordnota en dus op onontvankelijke wijze geeft de verzoekende partij kritiek op het weigeringsmotief, en enkel op dat motief, dat de aanvraag de privacy van de omwonenden in het gedrang zou brengen. Wanneer de verzoekende partij vindt dat de verwerende partij daarmee niet ernstig blijft, had zij van meet af aan in het verzoekschrift moeten uiteenzetten waarom de verwerende partij op dat vlak onjuist of kennelijk onredelijk geoordeeld zou hebben.

5.

Aangezien de verzoekende partij geen kritiek op de doorslaggevende weigeringsmotieven ontwikkelt, kunnen haar middelen niet tot de vernietiging leiden.

De middelen worden verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt verworpen.
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 van 13 juni 2017 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Heidi HUANG

Geert DE WOLF