

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 18 april 2017 met nummer RvVb/A/1617/0766
in de zaak met rolnummer 1314/0623/A/3/0593

Verzoekende partij	de bvba BIZON vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Tom HUYGENS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
Tussenkommende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het agentschap WEGEN EN VERKEER vertegenwoordigd door mevrouw Katleen DUYM

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 5 juni 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 27 maart 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ternat van 28 november 2013 ontvankelijk verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van het oprichten van reclameborden op een perceel gelegen te 1740 Ternat, Assesteenweg zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 224E.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 16 juli 2014 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de vierde kamer laat de tussenkommende partij met een beschikking van 30 oktober 2014 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

Met een beschikking van 6 juni 2016 heeft de voorzitter van de Raad het beroep aan de derde kamer toegewezen.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 28 juni 2016.

Advocaat Pieter HENKENS *loco* advocaten Wim DE CUYPER en Tom HUYGENS voeren het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Katleen DUYM *loco* de heer Tom ROELANTS voert het woord voor de tussenkomende partij. De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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 verzoekende partij dient op 2 oktober 2013 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ternat een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het oprichten van reclameborden” op een perceel gelegen te 1740 Ternat, Assesteenweg zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 224E.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 maart 1977, in woongebied met landelijk karakter voor de eerste 50 meter en verder in agrarisch gebied. De reclameborden zelf bevinden zich in het woongebied met landelijk karakter.

Het agentschap Wegen en Verkeer, district Halle, adviseert op 21 november 2013 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 28 november 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

Functionele inpasbaarheid: de reclameborden zijn niet in functie van een commercieel bedrijf die zich situeert op het perceel. Het perceel is niet bebouwd. Reclameborden blijken ook het rijgedrag te beïnvloeden. Dit is een zekere reclamevervuiling.

Schaal, ruimtegebruik en bouwdichtheid: Het is niet aanvaardbaar dat reclamepanelen worden geplaatst op een perceel zonder de aanwezigheid van een commercieel bedrijf.

... ”

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag NIET in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

... ”

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 20 december 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 maart 2014 om dit beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 27 maart 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 27 maart 2014 ontvankelijk en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

De deputatie neemt kennis van het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 3 maart 2014 met kenmerk RMT-RO-BB-2014-0005-PSA-01-verslag.

(...)

5.2 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag betreft de regularisatie van de plaatsing van 5 vrijstaande reclameborden in een stalen constructie, van 3.00m breed bij 2.40m hoog. De panelen zijn geplaatst op een onbebouwd perceel gelegen aan de afrit van de E40. Vier borden staan gericht naar de Assesteenweg, één bord staat ingeplant in de richting van de op- en afrit van de E40. Uit een bezoek ter plaatse blijkt dat de borden op dit moment niet meer aanwezig zijn, de stalen constructies waarop het reclamepaneel wordt bevestigd, staan wel nog op de plek.

(...)

5.4 Historiek

In het verleden zijn er een aantal stedenbouwkundige aanvragen voor het bouwen van een kantoorgebouw geweest die telkens zijn geweigerd door het college van burgemeester en schepenen. De oorspronkelijke woning op het perceel is gesloopt.

5.6 Beoordeling

(...)

b) Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het perceel gelegen in een woongebied met landelijk karakter voor de eerste 50 meter langs de steenweg en in agrarisch gebied voor het dieper gelegen gedeelte. De panelen staan binnen de eerste 50 meter. Artikels 5 en 6 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn van kracht.

Het plaatsen van de 5 reclamepanelen is structureel een beperkte ingreep. Een latere invulling van het perceel blijft op elk moment mogelijk. Het verwijderen van de panelen vergt geen grote ingreep. De aanvraag doet op zich geen afbreuk aan de bestemming van het woongebied met landelijk karakter. De aanvraag is derhalve niet in strijd met het planologisch voorschrift.

c) De aanvraag is echter niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening van de plaats. Het gaat om 5 vrijstaande reclamepanelen met elk een oppervlakte van 7.20m² wat in totaal zorgt voor een oppervlakte van 36.00m². Deze borden staan verspreid op het perceel waarvan één gericht naar de op- en afrit van de E40, vervolgens een groepje van drie panelen langs de linkse zijde van het perceel en nog één paneel eerder rechts vooraan op het perceel. Er is een spreiding van de panelen over de volledige breedte van het terrein.

De Assesteenweg heeft een heterogeen karakter door de verwevenheid van woonfunctie, handelsfunctie en dienstverlening. In de directe omgeving komen al aankondigingen en reclameborden voor. Zowel bij de handelsfuncties als bij de kantoorfunctie zijn uithangborden aanwezig. Ook op de zijgevel van een bestaande woning zijn reclamepanelen bevestigd, maar het is niet duidelijk of deze al dan niet vergund zijn.

Bijkomende publiciteitsinrichtingen hebben een negatieve weerslag op de beeldwaarde van de steenweg. De reclameborden worden volledig losstaand op een niet bebouwd perceel ingeplant en veroorzaken een bijkomende visuele vervuiling van het straatbeeld. Ze geven geen esthetische meerwaarde aan de onmiddellijke omgeving en zullen absoluut niet bijdragen tot ruimtelijke kwaliteit. Een vergunning, zelf een tijdelijke, is vanuit ruimtelijke context niet aanvaardbaar.

De bestaande borden zijn allemaal gekoppeld aan een gebouw of aan de functie horende bij de activiteit van het gebouw. Voorliggende aanvraag is louter een reclamepaneel dat niet vasthangt aan een gebouw of een functie op het terrein. Het gaat hier om een precedent waarbij het onbeperkt plaatsen van vrijstaande reclamepanelen op onbebouwde percelen zou worden ingezet.

d) In ondergeschikte orde wordt meegegeven dat het gunstig advies van het agentschap Wegen en Verkeer melding maakt van een inplanting van de borden op 19m achter de huidige grens van het openbaar domein en dat de totale oppervlakte van de constructie, met inbegrip van de borden, beperkt wordt tot 5m². Deze beperkingen stemmen niet overeen met de aanvraag, daar de reclamepanelen een oppervlakte hebben van 7.20m². Een exacte inplanting is niet aangeduid op het plan maar bedraagt zeker minder dan 19m. De inplanting is eerder op of net achter de vastgelegde rooilijn voorzien.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

het plaatsen van reclamepanelen is niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening van de plaats; bijkomende publiciteitsinrichtingen hebben een negatieve weerslag op de beeldwaarde van de steenweg; de losstaande reclamepanelen veroorzaken een bijkomende visuele vervuiling van het straatbeeld. Het geeft geen esthetische meerwaarde aan de onmiddellijke omgeving en zal absoluut niet bijdragen tot ruimtelijke kwaliteit.

...

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

A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid en het belang van de verzoekende partij betreft

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

B. Ontvankelijkheid wat betreft de draagwijdte van de vordering en de bevoegdheid van de Raad

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij betwist als volgt de ontvankelijkheid van het beroep:

“...

De ontvankelijkheid van het verzoekschrift wordt betwist.

Verzoekende partij beoogt immers een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de stedenbouwkundige aanvraag door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Verwerende partij beschikt echter over een discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van een stedenbouwkundige aanvraag. Op grond van het beginsel van de scheiding der machten mag de Raad voor Vergunningsbetwistingen haar oordeel niet in de plaats stellen van die van verwerende partij. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan enkel een wettigheidscontrole doen, ze is geenszins bevoegd om de opportuniteit van een administratieve beslissing te beoordelen.
..."

2.

Met haar wederantwoordnota reageert verzoekende partij niet op de exceptie.

Beoordeling door de Raad

1.

De verwerende partij werpt op dat de middelen van de verzoekende partij *“een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de aanvraag”* beogen terwijl de Raad enkel bevoegd is om na te gaan of de administratieve overheid de haar toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend.

Overeenkomstig artikel 4.8.2 VCRO spreekt de Raad zich als administratief rechtscollege onder meer uit over beroepen die worden ingesteld tegen vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen genomen in laatste aanleg, betreffende het afleveren of weigeren van een vergunning. Wanneer de Raad, overeenkomstig artikel 4.8.2, tweede lid VCRO, moet vaststellen dat de bestreden beslissing onregelmatig is, vernietigt hij deze beslissing.

Dit betekent dat de Raad inderdaad enkel over een vernietigingsbevoegdheid beschikt, waarbij hij zich niet in de plaats mag stellen van de verwerende partij en zich dus dient te beperken tot een wettigheidscontrole van de in laatste aanleg genomen bestreden beslissing.

2.

Het door de verzoekende partij ingesteld beroep strekt tot de vernietiging van de bestreden beslissing waarmee de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd. Zoals uit de beoordeling blijkt, strekken de middelen, anders dan de verwerende partij met haar exceptie voorhoudt, niet enkel tot een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de opportuniteit van de aanvraag door de Raad.

Uit haar repliek ten gronde blijkt dat de verwerende partij de middelen van de verzoekende partij niet, minstens niet uitsluitend, als zogenaamde opportunistiekritiek heeft begrepen maar evenzeer als kritiek op de wettigheid van de bestreden beslissing. De omstandigheid dat de wettigheidskritiek van de verzoekende partij desgevallend als ongegrond dient verworpen te worden, doet hieraan geen afbreuk.

3.

De Raad merkt op dat het louter formuleren van een exceptie, als was het een stijlformule, zoals de verwerende partij doet, de geloofwaardigheid van haar verweer geenszins ten goede komt. Het staat een partij vanzelfsprekend vrij de ontvankelijkheid van een vordering te betwisten maar, net als een middel overigens, veronderstelt een exceptie de nodige pertinentie en dient zij, zowel in feite als in rechte, voldoende concreet te zijn.

De verwerende partij kan in alle redelijkheid dan ook niet ernstig voorhouden dat de middelen als loutere opportunistiekritiek moeten worden afgedaan om in het vervolg van het verweer de

betrokken middelen als volwaardige wettigheidskritiek te ontmoeten en aldus in essentie het tegenovergestelde te beweren.

De exceptie wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna de Motiveringswet) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het redelijkheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

1) Uitgaan van de juiste feitelijke gegevens

1. bestaande i.p.v. vergunde toestand

Verweerster oordeelt correct dat er in de directe omgeving reclameborden geplaatst zijn. Deze zijn zowel op zijgevels geplaatst als losstaand. Verweerster merkt op dat het niet duidelijk is of deze al dan niet vergund zijn. Uit artikel 4.3.1 § 2, eerste lid, 2° VCRO volgt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand. Niet de vergunningstoestand (juridische toestand) maar wel de bestaande toestand (feitelijke toestand) is relevant bij de beoordeling.

De aankondigingen en reclameborden in de directe omgeving zijn bijgevolg onderdelen van de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand waaraan de aanvraag moet worden getoetst, zelfs als hiervoor geen stedenbouwkundige vergunningen verleend zijn, waar overigens geen zekerheid over bestaat.

De verwerende partij kon dan ook niet in alle redelijkheid oordelen dat het mogelijks niet vergund karakter van deze reclameborden hen uitsluit van te behoren tot de onmiddellijke omgeving. Het niet vergund zijn kan bijgevolg niet mede de grond tot weigering van de regularisatieaanvraag vormen.

2. Aanwezigheid van andere losstaande reclameborden in de omgeving

Verweerster meent dat de bestaande borden in de omgeving allen gekoppeld zijn aan een gebouw of aan de functie horend bij de activiteit van het gebouw. Dit is niet correct. Op een kleine 300 m verwijderd van het perceel van de aanvraag - eveneens op de Assesteenweg - bevindt zich een reclamepaneel in driehoeksvorm (met 2 spandoeken) dat noch is bevestigd aan een gebouw en noch hoort bij de activiteit van het gebouw (zie onderstaande foto en luchtfoto met ligging t.o.v. perceel aanvraag). Ook dit reclamepaneel bevindt zich op enkele meters van de gewestweg en is zelfs veel groter dan de reclamepanelen van

aanvraagster. In tegenstelling tot wat verweerster meent, kan de vergunning van deze reclamepanelen dan ook geen precedent t.o.v. de bestaande omgeving vormen.

De deputatie is bijgevolg niet uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens en heeft aldus de feitelijke aspecten van het dossier niet op degelijke wijze geïnventariseerd.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt voor de vergunningverlenende overheid de plicht in om haar beslissing zorgvuldig voor te bereiden en ze te steunen op een correcte feitenvinding. Zij dient zich te informeren over alle relevante elementen om met kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen. Bij gebrek hieraan heeft de deputatie het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

...

3. *Geen reden waarom losstaande reclamepanelen niet i.o.m. de goede ruimtelijke ordening zijn*

Bovendien verantwoord verwerende partij niet waarom panelen die gekoppeld zijn aan een gebouw of aan de functie horende bij de activiteit van het gebouw wél stedenbouwkundig verantwoord zouden zijn i.t.t. losstaande panelen die zonder verband met de functie van het gebouw zijn geplaatst. Dit geldt des te meer nu in de omgeving reeds losstaande panelen aanwezig zijn los van de functie van het gebouw.

4. *Geen feitelijke uiteenzetting en beoordeling van de verkeersveiligheid*

Tot slot onthoudt verweerster zich van een feitenvoorstelling en beoordeling van het aspect verkeersveiligheid, hoewel relevant daar 1) het perceel is gelegen nabij een op- en afrittencomplex en 2) het agentschap wegen en verkeer een positief advies heeft verleend en voorwaarden stelt aangaande zichtbaarheid voor het verkeer (zie 2e middel). Bij gebreke hiervan, is de toets aan de goede ruimtelijke ordening niet zorgvuldig gebeurd.

2) Correcte beoordeling van deze gegevens en in redelijkheid tot een besluit komen

1.

De verwerende partij erkent dat in de onmiddellijke omgeving reeds aankondigingen en reclameborden voorkomen en dat deze straat bijzonder heterogeen is. Toch oordeelt verweerster dat de reclamepanelen niet in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening nu deze zich los van enig gebouw op het terrein bevinden en geen esthetische meerwaarde aan de onmiddellijke omgeving geven.

Daar verweerster zelf aanstipt dat de omgeving heterogeen is en dat deze reeds gekenmerkt wordt door commerciële functies en reclamepanelen, diende zij logischerwijze te concluderen dat deze reclamepanelen functioneel inpasbaar zijn in de onmiddellijke omgeving.

2.

Bovendien zijn alle reclamepanelen gelijkvormig en staan deze - m.u.v. het paneel richting oprit autostrade - allen even diep in het perceel, evenwijdig aan elkaar en gegroepeerd per reclameboodschap. Van een wanordelijke opstelling is dan ook geen sprake. Het reclamepaneel richting autostrade staat ook parallel aan de baan, waardoor dit eveneens ordelijk oogt. De reclamepanelen zijn esthetisch aanvaardbaar.

Het oordeel dat bijkomende publiciteitsinrichtingen een negatieve neerslag hebben op de beeldwaarde van de steenweg en tot visuele vervuiling van het straatbeeld leiden, is dan

ook niet correct, gaat alle redelijkheid te buiten en impliceert een manifest weigeren van elke losstaande reclame zonder dat hiervoor enige motivering voor gegeven wordt.

Gelet op de bestaande omgeving met voornamelijk commerciële functies, gelet op het aanwezig zijn van reclamepanelen (ook losstaande!) in de omgeving en gelet op de zorgvuldige inplanting van de panelen parallel aan elkaar, zou een zorgvuldige overheid in haar beoordeling omtrent de goede ruimtelijke ordening niet tot weigering van de vergunning hebben besloten.

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

Rekening houdende met de verschillende percelen in de onmiddellijke omgeving heeft verwerende partij terecht geoordeeld dat het plaatsen van vijf reclameborden met een totale oppervlakte van 36m² verspreid over het perceel niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing immers het volgende:

...

De kritiek van verzoekende partij steunt uitsluitend op een eigen beoordeling van de zaak. Zoals verwerende partij reeds aantoonde, heeft verwerende partij in alle redelijkheid geoordeeld dat de aanvraag niet vergunbaar is. Zij heeft daarbij geenszins de haar toegekende appreciatiebevoegdheid overschreden.

...

Verzoekende partij kan bezwaarlijk voorhouden dat de beoordeling aan de goede ruimtelijke ordening niet zorgvuldig gebeurd is doordat verwerende partij in de bestreden beslissing geen feitenvoorstelling en beoordeling maakt van het aspect verkeersveiligheid.

Overeenkomstig art. 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO hebben de aandachtspunten en criteria waaraan het aangevraagde beoordeeld wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, betrekking 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, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4. VCRO. Deze aandachtspunten en criteria moeten niet allemaal en stelselmatig in de beoordeling van een aanvraag betrokken worden.

Verwerende partij moest dus geenszins een beoordeling maken van het aspect verkeersveiligheid. Verwerende partij heeft bij het nemen en voorbereiden van de bestreden beslissing alle relevante factoren en omstandigheden afgewogen.

...”

3.

De tussenkomen partij voegt hier het volgende aan toe:

“ ...

Vergelijking met andere publiciteitsmiddelen

Bvba Bizon meent vooreerst dat er bij de beoordeling van de aanvraag om publiciteit te plaatsen rekening gehouden moet worden met de niet-vergunde publiciteitsinrichtingen in de omgeving. Er kan echter in alle redelijkheid niet aangehouden worden dat illegale

publiciteitsinrichtingen als uitgangspunt genomen moeten, dat iets toegelaten moet worden omdat de burens het ook illegaal doen. Het zou net onzorgvuldig zijn van de vergunningverlenende overheid dit wel te doen.

Verder stelt bvba Bizon dat het feit dat er reeds andere publiciteitsinrichtingen aanwezig zijn, net tot gevolg heeft dat ook haar publiciteit toegelaten moet worden. Deze redenering kan echter niet gevolgd worden door het Agentschap. Net omdat reclameborden als paddenstoelen uit de grond schieten en verschillende internationale studies ondertussen aangetoond hebben dat ze wel degelijk een negatieve impact hebben op de verkeersveiligheid, is er een beleid ontstaan dat de aanwezigheid van té veel of té dominante publiciteitsinrichtingen onwenselijk is. Er kan dus niet alles toegestaan worden. Alles weigeren zou echter niet aanvaardbaar zijn. Een redelijk en zorgvuldige tussenoplossing is geval per geval te beoordelen (met verschillende resultaten tot gevolg).

Beoordeling publiciteitsinrichtingen in casu

Vooreerst wil het Agentschap benadrukken dat de reclamepanelen reeds botsen op enkele wettelijke bepalingen zodat de panelen zelfs problematisch zijn na een wettelijke toetsing, zonder dat er een beoordeling doorgevoerd wordt. Zo botst de publiciteit op:

- Het verbod constructies op te richten vóór de rooilijn en in de achteruitbouwstrook (Rooilijndecreet van 8 mei 2009 en KB's van 1934).*
- Het verbod publiciteit te voeren in een zone van 30m langs het autosnelwegdomein (Wet 10 juli 1956).*
- Het verbod reclame te voeren herkenbaar vanaf toeristische verkeerswegen (KB 14 december 1959).*

Daarenboven is ook de afweging/beoordeling door het Agentschap van de publiciteitsinrichtingen in casu zeer redelijk en zorgvuldig gebeurd. Deze is namelijk niet gebaseerd op de bevindingen van één subjectieve ambtenaar, maar op vaststaand beleid omtrent welke publiciteitsinrichtingen in de achteruitbouwstrook toch toegestaan zouden mogen worden.

Ook de beoordeling van de Deputatie is niet onredelijk. Ook zij is van mening dat niet alle publiciteit toegestaan kan worden omwille van het vaststaand feit dat publiciteit de schoonheid van de omgeving en de verkeersveiligheid in het gedrang kan brengen. Het criterium dat de Deputatie gebruikt om een inrichting al dan niet toe te laten is de noodzakelijkheid ervan om de economische activiteit die ter plaatse uitgevoerd wordt kenbaar te maken. Dit lijkt een zeer redelijk criterium.

De argumenten van bvba Bizon dat de reclamepanelen niet op een wanordelijke manier opgesteld werden verandert niets aan het feit dat de geldende wetgevingen en het geldende beleid omtrent publiciteitsinrichtingen niet nageleefd wordt.

...

4.

Met haar wederantwoordnota reageert de verzoekende partij als volgt:

“ ...

Verwerende partij beperkt haar repliek op het eerste middel tot een loutere stijlformule. Verwerende partij stelt m.n. dat zij beschikt over een discretionaire bevoegdheid, dat de Raad zich niet in haar plaats mag stellen en citeert daarbij enkel de volledige motivering van haar vergunningsbesluit, maar staft niet verder waarom haar motivering precies dan wel in overeenstemming met het redelijkheidsbeginsel zou zijn.

Omtrent het aspect verkeersveiligheid geeft zij bovendien toe dat zij geen beoordeling heeft gemaakt en verwijst zij daarbij louter naar de bepalingen van de VCRO omtrent de relevante aandachtspunten ter beoordeling bij de goede ruimtelijke ordening (art. 4.3.1 § 2 eerste lid, 1 ° VCRO).

Tussenkomen de partij stelt dat het advies van het district Vilvoorde verkeerdelijk niet werd opgevraagd en dat indien dit wel opgevraagd zou zijn, dit district negatief advies zou verleend hebben. Vooreerst ontbreekt het tussenkomen de partij aan elk belang bij het inroepen van dit argument, daar het verkeerdelijk niet inroepen van het advies van het district Vilvoorde enkel een bijkomend element biedt tot vernietiging van het bestreden besluit. Bovendien betreft het feit dat het district Vilvoorde een negatief advies zou verlenen een loutere hypothese.

...

Beoordeling door de Raad

1.1.

Met de bestreden beslissing heeft de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van vijf losstaande reclamepanelen.

De verzoekende partij voert in het eerste middel aan dat de verwerende partij bij haar beoordeling is uitgegaan van een onjuiste feitelijke beoordeling en de aanvraag op een kennelijk onredelijke en onzorgvuldige wijze getoetst heeft aan de goede ruimtelijke ordening.

1.2.

Op grond van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b) VCRO moet een vergunning worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete en zorgvuldige wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij hij de noodzakelijke of relevante aspecten bij zijn beoordeling dient te betrekken met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO en rekening dient te houden met de in de relevante omgeving bestaande toestand.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde vergunningverlenende overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is de Raad enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn.

Een vergunningsbeslissing moet derhalve duidelijk en op afdoende wijze de redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing steunt. Bij het beoordelen van de wettigheid van een vergunningsbeslissing moet derhalve rekening gehouden worden met de

redenen die omschreven zijn in de vergunningsbeslissing en kan er geen rekening worden gehouden met aanvullende argumentatie in latere procedurestukken.

Wanneer de verwerende partij op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. Ten gevolge van het devolutief karakter van het beroep moet de verwerende partij de aanvraag opnieuw in haar volledigheid onderzoeken, en dit op grond van een eigen beoordeling van de hele aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag betreft.

De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, reikt niet zover dat zij een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, dat uitspraak doet in administratief beroep verplicht tot het punt per punt beantwoorden van de beroepsargumenten. Het volstaat dat het bestuursorgaan in zijn beslissing duidelijk en op draagkrachtige wijze de redenen aangeeft die de beslissing verantwoorden, zodat een belanghebbende zich hiertegen met kennis van zaken kan verweren.

2.

In navolging van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, beoordeelt de verwerende partij de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

De aanvraag is echter niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening van de plaats. Het gaat om 5 vrijstaande reclamepanelen met elk een oppervlakte van 7.20m² wat in totaal zorgt voor een oppervlakte van 36.00m². Deze borden staan verspreid op het perceel waarvan één gericht naar de op- en afrit van de E40, vervolgens een groepje van drie panelen langs de linkse zijde van het perceel en nog één paneel eerder rechts vooraan op het perceel. Er is een spreiding van de panelen over de volledige breedte van het terrein.

De Assesteenweg heeft een heterogeen karakter door de verwevenheid van woonfunctie, handelsfunctie en dienstverlening. In de directe omgeving komen al aankondigingen en reclameborden voor. Zowel bij de handelsfuncties als bij de kantoorfunctie zijn uithangborden aanwezig. Ook op de zijgevel van een bestaande woning zijn reclamepanelen bevestigd, maar het is niet duidelijk of deze al dan niet vergund zijn.

Bijkomende publiciteitsinrichtingen hebben een negatieve weerslag op de beeldwaarde van de steenweg. De reclameborden worden volledig losstaand op een niet bebouwd perceel ingeplant en veroorzaken een bijkomende visuele vervuiling van het straatbeeld. Ze geven geen esthetische meerwaarde aan de onmiddellijke omgeving en zullen absoluut niet bijdragen tot ruimtelijke kwaliteit. Een vergunning, zelf een tijdelijke, is vanuit ruimtelijke context niet aanvaardbaar.

De bestaande borden zijn allemaal gekoppeld aan een gebouw of aan de functie horende bij de activiteit van het gebouw. Voorliggende aanvraag is louter een reclamepaneel dat niet vasthangt aan een gebouw of een functie op het terrein. Het gaat hier om een precedent waarbij het onbeperkt plaatsen van vrijstaande reclamepanelen op onbebouwde percelen zou worden ingezet.

...”

De verwerende partij concludeert dat de bijkomende publiciteitsinrichtingen een negatieve weerslag hebben op de beeldwaarde van de steenweg, een bijkomende visuele vervuiling van het

straatbeeld veroorzaken, geen esthetische meerwaarde aan de onmiddellijke omgeving geven en niet bijdragen tot ruimtelijke kwaliteit.

Uit onder meer de onderdelen 'Beschrijving van de aanvraag' en 'Beschrijving van de plaats' in de bestreden beslissing blijkt ook dat de verwerende partij ter plaatse is gegaan en dat zij rekening heeft gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij opwerpt, heeft de verwerende partij uitdrukkelijk kennis genomen van het feit dat er zich in de omgeving reeds aankondigingen en reclameborden bevinden.

3.

De verzoekende partij gaat klaarblijkelijk uit van de verkeerde premisse dat het vermeend onvergund karakter van andere reclamepanelen in de omgeving aanleiding heeft gegeven tot het weigeren van de beoogde vergunning. Met de argumentatie dat er zich in de omgeving reeds (al dan niet vergunde) publiciteitspanelen bevinden, wordt de conclusie van de verwerende partij dat de aanvraag een negatieve weerslag heeft op de beeldwaarde van de steenweg, niet weerlegd.

De Raad ziet niet in hoe de aanwezigheid van bestaande reclamepanelen afbreuk doet aan het motief dat vijf bijkomende publiciteitsinrichtingen, verspreid over de volledige perceelsbreedte, negatief zijn voor het straatbeeld. De verwerende partij houdt hierbij niet alleen rekening met de oppervlakte van de constructies, maar ook met de omstandigheid dat zij volledig vrijstaand worden ingeplant op een onbebouwd perceel, zonder relatie met een gebouw of functie op het terrein.

In het licht van de gegevens van het dossier, komt deze beoordeling geenszins onredelijk of foutief over. De voormelde beoordeling is overigens gelijklopend met het standpunt van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ternat dat eveneens vaststelde dat de aanvraag "reclamevervuiling" betreft en dat het niet aanvaardbaar is *"dat reclamepanelen worden geplaatst op een perceel zonder de aanwezigheid van een commercieel bedrijf"*. In zoverre de verzoekende partij opwerpt dat de gevraagde reclamepanelen op het perceel 'ordelijk' worden opgesteld en 'esthetisch aanvaardbaar' zijn, beperkt het middel zich tot opportuïteitskritiek waarover de Raad zich niet kan uitspreken.

Uit het voorgaande blijkt dat de verwerende partij afdoende gemotiveerd heeft waarom zij de aanvraag niet verenigbaar acht met de goede ruimtelijke ordening, minstens toont de verzoekende partij de kennelijke onredelijkheid of onjuistheid van de beoordeling niet aan. Aangezien de voormelde weigeringsmotieven volstaan om de weigering van de stedenbouwkundige vergunning te dragen, valt niet in te zien waarom de verwerende partij het aspect verkeersveiligheid nog diende te beoordelen.

4.

De Raad stelt vast dat de tussenkomende partij in haar uiteenzetting bijkomende regelgeving opwerpt die een legaliteitsbelemmering zouden vormen om de vergunning te verlenen. Deze 'aanvullende motieven' zijn evenwel irrelevant aangezien de Raad in de voorliggende zaak enkel rekening kan houden met de in de bestreden beslissing opgenomen motieven en de mate waarin deze aan de hand van de door de verzoekende partij aangevoerde middelen worden betwist.

5.

Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 2 en 3 van de Motiveringswet en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het redelijkheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. De verzoekende partij zet uiteen als volgt:

“ ...

In het bestreden besluit stelt verweerster dat de door het agentschap Wegen en Verkeer vermelde afmetingen en de inplanting niet in overeenstemming zijn met de aanvraag. Verweerster beperkt zich tot deze vaststelling en geeft niet aan waarom ze afwijkt van dit gunstig advies. (...)

Het gegeven dat in dit advies een onjuiste feitelijke vermelding staat, kan vanzelfsprekend door de verwerende partij niet als reden tot weigering van de vergunning gebruikt worden.

1. Vaststellingen AWV betreffen een louter materiële vergissing

Verweerster meent dat het agentschap Wegen en Verkeer verkeerde afmetingen heeft genoteerd. Er is geen enkel element in het dossier dat erop wijst dat het hier niet om een louter materiële vergissing zou gaan. Een materiële vergissing kan niet leiden tot het negeren van de inhoud van het advies. Minstens had verweerster moeten informeren bij het AWV naar de oorzaak en relevantie van de foute vaststelling en desgevallend een nieuw advies dienen op te vragen.

In plaats daarvan heeft verwerende partij de inhoud van het advies totaal genegeerd.

De vaststelling dat de reclamepanelen op 19 m achter de grens van het openbaar domein zijn ingeplant kan niet anders verklaard worden dan dat het een louter materiële vergissing betreft. De borden zijn bij benadering een 8-tal meter verwijderd van de rooilijn (zijnde de grens met het openbaar domein). Mogelijks meende het agentschap Wegen en Verkeer dat de borden ingeplant zijn op 19 m van de as van de weg, hetgeen correct lijkt.

...

Een materiële vergissing tast de wettigheid van dit advies echter niet aan.

Een normale, zorgvuldige overheid kan een advies niet zomaar volledig negeren, louter omdat er in dit advies sprake zou zijn van een foutieve vermelding.

Bovendien is de bemerking van verweerster i.v.m. de afstand van de panelen tot de rooilijn irrelevant daar verzoekende partij voldoet aan de voorwaarde dienaangaand: de borden worden zoals vereist geplaatst achter de rooilijn!

Ook de vaststelling dat de borden een oppervlakte van 5 m² en niet de door verweerster vastgestelde 7.20 m² hebben, betreft een materiële vergissing van beperkte aard.

Beide onjuistheden tasten de wettigheid van het advies niet aan. De deputatie diende dan ook bij haar beoordeling de inhoud van dit advies te betrekken, hetgeen niet afdoende blijkt uit haar besluit. Minstens had de verwerende partij dienen te informeren bij het AWV naar de aard van de vergissing en desgevallend een nieuw advies moeten opvragen.

Door dit niet te doen en door de inhoud van dit advies eenvoudigweg te negeren – ondanks het feit dat de conclusie van dit advies strijdt met de conclusie van de verwerende partij – schendt het bestreden besluit het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel. Er rust een strengere motiveringsplicht op het bestuur wanneer er afgeweken wordt van een advies.

2. Geen beoordeling omtrent verkeersveiligheid door deputatie

Tot slot heeft verweerster de verkeersveiligheid op geen enkele wijze in haar besluit aan een beoordeling onderworpen. Gezien de ligging van het perceel op de hoek van een open afrit van de autostrade, diende een zorgvuldige overheid dit aspect te belichten. Dit geldt des te meer nu het advies van het agentschap wegen en verkeer voorwaarden aangaande de zichtbaarheid voor het verkeer op deze weg stelt. Een zorgvuldig oordelende overheid zou alvast tot het besluit zijn gekomen dat de verkeersveiligheid door de reclamepanelen niet in het gedrang kan worden gebracht: de borden bevinden zich op palen van bij benadering 2 m hoog met voldoende doorkijk naar de oprit van de autostrade, ze bevinden zich voldoende diep in het perceel en op voldoende afstand van de oprit van de autostrade. Deze elementen leiden er toe dat de borden en de dragende constructie geen hinder kunnen betekenen voor de zichtbaarheid op het verkeer van de gewestweg t.h.v. de kruispunten en/of private uitritten. Bij gebreke van beoordeling hieromtrent, is verweerster op onzorgvuldige wijze tot haar besluit gekomen.

Aangezien de verwerende partij in haar beoordeling afwijkt van het gunstig advies en toch oordeelt dat de vergunning niet kan worden verleend, diende zij de beslissing op dit punt concreter en zorgvuldiger te motiveren. Bij gebreke daarvan is er een schending van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt als volgt:

“ ...

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat dit middel kritiek op een overtoollig motief betreft. In tegenstelling tot wat verzoekende partij beweert, gebruikt verwerende partij in de bestreden beslissing de foutieve feitelijke vermelding in het advies van het agentschap Wegen en Verkeer niet als reden tot weigering van de aanvraag. Verwerende partij heeft de vergunning geweigerd omwille van de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Verwerende partij stelt slechts in ondergeschikte orde dat de gegevens in het advies niet overeenstemmen met de aanvraag.

...

In ondergeschikte orde wenst verwerende partij op te merken dat, in tegenstelling tot wat verzoekende partij beweert, de bestreden beslissing wel degelijk afdoende gemotiveerd is.

...”

3.

De tussenkomende partij voegt hieraan toe:

“ ...

Bvba Bizon haalt verschillende keren het advies van het Agentschap (district Halle) aan om aan te geven dat de aanvraag wel vergunbaar is.

Het Agentschap wenst echter te benadrukken dat het advies stelt dat vóór de rooilijn helemaal geen publiciteitsinrichtingen opgericht mogen worden en dat er voor

publiciteitsinrichtingen in de achteruitbouwstrook een aantal zeer strikte voorwaarden gelden. De reclameborden zoals ze aangevraagd werden voldoen hier niet aan. Er dienen dus een aantal wijzigingen aangebracht te worden aan de huidige situatie. Bvba Bizon lijkt dit verkeerd begrepen te hebben en meent dat het Agentschap akkoord is met de reclameborden zoals ze opgericht werden.

Indien de reclame-inrichtingen zich in werkelijkheid vóór de rooilijn bevinden (13m uit de as van de weg), moeten ze verplaatst worden.

Indien de reclame-inrichting zich in de achteruitbouwstrook bevinden mogen ze gezamenlijk slechts 5m² bedragen. Op heden staan er vier reclameborden van 7,2m² in de achterbouwstrook (volgens de aanvrager) en moet er dus iets veranderen. Tevens moeten de andere voorwaarden voldaan zijn.

De vermelding van de afmeting van 5m² in het advies is dus geen verkeerde vaststelling van het Agentschap, zoals bvba Bizon stelt, maar een voorwaarde die opgelegd wordt.

De zin uit het advies dat de borden ingeplant zijn op 19m van de grens van het openbaar domein is wel een materiële vergissing. Dit moet inderdaad 19m uit de as van de weg zijn. Hier gaat het wel om een loutere vaststelling van de locatie van de borden, welke overgenomen werd uit de aanvraag waarin wordt gesteld dat de borden zich op deze afstand van de weg bevinden.

Advies district Vilvoorde

Daarenboven werd het advies van het district Vilvoorde verkeerdelijk niet gevraagd. Het perceel bevindt zich namelijk ook naast de op- en afrit van de autosnelweg E40 welke onder de bevoegdheid van dit district valt.

Indien het advies wel gevraagd zou geweest zijn, zou dit district negatief geadviseerd hebben. Er geldt namelijk een wettelijk verbod om publiciteit te voeren binnen een strook van 30m naast het autosnelwegdomein. Een op- en afrittencomplex behoort ontegensprekelijk tot het autosnelwegdomein. Van dit verbod kan zelfs niet afgeweken worden voor publiciteit. Alle vijf reclameborden staan binnen deze vrije strook van 30m.

Tevens is de E40 een toeristische verkeersweg conform de reclamewetgeving (KB van 14 december 1959). Deze wetgeving bepaalt dat reclame die herkenbaar is vanaf dergelijke toeristische verkeersweg enkel toegelaten is onder zeer strikte voorwaarden (bvb. max. 3m², op de voorgevel van een handelsgebouw, ...). De reclameborden voldoen geenszins aan deze voorwaarden.

Het gaat om een dwingende normen die toegepast moeten worden.

...

4.

Met haar wederantwoordnota reageert de verzoekende partij nog als volgt:

“ ...

Verwerende partij houdt voor dat dit middel kritiek op een overtollig motief betreft. Het motief van de verwerende partij waarom zij het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer niet volgt is echter niet overtollig. Dit advies is gunstig, onder voorwaarden. In punt 2 werd reeds uiteengezet dat het verkeersaspect inzake relevant is en diende beoordeeld te worden. Wanneer verwerende partij bijgevolg alsnog de aanvraag weigerde, diende zij ook te staven waarom zij het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer niet volgde.

Verwerende partij kon zich niet beperken tot de mededeling dat de vaststellingen in dit advies niet correct waren – quod non, zoals nu ook blijkt uit het verzoek tot tussenkomst van tussenkomende partij.
...

Beoordeling door de Raad

1.

In het tweede middel stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij ten onrechte geen rekening gehouden heeft met het zogenaamd gunstig advies van het agentschap Wegen en Verkeer en het aspect inzake de verkeersveiligheid.

2.

Los van de vraag of het advies van het agentschap Wegen en Verkeer al dan niet behept is met onvolledigheden of onjuistheden, kan de verzoekende partij niet gevolgd worden waar zij lijkt te veronderstellen dat een (voorwaardelijk) gunstig advies noodzakelijk tot gevolg heeft dat de vergunning moet worden verleend.

De verzoekende partij gaat er klaarblijkelijk aan voorbij dat de verwerende partij op grond van het destijds geldende artikel 7.5.9 VCRO slechts gebonden is door het advies van de wegbeheerder in zoverre het negatief is of voorwaarden oplegt. De enkele vaststelling dat het agentschap Wegen en Verkeer een (voorwaardelijk) gunstig advies heeft verleend, verhindert uiteraard niet dat de verwerende partij het aangevraagde alsnog kan weigeren omdat zij het onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening acht.

Bij de beoordeling van de het eerste middel, heeft de Raad vastgesteld dat de bestreden beslissing afdoende motiveert waarom het aangevraagde naar het oordeel van de verwerende partij strijdig met de goede ruimtelijke ordening wordt geacht. Zoals bij de bespreking van het eerste middel reeds werd opgemerkt, toont de verzoekende partij bovendien niet aan dat de bevindingen en de conclusie van de verwerende partij met betrekking tot de onverenigbaarheid van het aangevraagde met een goede ruimtelijke ordening kennelijk onredelijk of onzorgvuldig zou zijn.

Een dergelijk wettig en determinerend weigeringsmotief volstaat om de bestreden beslissing te schragen. De kritiek van de verzoekende partij omtrent de interpretatie van het advies van het agentschap Wegen en Verkeer en omtrent de verkeersveiligheid is dan ook kritiek op overtollige motieven die, zelfs indien ze gegrond wordt bevonden, niet leidt tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

3.

De uiteenzetting van de tussenkomende partij dat het advies van het agentschap Wegen en Verkeer eigenlijk als een ongunstig advies moet worden aangemerkt, is in het licht van voorgaande vaststelling evenmin dienend.

Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de leidend ambtenaar van het agentschap Wegen en Verkeer is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. 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 18 april 2017 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Jorine LENDERS

Filip VAN ACKER