

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2015/0513 van 31 augustus 2015  
in de zaak 1314/0279/A/8/301

*In zake:* de nv **JCDECAUX BILLBOARD BELGIUM**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Kris LUYCKX  
kantoor houdende te 2000 Antwerpen, Amerikalei 122 bus 14  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

vertegenwoordigd door:  
mevrouw Ellen VAN MEENSEL

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 24 december 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 7 november 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 9 augustus 2013 onontvankelijk verklaard.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 2600 Berchem, Diksmuidelaan 69 en met als kadastrale omschrijving afdeling 22, sectie A, nummer 90 P.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De behandeling van de vordering werd op 24 april 2015 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 19 mei 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sylvie DOGGEN die verschijnt die verschijnt loco advocaat Kris LUYCKX voor de verzoekende partij en mevrouw Ellen VAN MEENSEL die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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.

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

### III. FEITEN

Op 10 april 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de regularisatie van een publiciteitspaneel”.

Er wordt geen openbaar onderzoek gehouden.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen weigert op 9 augustus 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

#### **“Beoordeling**

*De aanvraag betreft het regulariseren van een affichekast. Het betreft een kast met een oppervlakte van 2 vierkante meter die geplaatst is tegen een zijgevel. Het naastliggende perceel is in gebruik als opslag voor goederen en het stallen van wagens. In deze kast is rollende reclame voorzien die niet-zaakgebonden is. Uit de aanvraag kan niet opgemaakt worden of het element inwendig verlicht is.*

*De stedenbouwkundige geschiktheid van de aanvraag moet aan de hand van de geldende en verordenende voorschriften worden beoordeeld. Vastgesteld wordt dat de aanvraag niet overeenstemt met het artikel uit de bouwcode met betrekking tot niet-zaakgebonden publiciteit.*

*In artikel 62 wordt gesteld dat niet-zaakgebonden publiciteit enkel is toegelaten op wachtgevels, werfafsluitingen en steigerdoeken. De tijdelijkheid van niet-zaakgebonden publiciteit in het straatbeeld wordt hier voorop gesteld. Reclame tegen wachtgevels verdwijnt van zodra er bebouwing komt, na het beëindigen van de werf wordt ook de werfafsluiting verwijderd en reclamedragende steigerdoeken kunnen enkel gedurende de renovatiewerken aan de gevel worden toegelaten. Er zijn bijkomend ook termijnen aan elk van deze vormen van niet-zaakgebonden publiciteit toegekend en deze kunnen ook slechts onder bepaalde voorwaarden worden vergund. De impact van dergelijke reclame in het straatbeeld blijft hierdoor beperkt in tijd.*

*Het betreft een paneel dat niet als tijdelijk object wordt geplaatst maar dat permanent aanwezig zal zijn in het straatbeeld aangezien het naastgelegen terrein in gebruik is als opslagruimte en parking, wat strijdig is met artikel 63 van de bouwcode.*

*In artikel 64 wordt vermeld dat niet-zaakgebonden publiciteit op wachtgevels niet is toegelaten in CHE-gebied of in het zicht van beschermde monumenten en/of stadgezichten. In deze gebieden gelden bijkomende eisen van welstand en wordt het bewaren en verbeteren van de straatbeeldkwaliteit vooropgesteld. Voorliggende aanvraag is gelegen binnen de straal van 100 meter van het beschermd monument de*

*tramstelplaats en is bijgevolg strijdig met dit artikel waardoor het niet in aanmerking komt voor een toelating.*

*De aanvraag tot regularisatie komt bijgevolg niet voor een toelating in aanmerking.  
...*

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 14 september 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 31 oktober 2013 om dit beroep onontvankelijk te verklaren op grond van de volgende beoordeling:

*“ ...  
De aanvraag betreft een precaire vergunning die werd ingediend bij de domeinbeheerder, in dit geval het college van burgemeester en schepenen. De procedure voor de precaire vergunning werd doorlopen en de gemeente weigerde de vergunning. Het gaat derhalve niet om een stedenbouwkundige vergunning.  
In deze procedure is geen beroepsmogelijkheid voorzien bij de deputatie van de provincie Antwerpen maar bij de Raad van State.  
...”*

De verwerende partij beslist op 7 november 2013 om het beroep onontvankelijk te verklaren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

*“ ...  
Bij nazicht van het beroepschrift blijkt dat niet is voldaan aan de volgende ontvankelijkheidsvereisten.  
De aanvraag betreft een precaire vergunning die werd ingediend bij de domeinbeheerder, in dit geval het college van burgemeester en schepenen. De procedure voor de precaire vergunning werd doorlopen en de gemeente weigerde de vergunning. Het gaat derhalve niet om een stedenbouwkundige vergunning. In deze procedure is geen beroepsmogelijkheid voorzien bij de deputatie van de provincie Antwerpen maar bij de Raad van State. Vermits de aanvraag geen betrekking heeft op een stedenbouwkundige vergunning dient het beroep zonder voorwerp verklaard te worden.*

*Het beroep van Kris Luyckx is niet ontvankelijk.  
...”*

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

Uit het onderzoek van het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig ingesteld is. Er worden met betrekking tot het belang van de verzoekende partij en de tijdigheid van het beroep geen excepties opgeworpen.

## **B. Ontvankelijkheid wat betreft het voorwerp van het beroep**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering en stelt dat de bestreden beslissing een preciaire toegekende vergunning betreft die niet onder toepassing valt van de VCRO, maar naast of bijkomend aan een stedenbouwkundige vergunning bestaat en waarvan de vergunningsplicht opgenomen is in gemeentelijke reglementen.

2.

De verzoekende partij repliceert dat zij volgens het geijkte formulier een aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning ingediend heeft bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen. Tegen de genomen weigeringsbeslissing kan bijgevolg administratief beroep aangetekend worden overeenkomstig artikel 4.7.21 VCRO. en staat nadien beroep open bij de Raad. Het college van burgemeester en schepenen mag de vergunningsaanvraag niet wijzigen.

### *Beoordeling door de Raad*

Het door de verzoekende partij ingestelde administratief beroep van 14 september 2013 werd door de verwerende partij onontvankelijk verklaard. Het belang van de verzoekende partij is bijgevolg beperkt tot de vraag of het administratief beroep al dan niet terecht onontvankelijk verklaard is

De beoordeling hiervan noopt tot een onderzoek ten gronde en is afhankelijk van het gegeven of de ingediende vergunningsaanvraag al dan niet als een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag dient beschouwd te worden waartegen overeenkomstig artikel 4.7.21 VCRO een georganiseerd administratief beroep openstaat bij de verwerende partij.

De Raad onderzoekt de ontvankelijkheid wat betreft het voorwerp van het beroep bijgevolg als onderdeel van de beoordeling ten gronde.

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

### **A. Eerste middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van artikel 4.7.21 VCRO. Zij stelt dat zij het standaardformulier gebruikt heeft met het oog op het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning. Zij is van oordeel dat de verwerende partij het beroep onterecht onontvankelijk verklaard heeft. Op grond van artikel 4.7.21 VCRO kan haar de mogelijkheid niet onzegd worden om een ontvankelijk beroep in te stellen tegen de weigeringsbeslissing van de stad Antwerpen.

De verzoekende partij verwijst naar een eerdere gelijkaardige aanvraag die zij eveneens ingediend heeft bij de stad Antwerpen en waarbij haar beroep door de verwerende partij ontvankelijk en gegrond verklaard werd. Er bestaat volgens haar geen verschil tussen beide aanvragen.

2.

De verwerende partij antwoordt dat het college van burgemeester en schepenen de aanvraag behandelde als een preciaire vergunningsaanvraag die geweigerd werd. Het gaat bijgevolg niet om een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag.

De gemeenteraad is volgens haar bevoegd om een bijkomende vergunningsplicht – naast de stedenbouwkundige vergunning op grond van de VCRO – op te nemen. Uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen blijkt dat de preciaire vergunning geweigerd is omdat de aanvraag in strijd is met de gemeentelijke bouwcode. Tegen deze beslissing stond zoals uitdrukkelijk vermeld in de beslissing enkel beroep open bij de Raad van State.

De verzoekende partij had weliswaar beroep kunnen aantekenen tegen het uitblijven van een beslissing inzake een stedenbouwkundige vergunning, maar het beroepsschrift van de verzoekende partij bevat geen dergelijk verzoek.

De vergelijking met een andere aanvraag gaat volgens de verwerende partij niet op, vermits in dat geval beroep aangetekend werd tegen een weigeringsbeslissing inzake een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, terwijl de huidige aanvraag door het college van burgemeester en schepenen als een preciaire vergunningsaanvraag behandeld werd buiten de procedure van de VCRO.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij ten onrechte oordeelt dat het college van burgemeester en schepenen zelf mag beslissen of zij een aanvraag behandelt als een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag dan wel als een aanvraag voor een preciaire vergunning. Dit is een onaanvaardbare discretionaire handelwijze. Bovendien blijkt uit de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen niet dat zij de aanvraag zou behandeld hebben als een preciaire vergunningsaanvraag. In de beslissing wordt uitdrukkelijk verwezen naar de bouwcode:

“ ...

*De stedenbouwkundige geschiktheid van de aanvraag moet aan de hand van de geldende en verordenende voorschriften worden beoordeeld.*

... ”

Het gaat terzake niet om een aanvraag naast of bijkomend aan een stedenbouwkundige vergunning, maar om een regelmatig ingediende aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Titel IV Vergunningenbeleid, Hoofdstuk II Vergunningsplicht van de VCRO bepaalt welke handelingen die een ruimtelijke impact hebben vergunningsplichtig zijn.

Overeenkomstig artikel 4.2.1, 1° VCRO is het plaatsen van een constructie vergunningsplichtig.

Artikel 4.1.1, 3) VCRO verstaat onder 'constructie': “...een publiciteitsinrichting of uithangbord, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of

*liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds”.*

Er bestaat tussen partijen geen betwisting over het feit dat de aanvraag tot het regulariseren van een reclamepaneel vergunningsplichtig is en niet onder toepassing valt van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 (zoals gewijzigd) tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

2.

De gemeenteraad kan overeenkomstig artikel 2.3.2, §2 VCRO stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel waarvan hij de grenzen bepaalt, mits naleving van de door de Vlaamse Regering en de provincieraad vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen. Deze stedenbouwkundige verordeningen kunnen onder meer betrekking hebben op publiciteitsinrichtingen. Artikel 2.3.1, vierde lid VCRO, waarnaar verwezen wordt in artikel 2.3.2, §2 VCRO, bepaalt dat de hierin vervatte voorschriften van stedenbouwkundige aard zijn.

De stad Antwerpen heeft in casu een stedelijke stedenbouwkundige verordening (bouwcode) goedgekeurd op 25 oktober 2010, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 maart 2011. Het wordt niet betwist dat de aanvraag onder toepassing valt van de stedelijke bouwcode die niet-zaakgebonden publiciteit op afsluitingen aan een bijkomende stedelijke regelgeving onderwerpt.

Anders dan de verwerende partij voorhoudt, houdt zulks niet in dat de vergunningsprocedure zoals geregeld onder Hoofdstuk VII - Administratieve procedure van de VCRO niet van toepassing is. Stedenbouwkundige voorschriften zijn immers reglementaire bepalingen die ook kunnen opgenomen worden in een stedenbouwkundige verordening. Enkel zal het vergunningverlenend bestuursorgaan in voorkomend geval de vergunningsaanvraag bijkomend moeten toetsen aan de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in de stedelijke bouwverordening.

3.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privatieve gebruik van het openbaar domein, van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken, waarnaar de verwerende partij blijkt te verwijzen, heeft betrekking op aanvragen die het precaire gebruik betreffen van delen van het openbaar domein. Huidige aanvraag betreft evenwel het plaatsen van reclame op privaat eigendom. De stad Antwerpen is bijgevolg geen domeinbeheerder.

4.

Het gegeven dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen in zijn beslissing van 9 augustus 2013 aangeeft dat beroep dient aangetekend te worden bij de Raad van State, ontheft de verwerende partij niet van haar verplichting om de aanvraag bij toepassing van artikel 4.7.21, §1 VCRO opnieuw in haar volledigheid en op grond van een eigen zorgvuldig onderzoek te beoordelen en gebeurlijke vergissingen begaan door het vergunningverlenend bestuursorgaan in eerste aanleg recht te zetten. Het voorwerp van de vergunning wordt immers bepaald door de aanvrager en kan door het vergunningverlenend bestuursorgaan niet eenzijdig gewijzigd worden, onder het enkele voorbehoud dat het vergunningverlenend bestuursorgaan wel gemachtigd is gebeurlijk het werkelijk voorwerp van de vergunning te bepalen, indien blijkt dat dit zou afwijken van wat de vergunningsaanvraag hieromtrent bepaalt. In casu wordt door de

verwerende partij evenwel niet beweerd noch aangetoond dat het werkelijk voorwerp van de aanvraag afwijkt van het in de aanvraag uitgedrukte voorwerp.

Het wordt niet betwist dat de verzoekende partij de aanvraag ingediend heeft overeenkomstig het modelformulier zoals voorzien in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Uit de vergunningsaanvraag blijkt niet dat de verzoekende partij slechts een preciaire vergunningsaanvraag heeft willen indienen.

5.

Overeenkomstig artikel 4.7.21, §1 VCRO kan tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag een georganiseerd administratief beroep ingesteld worden bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente gelegen is.

De verwerende partij heeft dan ook met de bestreden beslissing het administratief beroep ingesteld door de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 9 augustus 2013 ten onrechte onontvankelijk verklaard.

Het kan ook niet betwist worden dat de bestreden beslissing een voor de Raad aanvechtbare vergunningsbeslissing is en dat de verzoekende partij op ontvankelijke wijze terecht deze voor haar nadelige beslissing aanvecht in de mate het administratief beroep onontvankelijk verklaard is.

Het middel is ontvankelijk en gegrond.

## **B. Tweede middel**

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien deze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

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

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 7 november 2013, waarbij het administratief beroep van de verzoekende partij onontvankelijk verklaard werd.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 31 augustus 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc VAN ASCH, voorzitter van de achtste kamer,  
met bijstand van  
Thibault PARENT, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de achtste kamer,

Thibault PARENT

Marc VAN ASCH