RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN VOORZITTER VAN DE DERDE KAMER

ARREST

nr. S/2012/0166 van 25 juli 2012 in de zaak 1112/0539/SA/3/0478

In zake: de **LEIDEND AMBTENAAR** van het Agentschap Wegen en Verkeer

bijgestaan en vertegenwoordigd door:

advocaten Sven VERNAILLEN en Joris GEENS

kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27

waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

verwerende partij

Tussenkomende partij:

de nv

bijgestaan en vertegenwoordigd door: advocaat Eric VANDEN BRANDE

kantoor houdende te 1040 Brussel, Sint Michielslaan 55 bus 10

waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 12 maart 2012, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 22 december 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aartselaar van 12 september 2011 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het vervangen van een reclamepaneel.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te en met als kadastrale omschrijving en met als kadastra

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen nota betreffende de vordering tot schorsing ingediend maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De repliek in feite en in rechte van de tussenkomende partij betreffende de vordering tot schorsing is vervat in haar verzoekschrift tot tussenkomst.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 27 juni 2012, waar de vordering tot schorsing werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris GEENS die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Erik VANDENBRANDE die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn 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.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

III. TUSSENKOMST

De nv verzoekt met een aangetekende brief van 13 april 2012 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 25 april 2012 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de verzoekende partij tot tussenkomst beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO voor wat betreft de behandeling van de vordering tot schorsing.

IV. FEITEN

Op 29 juni 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aartselaar een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "het vervangen van het huidig 16,5 m²-reclamepaneel door een 10m²-elektronisch communicatiescherm op 50 cm van de rand van de gevel, waarvan een gedeelte door de gemeente wordt gebruikt voor boodschappen van algemeen belang".

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan 'Antwerpen', gelegen in woongebied.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, 'Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen', goedgekeurd met een besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009.

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

Een openbaar onderzoek is niet vereist.

De verzoekende partij brengt op 12 juli 2011 een ongunstig advies uit, met de volgende motivering:

"

Volgens het KB van 8/1/1958 worden alle autosnelwegen bij de toeristische verkeersweg gerangschikt. Behoudens uithangborden en enkele andere uitzonderingen, mogen er geen visuele publiciteitsmiddelen gebruikt worden die herkenbaar zijn vanaf een toeristische verkeersweg.

..."

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aartselaar weigert op 12 september 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

"..

De aanvraag is verenigbaar met de planologische bestemming.

De aanvraag dient te worden geweigerd gelet op het bindend ongunstig advies d.d. 12.07.2011 van het agentschap Wegen en Verkeer.

..."

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 18 oktober 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 15 december 2011 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

u

De aanvraag betreft het vervangen van een bestaand vergund reclamepaneel dat tegen een zijgevel van een gebouw is aangebracht. Het nieuwe paneel is kleiner dan het huidige namelijk 10 m² i.p.v. 16,5 m² en bevindt zich op dezelfde plaats. Qua vorm en afmetingen is er dus zeker geen impact op de omgeving. De nieuwe aanvraag zal dan ook geen bijkomende hinder veroorzaken. De reclame bevindt zich verder op een tamelijk grote afstand van de A12 en grenst er zeker niet rechtstreeks aan. In de onmiddellijke omgeving komen meerdere reclameconstructies voor. Bovendien is er een permanente vergunning voor het huidige paneel en betreft het een zuivere vervanging door een kleiner elektronisch, verlicht paneel.

In het kader van het ingediende beroep tegen de weigering van het CBS werd een heroverweging van het advies aan het Agentschap Wegen en Verkeer gevraagd. Deze besliste zijn negatieve advies aan te houden. Omwille van het bindende karakter van dit advies dient deze aanvraag geweigerd te worden.

..."

Na de hoorzitting van 20 december 2011 beslist de verwerende partij op 22 december 2011 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

"

De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.

Het Agentschap Wegen en Verkeer levert in eerste aanleg ongunstig advies af voor deze aanvraag. Dit advies is bindend. In het advies stelt het Agentschap dat conform het KB d.d. 08/01/1958 betreffende de reglementering op het aanplakken en reclame maken deze reclameconstructie niet toegelaten wordt. Deze reclame is zichtbaar vanaf de A12. De A12 is een beschermde toeristische verkeersweg.

In het kader van het ingediende beroep tegen de weigering van het CBS werd een heroverweging van het advies aan het Agentschap Wegen en Verkeer gevraagd. Deze besliste zijn negatieve advies aan te houden.

Inderdaad stelt artikel 1 van het KB d.d. 14/12/1959 dat het verboden is visuele publiciteitsmiddelen te gebruiken op toeristische verkeerswegen en op enige plaats, zodra zij vanaf die verkeerswegen herkenbaar zijn.

Daar het gevraagde paneel inderdaad goed zichtbaar is vanaf de A12, zijnde een snelweg, valt de aanvraag wel degelijk onder dit artikel 1 en is de aanvraag effectief niet In overeenstemming met het KB.

De deputatie is echter van oordeel dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer zich stoelt op een oude wetgeving. De gemeente verleende reeds in 2002 een goedkeuring voor het, huidige, grotere paneel. Om deze reden acht de deputatie de aanvraag toch aanvaardbaar.

De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De aanvraag betreft het vervangen van een bestaand vergund reclamepaneel dat tegen een zijgevel van een gebouw is aangebracht. Het nieuwe paneel is kleiner dan het huidige namelijk 10 m² i.p.v. 16,5 m² en bevindt zich op dezelfde plaats. Qua vorm en afmetingen is er dus zeker geen impact op de omgeving. De nieuwe aanvraag zal dan ook geen bijkomende hinder veroorzaken. De reclame bevindt zich verder op een tamelijk grote afstand van de A12 en grenst er zeker niet rechtstreeks aan. In de onmiddellijke omgeving komen meerdere reclameconstructies voor. Bovendien is er een permanente vergunning voor het huidige paneel en betreft het een zuivere vervanging door een elektronisch, verlicht paneel.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verzoekende partij is een belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16 §1, eerste lid, 6° VCRO voor wie de beroepstermijn, overeenkomstig artikel 4.8.16, §2, 1°b VCRO, begint te lopen vanaf de dag na deze van de aanplakking. Uit het attest van aanplakking blijkt dat de in artikel 4.7.23, §4, eerste lid VCRO bedoelde mededeling op 27 januari 2012 is gebeurd. Het door de verzoekende partij ingestelde beroep bij aangetekende brief van 12 maart 2012, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

De Raad stelt vast dat het verzoekschrift is ingesteld door de leidend ambtenaar van het Agentschap Wegen en Verkeer conform artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO. Het Agentschap Wegen en Verkeer is een adviserende instantie aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid VCRO.

De Raad stelt samen met de verzoekende partij vast dat het Agentschap Wegen en Verkeer op 12 juli 2011 negatief advies heeft verstrekt in het voorliggende dossier en dat dit advies tijdig is verleend, zodat voldaan is aan de voorwaarde gesteld door artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO.

Nu het Agentschap Wegen en Verkeer moet worden beschouwd als adviserende instantie en het artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO de leidend ambtenaar van een bij het dossier betrokken adviserende instantie aanwijst als van rechtswege belanghebbende, moet worden geconcludeerd dat de verzoekende partij in casu van rechtswege bevoegd is om in rechte te treden.

Door in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening te bepalen dat de leidend ambtenaar van de adviserende instantie, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid VCRO, het beroep bij de Raad aanhangig kan maken, heeft de decreetgever hem niet enkel van rechtswege belanghebbende en procesbekwaam gemaakt, maar tevens de procesbevoegdheid gegeven om in die aangelegenheid voor de Raad het beroep in te leiden.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

Luidens artikel 4.8.13 VCRO kan, ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel en op grond van ernstige middelen, een bestreden vergunningsbeslissing geschorst worden bij wijze van voorlopige voorziening. Overeenkomstig deze bepaling kan de Raad slechts een bestreden vergunningsbeslissing schorsen onder de dubbele voorwaarde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat ernstige middelen worden aangevoerd.

A. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

1. De verzoekende partij omschrijft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij meent te lijden als volgt:

VI.1 HET NADEEL IS ERNSTIG

49. Verzoekende partij is hoeder van het algemeen belang als wegbeheerder van de gewestwegen en autosnelwegen. Dit betekent dat zij moet instaan voor de verkeerveiligheid en het openstellen van veilige wegen en dit overeenkomstig de wettelijke plicht van artikel 1384, lid 1 van het Burgerlijk Wetboek. Overeenkomstig het hof van Cassatie is een zaak door een gebrek aangetast wanneer zij een abnormaal kenmerk vertoont waardoor zij in bepaalde omstandigheden schade kan veroorzaken.

- 50. In casu wordt er voorzien in een reclamepaneel met LED-verlichting. Deze verlichting is uiteraard zeer opvallend in die mate dat het de weggebruikers kan afleiden. Dit wordt tevens bevestigd door verschillende wetenschappelijke onderzoeken:
- de (Nederlandse) studie SMOV-Factsheet: hieruit blijkt dat reclame- en voorlichtingsborden langs de weg de bestuurder kan afleiden zodat deze een gevaar opleveren voor de verkeersveiligheid.
- De studie van de Brunel Universiteit uit West Londen toont eveneens aan dat het voorzien van reclame langs de weg negatieve implicaties heeft op de aandacht van de bestuurder en op de rijprestaties.
- Studie 'Investigation driver distraction: The effects of video and static advertising'
- 51. De uitvoering van de vergunning brengt de verkeersveiligheid in het gedrang aangezien het reclamepaneel de weggebruiker doet afleiden hetgeen een verkeersonveilige situatie tot gevolg heeft. Hierdoor zorgt de uitvoering van de vergunning voor een ernstig nadeel mede gelet op de aansprakelijkheid en decretale taak van het Agentschap Wegen en Verkeer als wegbeheerder.

V1.2 HET NADEEL IS MOEILIJK TE HERSTELLEN

- 52. Het hierboven aangetoonde ernstig nadeel is zonder meer moeilijk te herstellen. Het is daarenboven voldoende om aan te tonen dat de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel 'kan' berokkenen.
- 53. In onderhavig geval werd een bouwvergunning afgeleverd voor het plaatsen van een reclamepaneel met LED verlichting. Eens gebouwd ontstaat er een verkeersonveilige situatie en bestaat het enig herstel erin om de constructie terug af te breken. Indien deze afbraak zou voortvloeien uit het arrest van Uw Raad zou er geen sprake kunnen zijn van een moeilijk te herstellen nadeel doch dergelijke afbraak vloeit niet voort uit een vernietigingsarrest. Om de afbraak te bekomen dienen andere initiatieven genomen te worden, initiatieven waarbij het voor een derde niet zeker is dat de afbraak kan bekomen worden.
- 54. Het is immers voor verzoekers, als derde, niet eenvoudig om een herstel in de oorspronkelijke toestand te bekomen. Ter zake kan verwezen worden naar de rechtspraak van de Raad van State:

"Het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand is voor een derde belanghebbende moeilijk te verkrijgen, daar hij niet beschikt over de in het stedenbouwdecreet 1999 bedoelde herstelvordering. Mede om die reden maakt de derde belanghebbende in dit geval aannemelijk dat de verwezenlijking van een onregelmatig vergund bouwwerk haar een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkent."

- 55. Daar de afbraak en het herstel in de oorspronkelijke toestand voor een derde niet gegarandeerd is, dient het betrokken ernstige nadeel (zie supra) als moeilijk te herstellen beschouwd te worden.
- 56. Het nadeel van verzoekende partijen is daarenboven persoonlijk aangezien verzoekende partij als wegbeheerder instaat voor veilige gewestwegen.
- 57. Indien het project niet wordt gebouwd zal er geen nadeel zijn voor de verzoekende partijen. indien de werken worden uitgevoerd is het nadeel onomkeerbaar.

Indien het beroep tot schorsing en nietigverklaring niet wordt ingewilligd dan kan er niet meer teruggegaan worden naar de huidige toestand.

..."

2. De tussenkomende partij antwoordt hierop dat de intensiteit van de verlichting van de reclame kan beperkt worden zodat het risico wordt vermeden dat de automobilisten zouden worden afgeleid.

De tussenkomende partij stelt verder dat de studies die de verzoekende partij bijbrengt niet aantonen dat LED-verlichting langs de weg een verhoogd gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid of de aandacht van de bestuurder meer afleidt dan een reclamepaneel met achtergrondverlichting zoals het bestaande reclamepaneel.

De tussenkomende partij verwijst naar het gunstig advies van de verzoekende partij van 15 februari 2002 voor een verlicht reclamepaneel van dezelfde grootte en stelt dat de door de verzoekende partij opgelegde beperking in verband met de luminiscentie van het verlichte publiciteitsbord strikt werd nageleefd door de verzoekende partij.

Verder wijst de tussenkomende partij op het feit dat niet wordt aangetoond dat het nadeel van die aard zou zijn dat het de uitoefening van de wettelijke plicht van de verzoekende partij verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt. De tussenkomende partij besluit door te stellen dat het nadeel niet moeilijk te herstellen is aangezien de verzoekende partij zich steeds burgerlijke partij kan stellen voor de rechtbank en in dat kader om het herstel in de oorspronkelijke staat te vragen.

Beoordeling door de Raad

1.

In de memorie van toelichting wijst de decreetgever erop dat het begrip 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel' eveneens wordt gehanteerd binnen het schorsingscontentieux van de Raad van State en dat vermeld begrip, voor wat de mogelijkheid tot schorsing in procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, in diezelfde zin mag worden begrepen (*Parl. St.* VI. Parl, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 222, nr. 627). Opdat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing door de Raad zou kunnen bevolen worden, moet de verzoekende partij doen blijken van een ernstig nadeel dat moeilijk te herstellen en bovendien persoonlijk is.

De verzoekende partij mag zich in de uiteenzetting van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel bovendien niet beperken tot vaagheden en algemeenheden, maar dient integendeel concrete en precieze gegevens aan te reiken waaruit enerzijds de ernst van het nadeel blijkt dat zij ondergaat of dreigt te ondergaan, wat inhoudt dat zij concrete en precieze aanduidingen moet verschaffen over de aard en de omvang van het nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing kan berokkenen, en waaruit anderzijds het moeilijk te herstellen karakter van het nadeel blijkt.

In hoofde van een bestuurlijke overheid (zoals de verzoekende partij) kan er bijkomend echter slechts sprake zijn van een persoonlijk moeilijk te herstellen ernstig nadeel indien de bestreden beslissing de uitoefening van de overheidstaak of de bestuursopdracht waarmee vermelde overheid belast is, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt en indien de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in die mate in het gedrang zou brengen dat zij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen. Het nadeel van een bestuurlijke overheid kan daarom niet zonder meer gelijkgeschakeld worden met het nadeel dat private natuurlijke personen of rechtspersonen dienen aan te tonen.

2.

De verzoekende partij beweert dat de LED-verlichting van het vergunde reclamepaneel zo opvallend is dat het de weggebruikers kan afleiden waardoor er verkeersonveilige situaties zullen ontstaan en waarvoor de verzoekende partij, als wegbeheerder, aansprakelijk kan worden gesteld. De verzoekende partij verwijst naar drie verschillende studies waaruit zou blijken dat reclamepanelen negatieve implicaties kunnen hebben op de aandacht en de rijprestaties van bestuurders.

3.

De Raad is van oordeel dat uit de door de verzoekende partij neergelegde studies, die zich veeleer lijken te beperken tot algemene bevindingen met betrekking tot de effecten van reclamepanelen, al dan niet met LED-verlichting, dan wel met bewegende beelden, niet kan afgeleid worden of de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing daadwerkelijk aanleiding zal geven tot het door de verzoekende partij geschetste moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

Nog los van de omstandigheid dat de verzoekende partij heeft nagelaten de bevindingen van de betrokken studies concreet toe te passen op het voorliggende (namelijk een reclamepaneel met LED-verlichting op 5 meter van de grond tegen de zijgevel van een gebouw), stelt de Raad vast dat niet, minstens onvoldoende, wordt aangetoond in welke mate het middels de thans bestreden beslissing vergunde reclamepaneel, in vergelijking met het bestaande, verlichte reclamepaneel en waarvoor de verzoekende partij op 15 februari 2002 wel een gunstig advies verleende, de aandacht van de bestuurders bijkomend negatief zal beïnvloeden en aldus een substantieel onveilige verkeerssituatie zal creëren waardoor de aansprakelijkheid van de verzoekende partij in het gedrang zal worden gebracht.

De Raad is dan ook van oordeel dat de verzoekende partij niet in voldoende mate aannemelijk maakt dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de uitoefening van de taken en opdrachten waarmee zij belast is, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt en evenmin dat de werking van haar diensten dermate in het gedrang zullen worden gebracht dat zij haar taken niet meer zal kunnen uitoefenen. Bij gebrek aan nadere gegevens op grond waarvan de nadelige gevolgen van de bestreden beslissing op de plaatselijke verkeersveiligheid voldoende worden geconcretiseerd, is het door de verzoekende partij ingeroepen nadeel niet ernstig en volstaat een vernietigingsberoep om haar mogelijke aansprakelijkheid als wegbeheerder te vrijwaren.

4.

In zoverre de verzoekende partij wijst op het bindend karakter van haar advies en de omstandigheid dat vermeld advies in de bestreden beslissing ten onrechte wordt genegeerd, wenst de Raad nog op te merken dat de mogelijke onwettigheid van de bestreden beslissing een discussie over de grond van de zaak betreft en op zich bijgevolg geen nadeel voor de verzoekende partij oplevert dat de voor de schorsing vereiste graad van ernst vertoont.

Er is dan ook niet voldaan aan de in artikel 4.8.13 VCRO gestelde voorwaarde dat een bestreden vergunningsbeslissing slechts bij wijze van voorlopige voorziening kan geschorst worden ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Deze vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

B. Ernstige middelen

Aangezien in het vorige onderdeel wordt vastgesteld dat de verzoekende partij het niet voldoende aannemelijk maakt dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing

haar een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, is een onderzoek naar de ernst van de middelen niet aan de orde.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

- 1. De vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen.
- 2. De zaak wordt voor de behandeling van de vordering tot vernietiging verwezen naar de tweede kamer, voorgezeten door mevrouw Hilde LIEVENS.

Het oorspronkelijke rolnummer wordt voor de behandeling van de vordering tot vernietiging gewijzigd in het rolnummer: 1112/0539/SA/2/0478.

3. De uitspraak over de kosten wordt uitgesteld tot de beslissing over de vordering tot vernietiging.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 25 juli 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER,	voorzitter van de derde kame	r,
	met bijstand van	
Heidi HUANG,	toegevoegd griffier.	
De toegevoegd griffier	-,	De voorzitter van de derde kamer,
Heidi HUANG		Filip VAN ACKER