

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 207.594 van 23 september 2010
in de zaak A. 175.923/X-12.984.**

In zake: de n.v. BELGOPOSTER, thans de n.v. JCDECAUX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Mertens
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 373
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Claude Marinower
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Consciencestraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 augustus 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 9 juni 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening waarbij het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen wordt ingewilligd en de beslissing van 1 december 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende afgifte aan de n.v. Belgoposter van de vergunning voor het plaatsen van een roterend publiciteitspaneel en het afwerken van de zijgevel op een perceel gelegen te Antwerpen, Lange Lozanastraat, kadastraal bekend sectie K, nr. 1602/v, wordt vernietigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 februari 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marjolein Oosterlinck, die loco advocaat Filip Mertens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Kelly Bosmans, die loco advocaat Claude Marinower verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven, daartoe gemachtigd bij beslissing van 1 september 2009 van de adjunct-auditeur-generaal.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 20 september 2004 (datum van het ontvangstbewijs) dient Guy Verheyen in naam van de verzoekende partij de aanvraag in voor “het plaatsen van één roterend publiciteitspaneel van 8m² gecombineerd met een gevelverfraaiing” op een perceel gelegen te Antwerpen, Lange Lozanastraat, kadastraal bekend sectie K, nr. 1602/v.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen is het betrokken perceel gelegen in woongebied.

Het betrokken perceel is gelegen binnen het gebied van het bij ministerieel besluit van 23 juli 1990 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg nr. 38 “Lange Lozanastraat”.

Tevens geldt de gemeentelijke bouw- en woningverordening van de stad Antwerpen, zoals vastgesteld door de gemeenteraad bij besluit van 11 september 1984 en goedgekeurd bij ministerieel besluit van 26 maart 1986.

Het is niet gelegen binnen het gebied van een vergunde verkaveling.

4. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen weigert op 10 juni 2005 de gevraagde vergunning te verlenen.

De beslissing bepaalt onder meer het volgende:

“De aanvraag betreft het plaatsen van een roterend reclamepaneel tegen de zijdelingse straatgevel van de woning aan de Lange Lozanastraat 117 te 2018 Antwerpen.

De geplande werken kunnen in overeenstemming gebracht worden met het van kracht zijnde gewestplan ‘Antwerpen’.

Er dient echter opgemerkt dat volgens bijzonder plan van aanleg nummer ‘AN/38’ ‘Lange Lozanastraat’ betreffende gevel vastgelegd is als zijnde gebouwd op de rooilijn en dus op de verplichte bouwlijn. In dit kader wordt de gevel aanzien als voorgevel en niet als scheidsmuur. Hierdoor is de plaatsing van een reclamepaneel in strijd met artikel 68 van de gemeentelijke bouw- en woonverordening”.

5. Op 26 juli 2005 stelt de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

De beroepsgrievens luiden als volgt:

“2. Artikel 68b van de gemeentelijke bouw- en woningverordening laat toe dat reclamepanelen worden aangebracht op scheidsmuren van gebouwen.

De redenering van de stedelijke overheid in de bestreden beslissing dat het terzake zou gaan om een voorgevel en niet om een scheidsmuur volgt niet uit de toepassing van artikel 68 van de gemeentelijke bouw- en woningverordening noch uit het bijzonder plan van aanleg AN/38.

Het College van Burgemeester en Schepenen maakt een onjuiste deductie.

3. Artikel 100, § 5 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalt ten andere dat stedenbouwkundige vergunningen perfect kunnen worden verleend, zelfs wanneer ter plaatse een rooilijn werd vastgesteld, mits de uitvoering van de rooilijn niet binnen de 5 jaar na afgifte van de vergunning zal kunnen tot stand worden gebracht en met die beperking dat de vergunningverkrijger bij een gebeurlijke onteigening geen aanspraak zal kunnen maken op onteigeningsvergoedingen.

Een en ander is trouwens ook het standpunt van de minister van ruimtelijke ordening in een analoog dossier (beslissing van de minister dd. 30/09/2003, waarvan een kopie wordt aangehecht aan onderhavig grievenschrift en waarvan de motivering alhier wordt overgenomen).

4. De hoger sub 3. ontwikkelde redenering geldt ten andere eens te meer, nu een reclamepaneel (waarvoor vergunning wordt gevraagd) geen (gewoon) onroerend goed is.

Een normaal onroerend goed (bv. woning, loods, ...) hypothekeert inderdaad de plaatselijke stedenbouwkundige toestand voor enkele tientallen jaren.

Een reclamepaneel wordt evenwel nagenoeg altijd (zoals ook te dezen) aangebracht op een bestaande gevel, die van een derde wordt gehuurd.

De huurovereenkomst met deze derde is aan de gewone regels van het burgerlijk huurrecht onderworpen, wat belangrijke consequenties heeft voor de duur van de inrichting.

5. De aanvraag moet dus wel degelijk ten gronde worden onderzocht op haar stedenbouwkundige conformiteit.

Uit alle stukken van het dossier, waaronder de bestreden beslissing zelf, blijkt dat de aanvraag ten gronde stedenbouwkundig conform is.

6. De verzoekster wenst te worden gehoord”.

6. Bij besluit van 1 december 2005 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep in en verleent de gevraagde vergunning.

Het besluit is als volgt gemotiveerd:

“Volgens het bijzonder plan van aanleg nummer ‘AN/38 Lange Lozanastraat’ is betreffende gevel gebouwd op de rooilijn-bouwlijn. Hetzelfde geldt voor het links aanpalende pand, dat ten opzichte van het betrokken pand achteruit is gebouwd. De gevel waarop de aanvraag betrekking heeft zal in de toekomst onbebouwd blijven en dient daarom als kopgevel te worden beschouwd en niet als scheidsmuur, zoals gesteld door beroeper. Strikt genomen is de beoogde plaatsing van een reclamepaneel in strijd met artikel 68 van de gemeentelijke bouw- en woonverordening. Uit de ingediende plannen blijkt echter dat het reclamepaneel een onderdeel vormt van een volledige afwerking van de betrokken gevel. Ons college is van oordeel dat bijgevolg niet zonder meer van het plaatsen van een reclamebord op een kopgevel kan worden gesproken. De voorziene afwerking vormt een esthetisch verantwoord geheel dat een aanzienlijke verbetering van de bestaande toestand inhoudt. In die optiek acht ons college het aangewezen om de vergunning te verlenen”.

7. Op 15 februari 2006 tekent het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen tegen het voormelde besluit beroep aan bij de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening.

De argumenten luiden als volgt:

“Het college van burgemeester en schepenen stelt hoger beroep in tegen het besluit van de bestendige deputatie op basis van volgende argumenten.

Het college weigerde de aanvraag op 10 juni 2005 wegens strijdigheid met artikel 68 van de gemeentelijke bouw- en woningverordening. Volgens het bijzonder plan van aanleg AN/38/Lange Lozanastraat, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 23 juli 1990, staat de zijgevel waartegen het publiciteitsbord zal worden geplaatst op de rooilijn, die ter plaatse samenvalt met de verplichte bouwlijn. Het gaat bijgevolg om een volwaardige gevel en niet om een wachtgevel. Artikel 68 van de gemeentelijke bouw- en woningverordening beperkt de mogelijkheden tot het plaatsen van publiciteitsborden tot 5 situaties en de aanvraag voldoet aan geen daarvan.

De bestendige deputatie geeft deze strijdigheid trouwens toe waar ze stelt dat de zijgevel in kwestie dient beschouwd als een kopgevel en niet als een scheimuur.

Het plaatsen van publiciteitsborden tegen een permanente zichtgevel is visueel storend en kan niet gelden als een kwalitatieve afwerking ervan.

Het college van burgemeester en schepenen concludeert dat het besluit van de bestendige deputatie strijdig is met de beginselen van een goede ruimtelijke ordening en verzoekt U daarom over te gaan tot de vernietiging ervan. De stad Antwerpen wenst gehoord te worden in deze zaak”.

8. Bij besluit van 9 juni 2006 willicht de bevoegde minister het beroep in en wordt het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen vernietigd.

Dit is het bestreden besluit.

Het is onder meer als volgt gemotiveerd:

“3/ de bestaande bebouwing in de Lange Lozanastraat vertoont insprongen. Deze worden veroorzaakt door het feit dat een vroegere rooilijn in een verbreding van de straat voorzag. Deze verbreding werd in de loop der jaren slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Het bijzonder plan van aanleg uit 1990 streeft de uniforme verbreding van de straat niet langer na. Het legt de rooilijn dan ook op de bestaande gevels. Daardoor vertoont het pand waarop het roterend reclamebord zou worden geplaatst een uitsprong. Deze uitsprong is dus niet tijdelijk, maar wordt bestendigd door het bpa. De stelling van de stad dat deze uitsprong dus ook als voorgevel moet beschouwd worden, volgt logischerwijze uit het bpa en moet bijgetreden worden.

Het is bijgevolg onmogelijk om de uitsprong te beschouwen als een ‘scheidsmuur’, in de zin van de verordening. Met ‘scheidsmuur’ wordt immers de scheiding tussen twee particuliere eigendommen bedoeld. Als men een andere interpretatie zou aanhouden, zou elke voorgevel ook als scheidsmuur beschouwd moeten worden, wat zeker niet de bedoeling is;

4/ de aanvraag is dus strijdig met artikel 68 van de gemeentelijke verordening. Er bestaat geen wettelijke basis om een vergunning te verlenen. De vaststelling dat de werken in een verfraaiing van het straatbeeld ten opzichte van de huidige situatie zou voorzien, kan hieraan niets wijzigen”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

9. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de gemeentelijke bouw- en woningverordening van 11 september 1984, zoals goedgekeurd bij ministerieel besluit van 26 maart 1996.

Zij verwijst hiervoor naar artikel 68b van de gemeentelijke bouw- en woningverordening, waarin wordt bepaald dat het is toegelaten reclamepanelen aan te brengen op de scheidingsmuren van gebouwen “op voorwaarde dat deze niet als monument geklasseerd werden of gelegen zijn in het zicht van een geklasseerd monument of binnen de omschrijving van een beschermd stads- of dorpsgezicht”. Het bestreden besluit stelt dat de betrokken gevel te aanzien is “als voorgevel” en niet “als een ‘scheidsmuur’”. De door de verwerende partij gegeven interpretatie van

het begrip “scheidsmuur” is volgens haar niet verenigbaar met de geest van de verordening. Zij stelt dat het bestreden besluit voorwaarden toevoegt aan de gemeentelijke bouw- en woningverordening doordat een “extensieve interpretatie” wordt gegeven aan het begrip “scheidsmuur”, meer bepaald “de scheiding tussen twee particuliere eigendommen”.

Voorts stelt de verzoekende partij dat de grieven van haar verzoekschrift voor de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen niet worden beantwoord in het bestreden besluit.

Zij treedt de stelling van de verwerende partij, dat “elke voorgevel ook als scheidsmuur beschouwd (moet) worden” niet bij om de volgende redenen:

- “- een gewone voorgevel is, bijna per definitie, niet geschikt voor de plaatsing van reclamepanelen, omdat deze panelen het zicht en licht zouden wegnemen van de in 99,99 % van de voorgevels aangebrachte ramen;
- een zijgevel is nooit een voorgevel; a fortiori geldt dit voor een blinde zijgevel;
- de gemeentelijke bouw- en woningverordening voorziet nadrukkelijk niet de term ‘wachtgevel’, maar wel ‘scheidsmuur’: het begrip wachtgevel verschilt in die zin van het begrip scheidsmuur dat tegen een wachtgevel later nog kan worden aangebouwd, terwijl dat niet noodzakelijk (zoals ten deze) het geval is voor iedere scheidsmuur”.

10. De verwerende partij repliceert vooreerst dat artikel 159 van de Grondwet “enkel (...) voor de met rechtspraak belaste organen (geldt), niet voor het actief bestuur” en dat zij als “bestuurlijk orgaan dat niet optreedt als rechtsprekend college (...) ertoe gehouden (is) de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen toe te passen, zolang zij niet opgeheven, ingetrokken of vernietigd zijn, tenzij zij wegens hun flagrante, onbetwistbare onwettigheid als niet bestaande moeten worden beschouwd”.

Aangaande de feitelijke toestand van het pand waarop het roterend reclamebord zou worden geplaatst, repliceert de verwerende partij dat het pand, net als andere bebouwing in de Lange Lozanastraat, “insprongen (vertoont) die worden veroorzaakt door het feit dat de vroegere rooilijn in een verbreding van de straat voorzag die evenwel nadien slechts gedeeltelijk werd uitgevoerd”. Zij stelt verder dat ingevolge het bij ministerieel besluit van 23 juli 1990 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg nr. 38 “Lange Lozanastraat” “de uniforme verbreding van de straat niet langer (wordt) nagestreefd” aangezien in dit bijzonder plan van aanleg “de betreffende gevel (is) vastgelegd als zijnde bebouwd op de rooilijn en dus op de verplichte bouwlijn”, waardoor “deze uitsprong als voorgevel/volwaardige gevel dient te worden beschouwd en niet als scheidsmuur of wachtgevel” omdat het niet

gaat om een “scheidsmuur in de zin van de verordening”, met name een “scheiding -al dan niet bebouwd- tussen twee particuliere eigendommen”.

Zij repliceert dat in het bestreden besluit “nauwkeurig en gedetailleerd (wordt) beschreven wat precies maakt dat de voorliggende aanvraag in strijd is met artikel 68 van de gemeentelijke verordening” en dat de verzoekende partij niet aantoont dat de motiveringsplicht zou zijn geschonden, net zoals zij niet aanduidt op welke wijze het zorgvuldigheidsbeginsel zou zijn geschonden.

11. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de begrippen “scheidsmuur” en “voorgevel” dienen te worden gehanteerd in hun gemeenrechtelijke betekenis aangezien de gemeentelijke verordening deze niet heeft gedefinieerd. Zij stelt dat de verwerende partij haar bevoegdheid overschrijdt door eigen definities in de plaats te stellen en dat haar redenering bovendien manifest onjuist is “aangezien een zijgevel simpelweg niet tevens een voorgevel kan zijn, laat staan als dusdanig beschouwd kan worden”.

Beoordeling

12. Het middel, zoals het is ontwikkeld, is in wezen te herleiden tot de schending van artikel 68 van de gemeentelijke bouw- en woningverordening van de stad Antwerpen, zoals vastgesteld door de gemeenteraad bij besluit van 11 september 1984 en goedgekeurd bij ministerieel besluit van 26 maart 1986.

13. Het bestreden besluit steunt op de vaststelling dat de aanvraag in strijd is met artikel 68 van de voornoemde verordening.

Deze bepaling luidt als volgt:

“Art. 68 Vergunning-voorschriften.

Niemand mag zonder voorafgaande schriftelijke en uitdrukkelijke bouwvergunning van het College van burgemeester en schepenen een reclame-aanplakbord plaatsen of instandhouden. De afgifte van de vergunning en de indiening en behandeling van de aanvragen en beroepen geschieden overeenkomstig titel II van de wet van 29 maart 1962, houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, gewijzigd bij de wetten van 22 april 1970, 22 december 1970 en 28 juli 1976 en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsbesluiten.

Voor zover een bijzonder plan van aanleg terzake geen bijzondere voorwaarden oplegt en voor zover het straatbeeld uit esthetisch oogpunt niet geschaad wordt en de veiligheid niet in het gedrang gebracht wordt, mogen reclame-aanplakborden slechts geplaatst worden:

(...)

b) op de scheidsmuur van gebouwen op voorwaarde dat deze niet als monument geklasseerd werden of gelegen zijn in het zicht van een geklasseerd monument of binnen de omschrijving van een beschermd stads- of

dorpsgezicht. De wijze van plaatsing zal voor elk geval afzonderlijk bepaald worden;
(...)”.

De voormelde bepaling geeft geen definitie van het begrip “scheidsmuur”. In zijn spraakgebruikelijke betekenis moet deze term worden begrepen als een muur die twee ruimten van elkaar scheidt, ook wel “tussenmuur” genoemd (VAN DALE, Groot woordenboek der Nederlandse taal, elektronische versie 1.4). Volgens hetzelfde woordenboek is een “ruimte”, “een door drie dimensies bepaalde plaats”.

Een begrip moet worden geïnterpreteerd op een wijze waarop het zin heeft.

Het betrokken reclamepaneel zou worden aangebracht op een definitieve uitsprong van een zijgevel.

Die uitsprong houdt geen scheiding in van twee “ruimten” en is bijgevolg geen “scheidsmuur”.

Hoewel het bestreden besluit via een gedeeltelijk andere redengeving tot deze conclusie komt, stelt het terecht dat het “onmogelijk (is) om de uitsprong te beschouwen als een ‘scheidsmuur’, in de zin van de verordening” en dat bijgevolg de gevraagde vergunning niet kan worden verleend.

Het middel kan dan ook niet tot nietigverklaring leiden.

Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Het door de verzoekende partij ten onrechte gekweten recht van 10 euro dient haar te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig september 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens