

**Raad van State  
afdeling Wetgeving**

**Advies 73.393/1 van 3 mei 2023 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor publiciteitsinrichtingen, tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is en tot opheffing van diverse besluiten’**

Op 3 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor publiciteitsinrichtingen, tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is en tot opheffing van diverse besluiten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 april 2023 . De kamer was samengesteld uit Marnix Van Damme, kamervoorzitter, Wouter Pas en Inge Vos, staatsraden, en Greet Verberckmoes, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien Didden, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2023 .

\*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake publiciteitsinrichtingen en is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 14 december 1959 ‘waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken’, dat, samen met enkele andere koninklijke besluiten die in navolging van dit besluit werden genomen, wordt opgeheven (artikel 19 van het ontwerp).

De ontworpen regeling is van toepassing “op het plaatsen of aanbrengen” van publiciteitsinrichtingen als de publiciteitsboodschap herkenbaar is vanaf de openbare weg én voor het plaatsen of aanbrengen van de publiciteitsinrichting een omgevingsvergunning(1) of een meldingsakte vereist is (artikel 3). De verordening maakt een onderscheid tussen “zaakgebonden publiciteitsinrichtingen” (artikelen 9 tot 10) en “niet-zaakgebonden publiciteitsinrichtingen” (artikelen 11 tot 13), waarbij soepelere regels gelden voor “zaakgebonden publiciteitsinrichtingen”. Het ontwerp bevat ook algemene voorwaarden die op beide inrichtingen van toepassing zijn (artikelen 4 tot 8).

Het ontwerp omvat verder een technische wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid’ (artikel 14) en wijzigt artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is’ waarin wordt voorzien in een vrijstelling van de omgevingsvergunningsplicht voor bepaalde publiciteitsinrichtingen (artikelen 15 en 16).

Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen de ontworpen stedenbouwkundige verordening aanvullen, provinciale stedenbouwkundige verordeningen niet. Gemeenteraden dienen eventuele bestaande gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen binnen 24 maanden na de inwerkingtreding van de ontworpen verordening in overeenstemming te brengen met de voorschriften ervan (artikel 18).

De ontworpen regeling is bedoeld om in werking te treden op de eerste dag van de derde maand die volgt op de maand van de bekendmaking van het ontworpen besluit in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 21) en zal van toepassing zijn op vergunningsaanvragen die vanaf deze datum worden ingediend (artikel 20). Publiciteitsinrichtingen die zijn geplaatst in overeenstemming met de geldende wettelijke bepalingen, mogen behouden blijven (artikel 17).

#### RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt hoofdzakelijk rechtsgrond in artikel 2.3.1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), dat bepaalt dat de Vlaamse Regering gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen kan vaststellen die de nodige stedenbouwkundige voorschriften bevatten om onder meer te zorgen voor “de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, evenals het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit”. Volgens het tweede lid van dit artikel kunnen die stedenbouwkundige verordeningen onder meer betrekking hebben op de publiciteitsinrichtingen.

4. Voor de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 (artikelen 15 en 16) wordt rechtsgrond geboden door artikel 4.2.3, eerste lid, VCRO dat de Vlaamse Regering machtigt om de lijst van de handelingen te bepalen waarvoor in afwijking van artikel 4.2.1 geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is.

5. De rechtsgrond voor artikel 18 van het ontwerp is te vinden in artikel 2.3.2, § 1, tweede lid, en § 2, derde lid, VCRO.

6. Voor het opheffen van de in artikel 19 van het ontwerp opgesomde koninklijke besluiten, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 200 van het Wetboek diverse rechten en taksen, op basis waarvan deze koninklijke besluiten werden vastgesteld.

Ter wille van de duidelijkheid en rechtszekerheid kan in de ontworpen regeling uitdrukkelijk worden bepaald dat eventuele inbreuken en overtredingen van de verordening zullen worden gehandhaafd overeenkomstig artikel 6.2.1 VCRO. Zodoende blijkt duidelijk dat het in de aanhef aangehaalde artikel 200 van het Wetboek diverse rechten en taksen met geen andere reden wordt vermeld dan als rechtsgrond voor de opheffingen waarin artikel 19 voorziet.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

##### Aanhef

7. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp. Hiertoe dient in het tweede streepje ervan bijkomend melding te worden gemaakt van artikel 2.3.2, § 1, tweede lid, en § 2, derde lid, VCRO.

##### Artikelen 2 en 3

8.1. Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, dat wordt bepaald in hoofdstuk I van het ontwerp, behoeft verduidelijking.

Het bij het ontwerp gevoegde verslag aan de Vlaamse Regering bevat immers tal van elementen die niet zijn opgenomen in de tekst van de ontworpen bepalingen, doch noodzakelijk zijn om het beoogde toepassingsgebied ervan te begrijpen. Als uitdrukking van de bedoeling van de steller van het ontwerp, kan een verslag aan de Vlaamse Regering een nuttig instrument zijn voor de interpretatie van de bepalingen van het te nemen besluit. Een verslag aan de Vlaamse Regering kan evenwel niet worden ingeroepen tegen de duidelijke bepalingen van de tekst van het te nemen besluit en de erin verstrekte uitleg kan de draagwijdte ervan ook niet verruimen.

8.2. Zo wordt het onderscheid tussen een “zaakgebonden publiciteitsinrichting” en een “niet-zaakgebonden publiciteitsinrichting” in het verslag aan de Vlaamse Regering als volgt toegelicht:

“Zoals eerder aangeven, maakt voorliggende Publiciteitsverordening een onderscheid tussen zaakgebonden en niet-zaakgebonden publiciteitsinrichtingen. Het onderscheid hiertussen bestaat uit de aard van de publiciteitsboodschap, niet de constructie als dusdanig.

Een zaakgebonden publiciteitsinrichting is een publiciteitsinrichting met louter zaakgebonden publiciteitsboodschappen.

Zaakgebonden publiciteitsboodschappen zijn publiciteitsboodschappen die louter betrekking hebben op een zaak op die locatie, zoals de naam, het logo, de vermelding van de activiteit, of de vermelding van een van de belangrijkste ter plaatse aangeboden producten of diensten.

Er dient dus een link te zijn tussen de publiciteitsboodschap en de zaak op die locatie. Uit de definitie van publiciteitsboodschap blijkt duidelijk dat het begrip ‘zaak’ ruim gelezen moet worden. Ook bedrijven, handelszaken, horeca, verenigingen, organisaties, overheidsinstellingen, vrije beroepen en diensten worden als zaak beschouwd.

De vermelding van de naam van een drankenmerk op een café is dus een zaakgebonden publiciteitsboodschap, op voorwaarde dat dat merk in het café beschikbaar is. Het betreft een van de belangrijkste ter plaatse aangeboden producten. De naam van datzelfde drankenmerk op een supermarkt is geen zaakgebonden publiciteitsboodschap. Het drankenmerk is immers slechts één van de honderden aangeboden producten. Idem voor de vermelding van de naam van een krant. Op een krantenwinkel is dit een zaakgebonden publiciteitsboodschap. Op een supermarkt niet.

(...)

Een publiciteitsinrichting op de gevel van een woning, die reclame maakt voor een frisdrank is dan wel fysiek onlosmakelijk verbonden met de locatie waar ze is aangebracht, de publiciteitsboodschap is dit allerminst. Dergelijke publiciteitsboodschap is geen zaakgebonden publiciteitsboodschap, en bijgevolg is de publiciteitsinrichting niet als een zaakgebonden publiciteitsinrichting te beschouwen.

[Wanneer] het gaat over gedeelde eigendom (vb. de voorgevel van een appartementsgebouw of de gemeenschappelijke parking van een bedrijventerrein) wordt de publiciteitsinrichting van een bedrijf dat achterin het bedrijventerrein is gelegen of op een ander verdieping in het appartementsgebouw is gelegen [begrepen] onder zaakgebonden publiciteit. Wanneer het echter gaat over publiciteitsinrichtingen die vanuit een andere private eigendom word[en] getoond (vb. vanachter het raam van een ander appartement of op de private parking van een ander bedrijf gesitueerd op het bedrijventerrein (vb. met een betere ligging t.o.v. de gewestweg) ) gaat het niet over zaakgebonden publiciteit."

Uit deze toelichting blijkt onder meer:

- dat de aard van de publiciteitsboodschap, en niet de constructie als dusdanig, doorslaggevend is voor het onderscheid;

- dat "zaak" in artikel 2, 5°, van het ontwerp ("zaakgebonden publiciteitsinrichting") in dezelfde zin moet worden begrepen als "zaak" zoals bedoeld in de definitie van "publiciteitsboodschap" (artikel 2, 3°, van het ontwerp). Het verdient dan ook aanbeveling een aparte definitie van "zaak" op te nemen in artikel 2;

- dat er bijzondere regels gelden inzake gedeelde eigendom die niet in het ontwerp aan bod komen.

De ontworpen bepalingen moeten dan ook worden afgestemd op de beoogde draagwijdte van de regeling zoals die uit het verslag aan de Vlaamse Regering blijkt. Daarbij is het raadzaam om in artikel 2 van het ontwerp een aparte definitie van het begrip "zaak" op te nemen en om onder meer ook het toepassingsgebied in geval van gedeelde eigendom duidelijker tot uiting te brengen in de tekst van het ontwerp.

8.3. Luidens artikel 3, eerste lid, van het ontwerp is de ontworpen regeling van toepassing "op het plaatsen of aanbrengen" van publiciteitsinrichtingen als de publiciteitsboodschap herkenbaar is vanaf de openbare weg én voor het plaatsen of aanbrengen van de publiciteitsinrichting een omgevingsvergunning of een meldingsakte vereist is.

Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat het besluit ook van toepassing is "als overgegaan wordt van een zaakgebonden publiciteitsinrichting naar een niet-zaakgebonden publiciteitsinrichting". In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande het volgende gesteld:

"Het is (...) niet de bedoeling dat men na het verkrijgen van een initiële vergunning voor een zaakgebonden publiciteitsinrichting, de aard van de publiciteitsinrichting zonder enige beoordeling door een overheid kan wijzigen, om aan strengere beoordelingsregels die gelden voor een niet-zaakgebonden publiciteitsinrichting te ontsnappen.

Vandaar dat expliciet voorzien wordt dat: 'Dit besluit is ook van toepassing indien overgegaan wordt van een zaakgebonden publiciteitsinrichting naar een niet-zaakgebonden publiciteitsinrichting.'

Het vervangen van de boodschap blijft zo wel vrijgesteld van vergunning (algemeen principe), maar kan enkel doorgevoerd worden als de wijziging van zaakgebonden naar niet-zaakgebonden publiciteitsinrichting niet strijdig is met voorliggende Publiciteitsverordening."

Het verdient dan ook aanbeveling om in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp te verduidelijken dat het besluit ook van toepassing is op reeds geplaatste of aangebrachte publiciteitsinrichtingen die toegelaten werden op grond van hoofdstuk 3 van de ontworpen verordening als overgegaan wordt van een zaakgebonden publiciteitsinrichting naar een niet-zaakgebonden publiciteitsinrichting.

De griffier,  
Greet VERBERCKMOES

De voorzitter,  
Marnix VAN DAMME

\_\_\_\_\_  
Nota

(1) Via de regelgeving inzake ruimtelijke ordening is voor het plaatsen van publiciteit reeds een omgevingsvergunning vereist (artikel 4.2.1, 9°, VCRO), behoudens de vrijstellingen die zijn bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 'tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is' (meer bepaald in artikel 9, dat wordt gewijzigd door artikel 16 van het ontwerp).