

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake 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
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

De vandaag geldende regels rond reclame en publiciteit zijn op verschillende vlakken verouderd en houden onvoldoende rekening met evoluties in de wijze waarop publiciteit gevoerd wordt.

De Vlaamse Regering stelt een ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake publiciteitsinrichtingen vast ter vervanging van verouderde en complexe regelgeving uit de jaren '30 en '50 van vorige eeuw. Het ontwerp publiciteitsverordening voorziet in een eenvoudige en uniforme regeling rond publiciteitsinrichtingen, rekening houdende met moderne vormen van publiciteit en met aspecten van verkeersveiligheid.

Het voorontwerp van besluit wordt voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld:

- Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

In 2017 stelde de Vlaamse Regering al een eerste ontwerp van gewestelijke publiciteitsverordening voorlopig vast (VR 2017 0505 DOC.0412). Dat ontwerp werd onderworpen aan een openbaar onderzoek en voor advies voorgelegd aan de SARO en de Mobiliteitsraad van Vlaanderen. Tevens werd het ontwerp besproken met gemandateerde vertegenwoordigers van de Vereniging van de Vlaamse

Provincies en van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten. Dit heeft echter niet geleid tot de definitieve goedkeuring van een gewestelijke publiciteitsverordening.

Op basis van de adviezen en inspraakreacties werd verder gewerkt aan een nieuw ontwerp van gewestelijke publiciteitsverordening, waarbij zoveel mogelijk rekening werd gehouden met die inspraakreacties. Gezien de wijzigingen en de lange periode sinds vorige beslissing (2017) wordt geopteerd voor het integraal hernemen van de procedure.

Het bijgaande ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2021-45 van 18 februari 2021.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 18 augustus 2021 verkregen. Voor een bespreking ervan zie infra punt 3A.

Het besluit werd een eerste keer goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 oktober 2022 (VR 2022 2810 DOC.1150).

De MORA heeft advies gegeven op 18 november 2022.

De SARO heeft advies nr. 2022-28 gegeven op 23 november 2022.

De overlegvergadering met de VVSG vond plaats op 12 januari 2023. De VVP was hierop uitgenodigd, maar heeft zich verontschuldigd.

Het openbaar onderzoek over de ontwerpverordening liep van 21 november 2022 tot en met 21 december 2022.

De plan-m.e.r.-screening is goedgekeurd op 23 februari 2023.

Voor een bespreking van deze adviezen en de tijdens het openbaar onderzoek ontvangen bezwaren wordt verwezen naar het als **bijlage** bijgevoegde verslag aan de Vlaamse Regering. Ook is er een aparte **bijlage** waarin de bezwaren stelselmatig, en gegroepeerd per artikel van de verordening worden behandeld.

2. INHOUD

A. VERORDENING

Het als **bijlage 1** toegevoegd ontwerp van besluit houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake publiciteitsinrichtingen en tot wijziging van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, bevat voorschriften voor het plaatsen of het aanbrengen van publiciteitsinrichtingen, herkenbaar vanaf de openbare weg, met enkele uitzonderingen.

Aanleiding – huidige regeling is complex

De eerste regels rond “aanplakkingen” dateren al van de jaren 1930, en waren vooral gericht naar fiscaliteit (“zegelrecht”).

In 1956 en 1959 volgden diverse Koninklijke Besluiten om “aanplakkingen en reclame” aan banden te leggen, ingegeven vanuit “’s lands schoon”. Men wilde vermijden dat er overal publiciteit zou komen langs “toeristische wegen en landschappen”.

Publiciteit kan door zijn afleidend karakter echter ook invloed hebben op de verkeersveiligheid. Daar was in 1956 nog onvoldoende aandacht voor.

Waar de reglementering van 1956 gold, werd vastgelegd in kaarten van toeristische landschappen en toeristische wegen. Die kaarten zijn niet verschenen in het Belgisch Staatsblad. Dat was toen technisch niet mogelijk. Bijna geen enkele overheid beschikt nog over deze kaarten uit de jaren 50, zodat gewoonweg al onduidelijkheid bestaat over de vraag of de reglementering op een bepaalde plek van toepassing is of niet.

Via de regelgeving ruimtelijke ordening is voor het plaatsen van publiciteit intussen ook een omgevingsvergunning vereist – behoudens vrijgestelde borden. Dit zorgt in de praktijk vaak voor een dubbele regeling : de vergunningsplicht en beoordeling goede ruimtelijke ordening plus de toetsing aan de reglementering uit de jaren 50.

De reclamesector krijgt zo te maken met grote rechtsonzekerheid. Het is niet omdat ze een bord aanvragen dat voldoet aan de Koninklijke Besluiten, dat ze een vergunning gaan krijgen. De sector is dus vragende partij voor nieuwe, moderne normen die meer duidelijkheid en rechtszekerheid bieden op het vlak van vergunningen. En ook vergunningverlenende overheden zijn gebaat bij duidelijkere regels.

De oude wetgeving is niet enkel onduidelijk in zijn toepassingsgebied, maar ook sterk verouderd in zijn begrippen (bv. uithangbord, aanplakking) en normen.

Verschillende steden en gemeenten hebben intussen daarom ook een eigen regeling proberen uit werken via gemeentelijke verordeningen. Dit vergroot de onduidelijkheid nog.

Aanpak: vereenvoudiging en modernisering regelgeving

We stellen een nieuwe, eenvoudige en duidelijke regeling voor:

- De regeling bevat niet te veel details (want die maken het moeilijker om correct te handhaven);
- De oude regelgeving wordt integraal vervangen door de nieuwe verordening;
- Gemeenten kunnen strengere normen uitvaardigen.

We opteren voor het gekende instrument van een gewestelijke verordening. Dit bevat normen die van toepassing zijn op vergunningsaanvragen. Inbreuken zijn handhaafbaar via handhaving omgeving

De verordening vertrekt van 2 doelstellingen:

- ruimtelijke verrommeling tegengaan;
- verkeersveiligheid verhogen.

Bepaalde publiciteit blijft vrijgesteld (zoals nu het geval is), andere blijft vergunningsplichtig.

De normen zijn eenvoudig en algemeen en stellen het vergunningverlenende bestuur in staat een inschatting te maken van de verenigbaarheid van de geplande publiciteitsinrichting met de goede ruimtelijke ordening. Tijdens de procedure blijft de adviesvraag van de wegbeheerder (AWV of gemeente, al naargelang het een gewest- of gemeenteweg betreft) behouden.

Het is nuttig te beklemtonen dat vergunningsplichtige publiciteitsinrichtingen enkel een vergunning kunnen bekomen voor zover ze in overeenstemming zijn met de bestemming en daarbij geldende stedenbouwkundige voorschriften, of van toepassing zijnde afwijkingsbepalingen. In het verslag wordt hier dieper op ingegaan.

De nieuwe normen zijn strenger langs autosnelwegen (owv de veiligheid). Voor zaakgebonden publiciteit (borden van een bedrijf of horecazaak op de gevel of in de voortuin, etc.) gelden ruimere mogelijkheden dan voor niet zaakgebonden publiciteit (de klassieke reclameborden).

Voor een gedetailleerde toelichting wordt verwezen naar het als **bijlage 2** toegevoegd verslag aan de leden van de Vlaamse Regering.

B. CONSULTATIERONDE

De strategische adviesraden SARO en MORA brachten overwegend positieve adviezen uit. Hun adviezen zijn opgenomen in bijlage.

Een overlegvergadering met VVSG en VVP werd georganiseerd, waarop de VVP zich verontschuldigde. De VVSG bracht ook een schriftelijk advies uit ter gelegenheid van de overlegvergadering. Het verslag van het overleg en het advies van VVSG zijn eveneens opgenomen in bijlage.

Ingevolge het openbaar onderzoek over de ontwerpverordening, dat liep van 21 november 2022 tot en met 21 december 2022; werden 24 reacties ontvangen.

Hoe omgegaan wordt met de adviezen en reacties is gedetailleerd na te lezen in het verslag en het verwerkingsdocument in bijlage.

Algemeen gezien waren de verschillende reacties, zoals ook de adviezen van de strategische adviesraden, positief ten opzichte van de voorgestelde regeling:

Zo stond men gunstig tegenover het bundelen van de verschillende regels en de actualisatie hiervan naar moderne technieken. Ook op vlak van vereenvoudiging en eenduidigheid werd positief gereageerd. Ook het toepassingsgebied (gemeente- en gewestwegen) en het onderscheid (niet-) zaakgebonden werd bijgetreden. De enkele andersluidende reacties werden dan ook niet gevolgd, bv. het voorstel om het toepassingsgebied te beperken tot louter gewestwegen.

Gemeenten en VVSG appreciëren dat ze via een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening nog steeds strengere normen kunnen opnemen.

Uit het openbaar onderzoek bleek ook dat er een aantal **misvattingen** leven:

- Zo denken sommige lokale besturen dat handelingen die voldoen aan de Verordening, ook vrijgesteld zijn van vergunning.
 - ⇒ Dit is uiteraard niet het geval. Het Vrijstellingenbesluit wordt nagenoeg niet gewijzigd (en al zeker niet versoepeld). Wel wordt voorzien dat vrijgestelde handelingen de algemene voorwaarden van de verordening dienen na te leven (geen negatieve impact op de verkeersveiligheid, ...)
- Ook zijn sommigen van mening dat het voldoen aan de verordening automatisch moet leiden tot recht op een vergunning.
 - ⇒ Maar de Publiciteitsverordening bevat een algemeen normenkader. Het is niet zo dat elke vergunningsaanvraag die hieraan voldoet, moet leiden tot een vergunning. De inpasbaarheid in de omgeving en de toetsing aan de criteria van goede ruimtelijke ordening moet steeds onderzocht worden.
- Sommige overheden en bezwaarindieners veronderstellen dat voorliggende verordening tot gevolg heeft dat andere regels buiten toepassing gelaten moeten worden.
 - ⇒ Aan de hiërarchie van de normen wordt niet geraakt.
Zo ook blijven lokale verordeningen, RUP's/BPA's die strenger zijn, van toepassing.
- Sommigen lijken er ook van uit te gaan dat de verordening nu plots bepaalde publiciteitsinrichtingen mogelijk maakt, die op vandaag niet mogelijk zouden zijn, of foutief geplaatste publiciteitsinrichtingen zou regulariseren.
 - ⇒ Dit is niet het geval.
De plaatsing van publiciteitsinrichtingen is (behoudens vrijstelling) vergunningsplichtig en slechts vergunbaar als ze cumulatief voldoen aan de gestelde voorwaarden, nl.

- a) verenigbaarheid met de bestemming (dus geen niet zaakgebonden publiciteit in agrarisch gebied),
 - b) de algemene voorwaarden van de Publiciteitsverordening (verlichting, geen negatieve impact verkeersveiligheid...)
 - c) de specifieke voorwaarden van de verordening (zaakgebonden/niet-zaakgebonden)
- ⇒ Voorzien wordt dat publiciteitsinrichtingen die geplaatst zijn in overeenstemming met de geldende wettelijke bepalingen, behouden mogen blijven. Dit is geenszins een regularisatie van die inrichtingen die strijdig met de wettelijke bepalingen geplaatst zijn.

Een aantal reacties haalden terechte aandachtspunten aan, die dan ook geleid hebben tot een **aanpassing van de Publiciteitsverordening of verduidelijkingen in het verslag.**

- Er werd terecht opgemerkt dat de Publiciteitsverordening geen regeling bevatte voor zaakgebonden publiciteitsboodschappen die geïntegreerd worden in afsluitingen en steigers van bouwplaatsen (bvb tijdens verbouwingen, gevelwerken,...).
⇒ Dit werd toegevoegd in de Publiciteitsverordening
- Een aantal reacties gingen over het gebruik van absolute cijfers, terwijl relatieve cijfers beter de ruimtelijke inpasbaarheid zouden weergeven.
⇒ Daar deze inpasbaarheid geval per geval te beoordelen is, en in een stedelijke context andere normen zouden kunnen spelen dan in landelijke context, werd ervoor geopteerd om aan te geven dat de totale oppervlakte van de publiciteitsinrichting steeds in verhouding moet blijven tot de aanwezige gebouwen en hun omgeving.
- Ook werden voorbeelden toegevoegd aan het verslag (berekening oppervlakte), en werden begrippen (bv. grens met de openbare weg) en de verhouding tussen de gehanteerde definities (bv. voortuinstrook) verduidelijkt.
- De minimale weergavetijd van wisselende boodschappen werd van 10 naar 6 seconden teruggebracht.

Een aantal suggesties en voorstellen werden, na overweging, **niet weerhouden.**

- een aantal suggesties van toevoegingen aan de Publiciteitsverordening werden niet weerhouden, daar deze aspecten beter opgenomen worden in een geval per geval beoordeling. Een generieke regeling uitwerken voor heel Vlaanderen werd dan ook niet opportuun geacht.
- Tijdens het openbaar onderzoek gingen er ook stemmen op om wat verlichting betreft, te verwijzen naar VLAREM.
Enkel verwijzen naar VLAREM volstaat niet omdat die regels vager zijn dan deze van de verordening, vooral rond knipperen, flitsen en bewegen. Bovendien kijkt VLAREM naar hinder, niet naar verkeersveiligheid of goede plaatselijke aanleg.

Er zijn ook vragen gesteld door lokale besturen die **buiten de scope van de Publiciteitsverordening** liggen, en waar aldus niet op wordt ingegaan:

- Zo werd de vraag gesteld om de mogelijkheid in te voeren om ook vergunningen van bepaalde duur af te leveren voor publiciteitsinrichtingen. De mogelijkheid voor vergunningen van bepaalde duur is echter vastgelegd in het Omgevingsvergunningendecreet. Ze kan niet met een verordening worden aangevuld.
- Lokale besturen vragen om bijkomende vergunningsplichten te kunnen invoeren, ook met betrekking tot publiciteitsinrichtingen. De vergunningsplichten worden evenwel bepaald in de VCRO en niet in voorliggende verordening.
- Sommige lokale besturen vragen ook om strengere normen of vergunningsplichten op te nemen voor UNESCO-werelderfgoed of woongebied met culturele, historische en esthetische waarde. De voorgestelde aanpassingen maken de regelgeving van het Vrijstellingenbesluit complex. Lokale verordeningen of stedenbouwkundige voorschriften kunnen strengere normen opleggen om de erfgoedwaarden te beschermen. Hier lijkt een algemene Vlaamse regeling via een gewestelijke verordening niet het geschikte instrument.

C. PLAN-MER

Voorliggend ontwerp van besluit betreft geen kader voor het toekennen van vergunningen voor projecten die voorkomen op bijlage 1, 2 of 3 van het project-MER-besluit. Een publiciteitsinrichting kan immers in alle redelijkheid niet als “stadsontwikkeling” aanzien worden.

Het betreft wel een kader (zij het beperkt) voor het toekennen van vergunningen. Voorzichtigheidshalve werd in toepassing van titel 4 van het DABM een plan-m.e.r.-screening uitgevoerd. De goedkeuring van de plan-m.e.r.-screening op 23 februari 2023 wordt gevoegd als **bijlage**.

De beslissing en de screeningsnota worden gepubliceerd op de website van Team MER (www.omgeving.vlaanderen.be/mer-dossierdatabank) onder het nr. CRSV22020.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

Voorliggend besluit betreft het voorzien resp. actualiseren van de regeling rond publiciteitsinrichtingen, om rekening te houden met moderne vormen van publiciteitsinrichtingen en publiciteitsboodschappen en met aspecten van verkeersveiligheid.

De voorschriften van de verordening zelf gelden als er voor het plaatsen, wijzigen of aanbrengen van de publiciteitsinrichting een omgevingsvergunning of een meldingsakte vereist is. Een aantal algemene voorwaarden zullen ook gerespecteerd moeten worden door van vergunning vrijgestelde handelingen.

Lokale besturen die op vandaag over een verordening beschikken waarin bepalingen opgenomen zijn met betrekking tot publiciteitsinrichtingen, dienen deze in overeenstemming te brengen met de voorschriften van de gewestelijke publiciteitsverordening. Hiervoor wordt voldoende tijd voorzien (24 maanden). Lokale besturen kunnen er ook voor opteren om hun eventuele verordeningen op te heffen. Gelet op het beperkt aantal gemeentelijke verordeningen op vandaag is de eventuele impact bijgevolg verwaarloosbaar.

Het besluit heeft geen andere impact dan deze die reeds vermeld werd in de nota gevoegd bij de principiële goedkeuring (VR 2022 2810 DOC.1150).

4. VERDER TRAJECT

Voorliggend ontwerpbesluit wordt voor advies overgemaakt aan de Raad van State. Na definitieve goedkeuring wordt voorliggend besluit gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake publiciteitsinrichtingen, tot wijziging van artikel 9 van 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;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies in te winnen van de Raad van State, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

1. Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake publiciteitsinrichtingen, tot wijziging van artikel 9 van 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;
2. Verslag horende bij het voorontwerp van besluit
3. Goedkeuring van de plan-m.e.r.-screening van 23 februari 2023
4. Advies van de MORA van 18 november 2022
5. Advies nr. 2022-28 van de SARO van 23 november 2022.
6. Verwerking bezwaren openbaar onderzoek
7. Verslag overlegvergadering VVSG VVP
8. Schriftelijke opmerkingen VVSG