

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.666 van 27 oktober 2025
in de zaak A. 242.455/VII-42.584**

In zake :
1. XXX
2. XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kris Lens en Sophie De Maeijer
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Grote Nieuwedijkstraat 417
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Brusselmans
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Scheldestraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. het AUTONOOM GEMEENTEBEDRIJF VOOR
VASTGOEDBEHEER EN STADSPROJECTEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bob Martens, Birgit Creemers en Fien Wuyts
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 70
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de NV DE VLAAMSE WATERWEG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586, bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 10 juli 2024, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0797 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 6 juni 2024 in de zaak 2223-RvVb-0721-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 9 september 2024.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Het Autonoom Gemeentebedrijf voor Vastgoedbeheer en Stadsprojecten en de nv de Vlaamse Waterweg hebben verzoekschriften tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 24 oktober 2024. De tussenkomende partijen hebben elk een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 15 januari 2025 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekers hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sarah Verhaegen, die *loco* advocaten Kris Lens en Sophie De Maeijer verschijnt voor de verzoekers, advocaat Wannes Op de Becq, die *loco* advocaat Stijn Brusselmans verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Birgit Creemers, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Joeri Leten, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

3.1. De omgevingsambtenaar van de verwerende partij verleent op 22 maart 2023 aan de eerste tussenkomende partij een omgevingsvergunning voor de herinrichting van de zuidelijke Scheldekaaie te Antwerpen.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekers tot vernietiging van de vergunningsbeslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het cassatieberoep

4. De tussenkomende partijen betwisten het belang van de verzoekers bij het cassatieberoep. Zij voeren aan dat de verzoekers geen nadeel ondervinden van de vergunde handelingen, nu zij hun belang bij de vernietiging van de omgevingsvergunning louter steunen op de visuele hinder die zij zouden ondergaan van het aanplanten van bomen, dat echter geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handeling is. De bomen kunnen ook zonder de bestreden

omgevingsvergunning worden aangeplant, zodat de aangevoerde hinder geen oorzakelijk verband vertoont met de bestreden vergunning.

De eerste tussenkommende partij voegt hieraan toe dat de omstandigheid dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) in het bestreden arrest heeft geoordeeld dat het aanplanten van bomen onderdeel uitmaakt van het vergunde project, hieraan geen afbreuk doet. Het belang bij het cassatieberoep moet worden onderscheiden van het belang bij de bodemprocedure bij de RvVb zodat de exceptie volgens haar kan beoordeeld worden zonder het gezag van gewijsde van het bestreden arrest te schenden.

Beoordeling

5. De voorwaarde van het belang bij een cassatieberoep bestaat hierin dat de verzoekende partij, na een gebeurlijke vernietiging van de door haar bestreden jurisdictionele beslissing, enig voordeel moet kunnen putten uit een gebeurlijk nieuw onderzoek van de zaak door het administratief rechtscollege.

Het bestreden arrest verwerpt de excepties van niet-ontvankelijkheid die de verwerende partij en de tussenkommende partijen hadden opgeworpen, en verwerpt vervolgens de door de verzoekers opgeworpen middelen tot nietigverklaring van de bestreden omgevingsvergunning. In hun cassatieberoep voeren de verzoekers een enig middel aan waarin zij opkomen tegen de verwerping van het derde annulatiemiddel dat zij voor de RvVb hebben opgeworpen. De gegrondheid van het cassatieberoep leidt tot de mogelijkheid dat de RvVb dat derde annulatiemiddel na een nieuw onderzoek gegrond acht, en de door de verzoekers bestreden omgevingsvergunning vernietigt. Deze vaststelling volstaat opdat de verzoekers getuigen van het vereiste belang bij het cassatieberoep.

De vernietiging van het bestreden arrest strekt zich uit tot alle beslissingen van het bestreden arrest die vanuit het oogpunt van de omvang van de cassatie niet kunnen worden onderscheiden van de vernietigde beslissing. De

RvVb zal dan ook in geval van cassatie van het bestreden arrest opnieuw de excepties van niet-ontvankelijkheid van het annulatieberoep dienen te beoordelen zonder daarbij gebonden te zijn door het gezag van gewijsde van het bestreden arrest.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het cassatiemiddel

Standpunt van de partijen

6. De verzoekers voeren de schending aan van de artikelen 2.2.5, § 1, 2° en 3°, en 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 1.2.3.4 van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Nieuw Zuid’, zoals definitief vastgesteld door de gemeenteraad van Antwerpen op 26 mei 2014 (hierna: het gRUP), en artikel 149 van de Grondwet.

De verzoekers zetten uiteen dat uit artikel 2.2.5, § 1, 2° en 3°, VCRO blijkt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan een geheel is en een globale visie betreft op een gebied. Een project in een bepaalde zone van het plangebied mag volgens de verzoekers dan ook niet tot gevolg hebben dat de reeds gerealiseerde projecten in een andere zone van het plangebied plots niet meer voldoen aan de voorschriften van die andere zone. Door te stellen dat het project enkel getoetst moet worden aan de voorschriften van zone Pu1 van het gRUP, zou het bestreden arrest dan ook artikel 2.2.5, § 1, 2° en 3°, VCRO schenden.

De verzoekers laten daarbij gelden dat zij voor de RvVb niet hebben aangevoerd dat de voorschriften van zone Ce1 van toepassing zouden zijn op projecten in de zone Pu1, maar enkel hebben aangevoerd dat een project in de zone Pu1 er niet toe mag leiden dat het panorama dat vereist wordt voor de woningen in de zone Ce1 zou komen te vervallen. Door het standpunt van de

verzoekers anders te interpreteren, schendt de RvVb volgens de verzoekers artikel 149 van de Grondwet.

De verzoekers wijzen vervolgens op de inhoud van artikel 1.2.3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gRUP, en op de definitie van het begrip ‘panorama’ in die voorschriften. Die definitie geeft blijk van twee elementen, met name ‘uitzicht’ en ‘voorwerp van dit uitzicht’. Wat het element ‘uitzicht’ betreft, verwijzen de verzoekers naar de definitie van ‘panorama’ in het woordenboek Van Dale: een vergezicht, met als voorbeeld ‘een prachtig panorama aan de Maas’. Volgens de verzoekers kan het bij een ‘panorama’ dan ook niet gaan om een uitzicht op een groene muur, zoals die zal opdoemen voor hun appartementen waardoor ieder uitzicht op de Schelde en de Scheldekaaien zal verdwijnen. Met betrekking tot het element ‘voorwerp van het uitzicht’ stellen de verzoekers dat uit het administratief dossier blijkt dat het begrip ‘panorama’ afgebakend is tot vier van elkaar te onderscheiden opties: Schelde, groene plek, park en hoogte. Vermits de appartementen van de verzoekers georiënteerd zijn naar de Schelde en de Scheldekaaien, vereisen de stedenbouwkundige voorschriften dan ook dat deze appartementen een panoramisch zicht op de Schelde bieden. Een groene muur van bomen ontnemt ieder zicht op de Schelde en op het grootste deel van de Scheldekaaien. Het oordeel van het bestreden arrest miskent volgens de verzoekers beide elementen die uit de definitie van ‘panorama’ blijken. Zelfs wanneer men ervan zou uitgaan dat het zicht vanuit verzoekers’ appartementen toch op een park zou mogen gericht zijn, wordt de definitie miskend van ‘panorama’ doordat er geen panoramisch zicht meer aanwezig is. Bijgevolg schendt het bestreden arrest volgens de verzoekers artikel 1.2.3.4 van het gRUP. Gelet hierop kan het arrest volgens de verzoekers ook niet goed gemotiveerd zijn, wat een schending van artikel 149 van de Grondwet zou uitmaken.

Ten slotte zijn de verzoekers van oordeel dat de RvVb verkeerdelijk oordeelt dat de aanvraag enkel getoetst moet worden aan de verordenende voorschriften van het gRUP en niet aan de daaraan voorafgaande masterplannen. Zij zetten hierover uiteen dat het voor een juiste interpretatie van

de verordenende bepalingen van belang is om de niet-verordenende documenten erbij te nemen. De verzoekers leiden hieruit af dat de RvVb dit dus voor de ene bepaling relevant en nuttig acht, en voor de andere niet, wat een tegenstrijdige motivering zou zijn. Uit de toelichtingsnota blijkt volgens de verzoekers dat het de bedoeling van het gRUP is om verder te bouwen op het masterplan, en niet om hiervan drastisch af te wijken, te meer nu, onder meer, de invulling van het begrip ‘panorama’ in dit masterplan als een verplichting werd opgenomen. Aangezien het masterplan volgens het gRUP richtinggevend is, en dit masterplan op zijn beurt te kennen geeft dat de hierin opgenomen regels en tekeningen een essentieel onderdeel ervan uitmaken, kon de RvVb volgens de verzoekers hiervan geen abstractie maken. Meer nog, door louter vast te houden aan de definitie van het begrip ‘panorama’ volgens het gRUP, heeft de RvVb volgens de verzoekers hieraan een eigen interpretatie gegeven, zonder acht te slaan op het richtinggevende masterplan, dat nochtans aan de basis ligt van het gRUP. Wanneer het gehele zicht op de Schelde en Scheldekaaien teniet wordt gedaan door de inrichting van een groene muur aan bomen op de kaaien, bestaat het panorama ‘Schelde en/of Scheldekaaien’ volgens de verzoekers natuurlijk niet meer, zodat dit panorama dan loutere fictie zou worden, terwijl het wel als realiteit voorzien was. Het is volgens de verzoekers duidelijk dat het vergunde project drastisch afwijkt van de voorbereidende documenten, terwijl dat niet de bedoeling is. Anders gezegd dient men volgens de verzoekers alle documenten samen te lezen, wat de RvVb nochtans wel elders doet in het arrest voor het begrip ‘verblijfsruimte’, terwijl hij dat niet doet voor het begrip ‘panorama’, wat nogmaals een tegenstrijdige motivering zou zijn wat een schending van artikel 149 van de Grondwet uitmaakt.

7. De tussenkomende partijen werpen op dat de verzoekers geen belang hebben bij het middel, nu het zou steunen op de onderliggende veronderstelling dat het aanplanten van bomen strijdig zou zijn met de stedenbouwkundige voorschriften, terwijl dergelijke aanplanting geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handeling is.

De verwerende en tussenkomende partijen achten het middel in elk geval ongegrond.

Beoordeling

8. Het cassatiemiddel komt op tegen de beslissing van het bestreden arrest tot verwerping van het derde annulatiemiddel dat de verzoekers hebben opgeworpen voor de RvVb. De verwerende partij heeft voor de RvVb opgeworpen dat de verzoekers geen belang hebben bij dat annulatiemiddel om dezelfde redenen die thans worden aangehaald door de tussenkomende partijen ter betwisting van het belang bij het cassatiemiddel. De RvVb heeft die exceptie van de verwerende partij niet beoordeeld, omdat het annulatiemiddel ongegrond werd bevonden zodat er geen noodzaak bestond om de exceptie te onderzoeken.

Een partij die belang heeft bij het cassatieberoep heeft belang bij elk cassatiemiddel waarvan de gegrondheid tot cassatie van het bestreden arrest leidt. Dat is het geval met het enige cassatiemiddel dat door de verzoekers wordt opgeworpen.

De vernietiging van het bestreden arrest strekt zich uit tot alle beslissingen van het bestreden arrest die vanuit het oogpunt van de omvang van de cassatie niet kunnen worden onderscheiden van de vernietigde beslissing. De RvVb zal dan ook in geval van cassatie van het bestreden arrest op grond van het gegrond bevonden enige cassatiemiddel de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het derde annulatiemiddel dienen te beoordelen, voor zover hij niet tot de ongegrondheid van dat middel of tot de niet-ontvankelijkheid van het vernietigingsberoep zou besluiten.

De exceptie van gebrek aan belang bij het cassatiemiddel wordt verworpen.

9. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend. In het middel wordt niet uiteengezet op welke wijze het bestreden arrest een schending zou inhouden van artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a), VCRO. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

10. De verzoekers hebben voor de RvVb niet de schending aangevoerd van artikel 2.2.5, § 1, 2° en 3°, VCRO. Zij kunnen de schending van die bepaling dan ook niet voor de Raad van State als cassatierechter aanvoeren. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

11. Het bestreden arrest bevat volgende motieven ter weerlegging van de kritiek van de verzoekers:

“De [verzoekers] houden [...] voor dat de aanvraag ook had moeten worden getoetst aan de voorschriften van zone Ce1 (zone voor centrumfuncties) en stellen dat er niet wordt voldaan aan de vereiste dat elke woning moet beschikken over een panorama en zicht over de Schelde.

In de eerste plaats moet worden gesteld dat artikel 4.3.1, eerste lid, 1°, a) VCRO bepaalt dat een aanvraag moet worden onderzocht op de strijdigheid met onder andere voorschriften uit een gRUP. Het gRUP ‘Nieuw Zuid’ is, zoals alle ruimtelijke uitvoeringplannen, opgedeeld in zones met voor elk van deze zones afzonderlijk bepaalde bestemmingen en voorschriften. De aanvraag is volledig gelegen in zone Pu1. Deze grenst weliswaar aan zone Ce1, maar elk van deze zones kent, zoals gesteld, een eigen bestemming en voorschriften. Het project moest dan ook alleen worden getoetst aan de voorschriften voor de zone Pu1.

Wel bepaalt artikel 5.2.2 gRUP, dat betrekking heeft op zone Pu1 en dus op de aanvraag, dat de inplanting van de paviljoenen zo moet gebeuren dat het verlengde van de paden en erfontsluitende straten in de aanpalende zone voor centrumfuncties (Ce1) wordt gevrijwaard van bebouwing. De [verzoekers] tonen niet aan dat de pergola, het uitkijkplatform en het serre-paviljoen zijn ingeplant met miskening van dit inrichtingsvoorschrift. Uit het inplantingsplan nieuwe toestand blijkt ook dat dit inrichtingsvoorschrift wordt nageleefd.

Daarnaast blijkt dat het inrichtingsvoorschrift van zone Ce1, dat de [verzoekers] geschonden achten, bepaalt:

‘1.2.3.4 Bepalingen over woonkwaliteit

Elke woning moet beschikken over een panorama en een private of collectieve buitenruimte in de vorm van een tuin, een daktuin, een terras of een bigger & cheaper met een minimale oppervlakte van 4 m² + 2 m² per slaapkamer per woning en als minimale afmeting 2 meter.

Een private buitenruimte moet rechtstreeks bereikbaar zijn vanuit de woning. Een collectieve buitenruimte moet ofwel direct toegankelijk zijn vanuit de woningen die er op aangewezen zijn, ofwel toegankelijk zijn via een gemeenschappelijke ruimte.’

Uit het betoog van de [verzoekers] blijkt dat ze enkel het eerste deel van dit voorschrift viseren, met name dat elke woning moet beschikken over een panorama. [Het gRUP definieert] ‘panorama’ als ‘zicht (rechtstreeks uitzicht door een raam) op de Schelde en/of Scheldekaaien, een park, een groene ruimte of het uitzicht vanuit een toren’. Een panorama is dus niet beperkt tot een zicht op de Schelde en/of de Scheldekaaien, maar kan ook bestaan uit een zicht op een park of een groene ruimte. Voor zover de [verzoekers] vanuit het appartement in zone Ce1 geen zicht meer zouden hebben op de Schelde en/of Scheldekaaien, zullen ze zicht hebben op het middels de bestreden vergunning vergunde park of de groene ruimte. Waar de [verzoekers] stellen dat er volgens het gRUP een ongerept uitzicht op de Schelde moet zijn, moet worden vastgesteld dat dit niet blijkt uit de stedenbouwkundige voorschriften van het gRUP.

De stelling van de [verzoekers] dat er steeds een ongerept uitzicht moet zijn over de Schelde, heeft, zoals blijkt uit hun feitenuitenzetting, te maken met de verkoop van hun appartement en de wijze waarop hiervoor is geadverteerd door de projectontwikkelaar. Een advertentie of reclame voor de verkoop van onroerend goed kan echter geen afbreuk doen aan de verordenende voorschriften van het gRUP, die bovendien al in 2014 zijn vastgelegd.”

12. De RvVb miskent niet de draagwijdte van artikel 1.2.3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gRUP wanneer hij het daarin gebruikte begrip ‘panorama’ begrijpt zoals dat begrip wordt gedefinieerd in hetzelfde gRUP, en niet zoals dit zou kunnen worden begrepen op basis van het woordenboek Van Dale, niet nader geïdentificeerde gegevens van het administratief dossier of een masterplan dat aan het gRUP is voorafgegaan en waarvan in de toelichtingsnota bij het gRUP wordt gesteld dat het richtinggevend is. In zoverre de verzoekers aanvoeren dat de definitie in het gRUP zou afwijken van het richtinggevende masterplan, is de kritiek gericht tegen het gRUP en niet tegen het bestreden arrest, en kan die kritiek niet tot cassatie leiden.

Uit de in het arrest aangehaalde definitie die het gRUP heeft gegeven aan het begrip ‘panorama’ leidt het bestreden arrest niet onwettig af dat het begrip niet is beperkt tot een zicht op de Schelde en/of de Scheldekaaien, maar ook kan bestaan uit een zicht op een park of een groene ruimte.

De aangevoerde schending van artikel 1.2.3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gRUP kan niet worden aangenomen.

13. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

In zoverre de verzoekers de schending van artikel 149 van de Grondwet afleiden uit de omstandigheid dat het bestreden arrest het standpunt dat zij hebben ingenomen verkeerd heeft geïnterpreteerd, of uit de omstandigheid dat het arrest niet goed is gemotiveerd, gaan zij uit van een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht.

De aangevoerde omstandigheid dat het arrest de inhoud van het begrip ‘panorama’ enkel toetst aan de definitie ervan in het gRUP, terwijl het begrip ‘verblijfsruimte’ elders in het arrest wordt ingevuld aan de hand van een gezamenlijke lezing van het gRUP met de toelichtingsnota bij het gRUP, levert

geen tegenstrijdigheid van de motieven op. Het gaat om twee verschillende juridische vraagstukken en de rechterlijke motiveringsplicht vereist niet dat de rechter deze op dezelfde wijze beoordeelt.

De aangevoerde schending van artikel 149 van de Grondwet is ongegrond.

14. In zoverre het ontvankelijk is, is het middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekers niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zevenentwintig oktober tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams