

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.667 van 27 oktober 2025
in de zaak A. 242.486/VII-42.589**

In zake : de PROVINCIE ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts en Pieter-Jan Van De Weyer
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. P.B.

2. D.V.

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 16 juli 2024, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0812 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 13 juni 2024 in de zaak 2223-RvVb-0940-A.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 18 december 2024 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’.

De verzoekende partij heeft 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 Pieter-Jan Van De Weyer, die verschijnt voor de verzoekende partij, en de verwerende partijen, die in persoon verschijnen, 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. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lint verleent op 26 september 2022 een omgevingsvergunning voor het bouwen van een wooncomplex. De verwerende partijen stellen hiertegen een bestuurlijk beroep in.

3.2. Met een beslissing van 13 juli 2023 verklaart de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep ongegrond en verleent zij de omgevingsvergunning voor het wooncomplex. De verwerende partijen stellen hiertegen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een beroep in.

3.3. Het bestreden arrest vernietigt de deputatiebeslissing van 13 juli 2023.

IV. Onderzoek van de middelen tot cassatie

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 12 en 15 van de wet van 29 maart 1962 ‘houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw’ (hierna: stedenbouwwet), gelezen in samenhang met artikel 159 van de Grondwet, doordat het bestreden arrest toepassing maakt van artikel 1 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Antwerpen, een bepaling die voorschriften bevat over de hoogte (en dus grootte) van op te richten gebouwen, terwijl:

- artikel 12, tweede lid, van de stedenbouwwet voorziet dat het gewestplan het volgende kan bevatten: 1° algemene voorschriften van esthetische aard; 2° geheel of ten dele de zaken die in een gemeentelijk algemeen plan zijn opgenomen overeenkomstig de opsomming in artikel 15;
- het eerste en tweede lid van artikel 15 van de stedenbouwwet respectievelijk de elementen opsommen die een plan van aanleg moet bevatten (1°-3°) en de elementen die een plan van aanleg kan bevatten (4° de plaatsen die bestemd worden voor het aanleggen van groene ruimten, bosreservaten, sportvelden en begraafplaatsen, alsmede voor openbare gebouwen en voor monumenten; 5° algemene voorschriften van esthetische

aard; 6° algemene regels betreffende de plaatsing en de grootte van de op te trekken gebouwen);

- artikel 12, tweede lid, 2°, van de stedenbouwwet enkel slaat op die elementen die overeenkomstig artikel 15, eerste lid, van de stedenbouwwet verplicht dienen te worden opgenomen;
- een gewestplan dus geen voorschriften kan bevatten in de zin van artikel 15, tweede lid, 6°, van de stedenbouwwet betreffende de plaatsing en de grootte van de op te trekken gebouwen;
- artikel 159 van de Grondwet voor de rechter de verplichting inhoudt om een onwettige overheidshandeling buiten toepassing te laten, te meer wanneer de bedoelde onwettigheid de openbare orde raakt;
- de wetgeving omtrent ruimtelijke ordening de openbare orde raakt.

Beoordeling

5. De verzoekende partij voert aan dat artikel 1 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Antwerpen strijdig is met artikel 12, tweede lid, 2°, gelezen in samenhang met artikel 15, van de stedenbouwwet zodat de RvVb dit artikel 1 op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing had moeten laten. Zij heeft deze kritiek echter niet laten gelden voor de RvVb zodat het om een nieuw middel gaat dat slechts voor het eerst voor de Raad van State als cassatierechter kan worden aangevoerd wanneer het de openbare orde aanbelangt.

6. In het bestuursrecht belangt een middel de openbare orde aan wanneer het betrekking heeft op de schending van een regel die een bepaald fundamenteel openbaar belang beoogt te behartigen of te bestendigen. Het moet met andere woorden gaan om een regel die essentiële waarden in de samenleving of fundamenteel de werking van de rechtsstaat aangaat en die om die reden steeds tegenover de gemeenschap in haar geheel gewaarborgd moet worden. Omdat de handhaving van die fundamentele regel de persoonlijke belangen van de rechtsonderhorige die onder de schending ervan kan lijden overschrijdt, is de

rechter, op gevaar af het gehele rechtssysteem in gevaar te brengen, verplicht elke beslissing waarover hij moet oordelen aan die regels te toetsen.

7. Artikel 12, tweede lid, van de stedenbouwwet, gelezen in samenhang met artikel 15 van die wet, bepaalt welke zaken een gewestplan, naast de verplichte elementen die in het eerste lid worden opgesomd, eveneens kan bevatten. Deze bepalingen belangen de openbare orde niet aan.

8. Het middel is niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. De verzoekende partij voert de schending aan van “artikel 1 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Antwerpen”, doordat het bestreden arrest deze bepaling van toepassing acht op alle gebieden met een rode inkleuring (woongebieden), terwijl:

- het bestreden arrest hiermee abstractie maakt van de legende bij het gewestplan Antwerpen;
- het gewestplan Antwerpen het plangebied opdeelt in bestemmingszones die worden geïdentificeerd in een legende, die verbonden is met de stedenbouwkundige voorschriften uit het inrichtingsbesluit en het gewestplan Antwerpen zelf;
- artikel 1 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Antwerpen in de legende bij het gewestplan duidelijk verbonden wordt met een rode zone met bruine omranding;
- artikel 1 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Antwerpen met andere woorden enkel voorschriften bevat voor die gebieden met een rode inkleuring (d.i. woongebieden) die bruin omrand zijn.

Beoordeling

10. Artikel 1 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Antwerpen, zoals vervangen bij besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2000, luidt:

“§1. Voor het optrekken van gebouwen gelegen in de volgende woongebieden, gelden de hierna vermelde bijzondere voorschriften:

1. in het stadscentrum van Antwerpen, dit is het gedeelte van de stad begrensd door de Leien;
2. in de binnenstad van Antwerpen, dit is het gedeelte van de stad gelegen tussen de Leien en de Kleine Ring;
3. in de stedelijke agglomeratie van Antwerpen, dit is het gedeelte van de stad gelegen tussen de Kleine Ring en respectievelijk de reservatiestrook voor de aanleg van lijninfrastructuur (de A102) tussen Merksem en Wommelgem, de R11 tussen Wommelgem en Mortsel, de oostelijke grens van Mortsel en Hove en de reservatiestrook voor pijpleidingen tussen Hove/Kontich en Hemiksem;
4. in de woongebieden die op de kaart welke de bestemmingsgebieden omschrijven bruinomrand en met het romeinse cijfer III overdrukt zijn;
5. in de woongebieden die op de kaart welke de bestemmingsgebieden omschrijven bruinomrand en met het romeinse cijfer II overdrukt zijn.

In deze gebieden wordt de maximale bouwhoogte afgestemd op de volgende criteria:

1. de in de onmiddellijke omgeving aanwezige bouwhoogten;
2. de eigen aard van de hierboven vermelde gebieden;
3. de breedte van het voor het gebouw gelegen openbaar domein.

§2. In de andere woongebieden van het gewest wordt de maximale bouwhoogte afgestemd op de volgende criteria:

1. de in de onmiddellijke omgeving aanwezige bouwhoogten;
2. de eigen aard van de hierboven vermelde gebieden;
3. de breedte van het voor het gebouw gelegen openbaar domein.

Het aantal bouwlagen zal evenwel nooit meer dan drie bedragen. Voor openbare gebouwen en gebouwen voor openbaar nut bedraagt het aantal bouwlagen echter maximaal vier.

[...]

Als bouwlaag wordt beschouwd elke bovengrondse laag, met een bruikbare hoogte van minstens twee meter, waarin een gebouw door horizontale scheidingsvlakken verdeeld wordt.”

11. De RvVb geeft een correcte lezing van deze bepaling wanneer hij in het bestreden arrest overweegt:

“De eerste paragraaf van artikel 1 [...] legt de criteria vast voor het bepalen van de maximale bouwhoogte voor gebouwen in vijf welomschreven woongebieden. De tweede paragraaf bepaalt voor ‘de andere woongebieden’ - lees: de woongebieden die niet vallen onder de vijf woongebieden in de eerste paragraaf - bovenop de drie criteria die in overweging moeten genomen worden bij de bepaling van de toegestane bouwlagen, ook een maximaal aantal bouwlagen, met name drie (met uitzondering van de openbare gebouwen en gebouwen voor openbaar nut waar het aantal op vier is bepaald).”

12. De verzoekende partij wijst op de legende bij het plan met de grafische aanduiding van de bestemmingsgebieden, die onder “aanvullende stedenbouwkundige voorschriften” vermeldt: “Art.1. [bruinomrand rood vlak met daarin ‘II of III’] Woongebieden waar bijzondere voorschriften betreffende de hoogte van de gebouwen gelden”.

Anders dan de verzoekende partij dit ziet, kan uit deze legende niet worden afgeleid dat enkel de woongebieden die op het plan worden voorzien van een bruine omranding, onder de toepassing van voormeld artikel 1 vallen. Een dergelijke lezing gaat in tegen de duidelijke tekst van voormeld artikel 1, dat in zijn tweede paragraaf uitdrukkelijk “de andere woongebieden van het gewest” viseert en als zodanig de bedoeling heeft van toepassing te zijn op alle woongebieden die op het gewestplan zijn afgebakend, voor zover zij niet aangeduid worden in de eerste paragraaf van voormeld artikel 1.

Nu de woongebieden op het grafisch plan reeds in het rood worden afgebeeld, en vermits voormeld artikel 1 in zijn eerste paragraaf aanvullende voorschriften bevat die van toepassing zijn in vijf welbepaalde categorieën van woongebieden en in zijn tweede paragraaf aanvullende voorschriften bevat die van toepassing zijn in “de andere woongebieden van het gewest”, bestaat er voor de toepassing van deze aanvullende voorschriften enkel een noodzaak om op het grafisch plan aanvullend de woongebieden aan te duiden

die onder de eerste paragraaf vallen. Die aanduiding bestaat erin deze woongebieden te voorzien van een bruine omranding, met daarbij in voorkomend geval de bijkomende aanduiding ‘II’ of ‘III’. Op de woongebieden die niet bruinomrand zijn, zijn dan de aanvullende voorschriften van toepassing die in de tweede paragraaf van voormeld artikel 1 zijn vastgesteld voor “de andere woongebieden van het gewest”.

13. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

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