

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 222.344 van 1 februari 2013
in de zaak A. 206.121/X-15.178.**

In zake : 1. Ludovic VEKEMANS
 2. Jacques POOT
 3. Stefan CAMPO
 4. Luc BUSSCHOP
 5. Jan VAN DER FLIER
 6. Joeri VAN LEEUW
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Griet Cnudde en Ilse Cuypers
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Mechelsesteenweg 64, bus 101
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de stad ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Roland Pockele-Dilles en Frederik Emmerechts
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Stoopstraat 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Floris Sebreghs
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 14 augustus 2012, strekt tot de
schorsing van de tenuitvoerlegging van :
 - a. het besluit van 5 maart 2012 van de gemeenteraad van de stad Antwerpen
houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “Binnenstad”, en

- b. het besluit van 26 april 2012 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Binnenstad”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19 juni 2012.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 december 2012.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Griet Cnudde, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Frederik Emmerechts, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Christophe Smeyers, die loco advocaat Floris Sebreghts verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest andersluidend 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. De Zuiderdokken maakten oorspronkelijk deel uit van de haven van Antwerpen. Het betrof het Kooldok, het Schippersdok en het Steendok die via de Zuidersluis en -sas in verbinding stonden met de Schelde. In 1969 werden de Zuiderdokken gedempt. Heden wordt de ruimte hoofdzakelijk gebruikt als parking en occasioneel voor de organisatie van evenementen. Jaarlijks worden de Gedempte Zuiderdokken gedurende enkele weken ingezet voor de Sinksenfoor. Op de koppen zijn buurtgerichte sport- en spelvoorzieningen ingericht.

De eerste, de tweede en de vierde tot de zesde verzoekers zijn bewoners van panden in de onmiddellijke omgeving van de Gedempte Zuiderdokken. De derde verzoeker is eigenaar van een pand in de onmiddellijke omgeving van de Gedempte Zuiderdokken.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen is de Antwerpse binnenstad ingekleurd als woongebied (met cultureel, historische en/of esthetische waarde), met uitzondering van de Gedempte Zuiderdokken die zijn ingekleurd als parkgebied.

4. Het strategisch ruimtelijk structuurplan “Antwerpen Ontwerpen” (hierna: het s-RSA), goedgekeurd bij deputatiebesluit van 21 december 2006, geeft in het richtinggevend deel aan dat een aanpassing van het BPA Binnenstad nodig kan zijn in de komende jaren:

“In de Binnenstad kan indien nodig het BPA Binnenstad aangepast worden naar aanleiding van bouwblokprojecten, wijzigende maatschappelijke omstandigheden en het beeldkwaliteitplan”.

Over de doelstellingen voor het Zuid en Nieuw Zuid bepaalt het s-RSA het volgende:

“▪ Het creëren van een multifunctionele en aangename woonomgeving, met aandacht voor sociale mix; aandacht gaat hierbij o.a. naar het nastreven van een voldoende ondersteunend voorzieningenniveau en voldoende groen en open ruimte op wijkniveau.

▪ Het herstructureren van de Gedempte Zuiderdokken als een kwalitatieve verblijfs- en recreatieruimte en (een) link met het Nieuw Zuid.

Onderzocht moet worden of het heropenen van het dok (getijdensluis) haalbaar is.

- Het stroomlijnen van een inrichtingsplan voor het Nieuw Zuid dat dit stadsdeel functioneel en morfologisch aanhecht als volwaardig stadsdeel aan het bestaande Zuid; belangrijk aandachtspunt hierin vormt de gebiedsontsluiting op wijk- en stadsniveau.

- Het versterken van de band tussen Zuid en Nieuw Zuid met de Schelde; het kwalitatief afwerken van de bebouwingsfaçade aan de Kaaïen met het voormalige Zuidstation als historische bakken.

- Het uitwerken van het Nieuw Zuid als geïntegreerde kantoorlocatie langs de Groene Singel.

- Het onderzoeken van een hoogbouwprogramma ter vervollediging van de skyline aan de Schelderand.

- Het integreren van het nieuwe Justitiepaleis, de kop van de Leien, de Scheldekaaïen, Nieuw Zuid en Zuid tot een samenhangend poortgebied tot de stad.

- Het relateren van beide wijken met de open ruimten van de Spaghettiknoop en de Konijnenwei zodat deze kunnen fungeren als ondersteunende parkstructuur.

Het structuurplan stelt voor de projecten Gedempte Zuiderdokken, het nieuw Justitiepaleis en de ontwikkeling van Nieuw Zuid, op te vatten als strategische projecten.

(...) Zuiderdokken

Het thema van het eerste project, zelfs wanneer verder onderzoek noodzakelijk is omtrent de functie van dit gebied (in het bijzonder wanneer overwogen wordt de Sinksenfoor te verplaatsen naar een andere locatie), is een heraanleg van deze belangrijke publieke ruimte. Enkele projecten uit het verleden (bijvoorbeeld het project van Toyo Ito tijdens Stad aan de Stroom) toont de mogelijkheid om nieuwe ontwikkelingen te verzoenen met een publiek gebruik van deze ruimte. Een belangrijk uitgangspunt bij de inrichting is het reduceren van het bovengronds parkeren door alternatieven te voorzien. De Zuiderdokken kunnen uitgewerkt worden als een stedelijk park annex plein dat een multifunctioneel recreatief gebruik mogelijk maakt. De Zuiderdokken als kwalitatieve en multifunctionele publieke ruimte kunnen tevens een belangrijke aanzet vormen tot het relateren van het Nieuwe Zuid met het bestaande Zuid.”

5. De eerste verwerende partij maakt een voorontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Binnenstad” op waarin onder meer de Zuiderdokken zijn opgenomen en waarvoor zij op 19 december 2008 een screeningsnota opstelt om na te gaan wat de te verwachten milieueffecten zijn, en of deze effecten de opmaak van een milieueffectenrapport vereisen (hierna: de MER-screening). In deze screeningsnota wordt onder meer het volgende gesteld:

“1.2 Aanleiding voor de opmaak van het RUP

In het kader van het meerjarenplan 2008-2012 werd de vraag gesteld aan het bedrijf stadsontwikkeling voor het herbestemmen van enkele gebouwen gelegen in de zone voor gemeenschapsuitrusting, naar aanleiding van de valorisatie van verschillende stadseigendommen. In een overleg tussen de diensten van het bedrijf stadsontwikkeling werden verschillende modellen besproken voor deze herbestemming, gaande van een zeer lokale herziening die inzoomt op de stadseigendommen naar een algemene herziening die kijkt naar het gebied dat verder de Binnenstad wordt genoemd. Aan het college wordt voorgesteld te kiezen voor een algemene herziening van al de bijzondere plannen van aanleg (BPA's) die actief zijn in de Binnenstad. De herziening die hier voorgesteld wordt vertrekt vanuit een duidelijke appreciatie voor de filosofie en de opbouw van het BPA Binnenstad. Dit BPA werkt vandaag nog zeer goed, en de manier waarop er een evenwicht gezocht wordt tussen flexibiliteit en juridische zekerheid moet zeker behouden blijven. Toch wordt er voor een algemene en gebiedsgerichte herziening gekozen in plaats van punctuele wijzigingen van het BPA Binnenstad omdat de concrete aanleiding voor de herziening, de verkoop van enkele stadseigendommen, gezien moet worden in het kader van meer algemene problemen met de verschillende BPA's in de Binnenstad:

1.2.1 Begrip gemeenschapsuitrusting niet langer toereikend

Een eerste reden voor een algemene herziening van de bijzondere plannen van aanleg (BPA's) die gelden in de Binnenstad is de ruimere invulling van het begrip gemeenschapsvoorziening of gemeenschapsuitrusting. De inhoud van dit begrip is de laatste jaren gevoelig gewijzigd. Vroeger waren gemeenschapsvoorzieningen bedrijven met een openbaar nutskarakter en zij functioneerden zonder enig winstbejag. Het merendeel van deze bedrijven waren eigendom van de stad, de provincie, het gewest of de staat. Met de privatiseringsgolf van bedrijven als 'Belgacom, Post, NMBS, en het voorafgaandelijk competitief maken ervan, maar ook ziekenhuizen en bejaarden- of gehandicapteninstellingen die vandaag zoeken naar een exploitatie die niet verlieslatend is', wordt het begrip gemeenschapsvoorzieningen aanzienlijk verruimd. 'Het criterium van afwezigheid van enig winstbejag kan niet langer gehanteerd worden bij de beoordeling van het karakter van de gemeenschapsvoorziening.' (...) Onder gemeenschapsvoorzieningen wordt vandaag gerekend de niet-commerciële dienstverlening van de overheid, het onderwijs, de sociaal-medische dienstverlening, de voorzieningen voor cultuur, recreatie en ontmoeting, kerkelijke voorzieningen en religieuze gebouwen en centra, club- en buurthuizen, muziekscholen en vrije tijdscentra, bioscopen, accommodatie voor verenigingsleven, congres- en tentoonstellingsinfrastructuur. Enerzijds is er dus een verruiming van de term gemeenschapsvoorzieningen en anderzijds zien we dat de verschillende overheden en stadsdiensten gemakkelijker gebouwen verkopen en aankopen. Hierdoor ontstaat er een situatie waar veel gemeenschapsvoorzieningen buiten de zone voor gemeenschapsvoorzieningen gelegen zijn en dat er binnen de zone voor gemeenschapsvoorzieningen meer en meer particuliere gebouwen zijn. Dit is een problematiek die bevestigd wordt door de dienst stedenbouwkundige vergunningen van de stad Antwerpen. Hierdoor worden meer en meer

bouwvergunningen aangevraagd die eigenlijk een zonevreemde functie voorzien in de zone voor gemeenschapsuitrusting. Een meer flexibelere invulling van deze zone in het BPA Binnenstad is dus wenselijk. Ook bij de afdeling ruimtelijke ordening van de stad Antwerpen zien we dat er als maar meer vraag is naar een herbestemming. De laatste 10 herzieningen van het BPA Binnenstad zijn allen postzegel-BPA's die als enige doel de herbestemming van een gebouw hebben, meestal naar aanleiding van een verkoop. Vaak is dit de verkoop van een gebouw van de stad zelf (herziening van het BPA Binnenstad van 13-07-2000, 19-11-2003, 16-06-2005, 18-09-2007 - Bogaardeplein en 18-09-2007 -het Zeemanshuis), van het Instituut voor Tropische Geneeskunde of de Universiteit Antwerpen, of de verkoop van een openbaar domein door de stad na een aanpassing van de rooilijnen (Hopland). Dit zijn bijna allemaal zones voor gemeenschapsvoorziening die na de verkoop geheel of gedeeltelijk een herbestemming krijgen. De eerste aanleiding tot de opmaak van het RUP kadert dus in een algemeen probleem met de zone voor gemeenschapsuitrusting. Dit probleem wordt sinds 1991 individueel aangepakt met de opmaak van verschillende postzegel-BPA's. Vandaag stelt het bedrijf stadsontwikkeling een structurelere aanpak voor.

1.2.2 Uitholling van de beschermingsfunctie wonen

Het BPA Binnenstad en het BPA Antwerpen-Zuid-binnen de Leien zijn opgesteld in een tijd waarin het bewonersaantal van de Binnenstad drastisch gedaald was, van 82745 inwoners in 1920 naar 21584 inwoners in 1977. De oorspronkelijke reden voor de opmaak van dit BPA in 1980 was de versterking en aanmoediging van de woonfunctie in heel de Binnenstad. Vandaag zien we een lichte stijging in het bewonersaantal van de Binnenstad, maar met 20432 inwoners in 2006 zit men nog onder het niveau van de jaren '70. Door de jaren heen is deze stimulatie van de woonfunctie van het BPA verzwakt, omdat het huidige juridische apparaat vaak een striktere beschrijving vraagt en minder interpretatie duldt dan dertig jaar geleden. Op dit moment bestaat er een interpretatiemogelijkheid in de tabel van de bestemmingen in de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Binnenstad die kan leiden tot misverstanden rond de termen hoofdbestemming en nevenbestemming. Hierdoor valt de stimulering van de woonfunctie in enkele zones weg bij een strikte interpretatie van het BPA. Het wegwerken van deze interpretatiekloof en daarmee terug de voorrang geven aan de woonfunctie, naar de filosofie van de oorspronkelijke BPA's is een van de redenen voor het opmaken van deze herziening.

1.3 Toetsing aan de plan-MER-plicht

Stap 1:

Het RUP valt onder de definitie van een plan of programma.

Stap 2:

Het RUP valt onder het toepassingsgebied van het DABM aangezien het een kader vormt voor stedenbouwkundige vergunningen.

Stap 3:

Onderhavig RUP is niet van rechtswege plan-MER-plichtig omdat:

- Het slechts een kleine wijziging inhoud tegenover de geldende bestemmingsplannen: De structuurschets van de Binnenstad, opgemaakt in 1973, die aan de basis lag van het BPA Binnenstad en

het BPA Antwerpen-Zuid-binnen de Leien ligt volledig in de lijn van het huidige strategische Ruimtelijke Structuurplan: Antwerpen Ontwerpen. Hierdoor worden de ruimtelijke uitgangpunten volledig herbevestigd in het nieuwe RUP. Ook de opbouw van het BPA Binnenstad wordt overgenomen, aangezien het een verruimd BPA is, dat flexibel is en de dialoog bevordert tussen de stad, de architect en de bouwheer. Dit plan vormde de inspiratie voor vele BPA's in een bestaand stedelijk weefsel en werkt nog zeer goed bij de vergunningverlening vandaag. Daarom werd ervoor gekozen slechts kleine aanpassingen te doen aan het bestaande plan.

- Geen passende beoordeling vereist is.

Het RUP valt wel onder de 'screeningplicht', vandaar onderhavige screeningnota.

(...)

1.5.2 Herziening BPA Binnenstad

De visies en concepten van het 'strategisch Ruimtelijk Structuurplan: Antwerpen Ontwerpen', van het plan 'Stad aan de Stroom', van de structuurschets Binnenstad en de verschillende herzieningen van het BPA Binnenstad worden overgenomen. Deze richtnota voert voornamelijk kleine ingrepen uit, gelet op een aantal maatschappelijke evoluties.

Er wordt gewerkt vanuit het bestaande bijzondere plan van aanleg (BPA) van de Binnenstad. Het RUP Binnenstad wordt dus een herziening van het vroegere BPA Binnenstad. Dit is een verruimd BPA dat dertig jaar geleden werd opgemaakt en dat tot op de dag van vandaag nog zeer goed werkt. Het BPA Binnenstad is goedgekeurd in 1980 en hieraan is een onderzoek voorafgegaan van ongeveer 5 jaar waarin elk gebouw van de Binnenstad en elke plaats werd onderzocht. Het is niet nodig om dit grootschalig onderzoek over te doen, aangezien de basiselementen en de bestemmingszones nog dezelfde zijn. Deze zones zijn namelijk gebaseerd op de typologie van de gebouwen en het weefsel van de Binnenstad is de laatste dertig jaar niet fundamenteel veranderd. Toch is de manier waarop wij met deze gebouwen omgaan, de manier van bouwen en verbouwen, van kopen en verkopen de laatste 30 jaar wel gewijzigd. Vanuit deze wijzigingen in de maatschappelijke context ontstond er wel de noodzaak om de voorschriften zelf te herzien. Dit betekent dat elk gebouw niet afzonderlijk is onderzocht, maar dat het onderzoek beperkt is gebleven tot het geheel van de bestemmingszones. Hierdoor worden per bestemmingszone wel aangepaste functies en inrichtingsprincipes voorgesteld, maar worden er geen individuele bestemmingswijzigingen gedaan op het niveau van de gebouwen.

(...)

1.5.8 Openbaar domein

Rooilijnen vervallen en worden vervangen door een zone voor openbaar domein met een eigen voorschrift. Dit voorschrift beschrijft openbaar domein als eigendom van een overheid en publiek toegankelijk. Bebouwing is mogelijk op het openbaar domein indien het tot de inrichting van het openbaar domein behoort, het algemeen nut dient en/of de beleving van de omliggende ruimte versterkt. Dit is niet in

tegenstrijd met de juridische definitie van openbaar domein en het voorschrift komt niet in conflict met het beleid rond gesloten terrassen.

1.5.9 Open ruimten

De waardevolle open ruimten worden beschermd samen met de monumenten waartoe zij behoren. De porositeit van de Binnenstad wordt bewaard en aangemoedigd door een algemeen voorschrift: Percentage open ruimte/bebouwde ruimte moet per perceel gelijk blijven, een gemotiveerde afwijking is mogelijk.

(...)

2 Beleidsvisie en planningscontext

2.1 Het strategisch Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen

Het strategisch Ruimtelijke Structuurplan: Antwerpen Ontwerpen (s-RSA) en het richt(ing)gevend gedeelte van het s-RSA geeft letterlijk aan dat een aanpassing van het BPA Binnenstad nodig kan zijn in de komende jaren:

‘In de Binnenstad kan indien nodig het BPA Binnenstad aangepast worden naar aanleiding van bouwblokprojecten, wijzigende maatschappelijke omstandigheden en het beeldkwaliteitplan.’

De Binnenstad bevindt zich volledig in de strategische ruimte van de harde ruggengraat. De strategische projecten binnen het plangebied zijn de Gedempte Zuiderdokken, het Schipperskwartier, de Universiteitsbuurt en het Theaterplein. In het eerste strategisch project, de Gedempte Zuiderdokken, zal een studie uitwijzen wat de verschillende mogelijkheden voor deze plaats zijn. Het RUP Binnenstad zal hier zelf geen rechtstreekse uitspraken over doen. Wel wordt het RUP Binnenstad opgemaakt in samenspraak met de programmaleider en projectleider van de Gedempte Zuiderdokken, om de beste randvoorwaarden te creëren voor dit toekomstig project. Het Schipperskwartier is een project dat reeds uitgevoerd is, maar hier zijn nog enkele praktische problemen rond ruimtelijke randvoorwaarden (zie thema prostitutie). Dit wordt opgenomen en zal bijgestuurd worden in het RUP Binnenstad of in een verordening. De laatste projecten zijn reeds in uitvoering.

Het strategisch Ruimtelijk Structuurplan: Antwerpen Ontwerpen haalt de volgende aandachtspunten aan met betrekking op de Binnenstad:

(...)

- In de Binnenstad staat (de) verwevenheid van functies centraal;
- Op het Zuid en tussen de Meir, Leien en Wilde Zee moet deze mix getemperd worden, zodat de woonfunctie hier niet wordt verdrongen.

(...)

2.2 Gewestplan

2.2.1 Het gewestplan: KB 03/10/79

In het gewestplan wordt het ganse plangebied aangeduid als woongebied. De enige uitzondering hierop zijn de Gedempte Zuiderdokken die aangeduid zijn als parkgebied.

(...)

Voorschriften Parkgebieden:

Artikel 14

4.4 De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen.

(...)

2.3 Plannen van aanleg

2.3.1 Bestaande BPA's in het plangebied

Op dit moment zijn in het plangebied 22 verschillende BPA's actief. Hieronder vallen vier types plannen van aanleg:

Het eerste type is het oudste plan van 1957, BPA nr.24 'Zwanengang en omgeving'. Dit is een onteigeningsplan dat in de vorm van een BPA is opgesteld en zo overgenomen is door een verwijzing in het BPA Binnenstad. Dit BPA is nog steeds actief.

Het tweede type is het 'verruimd BPA'. Dit zijn BPA's die een groter gebied beslaan en als basis dienen voor deze herziening. Hieronder valt het BPA Binnenstad en het BPA Antwerpen-Zuid-binnen de Leien, die respectievelijk in 1980 en 1985 zijn goedgekeurd. Deze BPA's zijn opgebouwd volgens dezelfde filosofie, ze hebben dezelfde stedenbouwkundige voorschriften en grenzen aan elkaar.

Tot het derde type behoren de oudere BPA's waarnaar verwezen werd in het BPA Binnenstad. Het zijn enclaves binnen het BPA Binnenstad die handelen over één bouwblok. Het zijn de BPA's nr. 98, 63, 33, 65, 99, 100, 90, 17, 93. Deze oude BPA's zijn allen vervallen bij de invoering van het gewestplan, maar zij zijn in de jaren '80 allemaal terug opgehaald met de volledige overname van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Binnenstad. Dit werd beslist door de gemeenteraad op 7 mei 1987: 'Met het oog op de eenvormigheid van de stedenbouwkundige voorschriften in de binnenstad, is het noodzakelijk dat de voorschriften van de voornoemde B.P.A.'s worden aangepast, conform aan deze van het B.P.A.-Binnenstad.'

Tot het vierde type behoren de recentere herzieningen van het BPA Binnenstad. Dit zijn ook postzegel-BPA's die vaak opgehaald werden bij de verkoop van een of meerdere gebouwen waarvoor een bestemmingswijziging nodig was. Over het algemeen zijn deze BPA's gelijkaardig aan deze van type 3, aangezien zij meestal de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Binnenstad overnemen. Slechts de vier jongste BPA's wijken af van het BPA Binnenstad en zij introduceren geheel nieuwe bestemmingen, zoals een zone voor doorgang, zone voor overdekte openbare ruimte, zone voor horeca en dienstverlening, etc.

(...)

2.5 RUP Binnenstad

Er werd gekozen voor de opmaak van een gebiedsdekkend RUP Binnenstad. Eén document dat de andere juridische instrumenten vervangt, zowel de bestaande BPA's als de verkavelingsvergunningen. Op deze manier wordt de ruimtelijke juridische situatie van de Binnenstad sterk vereenvoudigd. Het RUP Binnenstad zal gebaseerd zijn op de structuur van het BPA Binnenstad, een verruimd BPA dat de dialoog tussen de stad, de architect en de bouwheer bevordert. Principieel gaan er geen bestemmingswijzigingen zijn tegenover het BPA Binnenstad en het BPA Antwerpen-Zuid-binnen de Leien'. Wel

zullen de bestemmingsvoorschriften gemoderniseerd worden en licht aangepast waar er vandaag problemen zijn.

(...)

3 Screening mogelijke effecten

3.1 Inleiding

Een screening naar mogelijke relevante factoren die in milieueffecten zouden kunnen resulteren, werd uitgevoerd. In dit hoofdstuk is een samenvatting te vinden van de verschillende relevante thema's waarover binnen de screening uitspraken gevraagd worden.

Referentiesituatie: Het plangebied is het oudste bebouwde deel van Antwerpen. Het loopt ongeveer samen met de vroegere Spaanse omwalling, die vanaf de 16de eeuw de scheiding tussen de stad en haar omgeving vormde. De jongste wijk in het plangebied is de stadswijk ' 't Zuid' die in 1875 gepland werd en kort daarna gebouwd. De bestaande bebouwde context in het plangebied is over het algemeen dus meer dan 100 jaar oud en de punctuele veranderingen en vernieuwingen werden sinds 1980 geregeld door het BPA Binnenstad in het oudste gedeelte en het BPA Antwerpen-Zuid-binnen de Leien in de wijk ' 't Zuid'.

Geplande situatie: Alle juridische instrumenten in het plangebied zullen vervangen worden door het ruimtelijk uitvoeringsplan Binnenstad. Dit plan is zowel inhoudelijk als naar vorm gebaseerd op het bestaande BPA Binnenstad. Bij de volgende beschrijving van de milieueffecten zal dus voornamelijk gekeken worden naar de verschillen tussen deze twee instrumenten, nl. het BPA Binnenstad en het RUP Binnenstad.

3.2.1 Bodem en grondwater

Structuur ondergrond

- Beschrijving referentiesituatie

- o Op de bodemgebruikkaart (op www.gisvlaanderen.be) staat het plangebied aangeduid als 'kernstadbebouwing'.

(...)

- Beschrijving geplande situatie

- o Het RUP zal op het vlak van bebouwing geen noemenswaardige veranderingen opleveren dan de bestaande referentiesituatie.

- o Er wordt geen extra grondoppervlakte voor bebouwing bestemd.

- o De bestaande visie van het BPA Binnenstad dat de onbebouwde ruimtes in het plangebied schaars zijn en gevrijwaard dienen te worden, wordt overgenomen in het RUP.

- Beoordeling score

- o Niet significant (0)

Toestand grondwatertafel

- Beschrijving referentiesituatie

- o Het plangebied is een dichtbebouwd stedelijk gebied met bestaande ondergrondse kelderverdiepingen en parkeergarages. De bodem is over het gehele plangebied reeds zeer sterk verstoord.

- Beschrijving geplande situatie

- o Het RUP zal tegenover de referentiesituatie geen verschil maken. Op het gebied van parkeergarages is het RUP zelfs enigszins strenger dan de bestaande BPA's aangezien het voorstelt geen nieuwe rotatieparkings in de Binnenstad toe te laten.

- Beoordeling score:
 - o Niet significant (0)
 (...)

3.2.3 Geluid en trillingen

Algemene geluidskwaliteit

- Beschrijving referentiesituatie
 - o In het plangebied zijn geen activiteiten of functies die opvallend veel geluid opwekken, zoals spoorwegen, snelwegen of industrie.
 - o De Binnenstad is wel een gebied met een mix van vele functies waardoor er wel degelijk geluidsoverlast bestaat. Vooral rond de vele cafés en sommige discotheken die in dit gebied gelegen zijn.
- Beschrijving geplande situatie
 - o Door het RUP wordt geen verandering in de referentiesituatie verwacht. Het RUP gaat er nog steeds van uit dat de Binnenstad een gebied is waar een verweving van functies wenselijk is.
 - o Wel wordt er voorgesteld de horecakernen iets meer af te bakenen, waardoor geluidsoverlast door horeca iets meer geconcentreerd zal zijn. Ook wordt voorgesteld de discotheken met een capaciteit van meer dan 750 personen niet langer in de Binnenstad toe te laten. De overige discotheken worden wel sterker gebundeld in vergelijking met de referentiesituatie.

- Beoordeling score
 - o Zwak positief (+1)
 Verkeersgeluid

- Beschrijving referentiesituatie
 - o De verkeersgeneratie van het plangebied kan opgedeeld worden in bewonersverkeer, het verkeer dat gegenereerd wordt door de mensen die werken in het plangebied en het verkeer van bezoekers van de Binnenstad.
- Beschrijving geplande situatie
 - o De impact van het RUP op het verkeer zal gering zijn. Toch wordt ernaar gestreefd om het verkeer van de bezoekers van de Binnenstad zoveel mogelijk aan de randen van het plangebied op te vangen. De bouw van nieuwe rotatieparkings wordt in het RUP niet verboden en er zijn strenge parkeernormen opgelegd voor parkings bij kantoren en scholen.

- Beoordeling score
 - o Niet significant (0)
 (...)

3.2.6 Fauna en flora

Ecologische kwaliteit

- Beschrijving referentiesituatie
 - o De biologische waarderingskaart geeft aan het plangebied geen biologisch waardevolle gebieden
 - o Enkel ten noorden van de Binnenstad (Het Eilandje) en ten zuiden van de Binnenstad (Nieuw Zuid) bevinden zich een complex van minder waardevolle en zeer waardevolle elementen.
- Beschrijving geplande situatie
 - o Het RUP zal geen veranderingen teweeg brengen aan groen in de Binnenstad. Wel wordt een voorschrift geschreven waardoor de

onbebouwde oppervlakte groter moet worden of gelijk moet blijven aan de bestaande toestand. Hierdoor wordt de bestaande open ruimte gevrijwaard.

- Beoordeling score
- o Niet significant (0)

(...)

3.2.7 Mens – ruimtelijke en sociale aspecten

Gebruikswaarde

- Beschrijving referentiesituatie

o De functies die toegelaten zijn in het plangebied zijn woningen, grootwinkelbedrijven, kleinwinkelbedrijven, kantoren, verzorgende bedrijven op buurtniveau, horeca, excl. hotels, hotels, gemeenschapsuitrustingen

- Beschrijving geplande situatie

o Het RUP wordt opgemaakt op basis van het bestaande BPA Binnenstad en zal dus dezelfde categorieën van functies hanteren.

o De ruimtebalans zal grotendeels hetzelfde blijven aangezien er niet veel gebouwen van bestemmingszone zullen veranderen.

- Beoordeling score
- o Niet significant (0)

(...)

Leefbaarheid en woonkwaliteit

- Beschrijving referentiesituatie

o Het bestaande BPA Binnenstad regelt de afzonderlijke bouwaanvragen binnen het plangebied. Het zorgt ervoor dat de verschillende verwevenheid aan functies gezamenlijk kunnen leven met zo weinig mogelijk overlast, beperkingen van licht, lucht en inkijk.

- Beschrijving geplande situatie

o Deze evenwichtsoefening in een dicht bebouwd gebied wordt overgenomen door het RUP.

- Beoordeling score
- o Niet significant (0)

(...)

4 Argumentatie waarom geen plan-MER opgemaakt dient te worden

Gelet op de beperkte veranderingen die het ruimtelijk uitvoeringsplan zal doorvoeren tegenover de bestaande (juridische) situatie van de bijzondere plannen van aanleg die gelden in de Binnenstad, is er geen extra impact te verwachten op de omgeving. Gelet op de afwezigheid van risico's voor menselijke gezondheid en veiligheid en op de relevante milieuproblemen zoals beschreven in vorig hoofdstuk, en aangezien geen grensoverschrijdende effecten verwacht kunnen worden, zijn we van mening dat geen plan-MER dient opgemaakt te worden."

Op 21 januari 2009 beslist de dienst milieueffectenrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat derhalve de opmaak van een plan-MER niet nodig is (hierna: de beslissing van de dienst m.e.r.).

6. Op 27 augustus 2010 vindt de plenaire vergadering plaats over het GRUP.

7. In zitting van 2 mei 2011 stelt de gemeenteraad van de stad Antwerpen het GRUP voorlopig vast.

8. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 1 augustus 2011 tot en met 29 september 2011, worden 23 bezwaarschriften ingediend. Onder meer de verzoekers dienen een bezwaarschrift in.

9. Op 7 december 2011 adviseert de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van Antwerpen (hierna: de Gecoro) het ontwerp-GRUP gunstig.

10. Bij besluit van 5 maart 2012 stelt de gemeenteraad van Antwerpen het GRUP definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit.

De Gedempte Zuiderdokken worden herbestemd tot “zone voor publiek domein”.

De bijbehorende bijzondere stedenbouwkundige voorschriften luiden als volgt:

“Artikel 8: Zone voor publiek domein – (Pu)

8.1. Bestemming

De volgende functies zijn toegelaten:

- openbare weg
- publieke verblijfsruimte
- ondergrondse buurtparkings

Permanente bebouwing is toegelaten in deze zone in hoeverre deze:

- deel uitmaakt van de inrichting van het publiek domein en/of
- de beleving van de omliggende publieke ruimte ver(s)terken en/of
- het openbaar nut dienen.

8.2. Inrichting

De zone is bestemd voor de aanleg van het publieke domein en de daarbij horende infrastructuur zoals parkeervoorzieningen op maaiveldniveau, ondergrondse buurtparkings, laad- en loszones, fietspaden, groenaanleg, straatmeubilair... De constructies dienen te voldoen aan de redelijke eisen van welstand, in harmonie met de aanleg van de zone.”

Artikel 2.2.1 van de algemene stedenbouwkundige voorschriften luidt als volgt:

“2.2.1. Draagkracht

De aard en grootte van de functie, de typologie en schaal van een project worden afgetoetst aan de draagkracht van de omgeving. De functie kan overlast genereren door middel van onder andere geluidsproductie, parkeerdruk, mobiliteitsgeneratie, laden en lossen, dag- en nachtactiviteiten. Indien de te verwachten overlast te groot is tegenover de draagkracht van de omgeving, kan een vermindering van het programma, een vermenging van functies of andere bijkomende maatregelen opgelegd worden.
(...).”

11. Omtrent het openbaar onderzoek wordt in het eerste bestreden besluit onder meer vermeld wat volgt:

“Bezwaarschrift Gedempte Zuiderdokken – (...) (1.4):

Bezwaar 1.4.1: zoals behandeld in punt 3.2 van het advies van de GECORO. Het college wil tevens verwijzen naar punt 3.4 van het advies van de GECORO. Het college wil hier ook het volgende aan toevoegen:

1. Bestaande juridische toestand

De Zuiderdokken werden gedempt in 1969.

Na de demping waren deze dokken oorspronkelijk, in het BPA nr. 76 dat op 23 juni 1972 werd goedgekeurd, bestemd als zone voor openbaar plantsoen en recreatie met als voorschrift dat plantsoen, sport en spel toegelaten is.

In 1979 werd het gewestplan Antwerpen van kracht: daarin werden de dokken aangeduid als een parkgebied.

Het BPA Antwerpen-Zuid aan de Leien nam de parkbestemming over in 1985 en vertaalde deze bestemming al naar zone voor park en recreatie.

2. Bestaande feitelijke toestand.

In de praktijk is de bestemming parkgebied op de Gedempte Zuiderdokken nooit (volledig) verwezenlijkt.

Immers: in de noordelijke kop van het gebied werd een speelplein gerealiseerd (het Regenboogpark). Dit speelplein werd in 2006 heraangelegd, na het bekomen van een vergunning daartoe bij de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (vergunning van 28 november 2006). Deze invulling strookt met het gewestplan en het BPA.

Het middengedeelte van het gebied werd sedert de demping in 1969 aangelegd als een terrein dat wordt aangewend voor twee gebruiken, namelijk in hoofdzaak betreft het een parking en occasioneel worden er ook evenementen georganiseerd zoals de Sinksenfoor.

De Sinksenfoor is een kermis die jaarlijks vanaf het begin van de 20ste eeuw op de Leien heeft plaatsgevonden, en in 1969 naar de Gedempte Zuiderdokken is verhuisd. Deze jaarlijkse kermis vond al plaats vóór de goedkeuring van het gewestplan.

De evenementen zoals de Sinksenfoor worden niet geregeld via een stedenbouwkundige vergunning die getoetst wordt aan de wetgeving ruimtelijke ordening, maar krijgen een tijdelijke vergunning die volgens de milieuwetgeving en de politiecodex worden uitgereikt.

In de zuidelijke kop van het gebied is er eveneens een inrichting als speel- en sportterrein (het Waterpoortpark). Dit terrein werd in 2010-2011 heraangelegd. Voor de heraanleg van het speelterrein gebeurde dit na het bekomen van de vergunning van 10 juni 2011 van de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar. Het sportterrein (basketbalveldje) werd reeds eerder heraangelegd. Hiervoor werd geen stedenbouwkundige vergunning aangevraagd, aangezien het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 (en latere wijzigingen) tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen bepaalde dat hiervoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist is. Deze invulling strookt met het gewestplan en het BPA.

3. Gewenste juridische toestand/bestemming (afwijking van het gewestplan)

Het RUP wenst de Gedempte Zuiderdokken onder te brengen in een zone voor publiek domein.

In tegenstelling tot wat in het voorontwerp RUP daarover staat, betreft dit geen verfijning van de bestemming parkgebied uit het gewestplan, maar een afwijking daarvan.

Een RUP kan het gewestplan veranderen (artikel 7.4.5 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, VCRO).

Een afwijking van de gewestplanbestemming parkgebied is wenselijk voor de Gedempte Zuiderdokken op grond van de hiernavolgende ruimtelijke afweging.

Vooreerst wordt er op gewezen dat ontwikkeling als zuiver parkgebied onrealistisch/achterhaald is... Immers : van in den beginne was het steeds de bedoeling dat de dokken niet zouden ingericht worden als een 'zuiver' parkgebied, dat wil zeggen 'een terrein dat door beplanting met bomen en heesters tot een wandel- en rustplaats is ingericht', maar wel degelijk als een multifunctionele sociale zone waar niet alleen groen, maar ook sport en spelfuncties centraal staan.

Zoals hierboven aangehaald werden de Gedempte Zuiderdokken eerst bestemd als zone voor plantsoen, sport en spel in het BPA nr. 76 dat op 23 juni 1972 werd goedgekeurd.

Ten tijde van het gewestplan werd reeds in de toelichtingsnota van het gewestplan aangehaald dat de groengebieden (zoals een parkgebied) een belangrijke sociale functie hadden. Zij omschreven dit als volgt: 'Als norm kan vooropgesteld worden dat in 10 vierkante meter per inwoner, aan openbaar groen dient voorzien per nabuurschap (1000 tot 1500 inwoners), zo het gaat over een wijk met eengezinswoningen. De 10 vierkante meter kan gesplitst worden in 2 vierkante meter per inwoner ten behoeve van de kinderspeelpleinen, 3 vierkante meter ten behoeve van sport- en speelweiden, 5 vierkante meter per inwoner ten behoeve van het nodige buurtgroen, voetgangersverbindingen en verkeersgroen'. We kunnen zeggen dat deze beschrijving in dezelfde geest lag als de oorspronkelijke bestemming van het BPA.

Dit werd nog eens bevestigd door het BPA Antwerpen Zuid aan de Leien dat in de jaren '80 deze zone weer als zone voor park en recreatie bestemde.

Met andere woorden: de geest van het gewestplan en de voorafgaande en navolgende BPA's was telkens dat deze zone een multifunctioneel gebruik had waar groen, sport en spelfuncties centraal staan. De herbestemming die wordt voorgesteld naar zone voor publiek domein kan in diezelfde geest worden gelezen, als een multifunctioneel plein. Het idee van sommige bezwaarindieners, nl. dat de dokken ingericht behoren te worden als een louter wandel- en rustoord, strookt niet met de geest van de plannen.

Het idee van sommige bezwaarindieners, nl. dat de dokken ingericht behoren te worden als een louter wandel- en rustoord, strookt ook niet met de realiteit sedert de demping. Hierbij wil het college verwijzen naar feitelijk gebruik van het middenstuk van de dokken sinds demping (zie hoger de bestaande feitelijke toestand), waaruit blijkt dat het nooit een wandel- en rustoord geweest is. Bovendien: in dit verband wordt er op gewezen dat de binnenstad een dicht bebouwde plek is die geclaimd wordt door heel veel actoren en activiteiten. Zoals beschreven wordt in de toelichtingsnota is de binnenstad het kerngebied voor toerisme; het is het grootste concentratiegebied van monumenten en tegelijkertijd de rijkste archeologische zone. Het winkelhart van de stad ligt in dit plangebied, verweven tussen de grootste concentratie horecakernen. En deze functies dienen allemaal vervlochten te worden met een dichte woonomgeving.

Verder wordt erop gewezen dat de beslissing om de Gedempte Zuiderdokken in de zone voor publiek domein onder te brengen, vanuit het ruimtelijk structuurplan (s-RSA 'Antwerpen Ontwerpen') komt. Hier werden de Zuiderdokken aangeduid als strategisch project. Welk strategisch project werd niet gespecificeerd, er werd enkel gezegd dat er een aantal pistes worden onderzocht. Als we de verwachtingen voor een heraanleg van de Zuiderdokken horen, dan komen allerlei functies naar boven.

Sommige mensen willen de dokken integraal terug open en een jachthaven mogelijk maken, anderen willen een park, nog anderen een mineraal plein of een groot speelplein voor kinderen, anderen willen er een sportplein of een sporthal of een combinatie van dit alles. Wat het uiteindelijk wordt zal in de toekomst op basis van een ontwerp onderzocht en beslist worden. Tot vandaag is dus nog niet besloten welk soort plek de Gedempte Zuiderdokken gaat worden, maar het staat al vast dat het waarschijnlijk een multifunctioneel plein zal zijn waar meerdere wensen samen worden gebundeld, een plein ook dat voor verschillende activiteiten gebruikt kan worden.

Om dergelijk strategisch project te realiseren, dient evenwel te worden afgestapt van het voorschrift inzake parkgebieden, dat hiervoor te star wordt geacht. De zone voor publiek domein geeft hier de meeste mogelijkheden. Bijvoorbeeld voor het openleggen van de dokken zijn er zeer uitgebreide graafwerken nodig. Ook zijn er grote herstellingswerken nodig om de bestaande dokwanden terug waterdicht te maken en de scheuren en barsten te herstellen. Dit zijn zware infrastructurele werken die niet vergunbaar zijn in een parkgebied. Vele bezwaarindieners vragen daarom tegenstrijdige voorschriften door zowel het openleggen van de dokken als het behoud van het voorschrift voor parkgebied te vragen. Om

alle mogelijke inrichtingen van dit publiek domein open te laten wordt dan ook afgestapt van de bestemming parkgebied en wordt geopteerd om dit te wijzigen naar de zone voor publiek domein.

In tegenstelling tot wat de bezwaarindiener(s) stellen, heeft de herbestemming van de Gedempte Zuiderdokken niet als doel het regulariseren van voldongen feiten/onwettige toestanden, maar gebeurt dit integendeel op grond van bovengaande ruimtelijke afweging, waaruit volgt dat de nieuwe bestemming van in het begin de meest passende en aanvaardbare bestemming betreft voor het gebied.

Bovendien zijn de toestanden waar de bezwaarindieners naar refereren (parking en evenementen in parkgebied) geen onwettige toestanden, nu deze vermoed worden vergund te zijn (artikel 4.2.14 VCRO).

Immers: de verharding en de parking is al aangelegd en wordt al gebruikt sedert 1969 (tien jaar voor het inwerkingtreden van het gewestplan in 1979) en het gebruik van de dokken voor occasionele evenementen zoals de Sinksenfoor – die op zich geen stedenbouwkundige vergunning behoeft, doch enkel een tijdelijke vergunning volgens milieuwetgeving en politiecodel – dateert eveneens van 1969.

Zelfs indien deze toestanden thans als onwettig beschouwd zouden worden, wat niet het geval is, dan nog is de regularisatie hiervan door de herbestemming van de dokken niet het opzet van het RUP (zie daarvoor de ruimtelijke afweging hoger), doch hoogstens een gevolg hiervan (zie bv. bij analogie Omzendbrief 2000/01 over planologisch attest, het bedrijfs-BPA en het sectoraal BPA – zonevreemde bedrijven).

Bezwaar 1.4.2: zoals behandeld in punt 3.15 van het advies van de GECORO. De feitelijke toestand van de Gedempte Zuiderdokken zijn parking, occasioneel en tijdelijk wordt dit plein gebruikt voor evenementen zoals de Sinksenfoor. Dit werd toegevoegd aan de toelichtingsnota, zoals hierboven beschreven bij bezwaar 1.4.1.

Bezwaar 1.4.3: het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, richtinggevend deel voorziet in hoofdstuk 4.10 een behoud en ontwikkeling van stedelijke natuurelementen en randstedelijke groengebieden.

In het RSV worden de stedelijke natuurelementen omschreven als ‘ enerzijds de gebieden van de natuurlijke structuur die doordringen tot in het stedelijk gebied (natuurgebieden, boscomplexen en parken) en anderzijds onderdelen van de ecologische infrastructuur zoals tuinen, bermen, oevers en beplanting.’ De Gedempte Zuiderdokken vallen niet onder deze noemer. De dokken zijn geen onderdeel van een natuurlijke structuur, noch toen ze nog open waren, noch na de demping in 1969, en al zeker niet van een natuurlijke structuur die van buiten de stad doordringt tot in het stedelijk gebied. De facto is dit na de demping steeds een parking geweest, waarop occasioneel evenementen georganiseerd werden. Bovendien zijn de Gedempte Zuiderdokken ook geen onderdeel van een ecologische infrastructuur zoals tuinen, bermen, oevers en beplanting.

In het RSV worden de randstedelijke groengebieden omschreven als de “groengebieden waartoe ook parken behoren, gebieden met een open en multifunctioneel karakter”. Gelet op de ligging van de Gedempte Zuiderdokken midden in de binnenstad vallen deze echter ook niet onder de noemer van de Randstedelijke groengebieden.

Zodoende wordt er met het RUP niet afgeweken van het richtinggevend deel van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het bezwaar 1.4.3 is dan ook ongegrond.

Bezwaar 1.4.4: zoals behandeld in punt 3.4 van het advies van de GECORO. Het college wenst hier aan toe te voegen dat er bij de opmaak van het RUP wel degelijk rekening gehouden werd met alle relevante aspecten in de zin van het artikel 1.1.4 VCRO.

Wat betreft de klachten van de buurtbewoners inzake overlast van het evenementenplein, zoals weergegeven in het bezwaarschrift (overlast, lichthinder, geluidshinder), verwijst het college naar de MER-screening in de toelichtingsnota. Tevens wijst het er op dat de feitelijke situatie op de dokken met de Sinkse(n)foor al plaatsvindt sedert 1969 en dat het RUP hier geen verandering in brengt. Zie daarvoor ook hoger de weerlegging van bezwaar 1.4.1. waar wordt uitgelegd waarom er wordt afgeweken van de bestemming parkgebied. Tenslotte wijst het college erop dat evenementen gehouden zijn aan de geluids- en andere normen en dat inbreuken hierop bestraft kunnen worden conform de milieuwetgeving en de politiecodel in het kader van het handhavingsluik.

Bezwaar 1.4.5: de MER-screening is wel wettig, omdat de geluidsoverlast niet zal toenemen door de verandering van parkgebied (gewestplan) naar zone voor publiek domein. De Gedempte Zuiderdokken zijn sinds de demping steeds een plek geweest die ingenomen werd door het publiek. (zie hoger de repliek op bezwaar 1.4.1 in verband met de parking en de Sinksenfoor) Pleinen en parken in de binnenstad zijn ook aantrekkingspolen voor mensen, maar ook voor cafés en restaurants. Ook zij kunnen een zekere vorm van overlast veroorzaken, en dit is op de Gedempte Zuiderdokken niet anders. In de MER-screening wordt dan ook terecht gesteld dat er met betrekking tot de bestaande geluidsoverlast in de Binnenstad geen verandering in de referentiesituatie wordt verwacht. De feitelijke geluidsoverlast wordt bestreden door het optreden van de milieupolitie die ongeacht de vergunning zaken kan sluiten. Dit is een andere wetgeving. Toch is het wenselijk om deze gelegenheden toe te staan in een metropolitaanse binnenstad en voornamelijk op de pleinen van deze binnenstad. Het is net deze mix van functies en van mensen die de binnenstad haar eigen karakter geeft. Daarnaast wordt er in het RUP Binnenstad een belangrijke beperking opgelegd op dansgelegenheden, die in de meeste zones niet toegelaten zijn en in de overdruk restaurant café (reca) slechts toegelaten zijn met een maximaal netto handelsoppervlakte van 750m². Dit is een beperking tegenover de bestaande situatie in het BPA Binnenstad, waar geen voorschriften tegenover dansgelegenheden werden opgenomen.

Bezwaar 1.4.6: de stad heeft een participatiemoment georganiseerd rond de opmaak van de projectdefinitie voor de heraanleg van de Gedempte Zuiderdokken, gevolgd door een aantal ronde tafelgesprekken met bewoners en horeca. Daarna heeft de stad een belevingsonderzoek bij alle doelgroepen opgestart. Dit is nog lopende. Dit RUP zorgt niet voor de heraanleg. Dit RUP zorgt er ook niet voor dat een dialoog op projectniveau niet langer nodig is of niet langer kan. Het RUP Binnenstad zorgt er enkel voor dat de verschillende mogelijkheden die besproken worden: plein, park, water, speeltuinen, e.d. ook juridisch mogelijk zijn. De dialoog en de

discussie kan verder op projectniveau gevoerd worden. Het vertrouwensbeginsel wordt zodoende niet geschonden.

Bezwaar 1.4.7: de categorie wonen, woongebied is gekozen van de bestemmingscategorieën van het VCRO. Wonen wordt hier geïnterpreteerd als een gemengde woonomgeving, hier valt openbaar domein ook onder zoals de Groenplaats, Grote Markt, een deel van de Leien, de Kruidtuin e.d.”

12. Op 30 maart 2012 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen tot de opname van de Gedempte Zuiderdokken in het vergunningenregister.

Deze beslissing wordt door de verzoekers aangevochten met een schorsings- en vernietigingsvordering bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Deze zaak is gekend onder het rolnummer 1112/0679/SA/3/0600. Bij arrest nr. S/2012/0213 van 3 oktober 2012 is de vordering tot schorsing onontvankelijk bevonden. Het annulatieberoep is hangende.

13. Bij besluit van 26 april 2012 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het bestreden GRUP goed. Dit is het tweede bestreden besluit.

14. In maart 2012 maken de verzoekers namens de stad Antwerpen een milieustakingsvordering aanhangig bij de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen.

Bij vonnis van 7 mei 2012 oordeelt de Voorzitster van de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen dat de vordering onontvankelijk is.

De verzoekers tekenen op 6 september 2012 tegen dit vonnis beroep aan bij het hof van beroep van Antwerpen. Deze zaak is hangende.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

De aangevoerde exceptie

15. De eerste verwerende partij betwist het belang van de verzoekers bij de schorsingsvordering. Zij stelt dat na een gebeurlijke schorsing het gewestplan terug van kracht wordt en dat “ook onder dat Gewestplan (...) het vergund geachte gebruik van de dokken perfect (kan) doorgaan zoals het dat al méér dan 40 jaar doet”. Bovendien meent de eerste verwerende partij dat er een onvoldoende causaal of rechtstreeks verband is tussen het bestreden uitvoeringsplan en het opgeworpen belang van de verzoekers. Uit het ganse verzoekschrift blijkt dat het hen vooral te doen is om de geluidsproductie van de Sinksenfoor op de Gedempte Zuiderdokken. De eerste verwerende partij benadrukt dat het bestreden uitvoeringsplan enkel een zone bestemt, maar dat het geluid niet wordt voortgebracht door die bestemming, maar wel door een activiteit die plaatsvindt in die zone.

Beoordeling

16. Het komt niet aan de eerste verwerende partij toe om, in de plaats van de verzoekers, te oordelen dat de nieuwe bestemming “zone voor publiek domein” van de Gedempte Zuiderdokken niet nadeliger is dan de bestaande bestemming als parkgebied.

Volgens de eerste verwerende partij zullen er na de herbestemming tot “zone voor publiek domein” op de Gedempte Zuiderdokken activiteiten zoals de Sinksenfoor kunnen plaatsvinden. Het komt de Raad van State niet toe om zich bij de beoordeling van de exceptie uit te spreken over de vraag of die activiteiten ook op grond van de gewestplanbestemming parkgebied mogelijk zijn. Het komt de Raad van State evenmin toe om zich uit te spreken over de beslissing van 30 maart 2012 tot de opname van de Gedempte Zuiderdokken in het vergunningenregister (randnr. 12).

Er kan wel worden vastgesteld dat het bestreden uitvoeringsplan de bestemming parkgebied, dit is krachtens

artikel 1.1.2, 10°, a, 11) van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) een ruimtelijk kwetsbaar gebied, omzet naar een “zone voor publiek domein”, dit is géén ruimtelijk kwetsbaar gebied. Artikel 4.4.4, § 1 VCRO laat toe om in alle bestemmingsgebieden handelingen te vergunnen die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. In de toelichting bij het voorstel van decreet dat de laatstgenoemde bepaling is geworden wordt het volgende overwogen:

“In die zin moeten de decretale bepalingen in kwetsbare gebieden (de ruimtelijk kwetsbare gebieden en degene, aangewezen op basis van andere wetgeving, zoals speciale beschermingszones) een veel striktere beoordeling krijgen dan in bepaalde andere gebieden (Parl. St. VI. Parl. 2003-04, nr. 2179/1, p. 5).”

Er moet worden vastgesteld dat het minder gemakkelijk is occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten te vergunnen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied dan in een zone die géén ruimtelijk kwetsbaar gebied is.

Gelet op het voorgaande en gelet op de ligging van de panden van de verzoekers ten opzichte van het plangebied en de aard en de omvang van de activiteiten die, naar zeggen van de eerste verwerende partij, door de bestemmingsvoorschriften van het bestreden uitvoeringsplan mogelijk worden gemaakt, doen de verzoekers blijken van het rechtens vereiste belang bij hun vordering. De exceptie van de eerste verwerende partij wordt verworpen.

17. De verzoekers stellen dat zij belang hebben bij de schorsing van het bestreden uitvoeringsplan, minstens voor het deel van het plan waarbij de Gedempte Zuiderdokken bestemd worden tot “zone voor publiek domein”. Het blijkt niet dat de verzoekers zich gegriefd weten door andere onderdelen van het uitvoeringsplan dan de laatstgenoemde zone. Gelet op de aard van het bestreden uitvoeringsplan en op het duidelijk afgebakend belang van de verzoekers zoals uiteengezet in hun verzoekschrift, moet worden vastgesteld dat een partiële schorsing, beperkt tot de mate waarin het uitvoeringsplan de Gedempte Zuiderdokken bestemt tot “zone voor publiek domein”, mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan.

18. De vordering tot schorsing is slechts ontvankelijk in zoverre het uitvoeringsplan de Gedempte Zuiderdokken bestemt tot “zone voor publiek domein”.

V. Onderzoek van de vordering

19. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van de middelen

Standpunt van de partijen over het vierde en het vijfde middel

20.1. In een vierde middel voeren de verzoekers de schending aan van artikel 4.2.3. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid (hierna: DABM) en artikel 4, § 2 van het besluit van 12 oktober 2007 van de Vlaamse regering betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's, alsook de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

In hun verzoekschrift wijzen de verzoekers er op dat de MER-screening en de beslissing van de dienst m.e.r. uitgaan van de afwezigheid van mogelijk aanzienlijke milieueffecten. Volgens de verzoekers is deze veronderstelling kennelijk onredelijk en getuigt zij van een verregaande onzorgvuldigheid in het onderzoek. Gelet op de inplanting van luidruchtige activiteiten te midden van een woongebied heeft het bestreden uitvoeringsplan uiteraard effecten die minstens onderzocht dienen te worden.

Volgens de verzoekers kan voor wat betreft de wijziging van de bestemming parkgebied naar “zone voor publiek domein” bezwaarlijk voorgehouden worden dat er geen milieueffecten te verwachten zijn die van die

aard zijn dat ze schadelijk kunnen zijn. De geluidsoverlast (tot meer dan 100 dB daar waar max. 35 dB is toegestaan) die wordt gecreëerd bij de exploitatie van het plein als bijvoorbeeld kermis, overschrijdt immers ruimschoots de geluidsnormen en in redelijkheid kan niet worden geloofd dat dit de leefkwaliteit van de omwonende gedurende langere periodes aanzienlijk beïnvloedt op nadelige en zelfs schadelijke wijze. Ook de lichthinder die gedurende weken per jaar eigen is aan de zonevreemde bestemming van het gebied, diende volgens de verzoekers te worden opgenomen bij de MER-screening.

De verzoekers benadrukken dat er in het screeningsrapport over deze gegevens met geen woord wordt gerept en dat de effecten niet in vraag zijn gesteld en evenmin bestudeerd.

De verzoekers besluiten dat de dienst m.e.r. kennelijk onzorgvuldig tewerk is gegaan, dat de MER-screening niet als afdoende kan worden gekwalificeerd en dat de beslissing van de dienst m.e.r. waarbij ten onrechte werd geoordeeld dat er geen milieueffectenrapport moet worden opgemaakt, gebaseerd is op een onwettige screening.

20.2. In een vijfde middel voeren de verzoekers de schending aan van artikel 4.3.3, § 3, 2° DABM samen met de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekers wijzen er op dat de Raad van State kan nagaan of de dienst m.e.r. rekening houdende met het dossier dat haar werd ter hand gesteld, in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat het slechts gaat om een kleine wijziging van een plan en dat de milieueffecten niet aanzienlijk zouden zijn.

Volgens de verzoekers kon de dienst m.e.r. niet in redelijkheid oordelen dat er geen substantiële wijziging van het plan voorlag aangezien de bestemming in het gewestplan parkgebied was en de nieuwe bestemming “zone voor publiek domein” is, met de mogelijkheid tot het organiseren van grote evenementen. De verzoekers stellen dat de dienst m.e.r. diende uit te gaan van de wettige bestemming van het gebied, te weten parkgebied en niet van de bestemming die er feitelijk aan gegeven wordt (parking en evenementenplein).

20.3. Met betrekking tot het vierde middel benadrukken de verwerende partijen in hun nota's dat het GRUP niet van rechtswege plan-MER plichtig is. Het GRUP vormt niet het kader voor de toekenning van een vergunning voor een project dat onderworpen is aan de plicht tot de opmaak van een project-MER. Bovendien betreft het GRUP - zoals in de screeningsnota wordt toegelicht - een kleine wijziging in de zin van artikel 4.2.3, § 2 en § 3 DABM.

De verwerende partijen wijzen er op dat, zoals blijkt uit de rechtspraak, de Raad van State niet bevoegd is zijn beoordeling wat betreft de MER-screening in de plaats te stellen van die van de dienst m.e.r.

Volgens de verwerende partijen kan niet worden volgehouden dat de beslissing van de dienst m.e.r. die werd genomen op basis van de screeningsnota kennelijk onredelijk is. In de screeningsnota wordt per milieudiscipline een vergelijking gemaakt tussen de milieueffecten van de bestaande situatie ("referentiesituatie") en tussen deze van de geplande situatie. Zo wordt met betrekking tot het aspect "geluid en trillingen" vooreerst een vergelijking gemaakt tussen de algemene geluidskwaliteit van de bestaande situatie en deze van de geplande situatie. De verwerende partijen menen dat de geluidshinder bij de exploitatie van het plein als bijvoorbeeld kermis reeds bij de beoordeling van de bestaande situatie werd betrokken. De Gedempte Zuiderdokken zijn immers, ondanks de vroegere bestemming als parkgebied, steeds een locatie geweest die ingenomen werd door het publiek. Meer bepaald zijn de dokken na de demping steeds een parking geweest waarop occasioneel evenementen zoals de Sinksenfoor worden georganiseerd. Deze situatie zal in de toekomst worden voortgezet en dus blijven bestaan. Volgens de verwerende partijen zal er, vergeleken met de bestaande situatie wat de geluidshinder betreft, sprake zijn van een status quo en niet van een substantiële wijziging.

Dat niet kan worden volgehouden dat de MER-screening zou steunen op onjuiste feitelijke gegevens blijkt volgens de verwerende partijen ook uit de weerlegging van bezwaar 1.4.5 in het eerste bestreden besluit (randnr. 11).

Tot slot benadrukken de verwerende partijen dat er van regulariseren geen sprake is. Het speelplein op de noordelijke en zuidelijke kop van de Gedempte Zuiderdokken is vergund en de parking ertussen is vermoed

vergund of geacht vergund. Bovendien doet dat niet ter zake: artikel 7.4.5 VCRO bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat de voorschriften van de RUP's, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van de plannen van aanleg vervangen. De bestaande feitelijke situatie wordt bestendigd waardoor het GRUP de facto weinig of niets zal wijzigen. In die zin heeft de MER-screening dat gegeven wel degelijk correct en dus wettig beoordeeld.

20.4. In hun nota's voeren de verwerende partijen in hoofddorde aan dat het vijfde middel niet ontvankelijk is voor zover het steunt op artikel 4.3.3, § 3, 2° DABM. Volgens de verwerende partijen geven de verzoekers immers geen enkele concrete toelichting over hoe dit artikel wordt geschonden.

Ondergeschikt voeren de verwerende partijen aan dat het vijfde middel kennelijk niet ernstig is aangezien artikel 4.3.3, § 3, 2° DABM betrekking heeft op een vergunningsaanvraag of een project-MER en het onderhavig dossier betrekking heeft op een ruimtelijk uitvoeringsplan en een plan-MER, waarvoor andere regels toepasselijk zijn.

Beoordeling

21. In het vierde en het vijfde middel voeren de verzoekers de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Volgens de verzoekers getuigt de MER-screening van “een verregaande onzorgvuldigheid in het onderzoek”. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat voor het gebied Zuiderdokken de bestaande bestemming parkgebied wordt gewijzigd naar “zone voor publiek domein” wat, aldus de verzoekers, gegeven de inhoud van artikel 8 van de stedenbouwkundige voorschriften, “de inplanting van luidruchtige activiteiten” impliceert, activiteiten die geluidsoverlast en lichthinder meebrengen. De verzoekers klagen aan dat er in de MER-screening over deze gegevens “met geen woord gerept” wordt en dat de effecten van deze activiteiten “niet in vraag (worden) gesteld”. Volgens de verzoekers kon de dienst m.e.r. niet in redelijkheid oordelen dat er geen substantiële wijziging van het plan voorlag “(a)angezien de bestemming initieel

parkgebied was conform het Gewestplan en de nieuwe bestemming “publieke ruimte” met mogelijkheid tot het organiseren van grote evenementen”. De verzoekers stellen dat de dienst m.e.r. diende uit te gaan van de wettige bestemming van het gebied, zijnde parkgebied.

22. Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een beslissing en ervoor te zorgen dat de juridische en feitelijke aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

23. De Raad van State is niet bevoegd zijn beoordeling wat betreft de MER-screening in de plaats te stellen van die van de dienst m.e.r. In de uitoefening van de hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd na te gaan of de dienst m.e.r. op grond van de juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen, te dezen dat “het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een planMER niet nodig is”.

24. Bij de MER-screening van een uitvoeringsplan moet, vanuit het oogpunt van de milieueffecten, voor elke zone van het plan de vergelijking worden gemaakt tussen de voorschriften van het bestaande plan en de voorschriften van het voorgenomen plan. Aangezien een plan een reglementair karakter heeft is de huidige feitelijke bestemming van het gebied hierbij niet relevant. Wanneer uit de voornoemde vergelijking blijkt dat er zich inzake milieueffecten een relevante wijziging voordoet, moet deze wijziging bij het onderzoek worden betrokken.

Wanneer voor een zone van het plan ten onrechte wordt aangenomen dat er zich inzake milieueffecten geen relevante wijziging voordoet, is de MER-screening onzorgvuldig uitgevoerd.

25. In het screeningsrapport wordt vermeld dat de Gedempte Zuiderdokken in het gewestplan de bestemming parkgebied hebben. Voor het overige moet echter, met de verzoekers, worden vastgesteld dat dit rapport het

stilzwijgen bewaart over de wijziging van de bestemming parkgebied naar “zone voor publiek domein”.

26. In het eerste bestreden besluit wordt met betrekking tot de als “zone voor publiek domein” bestemde Gedempte Zuiderdokken het volgende overwogen:

“In tegenstelling tot wat in het voorontwerp RUP daarover staat, betreft dit geen verfijning van de bestemming parkgebied uit het gewestplan, maar een afwijking daarvan.”

Uit dit citaat lijkt te moeten worden afgeleid dat de eerste verwerende partij er bij het uitvoeren van de MER-screening, dit is op het ogenblik dat er slechts een voorontwerp van GRUP bestond, van uit is gegaan dat de omzetting van parkgebied naar “zone voor publiek domein” geen wijziging inhield, maar dat zij haar mening bij het definitief vaststellen van het uitvoeringsplan, op het eerste gezicht terecht, heeft herzien.

Er moet worden aangenomen dat het stilzwijgen in het screeningsrapport over de omzetting van parkgebied naar “zone voor publiek domein” te verklaren valt door de toenmalige opvatting van de eerste verwerende partij dat die omzetting geen wijziging inhield.

Op het eerste gezicht is er bij de MER-screening voor de Gedempte Zuiderdokken aldus ten onrechte aangenomen dat er zich inzake milieueffecten geen relevante wijziging voordoet.

27. De middelen zijn in de aangegeven ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

28. Wat betreft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel wordt in het verzoekschrift aangevoerd dat de bestemming “zone voor publiek domein” het mogelijk maakt de Gedempte Zuiderdokken in de toekomst als grootschalig evenementenplein in te richten, met onaanvaardbare geluidshinder met een

verstoring van het woongenot, mogelijke fysieke schade en verstoring van de nachtrust tot gevolg. De verzoekers beschrijven de geluidshinder die zij in het verleden hebben ondervonden, als hinder die manifest de wettelijke norm die geldt voor het woongebied overschrijdt en stellen dat de ervaring leert dat politieel optreden geen optie is om het nadeel weg te nemen.

De verzoekers wijzen er op dat momenteel, gelet op de bestaande bestemming parkgebied, voor het oprichten van tijdelijke constructies op de Gedempte Zuiderdokken een stedenbouwkundige vergunning vereist is. Het besluit van 16 juli 2010 van de Vlaamse regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, bepaalt immers het volgende:

“Art. 7.2. Een stedenbouwkundige vergunning is niet nodig voor de plaatsing van tijdelijke constructies, (...), op voorwaarde dat aan de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1° een maximale duur van 90 dagen per jaar wordt niet overschreden;
- 2° de plaatsing gebeurt niet in een ruimtelijk kwetsbaar gebied;
- 3° de tijdelijke constructies brengen de verwezenlijking van de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang.”

Een parkgebied is een ruimtelijk kwetsbaar gebied. Het aannemen van het bestreden uitvoeringsplan brengt mee dat het gebied van de Gedempte Zuiderdokken niet langer een ruimtelijk kwetsbaar gebied is, zodat voor de plaatsing van de voor de evenementen onontbeerlijke tijdelijke constructies (podia, attracties, enz...) geen stedenbouwkundige vergunning meer vereist zal zijn.

Volgens de verzoekers laat het bestreden uitvoeringsplan toe om de Gedempte Zuiderdokken in te richten als een plein voor grootschalige evenementen. De verzoekers stellen dat zij niet alleen de hinder zullen ondervinden van de herhaling van de bestaande evenementen zoals de Sinksenfoor, maar ook van andere mogelijke openluchtevenementen, zoals bijvoorbeeld muziekfestivals en popconcerten in open lucht.

Volgens de verzoekers zullen de laatstgenoemde openluchtevenementen technisch gezien niet kunnen doorgaan zonder onaanvaardbare geluidshinder voor de omwonenden. De verzoekers erkennen dat zij rekening moeten houden met de hinder die inherent is aan het woongebied en

dat zij geen exclusief recht op rust en stilte hebben. Zij menen evenwel dat het gebruik van het plein voor hoogdynamische recreatieve activiteiten gedurende minstens twee maanden per jaar de gewone hinder in woongebied manifest overstijgt.

Aangezien er reeds jaren grootschalige evenementen doorgaan en het s-RSA duidelijk aangeeft dat het de bedoeling is om de Gedempte Zuiderdokken te herstructureren als een recreatieruimte is het, zo stellen de verzoekers, aannemelijk dat het nadeel zich in de toekomst verder zal ontwikkelen. Volgens de verzoekers brengt het bestreden uitvoeringsplan mee dat de aan dit toekomstige gebruik van het plein inherente hinder door hen zal moeten worden getolereerd als “plaatsgebonden toegelaten”.

Wanneer de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden uitvoeringsplan niet wordt bevolen dan zal de geluidshinder van de openluchtevenementen die plaatsvinden voor de dag waarop het arrest ten gronde wordt uitgesproken onherstelbaar zijn. Gehoorschade is onherstelbaar.

29. De eerste verwerende partij stelt in haar nota dat “het nadeel van de verzoekende partijen (geluidshinder Sinksenfoor)” een onvoldoende causaal verband vertoont met het bestreden uitvoeringsplan aangezien zelfs als dit plan wordt geschorst en er dient te worden teruggevallen op het gewestplan de Sinksenfoor kan doorgaan, “met het opgeworpen nadeel tot gevolg”. Bovendien is de geluidsproductie van de Sinksenfoor geen rechtsreeks gevolg van de tenuitvoerlegging van het bestreden uitvoeringsplan. Geluid is het gevolg van een bepaalde activiteit, niet van een plan. Volgens de eerste verwerende partij richten de verzoekers hun pijlen tegen de verkeerde beslissing en beschikken zij over voldoende andere - en meer logische - manieren om de beweerde geluidshinder aan te pakken, te weten een beroep doen op de politie in het kader van het handhavingsluik, een beroepsprocedure tegen de muziekerkenning en een burgerlijke procedure wegens burenhinder.

Volgens de eerste verwerende partij zetten de verzoekers op verwarrende manier uiteen dat “de Sinksenfoor (het gaat eigenlijk alleen daarover...) een inbreuk (uit)maakt op allerlei verschillende (soorten)

geluidsnormen”. De eerste verwerende partij zet het verschil uiteen tussen milieukwaliteitsnormen en milieuvoorwaarden en stelt dat de Sinksenfoor een kermis is en bijgevolg een niet ingedeelde inrichting. Van een inbreuk op de geluidsnormen door de Sinksenfoor is er geen sprake. Bij dit alles moet ook in rekening genomen worden dat de verzoekers allen zijn komen wonen in een drukke binnenstad, waar zij uiteraard iets méér moeten kunnen tolereren dan op het platteland, temeer daar de Sinksenfoor daar al plaatsvindt sedert 1969 en er voorkennis was.

Volgens de eerste verwerende partij wordt voor geen enkele van de verzoekers op enige concrete wijze aannemelijk gemaakt dat zij gehoorschade lijdten. Indien dit voor het verleden al niet kan worden aangetoond, lijkt het ook moeilijk om aan te nemen dat dit in de toekomst voor geloofwaardige “onherstelbare” problemen gaat zorgen.

30. In haar nota voert de tweede verwerende partij met betrekking tot het aangevoerde nadeel dezelfde argumenten aan als de eerste verwerende partij.

De tweede verwerende partij benadrukt “de situatie” die al meer dan veertig jaar bestaat en niet zal wijzigen door het bestreden uitvoeringsplan.

Volgens de tweede verwerende partij heeft de aangehaalde voorgehouden hinder geen moeilijk te herstellen karakter omdat er de mogelijkheid is tot een burgerlijke rechtspleging op basis van foutaansprakelijkheid of burenhinder, desgevallend onder verbeurte van dwangsommen.

Beoordeling

31. Anders dan de verwerende partijen lijken aan te nemen betreft het aangevoerde nadeel niet alleen de Sinksenfoor. De verzoekers voeren immers ook de hinder aan van andere openluchtevenementen die op de Gedempte Zuiderdokken zullen worden georganiseerd, zoals “muziekfestivals en popconcerten in open lucht”.

De verwerende partijen spreken de redenering van de verzoekers in verband met het besluit van 16 juli 2010 van de Vlaamse regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, niet tegen. Daar die redenering op het eerste gezicht juist is, moet met de verzoekers worden aangenomen dat het bestreden uitvoeringsplan de organisatie van openluchtevenementen op de Gedempte Zuiderdokken vergemakkelijkt.

Het bestreden plan vormt de noodzakelijke rechtsgrond voor (de vrijstelling van) individuele vergunningen die het door de verzoekers aangehaalde nadeel meebrengen. Er is dan ook een voldoende causaal verband tussen dit nadeel en het bestreden plan.

Er kan in redelijkheid bezwaarlijk worden betwist dat de geluidshinder van de voornoemde openluchtevenementen een ernstig nadeel is in hoofde van de onmiddellijke omwonenden, dit zijn de eerste, de tweede en de vierde tot de zesde verzoekers. Het feit dat deze omwonenden over de mogelijkheid beschikken om, wanneer zij geluidshinder ondervinden, de politie te contacteren of een vordering voor de gewone rechter in te stellen, verhindert niet dat het nadeel ernstig en moeilijk te herstellen is in de zin van artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De conclusie is dat er in hoofde van de eerste, de tweede en de vierde tot de zesde verzoekers wordt voldaan aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Gelet op deze conclusie is het overbodig om te onderzoeken of er ook in hoofde van de derde verzoeker aan die voorwaarde wordt voldaan.

C. Belangenafweging

Verzoek tot belangenafweging

32.1. De eerste verwerende partij vraagt om na belangenafweging geen schorsing op te leggen, “rekening houdend met de volgende elementen/belangen”:

- het belang van de stad Antwerpen, die met het uitvaardigen van het uitvoeringsplan het algemeen belang nastreeft, namelijk de goede ruimtelijke

ordering in de ganse binnenstad. De schorsing zou een ernstig nadeel opleveren voor de stad, maar ook voor alle inwoners van de binnenstad, die nuttig op dit uitvoeringsplan beroep kunnen doen;

- het feit dat het bestaande gebruik van de dokken ook na schorsing van het bestreden uitvoeringsplan niet zal stoppen. Immers ook bij het terugvallen op het gewestplan, zal de stad Antwerpen het bestaande gebruik van de dokken (parking + evenementen) kunnen voortzetten, aangezien daarvoor een vermoeden van vergunning geldt dat op 30 maart 2012 is ingeschreven in het vergunningenregister.

De eerste verwerende partij besluit dat een schorsing van het bestreden uitvoeringsplan de verzoekers niet datgene oplevert “wat zij eigenlijk willen, nl. het verdwijnen van de Sinksenfoor!”.

32.2. In haar nota vervolgt de eerste verwerende partij dat zij “(o)ndergeschikt en specifiek wat betreft het doorgaan van de evenementen op de Gedempte Zuiderdokken - wat dus in principe geen rechtsreeks verband heeft met (want niet afhangt van) onderhavig GRUP - (...) begrip (wenst) te vragen voor de volgende belangen:

- de staking van de evenementen op de Gedempte Zuiderdokken zou een zwaar economisch verlies betekenen voor de stad én voor de 150 foorkramers. (...) Al deze standhouders/foorkramers worden dan voor de periode van de foor door de omstandigheden van hun broodwinning beroofd. Zij zullen deze schade (winstderving en andere) allicht proberen te recupereren van de Stad (...);

- ook op sociaal vlak zou het stopzetten van de evenementen een onredelijk verlies zijn voor de stad ANTWERPEN. Immers: de verzoekende partijen merken terecht op dat de Gedempte Zuiderdokken thans het enige plein is in de binnenstad waar evenementen kunnen georganiseerd worden (dus niet alleen de Sinksenfoor). Indien dit daar niet meer mag, dan valt dit allemaal weg. In dit verband moet dan toch opgemerkt worden dat de zes verzoekende partijen uiteraard hun bezwaren mogen hebben tegen de evenementen, doch dat zij niet de enige bewoners zijn van de Stad, noch rond de Zuiderdokken... Hun particuliere opinie over het doorgaan van evenementen en over het gebruik van de parking wordt niet ruim gedeeld... Integendeel : zij krijgen fikse tegenwind tegen hun

actie van andere inwoners (...), facebookgroepen, UNIZO en de Unie van Fournijveraars. (...);

- de zes verzoekende partijen zijn allen slechts tamelijk recent rond de Gedempte Zuiderdokken komen wonen (hoogstens twintig jaar), zulks terwijl de Sinksenfoor al op die plaats gehouden wordt sedert 1969, d.i. al méér dan 40 jaar. (...);

- de door de verzoekende partijen gevraagde herstelmaatregelen ook aanleiding geven tot een ongewenste situatie. Immers: indien er op het middenstuk van de Gedempte Zuiderdokken geen evenementen meer mogen plaatsvinden en ook het gebruik als parking moet worden stopgezet, dan blijft er over... een grote lege vlakte met kasseien”.

32.3. Tot slot vraagt de eerste verwerende partij “uiterst ondergeschikt” na belangenafweging het bestreden uitvoeringsplan enkel te schorsen in zoverre het de Gedempte Zuiderdokken bestemt tot “zone voor publiek domein”.

33. In haar nota vraagt de tweede verwerende partij “in uiterst ondergeschikte orde” om het bestreden uitvoeringsplan niet te schorsen na een belangenafweging waarbij de belangen van een beperkt aantal particulieren moeten wijken voor het algemeen belang ten voordele van alle inwoners en de vele inwoners die de evenementen ter plaatse bezoeken alsook de betreffende parking aanwenden voor de gewone stadsbezoeken of horecabezoeken en het uitgaansleven. De bestreden besluiten beogen het creëren van rechtszekerheid voor activiteiten die er reeds meer dan veertig jaar plaatsvinden en de ganse stad Antwerpen en vele duizenden inwoners van de provincie Antwerpen ten goede komen.

Beoordeling

34. De eerste verwerende partij beroept zich in de eerste plaats op het belang van de inwoners van de binnenstad om zich nuttig op het uitvoeringsplan te beroepen voor de andere gebieden dan de “zone voor publiek

domein” van de Gedempte Zuiderdokken. De schorsing van de tenuitvoerlegging zal dit belang hoe dan ook vrijwaren aangezien de vordering hiervoor slechts ontvankelijk is bevonden in zoverre ze betrekking heeft op de voornoemde “zone voor publiek domein”. De schorsing zal dus beperkt zijn tot deze zone, precies zoals de eerste verwerende partij, weze het “uiterst ondergeschikt”, vraagt (randnr. 32.3).

Wat betreft de organisatie van de openluchtevenementen op de Gedempte Zuiderdokken, met name de Sinksenfoor, en het gebruik van de Gedempte Zuiderdokken als parking, brengen de verwerende partijen geen gegevens naar voor waaruit blijkt dat een terugkeer naar de bestemming die de zone de voorbije 33 jaar heeft gehad de voornoemde organisatie en het voornoemde gebruik onmogelijk maakt. De eerste verwerende partij, die in de eerste plaats instaat voor de door de verwerende partijen ingeroepen belangen, benadrukt daarentegen dat het aldaar al dan niet kunnen doorgaan van de openluchtevenementen niet afhangt van het bestreden uitvoeringsplan.

Uit het voorgaande moet worden besloten dat de verwerende partijen geen afdoende gegevens aanbrengen waaruit zou kunnen blijken dat het in het algemeen belang is, ondanks de vastgestelde waarschijnlijke onwettigheid, en ondanks het vastgesteld moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van vijf van de verzoekers, in afwachting van de uitspraak over het annulatieberoep, toch over te gaan tot de tenuitvoerlegging van het uitvoeringsplan voor wat betreft de “zone voor publiek domein” van de Gedempte Zuiderdokken. De onmiddellijke uitvoering van een besluit dat binnenkort lijkt te zullen vernietigd worden, kan trouwens bezwaarlijk geacht worden het algemeen belang te dienen. Er dient in dit verband te worden vastgesteld dat, bij gebrek aan enige wetsbepaling die daarin voorziet, de Raad van State wanneer hij heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd niet kan afzien van de vernietiging van het bestreden besluit op grond van een belangenafweging.

BESLISSING

- 1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van:**
- a. het besluit van 5 maart 2012 van de gemeenteraad van de stad Antwerpen houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Binnenstad”, in zoverre het de Gedempte Zuiderdokken bestemt tot “zone voor publiek domein; en**
 - b. het besluit van 26 april 2012 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Binnenstad”, in zoverre het de Gedempte Zuiderdokken bestemt tot “zone voor publiek domein”.**

De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

- 2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de geschorste besluiten.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een februari 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens