

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.143 van 27 juni 2013
in de zaak A. 201.214/VII-38.177.**

In zake : 1. Monique VAN DEN BRANDEN
 2. Liliane DENYS
 3. Elisabeth LIBERTON
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Reiner Tijs
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Nassaustraat 34A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
 de Vlaamse regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip Vincke
 kantoor houdend te 8580 Avelgem
 Kasteelstraat 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :
 de NV ANTWERPS SPORTPALEIS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Nathalie Jonckheere en An Valckenborgh
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 64, bus 101
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 juli 2011, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur
en Cultuur van 25 mei 2011 houdende inwilliging van het verzoek van de
NV Antwerps Sportpaleis om bij de exploitatie van een evenementencomplex,

gelegen aan de Schijnpoortweg 101, 209-113, 115-117-119 en 129 te Merksem, te mogen afwijken van een aantal milieuvoorwaarden van Vlarem II.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 september 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoeksters hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 september 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Griet De Meyer, die loco advocaat Reiner Tijs verschijnt voor de verzoeksters, advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Nathalie Jonckheere, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft 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 tussenkomende partij exploiteert een sport- en evenementencomplex aan de Schijnpootweg te Merksem.

De basisvergunning voor de inrichting dateert van 10 november 1993. Nadien zijn nog verscheidene milieuvergunningen verleend voor de verandering van de inrichting, onder meer voor de uitbreiding met een hospitality center (besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 2 september 2005) en een topsporthal (besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 1 december 2005, later in beroep bevestigd bij besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 7 juli 2006).

Met betrekking tot de na te leven exploitatievoorwaarden zijn de volgende beslissingen van belang :

- bij besluit van 26 augustus 1999 heeft de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw toelating verleend om af te wijken van een aantal milieuvoorwaarden van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II); de individuele afwijkingen hebben onder meer betrekking op de veiligheidsvoorzieningen en evacuatiemogelijkheden; artikel 3, B, 10, van dit besluit koppelt aan de toegestane afwijkingen de voorwaarde dat het aantal toeschouwers beperkt dient te blijven tot 18.400;
- de deputatie van de provincie Antwerpen heeft bij besluit van 11 mei 2006 de vergunningsvoorwaarden, opgelegd bij voormeld besluit van 1 december 2005, ambtshalve aangevuld met "mobiliteitsvoorwaarden, zoals bij dit besluit gevoegd" en voorwaarden voor het gebruik van indoor-vuurwerk.

3.2. Op 10 november 2010 dient de tussenkomende partij op grond van artikel 1.2.2.1 van Vlarem II een aanvraag in om individueel te mogen afwijken van een aantal milieuvoorwaarden van Vlarem II. De aanvraag kadert in de "volledige renovatie en sanering" van de inrichting. In de motivering van de aanvraag wordt gewezen op "enkele onoverwinnelijke technische beperkingen" van het "oude gebouw". Het concrete voorwerp van de afwijkingsaanvraag wordt als volgt toegelicht :

"1. Evacuatie via andere lokalen:

Artikel 5.32.2.4bis §1 VLAREM II bepaalt dat het uitgaan van al de toeschouwers moet kunnen geschieden langs toe- en uitgangswegen welke op de openbare weg uitgeven, zonder door andere lokalen, welke bij de instelling horen, of door belendende eigendommen te gaan.

In het nieuwe evacuatieplan wordt voorzien dat een deel van het publiek via de foyer (door branddeuren gescheiden en door brandweer beschouwd als een compartiment) op de openbare weg komt. Dit werd voorheen ook reeds als afwijking aanvaard in het besluit van 26 augustus 1999. Het overzicht van de brandcompartimentering van het Sportpaleis vindt u als bijlage (...).

De brandweer eist dat de eigenlijke concertzaal in een brandcompartiment wordt gescheiden van de belendende foyers en evacuatieruimtes. Hierdoor ontstaat uiteraard op sommige niveau's technisch gezien een ander 'lokaal' via hetwelk de bezoekers dienen geëvacueerd te worden alvorens in open lucht en op de openbare weg te geraken. Gezien de situatie uit 1933 is het technisch onmogelijk om alle mensen meteen naar de openbare weg te evacueren.

Als bijlage vindt u de evacuatieplannen voor het hernieuwde Sportpaleis (...). Daarop kan u vaststellen dat het merendeel van de evacuatie op niveau +2 en +1 beantwoordt aan de norm. De evacuatie gebeurt daar ofwel rechtstreeks naar de buitentrappen dan wel via trappenhuizen in het gebouw die uitmonden naar de openbare weg. Op deze niveaus zijn er enkel 384 equivalenten (van de respectievelijk circa 6.040 en circa 6.471 personen) die evacueren via de foyers op deze verdiepingen, foyers die een apart brandcompartiment zijn. Van in de foyer kunnen de bezoekers dan het trappenhuis gebruiken om vervolgens op de openbare weg te komen. Deze situatie was voorheen ook al zo en deze afwijking werd aanvaard in het besluit van augustus 1999.

Door de typische vorm van het Sportpaleis, met lager liggend middenplein en verder reikende tribunes, verloopt de evacuatie van de bezoekers die zich op het niveau 0 en -1 bevinden per definitie via een belendende ruimte, precies omdat de zaal zelf brandtechnisch dient te worden afgeschermd als compartiment. Dit geldt voor een totaal van circa 6.564 bezoekers. Voor het niveau -1 is voorzien dat circa 3.600 bezoekers rechtstreeks naar de openbare weg kunnen vluchten via de dalende evacuatietunnel kant Antwerpen.

Huidige afwijkingsaanvraag heeft betrekking op de evacuatie van niveaus 0 en -1 via belendende ruimtes.

2. Reductiefactor vluchtwegen:

Op grond van de artikelen 5.32.2.4bis §4 en 5.32.3.3 §6 3° VLAREM II dient op stijgende trappen een reductiefactor 2 te worden toegepast.

Het Sportpaleis werd in 1933 gebouwd met een middenplein op een niveau dat zich meer dan 2 meter onder het maaiveld bevindt. Het is technisch niet mogelijk om dit niveau naar nul te herleiden. Deze situatie zorgt er voor dat de evacuatie van het middenplein per definitie stijgend is.

In het thans geldende VLAREM-afwijkingsbesluit van 26 augustus 1999 is uitdrukkelijk bepaald dat voor de vluchtwegen links en rechts van de piste een hellingsgraad van 16,7 % aanvaard wordt en de toe te passen reductiefactor in dat geval 1 bedraagt.

In de bouwplannen worden de vluchtwegen gewijzigd. Uit veiligheidsoverwegingen zullen ook de nieuwe vluchtwegen hellend worden aangelegd. Gezien de beperkte ruimte die beschikbaar is, is het technisch niet mogelijk een helling te plaatsen met een hellingsgraad gelijk aan of lager dan 10 %. Het niveauverschil van 2 meter en de technische beperkingen welke deze met zich meebrengen zorgen er echter voor dat we deze hellingen van een hellingsgraad moeten voorzien van maximaal 16 %. De vroegere hellingsgraad van 16,7 % is dan niet meer van toepassing.

Door het beperkte niveauverschil is de lengte van de helling van niveau -1 tot niveau 0 in geval van een hellingsgraad van 16 % gelijk aan 13,625 m. Omwille van deze beperkte lengte valt het 'overwinnen' van deze hellingsgraad gelijk te schakelen met een helling van 10 %, die in lengte zou neerkomen op 21,8 meter. De kortere te overwinnen afstand gaat gepaard met een inspanning van kortere duur.

Opnieuw is een afwijking nodig in de zin dat voor de vluchtwegen een hellingsgraad van 16 % wordt aanvaard en dat voor deze hellingen reductiefactor 1 wordt toegepast, principe dat aldus voorheen reeds werd aanvaard.

Om eventuele wijzigingen in de toekomst toe te laten zonder telkens opnieuw een afwijkingsaanvraag noodzakelijk te maken, verzoekt NV ANTWERPS SPORTPALEIS u om een principiële afwijking op deze bepaling toe te staan.

3. Breedte van de doorgang tussen rijen zitplaatsen:

Artikel 5.32.3.3 §1 3° VLAREM II bepaalt dat de breedte van de doorgang tussen de rijen zitplaatsen nergens minder dan 45 cm mag bedragen. Deze breedte mag tot 40 cm herleid worden indien de zitplaatsen geplaatst zijn op treden van ten minste 15 cm hoogte.

De bouwplannen voorzien een rij zitplaatsen met een diepte van 80 cm, wat 4 cm meer is dan in de huidige situatie. Daarenboven worden er vaste zitkuisjes gemonteerd met een diepte van 44 cm, zodat men, rekening houdend met de genormeerde materiaaltoleranties, een doorgangsruimte van 36 cm bekomt (zie tekening als bijlage...).

Overigens valt ook de gelijkenis van het Sportpaleis op met openlucht-inrichtingen, waar minder strenge eisen gelden.

4. Trappen:

Artikel 5.32.3.3 §5 3° VLAREM II bepaalt dat trappen volle stootborden hebben. Elke trede is minstens 30 cm breed en hoogstens 17 cm hoog. Geen

trede mag meer dan 5 cm buiten haar stootbord uitsteken.

De buitentrappen ter evacuatie zullen geen volle stootborden hebben. Zij worden evenwel enkel voor dalende evacuatie gebruikt. De buitentrappen worden uitgevoerd met een optrede van maximaal 18 cm en een diepte van minimaal 24 cm, een overstek van 4 cm en dus een aantrede (of netto-diepte) van 20 cm.

Een andere indeling van de trap is om technische redenen moeilijk te realiseren.

Het is immers niet mogelijk, gezien de beperkingen van de ruimte in combinatie met het hoogteverschil dat moet worden overwonnen, om deze trappen te laten 'landen' binnen de perceelsgrenzen, tenzij we deze realiseren met de maatgeving van een optrede van 18 cm en een aantrede van 20 cm.

De buitentrappen voldoen met deze afmetingen echter wel aan de bepalingen van het KB van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan nieuwe gebouwen moeten voldoen. Hierin wordt bepaald dat in middelhoge gebouwen mbt buitentrappenhuizen (art 4.3 bijlage N3) de hellingshoek niet groter mag zijn dan 45° en dat een optrede maximum 20 cm mag zijn. In 45° betekent dit dat de aantrede van een trede minimaal 20 cm moet zijn. De afmetingen van 18 cm optrede en 20 cm aantrede blijven bijgevolg binnen de normen van dit KB en met 42° beneden de voorgeschreven hellingshoek.

Voor de buitentrappen, die enkel gebruikt worden in geval van noodevacuatie, wordt een afwijking op bovenvermeld artikel gevraagd in de zin dat voor de hoogte van de optrede en de diepte van de aantrede de bepalingen van het KB van 7 juli 1994, waarbij ook geen volle stootborden moeten worden gerealiseerd, wordt gevolgd.

Het mag duidelijk zijn dat alle trappen die zich in het gebouw (inclusief in de tribunes) bevinden allemaal voldoen aan de voorgeschreven Vlare II normen. Dus ook elke trap voor een stijgende evacuatie voldoet aan de normen.

5. Toename aantal toeschouwers:

Het huidige VLAREM-afwijkingsbesluit bepaalt dat het aantal toeschouwers dient beperkt te blijven tot 18.400. De capaciteit van 18.400 personen werd berekend in functie van de destijds opgemaakte evacuatieplannen en betrof het maximaal aantal equivalenten dat volgens de vluchtnormen het gebouw kan verlaten.

Door de geplande renovatiewerken nemen ook de evacuatiemogelijkheden toe en worden de evacuatieplannen aangepast, uiteraard met inachtnaam van toepasselijke regelgeving.

Een herberekening in functie van de aangepaste plannen (...) laat toe de capaciteit te verhogen naar 24.388 equivalenten die volgens de vluchtnormen het gebouw kunnen verlaten. De evacuatieplannen en de berekeningen in dit verband worden tevens gevoegd in bijlage (...).

NV ANTWERPS SPORTPALEIS verzoekt u dan ook het vorige afwijkingsbesluit op dit punt aan te passen".

3.3. Over de individuele afwijkingsaanvraag worden verscheidene adviezen uitgebracht :

- a) het advies van 23 december 2010 van de afdeling Stedenbouwkundig Beleid & Onroerend Erfgoedbeleid is gunstig over de aanvraag;
- b) op 17 maart 2011 adviseert de afdeling Milieuvergunningen voorwaardelijk gunstig;
- c) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie verleent op 22 maart 2011 eveneens een voorwaardelijk gunstig advies.

3.4. Met het thans bestreden besluit van 25 mei 2011 staat de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur de tussenkomende partij ten persoonlijke titel toe om bij de exploitatie van haar sport- en evenementencomplex af te wijken van de algemeen geldende Vlare II-voorwaarden.

De verleende afwijkingen worden afhankelijk gesteld van de naleving van de volgende voorwaarden :

- "1° maximaal aantal toeschouwers bij een staand middenplein mag 23.359 personen bedragen waarvan :
 - 6.488 personen op niveau -1;
 - 4.360 personen op niveau 0;
 - 6.471 personen op niveau +1;
 - 6.040 personen op niveau +2;
- 2° maximaal aantal toeschouwers bij een zittend middenplein mag 19.327 personen bedragen waarvan :
 - 2.456 personen op niveau -1;
 - 4.360 personen op niveau 0;
 - 6.471 personen op niveau +1;
 - 6.040 personen op niveau +2;
- 3° bij gebruik van de volle capaciteit van het Sportpaleis wordt er geen gebruik gemaakt van het Hospitality center en de Topsporthal;
- 4° de concertzaal wordt brandwerend gescheiden van de evacuatiewegen en de foyers;
- 5° de foyers worden voorzien van een rook- en warmteafvoerinstallatie en de vaste stands worden gesprinklerd; dit gebeurt op basis van een sturing via een branddetectie installatie conform NBN-S-21-100;
- 6° in de foyers worden in de kortste vluchtrichting vrije doorgangen gerealiseerd, die minstens gelijk zijn aan de breedte van de uitgangen (met

een minimumbreedte van 80 cm); deze doorgangen worden duidelijk aangeduid op de vloerbekleding; binnen deze doorgangen mogen zich geen obstakels bevinden; het aantal mobiele stands wordt tot een minimum beperkt waarbij deze zo worden opgesteld dat de doorgangen niet belemmerd worden, noch de nuttige breedte van de uitgangen en wegen die er naartoe leiden wordt verminderd;

7° de materialen, die voor de bekleding van de wanden van de foyers worden gebruikt, moeten voldoen aan de vereisten voor evacuatiewegen zoals omschreven in bijlage 5 van het KB van 7 juli 1994;

8° bij de inrichting van de foyers wordt meubilair met een groot maximaal warmtevermogen vermeden;

9° zetels hebben een vlamvertragende bekleding;

10° volgende materialen zijn steeds verboden in de foyers:

- opslag van goederen of meubilair;
- droge planten;
- naaldbomen en eucalyptusbomen;
- tuinmeubelen in riet, polyvinylchloride of polyethyleen;
- isolatiemateriaal in geëxpandeerde kunststof;
- televisietoestellen met kast in niet vlamvertragende kunststof;

11° de vuilnisbakken worden op regelmatige tijdstippen, minimum dagelijks, geleegd zodat de hoeveelheid afval in de foyers beperkt blijft;

12° in de foyers worden geen kapstokken voorzien, maar een vestiaire in een afzonderlijk compartiment;

13° er zijn voor het middenplein minstens 7 evacuatiewegen aanwezig;

14° de evacuatie van het middenplein verloopt rechtdoor;

15° de hellingen van de evacuatiewegen van het middenplein bedragen maximaal 16%;

16° de hellingen van de evacuatiewegen van het middenplein worden uitgevoerd in beton met antislip afwerking;

17° er wordt een rook- en warmteafvoerinstallatie voorzien met een sturing via een branddetectie-installatie conform NBN-S-21-100; voor de ingebruikname van het vernieuwde sportpaleis wordt de goede werking van de rook- en warmteafvoerinstallatie aangetoond door middel van simulaties van de rookbeweging bij brand aan de hand van CFD (Computational Fluid Dynamics);

18° er is een interventieplan/waarschuwingssysteem aanwezig;

19° de buitentrappen worden alleen gebruikt ter evacuatie;

20° de buitentrappen hebben een hellingshoek van 37°;

21° de buitentrappen hebben een aantrede van 27 cm met een oversteek van 3 cm en een optrede van 18 cm".

Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd :

"Gelet op de ligging van de inrichting gedeeltelijk in een recreatiegebied en gedeeltelijk in een reservatiezone, volgens het gewestplan 'Antwerpen', vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979;

Overwegende dat het Sportpaleis een evenementencomplex is;

Overwegende dat wegens verbouwingen en uitbreidingen deze afwijkingen worden aangevraagd; dat volgende verbouwingen zullen plaatsvinden:

- er wordt rond het gehele gebouw een nieuwe transparante open gevel gebouwd waarachter buiten nieuwe evacuatietrappen worden voorzien, voldoende in aantal ter evacuatie van de bezoekers;
- de wielerpiste, en dus interne brandlast, zal verdwijnen;
- de mobiele tribunes in aluminium en houten vloerplaten worden vervangen door vaste betonnen tribunes; de ondersteuning van deze tribunes zijn voorzien als betonnen constructies;
- de tribunes op balkonniveau worden afgebroken en vervangen door minder steile tribunes eveneens in beton; de draagstructuur ter ondersteuning van deze tribunes is voorzien in een staalstructuur, die in het gebouw brandwerend (Rf 1 uur) wordt behandeld en afgeschermd;
- de evacuatiewegen worden herverdeeld en geoptimaliseerd, waarna de maximale capaciteit van de zaal verhoogd wordt tot:
 - o maximaal 23.359 plaatsen in geval van een staand middenplein;
 - o maximaal 19.327 plaatsen in geval van een zittend middenplein;

Overwegende dat het Sportpaleis ingedeeld kan worden in vier niveaus:

- een niveau -1 (pas -2.18 - arena/staanplaatsen);
- een niveau 0 (pas +0.00 - gelijkvloers, evacuatienniveau);
- een niveau +1 (pas +4.97 en +5.97 - achterzijde gelijkvloers tribunes);
- een niveau +2 (pas +12.09 - balkon);

Overwegende dat met de verbouwingen er meer evacuatiemogelijkheden voorzien worden;

Overwegende dat in het ministerieel besluit van 26 augustus 1999 (afwijking) bepaald is dat het Sportpaleis een capaciteit heeft van 18.400 personen; dat de capaciteit van 18.400 personen berekend werd in functie van de destijds opgemaakte evacuatieplannen; dat het maximaal aantal equivalenten het aantal personen was dat volgens de vluchtnormen het gebouw kan verlaten;

Overwegende dat op basis van de nieuwe evacuatieplannen een herberekening werd uitgevoerd waaruit blijkt dat het aantal vluchtequivalenten 24.388 personen bedraagt; dat men bijgevolg dit aantal wenst op te nemen in de afwijking;

Overwegende dat het aantal personen dat fysiek aanwezig kan zijn in het Sportpaleis minder is dan de vluchtequivalenten van 24.388 personen; dat er gesteld wordt dat de maximale capaciteit van de zaal verhoogd wordt tot:

- o maximaal 23.359 plaatsen in geval van een staand middenplein;
- o maximaal 19.327 plaatsen in geval van een zittend middenplein;

dat er dus een overcapaciteit aan vluchtequivalenten is;

Overwegende dat de brandweer in zijn advies van 17 maart 2011 stelt akkoord te gaan met een maximale capaciteit van 23.359 personen;

Overwegende dat een erkend VR-deskundige in zijn advies van 18 maart 2011 stelt dat de berekening van de capaciteit van de uitgangen louter

theoretisch is; dat op de niveaus +1 en +2 een aantal uitgangen niet volgens hun volledige capaciteit benut worden; dat de overblijvende capaciteit echter niet gebruikt kan worden door personen die zich op een ander niveau bevinden; dat het aantal personen dat toegelaten mag worden daarom voor elk niveau bepaald moet worden;

Overwegende dat de VR-deskundige in zijn advies ook stelt dat door de grootte en de vorm van de concertzaal het ontwerp van een rook- en warmteafvoer installatie in overeenstemming met de voorschriften van de NBN S21-208-1 niet mogelijk is; dat de goede werking van de installatie aangetoond moet worden door middel van simulaties van de rookbeweging bij brand aan de hand van CFD (Computational Fluid Dynamics); dat deze CFD-simulaties inzicht brengen in de impact van de rook op het publiek;

Overwegende dat naast de verdeling per niveau, zoals gesteld in het advies van de erkend deskundige, het aangewezen is om ook een opsplitsing te maken tussen de maximale capaciteit bij een staand middenplein en deze bij een zittend middenplein;

Overwegende dat bijgevolg er toelating verleend kan worden voor een toename van het aantal toeschouwers bij een staand middenplein tot maximaal 23.359 personen waarvan:

- 6.488 personen op niveau -1;
- 4.360 personen op niveau 0;
- 6.471 personen op niveau +1;
- 6.040 personen op niveau +2;

dat er toelating verleend kan worden voor een toename van het aantal toeschouwers bij een zittend middenplein tot maximaal 19.327 personen waarvan:

- 2.456 personen op niveau -1;
- 4.360 personen op niveau 0;
- 6.471 personen op niveau +1;
- 6.040 personen op niveau +2;

Overwegende dat de deputatie van de provincieraad van Antwerpen in het besluit van 11 mei 2006 een ambtshalve wijziging van de voorwaarden van de vergunning van 1 december 2005 doorvoerde; dat er een maximale theoretische capaciteit bij gelijktijdig gebruik van het Sportpaleis, Topsportthal en Hospitality Center van 25.300 personen is opgenomen; dat deze voorwaarden van toepassing blijven; dat dit tot gevolg heeft dat wanneer in de toekomst de volle capaciteit van het sportpaleis zou worden benut, er geen gebruik gemaakt kan worden van het Hospitality center en de Topsportthal; dat dit als bijzondere voorwaarde opgenomen moet worden;

Overwegende dat er afwijking gevraagd wordt van de artikelen 5.32.2.4bis, §1, en 5.32.3.3, §6, 1°, van titel II van het VLAREM welke stellen dat het uitgaan van al de toeschouwers moet kunnen geschieden langs toe- en uitgangswegen welke op de openbare weg uitgeven, zonder door andere lokalen, welke bij de instelling horen, of door belendende eigendommen gaan;

Overwegende dat in het afwijkingsbesluit van 26 augustus 1999 een afwijking verleend werd op de artikelen 5.32.2.4bis, §1, en 5.32.3.3, §6, 1°, van titel II van het VLAREM voor de foyers op niveaus +1 en +2 onder volgende voorwaarden:

- de foyer waarlangs het trappenhuis in de nieuwbouw wordt bereikt, van het Sportpaleis wordt gescheiden door middel van branddeuren;
- in de foyer wordt in de kortste vluchtrichting een vrije doorgang gerealiseerd van minimum 2 meter, waarbinnen zich geen obstakels mogen bevinden;

Overwegende dat de afwijkingsaanvraag nu betrekking heeft op de evacuatie van niveaus 0 en -1, welke door de foyers zal plaatsvinden;

Overwegende dat de evacuatie via de foyers verloopt omdat de concertzaal brandtechnisch afgeschermd moet worden als compartiment van de foyers; dat hierdoor een ander lokaal gecreëerd wordt;

Overwegende dat het gaat om de evacuatie van circa 6.564 bezoekers van de niveaus -1 en 0; dat voor het niveau -1 voorzien is dat circa 3.600 bezoekers rechtstreeks naar de openbare weg kunnen vluchten via de dalende evacuatie-tunnel kant Antwerpen;

Overwegende dat voor de evacuatie van de personen op niveau -1 en niveau 0 voldoende evacuatiemogelijkheden zijn voor de som van deze twee groepen mensen;

Overwegende dat de evacuatie vanuit de belendende tussenruimtes zo goed als rechtdoor verloopt, dus zonder enig beletsel tussen het binnenkomen van de belendende tussenruimte en de deuren die uitgeven op de openbare weg.

Overwegende dat er een rook- en warmteafvoerinstallatie voorzien wordt waarvan de sturing zal gebeuren door een branddetectie-installatie;

Overwegende dat de brandweer in zijn advies van 11 maart 2011 stelt dat de brandweer de foyers beschouwd als conforme evacuatiewegen waarover geëvacueerd mag worden mits het toepassen van volgende maatregelen:

- de zaal wordt brandwerend gescheiden van de evacuatiewegen en de foyers;
- de foyers moeten voorzien zijn van rook- en warmteafvoerinstallatie en moeten gedeeltelijk (de vaste stands) gesprinklerd worden;
- in de foyers moeten in de kortste vluchtrichting vrije doorgangen gerealiseerd worden, minstens gelijk aan de werkelijke vereiste nuttige breedte met een minimum van 0,80 m, waarbinnen zich geen obstakels mogen bevinden; het aantal mobiele stands wordt tot een minimum beperkt waarbij deze zo worden opgesteld dat de doorgangen niet belemmerd worden, noch de nuttige breedte van de uitgangen en wegen die er naartoe leiden wordt verminderd;

Overwegende dat de laatste voorwaarde van de brandweer meer gespecificeerd moet worden inzake de breedte van de vrije doorgangen; dat het ook aangewezen is om de evacuatiewegen die door de foyers lopen aan te duiden in de vloerbekleding; dat de laatste voorwaarde van de brandweer bijgevolg als volgt wordt verduidelijkt:

'in de foyers moeten in de kortste vluchtrichting vrije doorgangen gerealiseerd worden, minstens gelijk aan de breedte van de uitgangen (met een minimumbreedte van 80 cm); deze doorgangen moeten duidelijk aangeduid worden op de vloerbekleding; binnen deze doorgangen mogen zich geen obstakels bevinden; het aantal mobiele stands wordt tot een minimum beperkt waarbij deze zo worden opgesteld dat de doorgangen niet belemmerd worden, noch de nuttige

breedte van de uitgangen en wegen die er naartoe leiden wordt verminderd';

Overwegende dat de erkende VR-deskundige in zijn advies van 18 maart 2011 stelt dat er gunstig advies wordt verleend op voorwaarde dat de materialen die voor de bekleding van de wanden gebruikt worden moeten voldoen aan de vereisten voor evacuatiewegen zoals omschreven in bijlage 5 van het KB van 7 juli 1994; dat er bovendien bij de inrichting van de foyers meubilair met een groot maximaal warmtevermogen vermeden moet worden; dat om snelle uitbreiding van brand te voorkomen er gekozen moet worden voor zetels met vlamvertragende bekleding; dat volgende materialen steeds verboden zijn in de foyers:

- opslag van goederen of meubilair;
- droge planten;
- naaldbomen en eucalyptusbomen;
- tuinmeubelen in riet, polyvinylchloride of polyethyleen;
- isolatiemateriaal in geëxpandeerde kunststof;
- televisietoestellen met kast in niet vlamvertragende kunststof;

dat er ook gesteld wordt dat vuilnisbakken voor de voorbijgangers op regelmatige tijdstippen, minimum dagelijks, geleidigd worden zodat de hoeveelheid afval in de foyers beperkt blijft; dat in de foyers geen kapstokken voorzien mogen worden en dat een vestiaire voorzien moet worden in een afzonderlijk compartiment;

dat het aangewezen is deze bijkomende maatregelen in bijzondere voorwaarden op te leggen;

Overwegende dat deze afwijking kan worden toegestaan mits de bovenstaande maatregelen van de erkend deskundige en de voorwaarden van de brandweer worden opgelegd in bijzondere voorwaarden;

Overwegende dat er afwijking gevraagd wordt van de artikelen 5.32.2.4bis, §4, en 5.32.3.3, §6, 3°, van titel II van het VLAREM; dat deze artikelen stellen dat de breedte van de gangen, deuren en trappen in verhouding moet staan tot het aantal plaatsen waarvoor ze dienstig zijn; dat de breedte van de gangen, deuren en trappen niet minder dan 80 cm mag bedragen; dat voor gangen en deuren de breedte gelijk moet zijn, in centimeters, aan het aantal plaatsen; dat de breedte van dalende trappen naar de uitgangen gelijk moet zijn aan het aantal plaatsen vermenigvuldigd met 1,25 en dat de breedte van stijgende trappen naar de uitgang vermenigvuldigd moet worden met 2;

Overwegende dat een 'principiële' afwijking op deze VLAREM-bepaling gevraagd wordt om eventuele wijzigingen in de toekomst toe te laten zonder telkens opnieuw een afwijkingsaanvraag noodzakelijk te maken; dat het bij deze verbouwingen echter gaat om de evacuatie van het middenplein; dat dan ook de afwijking alleen bekeken wordt voor het middenplein;

Overwegende dat het middenplein gelegen is op 2 m onder het maaiveld; dat bijgevolg de evacuatie stijgend verloopt en een factor 2 moet worden toegepast;

Overwegende dat met de huidige verbouwingen de vluchtwegen gewijzigd worden; dat er voor het middenplein 7 vluchtwegen voorzien worden waarvan 1 dalend en 6 stijgend;

Overwegende dat de dalende evacuatieweg van het middenplein een tunnel

betreft; dat voor het laatste gedeelte (17 m vanaf de branddeuren) van deze tunnel een afwijking is toegestaan in het ministerieel besluit van 26 augustus 1999 gezien zich op het einde van de tunnel een aantal stijgende trappen tot het maaiveld bevinden; dat op deze stijgende trappen een factor 1 mag worden toegepast;

Overwegende dat deze afwijking betrekking heeft op de 6 stijgende evacuatiewegen van het middenplein; dat men op deze stijgende evacuatiewegen een factor 1 in plaats van een factor 2 wil toepassen;

Overwegende dat in het ministerieel besluit van 26 augustus 1999 bepaald is dat voor de vluchtwegen links en rechts van de piste een hellingsgraad van 16,7 % aanvaard wordt en de toe te passen reductiefactor in dat geval 1 bedraagt; dat deze hellingsgraad niet meer van toepassing is;

Overwegende dat de nieuwe stijgende vluchtwegen een hellingsgraad van 16% zullen hebben gezien er een overbrugging van 2 m moet gebeuren;

Overwegende dat er een aantal simulaties gemaakt werden van de evacuatie van het middenplein met het computerprogramma STEPS; dat de STEPS-software een model is waarmee er een simulatie van de evacuatiebeweging gegenereerd kan worden;

Overwegende dat in dit programma volgende waarden volgens National Fire Protection Association 130 (NFPA) 2007 Edition (Standard for Fixed Guideway Transit and Passenger Rail Systems) zijn aangenomen:

- vluchtsnelheid horizontaal: max 1,25 m/s;
- vluchtsnelheid trap stijgend : max 0,244 m/s;
- vluchtsnelheid stijgend vlak 16%: max 0,63 m/s;
- vluchtsnelheid dalend vlak 16%: max 0,63 m/s;

dat het programma STEPS ook rekening houdt met verscheidene andere elementen zoals paniek, onvoorspelbaarheid van mensen en ook kuddegedrag, al dan niet deuren in de evacuatieweg, volwassenen/jongeren/...;

Overwegende dat volgende simulaties werden uitgevoerd:

- evacuatietijd huidige toestand van niveau -1 naar niveau 0 (tot aan de buitendeuren ter hoogte van de voorgevel) met circa 5.200 personen aanwezig op het middenplein: ongeveer 4:12;
- evacuatietijd nieuwe toestand (16%-hellingen) van niveau -1 naar niveau 0 (tot aan de buitendeuren ter hoogte van de voorgevel) met circa 5.800 personen aanwezig op het middenplein (dit is de standaard situatie bij een concert met staand middenplein, waarbij de twee hellende vlakken die zich het kortst bij de podium zijde bevinden, niet worden meegerekend): ongeveer 4:10;
- evacuatietijd wanneer de standaard mixtafel in een showsituatie op het middenplein wordt ingetekend: ongeveer 3:56;
- evacuatietijd nieuwe toestand (16%-hellingen) van niveau -1 naar niveau 0 (tot aan de buitendeuren thv de voorgevel) met circa 6.490 personen aanwezig op het middenplein (dit is de maximale situatie, waarbij de totale toelaatbare capaciteit op het middenplein wordt benut en alle hellende vlakken voor evacuatie bereikbaar zijn en in rekening worden gebracht): ongeveer 4:02;

Overwegende dat er ook een simulatie gemaakt werd indien er een helling van 10% geplaatst zou worden; dat gezien het gebrek aan ruimte een helling van

10% een slang-vorm met minimaal 2 bochten van 180° of 4 van 90° zou hebben; dat de evacuatietijd ongeveer 4 minuten langer is, met andere woorden een verdubbeling van de evacuatietijd;

Overwegende dat het nieuwe ontwerp voorziet in een evacuatiestroom vanaf het middenplein in rechte lijn naar buiten, de kortste weg volgend;

Overwegende dat de evacuatiehellingen zullen worden uitgevoerd in een beton met antislip afwerking;

Overwegende dat er een rook- en warmteafvoerinstallatie voorzien wordt waarvan de sturing zal gebeuren door een branddetectie-installatie;

Overwegende dat de brandweer in zijn advies van 11 maart 2011 stelt gunstig te zijn voor deze afwijking gezien er verschillende evacuatiesimulaties conform gestandaardiseerde normen voorgelegd werden waaruit blijkt dat de te hanteren reductiefactoren gerelativeerd kunnen worden in het kader van de algehele evacuatieflux- en tijd;

Overwegende dat de erkend VR-deskundige in zijn advies van 18 maart 2011 stelt dat de hellingen met een stijgingspercentage van 16% niet aanzien worden als trappen en bijgevolg in de berekening van de vereiste nuttige breedte van de evacuatiewegen volgens artikel 5.32.3.3 van titel II van het VLAREM berekend mogen worden met een reductiefactor gelijk aan 1;

Overwegende dat een stijgende en dalende evacuatie niet evenwaardig is aan horizontale evacuatie; dat artikel 5.32.3.3 van titel II van het VLAREM dan ook de bedoeling heeft om een onderscheid te maken tussen een horizontale en stijgende of dalende evacuatie; dat het hier gaat om een stijgende evacuatie en dat bijgevolg artikel 5.32.3.3 dus wel degelijk van toepassing is;

Overwegende dat er een 'principiële' afwijking gevraagd werd voor het gebruik van factor 1 bij een evacuatie via hellingen; dat dit algemeen niet zomaar kan worden toegestaan; dat de afwijking evenwel kan worden toegestaan voor de 6 stijgende evacuatiewegen van het middenplein, op voorwaarde dat:

- er minstens 7 evacuatiewegen aanwezig zijn voor het middenplein;
- de evacuatie rechtdoor verloopt;
- de hellingen maximaal 16% bedragen;
- de hellingen uitgevoerd worden in beton met antislip afwerking;
- een rook- en warmteafvoerinstallatie met sturing via een branddetectie-installatie wordt voorzien;
- een interventieplanwaarschuwingssysteem aanwezig is;

Overwegende dat bij de verbouwingen van het balkon en de mobiele tribunes er rijen zitplaatsen met een diepte van 80 cm, (4 cm meer is dan in de huidige situatie), voorzien worden; dat er vaste zitkuipjes gemonteerd zullen worden met een diepte van 44 cm zodat men een doorgangsruimte van 36 cm bekomt;

Overwegende dat volgens artikel 5.32.3.3, §1, 3° van titel II van het VLAREM de breedte van de doorgangen tussen de rijen zitplaatsen nergens minder dan 45 cm mag bedragen of 40 cm indien de zitplaatsen geplaatst zijn op treden van ten minste 15 cm hoogte;

Overwegende dat aangehaald wordt dat er een gelijkenis is tussen het Sportpaleis met openlucht-inrichtingen, waar minder strenge eisen gelden; dat in voetbalstadions de afstand tussen 2 rijen zitjes minstens 70 cm moet

bedragen, minstens 30 cm daarvan moeten zich bevinden tussen de zitjes; in het Sportpaleis wordt 80 cm voorzien met 36 cm tussen de zitjes;

Overwegende dat het Sportpaleis in het dak beschikt over rookluiken met een oppervlakte van bijna 100 m², wat bij openstelling (automatisch bij brandalarm, het wegvallen van stroom, ...) een aanzienlijke 'openluchtsituatie' creëert;

Overwegende dat de brandlast van het Sportpaleis verlaagd wordt door de verwijdering van de houten wielerpiste alsook van de aluminium tribunes met houten vloerbekleding, die worden vervangen door betonnen constructies;

Overwegende dat er een rook- en warmteafvoerinstallatie voorzien wordt waarvan de sturing zal gebeuren door een branddetectie-installatie conform NBN-S-21-100;

Overwegende dat de weg van de tribunes naar de dichtstbijzijnde uitgang of brandcompartiment tot een minimum is beperkt door de nieuwe evacuatiewegen;

Overwegende dat de exploitant aanhaalt dat er maximaal 10 stoelen op een rij zullen worden geplaatst bij 1 gang en 20 stoelen op een rij bij 2 gangen conform VLAREM, daar waar er in buitensituaties (voetbalstadia) 20 stoelen op een rij mogen staan; dat door de korte rij het uitschuiven tussen de rijen niet de vertragende factor bij een eventuele evacuatie kan zijn; dat de beperkende factor de verplaatsing van de tribunegang naar de evacuatieomgeving is; dat hiervan een simulatie gemaakt werd in het STEPS programma; dat er een simulatie werd gemaakt met een doorgangsbreedte tussen de stoelen van 40 cm (voorgeschreven norm) alsook een simulatie met een doorgangsbreedte tussen de stoelen van 35 cm (wat 1 cm minder is dan de gevraagde afwijking); dat het programma hiervoor een horizontale verplaatsingssnelheid geeft van respectievelijk 1,8 personen per seconde en 1,575 personen per seconde; dat uit de simulatie kan afgeleid worden dat er in de finale evacuatietijd geen verschil is tussen beide simulaties gezien immers blijkt dat de beperkende factor de verplaatsing van de tribune gang naar de evacuatie omgeving is;

Overwegende dat de exploitant kiest voor het plaatsen van vaste kuipen in plaats van klapstoelen omdat:

- een kuipstoel een ergonomisch veel hoger zitcomfort levert;
- een kuipstoel veiliger is aangezien er geen losse of beweegbare elementen aan zitten;
- klapstoelen hebben op termijn vaak de neiging om niet (geheel) dicht te klappen;
- niet dichtgeklapte stoelen versmallen de breedte van de doorgang tussen de rijen en maakt deze doorgang onregelmatig;
- het feit dat klapstoelen bestaan uit diverse onderdelen maakt dat ze ook gemakkelijker te 'demonteren' zijn, waardoor onderdelen als projectielen kunnen gebruikt worden; kuipstoelen zijn in één stuk gegoten en zijn chemisch verankerd en bijgevolg gegarandeerd vandalisme vrij;

Overwegende dat de kuipstoelen die in het Sportpaleis zullen geplaatst worden een brandattest M2 (low flammability) hebben;

Overwegende dat de brandweer in zijn advies van 11 maart 2011 stelt geen oordeel te kunnen vellen gezien deze maatregelen nergens aangehaald worden

in brandtechnische normen;

Overwegende dat de erkend VR-deskundige in advies van 18 maart 2011 stelt gunstig advies te geven; dat de Amerikaanse norm NFPA 101 'Life Safety Code' voor zalen die beschermd worden door een systeem voor rookbeheersing een minimumbreedte tussen de zetels van 305 mm op; dat voor zalen met een totaal aantal zitplaatsen tussen 19.000 en 22.000 het aantal zitplaatsen op een rij met evacuatie aan beide zijden of aan één zijde dan beperkt worden tot respectievelijk 20 en 10;

Overwegende dat deze afwijking kan worden toegestaan;

Overwegende dat artikel 5.32.3.3, §5, 3°, van titel II van het VLAREM stelt dat de trappen volle stootborden moeten hebben; dat elke trede minstens 30 cm breed en hoogstens 17 cm hoog moet zijn en geen trede meer dan 5 cm buiten haar stootbord mag uitsteken.

Overwegende dat de afwijking gevraagd wordt voor de nieuwe buitentrappen ter evacuatie; dat in de aanvraag gesteld wordt dat de buitentrappen geen stootborden hebben, 24 cm diep (aanrede) en 18 cm hoog (optrede) zullen zijn; dat de trappen een hellingshoek van 42° zullen hebben, conform artikel 4.3 van het KB van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan nieuwe gebouwen moeten voldoen; dat artikel 4.3 stelt dat een hellingshoek niet groter mag zijn dan 45°;

Overwegende dat de buitentrappen alleen gebruikt zullen worden in geval van noodzakelijke evacuatie; dat het hier gaat om een dalende evacuatie in openlucht; dat bijgevolg stootborden hier geen nut hebben;

Overwegende dat de exploitant stelt dat alleen met deze indeling (24 cm breed en 18 cm hoog) van de trap het mogelijk is te 'landen' binnen de perceelgrenzen;

Overwegende dat de brandweer in zijn advies van 11 maart 2011 stelt gunstig te zijn onder voorwaarde dat de trappen voldoen aan artikel 4.2.3.1 van het KB van 7 juli 1994, in het bijzonder met een maximale hellingshoek van 37°;

Overwegende dat de brandweer volgende redenering voor de hellingshoek 37° gebruikt:

'Het door de exploitant aangehaalde artikel 4.3 geldt voor buitentrapphuizen; dit artikel stelt dat de voorschriften van 4.2.3 er op van toepassing zijn met nochtans de volgende afwijking: de stootborden zijn niet verplicht; er is geen stabiliteit bij brand vereist, maar het materiaal behoort tot de klasse AO. De hellingshoek van 45° mag alleen gebruikt worden indien één trappenhuis mag vervangen worden door twee buitentrappen met rechte traparmen, dus indien men de hellingshoek van 45° wil hanteren, moet men het aantal buitentrappen verdubbelen dan het vereiste aantal conforme binnen- of buitentrappen.';

Overwegende dat artikel 4.2.3.1 van het KB van 7 juli 1994, bijlage 3 tot vaststelling van de basisnormen de volgende constructiebepalingen voor trappen bepaalt:

1. evenals de overlopen hebben zij een stabiliteit bij brand van ½ h of dezelfde opvatting van constructie als een betonplaat met R_f ½ h;

2. zij zijn aan beide zijden uitgerust met leuningen. Voor de trappen met een nuttige breedte, kleiner dan 1,20 m, is één leuning voldoende, voor zover er geen gevaar is voor het vallen;
3. de aantrede van de treden is in elk punt ten minste 0,20 m;
4. de optrede van de treden mag niet meer dan 18 cm bedragen;
5. hun helling mag niet meer dan 75% bedragen (maximale hellingshoek 37°);
6. zij zijn van het 'rechte' type. Maar, 'wenteltrappen' worden toegestaan zo ze verdreven treden hebben en zo hun treden, naast de hiervoor vermelde vereisten, met uitzondering van voornoemd punt 3, ten minste 24 cm aantrede hebben op de looplijn;

Overwegende dat bijgevolg de buitentrappen voorzien moeten worden onder een hellingshoek van 37° in plaats van 42°;

Overwegende dat de exploitant in een email van 18 maart 2011 stelt dat in het kader van de verwarring omtrent de hellingshoek van de buitentrappen, de trappen hertekend zullen worden tot een hellingsgraad van exact 37°; dat het bijgevolg nu een situatie met optrede van 18 cm hoog en aantrede van 27 cm diep (waarvan 3 cm oversteek) betreft;

Overwegende dat de erkend VR-deskundige in zijn advies van 18 maart 2011 stelt dat de vluchtrappen goed beloopbaar moeten zijn; dat daarom de trappen in overeenstemming met de trapformule die zegt dat de som van 2 maal de optrede en de aantrede binnen de stapmodulus gelegen moet zijn; dat de stapmodulus, de gemiddelde staplengte, 57 tot 63 cm bedraagt; dat voor trappen met een optrede van 18 cm de aantrede gelegen moet zijn tussen 21 en 27 cm;

Overwegende dat de afwijking verleend kan worden onder volgende voorwaarden;

- de buitentrappen worden alleen gebruikt voor een eventuele evacuatie;
- de buitentrappen hebben een hellingshoek van 37°;
- de buitentrappen hebben een aantrede van 27 cm diepte met een oversteek van 3 cm en een optrede van 18 cm hoogte;

Overwegende dat de maatregelen die door de exploitant worden voorgesteld, gelijkwaardige waarborgen bieden voor de bescherming van mens en milieu als de bepalingen waarvan gevraagd wordt te mogen afwijken; dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat de afwijkingsaanvraag in te willigen".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

Uiteenzetting van de exceptie

4. De tussenkommende partij werpt op dat de verzoeksters geen belang hebben bij voorliggend annulatieberoep, aangezien zij zich beroepen op de

hinder die in de bestreden beslissing besloten zou liggen, terwijl met het bestreden besluit slechts toelating wordt verleend om af te wijken van een aantal constructietechnische voorschriften van Vlarem II die geen uitstaans hebben met de eventuele hinder of mobiliteitsproblemen die door de exploitatie zouden worden teweeggebracht. In dit verband wijst de tussenkomende partij erop dat dergelijke afwijkingen slechts verleend kunnen worden wanneer maatregelen worden opgelegd die gelijkwaardige waarborgen bieden voor de bescherming van de mens en het leefmilieu en stelt zij dat de vaststelling van het maximum aantal toeschouwers "louter het gevolg (is) van de wiskundige oefening die is gemaakt door optelling van de nieuwe evacuatiemogelijkheden en rekening houdende met de fysieke capaciteitsbeperking van het sportpaleis", waarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de capaciteitsbegrenzing die opgenomen is in het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 11 mei 2006 houdende ambtshalve wijziging van de vergunningsvoorwaarden.

5. In haar laatste memorie herhaalt de tussenkomende partij dat het voorwerp van de afwijkingsaanvraag beperkt is tot milieuvorwaarden inzake de constructie van vluchtwegen en de vluchtcapaciteit voor het aanwezige publiek, dat de bevoegde minister bijgevolg de mobiliteitseffecten niet bij haar beoordeling diende te betrekken en dat de precieze uitvoering van de evacuatiewegen slechts het publiek van het Sportpaleis aanbelangt.

Beoordeling

6. De verzoeksters, waarvan niet wordt betwist dat zij in de nabijheid van het Sportpaleis wonen, maken aannemelijk dat de met het bestreden besluit doorgevoerde wijziging van de geldende milieu- en exploitatievoorwaarden, inzonderheid op het vlak van de verhoging van de toegelaten bezoekerscapaciteit, een nadelig effect heeft op de omgevingshinder van de inrichting. Het maakt niet uit dat deze verhoging het resultaat zou zijn van een "wiskundige oefening".

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

7. In een tweede middel voeren de verzoeksters de schending aan van de artikelen 17, § 2, 35, 2° en 3°, 45, §§ 1, 4 en 4bis, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I) en van artikel 1.2.2.1, § 1, van Vlarem II.

Het middel wordt als volgt toegelicht :

"51. Artikel 1.2.2.1. § 1. VLAREM II bepaalt het volgende:

'De Vlaamse minister kan bij gemotiveerd besluit individuele afwijkingen toestaan op de milieuvoorwaarden uit dit besluit, mits de aanvrager het bepaalde in het artikel 4.1.2.1 naleeft.

In zoverre de bepalingen waarop de afwijking betrekking heeft tevens zijn opgelegd in de milieuvergunning, geldt ze ook voor deze vergunningsvoorwaarden'.

52. Er kunnen dus enkel individuele 'afwijkingen' toegestaan worden op de milieuvoorwaarden uit Vlarem II. In zoverre deze 'tevens' in de milieuvergunning werden opgelegd, kan de afwijking ook daar op van toepassing zijn.

53. De beperking van de capaciteit is evenwel geen milieuvoorwaarde die als dusdanig voorkomt in Vlarem II. Het is een bijzondere voorwaarde. Er is dus ook geen sprake van enige afwijking op 'milieuvoorwaarden uit Vlarem II' (al dan niet overgenomen in de vergunning), maar van een wijziging van de vergunningsvoorwaarden.

54. Het gaat in casu helemaal niet om een afwijking van milieuvoorwaarden uit Vlarem II (al dan niet overgenomen in de vergunning), maar wel om een wijziging van de vergunning (die verleend werd voor een beperktere capaciteit). Dit verklaart ook waarom het in deze niet mogelijk was 'gelijkaardige waarborgen' te voorzien omdat, anders dan bij evacuatiemogelijkheden, waar er andere evacuatiemogelijkheden kunnen voorzien worden die gelijkaardige waarborgen bieden, bij een vermeerdering van de capaciteit geen 'andere capaciteit' kan voorzien worden die gelijkaardige waarborgen biedt... Uit de aard zelf van de aanvraag volgt dus reeds dat het om

een wijziging van opgelegde voorwaarden en niet om een afwijking gaat. Het blijkt overigens ook uit de manier waarop het petitief gedeelte van de bestreden beslissing geredigeerd is en waar de capaciteitsuitbreiding als dusdanig niet als een 'afwijking' is geformuleerd, maar als een voorwaarde.

55. Voor een wijziging is evenwel een afzonderlijke procedure voorzien in art. 45, §1 Vlare I:

'Artikel 45. § 1. De bevoegde overheid kan bij gemotiveerde beslissing de in de lopende vergunning(en) opgelegde voorwaarden wijzigen of aanvullen:

1° ambtshalve;

2° op verzoek van de in artikel 20 vermelde adviesorganen in zoverre deze bevoegd zijn voor adviesverlening met betrekking tot bedoelde inrichting;

3° op verzoek van de exploitant;

4° op verzoek van elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die ten gevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden;

5° op verzoek van elke rechtspersoon die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door de hinder ten gevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting kan worden getroffen.

Voor de toepassing van dit artikel wordt onder 'bevoegde overheid' verstaan de overheid die in eerste aanleg bevoegd is'.

56. Deze procedure is ten onrechte niet gevolgd. Daarmee heeft men dan meteen ook het openbaar onderzoek en de adviesverlening terzijde geschoven.

57. Art. 45, § 4 bepaalt m.b.t de adviesverlening het volgende:

'Tenzij het gaat om een ambtshalve beslissing, gelden met betrekking tot de adviesverlening, de uitspraak, de stilzwijgende weigering en de bekendmaking volgend op een verzoek, bedoeld in § 1, de volgende bepalingen :

1°(...)

2° wanneer de bevoegde overheid de bestendige deputatie van de provincieraad is : artikel 35, 3°, 4°, 5° en 6° met dien verstande dat de behandelingstermijn aanvangt op de datum van verzending van het in § 1 bedoelde verzoek in plaats van op de datum van verklaring tot ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag;

3° wanneer de bevoegde overheid het College van Burgemeester en Schepenen is : artikel 36, 3°, 4°, 5° en 6° met dien verstande dat de behandelingstermijn aanvangt op de datum van verzending van het in § 1 bedoelde verzoek in plaats van op de datum van verklaring tot ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag.

Wanneer het in § 1 bedoelde verzoek niet uitgaat van de exploitant, wordt deze laatste door de in § 1 bedoelde overheid hiervan per ter post aangetekende zending in kennis gesteld binnen een termijn van tien kalenderdagen na ontvangst van het verzoek'.

58. De bepalingen inzake adviesverlening werden niet nageleefd. Er is geen sprake van enig advies. Er wordt niet naar verwezen in de bestreden beslissing. De beslissing is dan ook niet op zorgvuldige wijze genomen.

59. Art. 45, § 4bis verwijst naar het noodzakelijk te organiseren openbaar onderzoek:

'Er wordt een openbaar onderzoek georganiseerd overeenkomstig de procedure, bepaald in artikel 17, 19, 1° en 3°, artikel 35, 2°, c) en d) en artikel 36, 2°, b) en c), tenzij de ambtshalve beslissing een inrichting betreft die niet in § 3, tweede lid, is vermeld. In dit geval is evenwel de schriftelijke kennisgeving van eigenaars en gebruikers, bedoeld in artikel 17, § 3, 1°, niet vereist.

Als een openbaar onderzoek is vereist, stuurt de overheid die bevoegd is voor de wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden, het verzoek of een brief waarin het voornemen wordt geuit samen met de bijlagen aan de bevoegde burgemeester met de opdracht tot het instellen van een openbaar onderzoek. De bevoegde overheid doet dit op de dag van de verzending naar de exploitant van het verzoek of het voornemen, of op de dag dat de ontvangstmelding van het verzoek van de exploitant aan die exploitant wordt gestuurd.

(...)'

60. In casu werd er geen openbaar onderzoek gehouden. Verzoekende partijen hebben dus geen bezwaren kunnen indienen m.b.t. de doorgevoerde capaciteitverhoging van bijna 5.000 eenheden.

61. De Raad van State overwoog in verband met de openbaarmaking van het openbaar onderzoek het volgende:

'dat deze openbaarmaking is voorgeschreven, eensdeels, om degenen die bezwaren zouden hebben tegen de bouwaanvraag de mogelijkheid te bieden hun bezwaren en opmerkingen te doen gelden, anderdeels, aan de bevoegde overheden de nodige inlichtingen en gegevens te verstrekken opdat zij met kennis van zaken zouden kunnen oordelen; dat de formaliteit van het openbaar onderzoek een substantiële pleegvorm is';

62. Het openbaar onderzoek is dus een substantiële pleegvorm welke dient toe te laten op nuttige wijze bezwaren en opmerkingen aan de vergunningverlenende overheid te doen kennen.

63. Aangezien noch de adviesverplichting noch de verplichting tot het organiseren van een openbaar onderzoek werd nageleefd, is de beslissing aangetast met een essentieel vormgebrek en derhalve alleszins nietig. Doordat deze adviezen niet gevraagd werden en het openbaar onderzoek niet gehouden werd, kon de overheid ook niet met kennis van zaken en dus ook niet op zorgvuldige wijze oordelen over de aanzienlijke capaciteitsverhoging.

64. Het is toch, louter al op basis van het gezond verstand, zonder meer duidelijk dat men geen capaciteitsuitbreiding van 5.000 personen kan doorvoeren zonder daarover ook een openbaar onderzoek te organiseren. Gelet op de impact die zulks kan hebben naar de omgeving, is zulks toch de logica zelve".

8. De verwerende partij antwoordt als volgt :

"Verzoeksters zijn van oordeel dat het geen afwijking van de Vlareem-normen betreft maar een echte wijziging van de milieuvergunningsvoorwaarden, gezien de capaciteit opgedreven wordt. Zij bouwen vanuit deze basis hun redenering op om schendingen van art. 45 Vlareem I in te roepen.

Verzoekende partijen stellen dat de beperking van de capaciteit geen Vlareem II-norm was, maar een bijzondere voorwaarde. Derhalve zou een wijziging van de capaciteit een wijziging van de milieuvergunningsvoorwaarden betreffen.

Dit standpunt kan niet worden bijgetreden. De huidige beperking van de capaciteit vindt haar bestaansreden in het besluit van de Vlaamse Minister van leefmilieu en landbouw van 26 augustus 1999. Men leest in dit besluit dat het vluchtequivalent in 1999 meer dan verdubbeld geweest is, tot een totaal van 21.600, daar waar het maximum bezoekers beperkt is gebleven tot 18.400. Dit staat in het besluit van 26 augustus 1999 niet opgenomen als 'bijzondere voorwaarde', maar onder de 'algemene voorwaarden'.

Ook nu is de enige parameter voor de uitbreiding van het bezoekersaantal de evacuatiecapaciteit. Het is vooral de toegenomen evacuatiemogelijkheid voor het gelijkvloers die toelaat dat thans de capaciteit daarvan toeneemt.

Milieutechnisch is er voorts in de zaal zelf geen probleem om het aantal bezoekers op te drijven, want totnogtoe was de capaciteit maar gedeeltelijk gebruikt. Ook naar de omgeving toe zal de uitbating niet méér hinder veroorzaken dan voordien.

Het enige probleem is de parkeergelegenheid waarvoor door de exploitant geen uitbreiding aangevraagd of aangeboden werd.

Precies daarvoor is er thans als bijzondere vergunningsvoorwaarde opgelegd dat ingeval de maximale capaciteit wordt benut, er geen bezoekers mogen zijn in de andere twee elementen van de MTE. Anders gezegd : Wil men de maximale capaciteit benutten, dan dient er intern geschoven met bezoekersaantallen. Dit is geen wijziging van de milieuvergunning : De beoordeling van het nadeel dat de inrichting (= de hele MTE) kan berokkenen aan mens of milieu is in deze afwijkingsbeslissing niet aan de orde, het gaat louter om een interne verschuiving.

De beweerde schendingen van art. 45 Vlareem I zijn derhalve ongegrond.

Verzoekende partijen focussen volledig op het Sportpaleis en hebben geen oog voor de andere elementen".

9. De tussenkomende partij laat het volgende gelden :

"1.

Verzoekende partijen zijn van oordeel dat voor wat betreft de beperking van de capaciteit, geen sprake kan zijn van een afwijking op milieuvoorwaarden van VLAREM II, en dat de procedure op grond van art. 45 VLAREM I had moeten worden gevolgd. Naar hun oordeel zou het hierbij gaan om een wijziging van

een voorwaarde uit de milieuvergunning van het SPORTPALEIS.

2.

Dit standpunt is manifest onjuist. Verzoekende partijen haspelen één en ander door elkaar.

Vooreerst dient nogmaals verwezen te worden naar hetgeen uiteengezet werd in het vorige middel, met name dat van een wijziging van de milieuvergunningsvoorwaarden of van een capaciteitsuitbreiding geen sprake is. Het bestreden besluit kent enkel een aantal constructietechnische afwijkingen binnenin het gebouw van het Sportpaleis toe. Deze voorschriften beogen de veilige evacuatie van de bezoekers van het Sportpaleis en hebben niets te maken met de eventuele hinder of mobiliteitsproblemen die een gevolg zou zijn van de exploitatie. Er is ook geen sprake van een verhoging van het bezoekersaantal van de milieutechnische eenheid van het Sportpaleis.

Zoals reeds gezegd, werd de mobiliteitskwestie geregeld in de ambtshalve wijziging van de bestendige deputatie op 11 mei 2006. Hierbij werden mobiliteitsvoorwaarden opgelegd die neerkomen op een capaciteitsbeperking voor de globale site. Het betreft hier immers een milieutechnische eenheid. Deze voorwaarden blijven onverminderd van toepassing zodat er op het niveau van de globale site geen capaciteitstoename is.

Nogmaals dient hierbij te worden benadrukt dat de 23.359 personen een louter wiskundige vaststelling betreft van het aantal beschikbare vluchtequivalenten in functie van de nieuwe evacuatieplannen, op basis van een wettelijk voorziene berekeningsmethode.

Van enige wijziging van de milieuvergunning is dan ook geen sprake.

3.

ANTWERPS SPORTPALEIS NV heeft dan ook wel degelijk de correcte procedure toegepast. De procedure van artikel 45 diende dan ook niet gevolgd te worden, reden waarom tevens geen openbaar onderzoek werd gedaan".

10. In haar laatste memorie wijst de verwerende partij erop dat het optrekken van het bezoekersaantal niet toegestaan is geweest en dat in het bestreden besluit niet wordt verwezen naar de stedenbouwkundige vergunning maar wel naar de ambtshalve wijziging van de niet-vernietigde milieuvergunning voor de topsporthal van 11 mei 2006.

11. De tussenkomende partij benadrukt in haar laatste memorie dat de beperking van het toeschouwersaantal tot 18.400 personen onmogelijk als een bijzondere vergunningsvoorwaarde kan worden beschouwd, dat het een voorwaarde betreft die opgelegd werd in het kader van de toelating tot individuele afwijking van milieuvoorwaarden van Vlarem II, dat de minister, gelet op het concrete voorwerp van de aanvraag, niet gevat was om de gehele

mobilitateitsproblematiek te onderzoeken, dat zelfs indien het bestreden besluit geen capaciteitsbeperking zou bevatten deze beperking onverminderd zou gelden, dat de in 1999 vastgestelde capaciteitsbegrenzing gekoppeld was aan vluchtwegen die heden niet meer bestaan, dat aldus thans geen sprake is van een verruiming van de capaciteit maar veeleer van een hernieuwde beperking en dat het bedrijfsvervoerplan, ondanks de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning voor de topsporthal, op zich deugdelijk is.

Beoordeling

12. Luidens artikel 1.2.2.1, § 1, van Vlarem II kan de Vlaamse minister bij gemotiveerd besluit individuele afwijkingen toestaan op de milieuvoorwaarden uit dit besluit, mits de aanvrager het bepaalde in het artikel 4.1.2.1 van Vlarem II naleeft. Voormelde bepaling verzet er zich niet tegen dat de bevoegde minister zijn beslissing waarbij de afwijkingsaanvraag geheel of gedeeltelijk wordt ingewilligd, koppelt aan de naleving van bijkomende voorwaarden of verplichtingen die op zichzelf beschouwd geen afwijking vormen op een milieuvoorwaarde van Vlarem II. Artikel 1.2.2.2, § 2, van Vlarem II bepaalt immers dat in geval de afwijking wordt toegestaan, het besluit van de Vlaamse minister melding dient te maken van "de na te leven voorwaarden die van aard zijn gelijkwaardige waarborgen te bieden voor de bescherming van de mens en van het leefmilieu als de voorwaarden waarvan de afwijking wordt toegestaan". De gelijkwaardige waarborgen dienen uiteraard in nauw verband te staan met de reglementaire voorschriften waarvan wordt afgeweken, maar uit de aard van de afwijking volgt dat deze niet beperkt kunnen zijn tot regelingen die vastgesteld zijn in Vlarem II. De woorden "uit dit besluit" van artikel 1.2.2.1, § 1, van Vlarem II betekenen derhalve niet dat de uitspraak over een op grond van die bepaling ingediende aanvraag, behoudens het toestaan van de gevraagde afwijkingen, geen andere beschikkingen mag bevatten.

13. Met betrekking tot de inrichting van de tussenkomende partij, heeft de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw bij besluit van

26 augustus 1999 een aantal individuele afwijkingen op de milieuvoorwaarden van Vlarem II toegestaan. Dit besluit bevat een aantal specifieke voorwaarden voor elk van de toegestane afwijkingen, alsook een aantal "algemene" voorwaarden. Als algemene voorwaarde geldt onder meer dat "het aantal toeschouwers dient beperkt te blijven tot 18.400" (artikel 3, B, 10, van het besluit van 26 augustus 1999).

De afwijkingsaanvraag die tot het thans bestreden besluit heeft geleid, houdt verband met de uitvoering van welbepaalde verbouwingswerken - foyers niveaus 0 en -1, stijgende evacuatiewegen van het middenplein, balkon, nieuwe tribunes en nieuwe buitentrappen - die gericht waren op de verbetering van de evacuatiemogelijkheden van de inrichting. Het verlenen van de toelating tot afwijking van de constructievereisten die Vlarem II oplegt voor toe- en uitgangswegen, zitplaatsen en trappen in de artikelen 5.32.2.4bis, §§ 1 en 4, 5.32.3.3, § 1, 3°, § 5, 3° en § 6, 1° en 3°, van Vlarem II en de vaststelling van het maximaal aantal toeschouwers in functie van de werkelijke evacuatiemogelijkheden die het gebouw thans biedt, zijn dermate nauw met elkaar verbonden dat ze tezamen in een individueel afwijkingsbesluit kunnen worden opgelegd.

Het tweede middel is ongegrond.

B. Heropening van de debatten

14. Er is reden om de debatten te heropenen en een aanvullend onderzoek te bevelen.

Alhoewel in het auditoraatsverslag ook het derde middel gegrond wordt bevonden, maar dat middel uitgaat van de vooronderstelling dat "op de capaciteitverhoging toch de procedure inzake afwijking van toepassing zou zijn" en het middel niet vanuit die invalshoek werd onderzocht, strekt de onderzoeksmaatregel zich mede uit tot het derde middel.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig juni tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin