

**RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**  
**VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER**

**ARREST**

**nr. S/2011/0161 van 19 december 2011**  
**in de zaak 1112/0063/SA/1/0041**

*In zake:*

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]
4. [REDACTED]
5. [REDACTED]
6. [REDACTED]
7. [REDACTED]
8. [REDACTED]
9. [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Dirk LINDEMANS en Filip DE PRETER  
kantoor houdende te 1000 Brussel, Keizerslaan 3  
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

*verzoekende partijen*

*tegen:*

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het  
departement RWO, afdeling Oost-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Veerle TOLLENAERE  
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128  
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

*verwerende partij*

*Tussenkomende  
partijen :*

1. de [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Jan BOUCKAERT en David D'HOOGHE  
kantoor houdende te 1000 Brussel, Loksumstraat 25  
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

2. het college van burgemeester en schepenen van de **stad DENDERMONDE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Peter DE SMEDT en Wannes THYSSEN  
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141

bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

3. de nv [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Charles-Antoine LEUNEN en Kristien ABRATH  
kantoor houdende te 1050 Elsene, Marsveldplein 5  
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

---

## **I. VOORWERP VAN DE VORDERING**

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 9 september 2011, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement RWO, afdeling Oost-Vlaanderen, van 19 juli 2011 waarbij aan de derde tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een nieuw gevangeniscomplex na het ontbossen van een gedeelte van het terrein.

Het betreft een perceel gelegen te Dendermonde en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij heeft een nota betreffende de vordering tot schorsing ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De repliek in feite en in rechte van de tussenkomende partijen betreffende de vordering tot schorsing is vervat in hun verzoekschriften tot tussenkomst.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 12 december 2011, waarop de vordering tot schorsing werd behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip DE PRETER, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Veerle TOLLENAERE, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Jan ROGGEN, die loco advocaten Jan BOUCKAERT en David D'HOOGHE verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, advocaat Peter DE SMEDT, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, en advocaat Kristien ABRATH, die verschijnt voor de derde tussenkomende partij, zijn gehoord.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

### III. TUSSENKOMSTEN

1. De [REDACTED] vraagt met een op 27 oktober 2011 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

Met een beschikking van 9 november 2011 heeft de voorzitter van de eerste kamer de [REDACTED] voorlopig toegelaten om tussen te komen in de debatten en haar gevraagd om het verschuldigde rolrecht te betalen binnen een termijn van dertig dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening van de beschikking.

De Raad stelt vast dat de [REDACTED] het verschuldigde rolrecht tijdig heeft betaald. Het verzoek tot tussenkomst is dan ook ontvankelijk.

2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad DENDERMONDE vraagt met op 26 oktober 2011 en 9 november 2011 ter post aangetekende verzoekschriften om in het geding te mogen tussenkomen.

3. De nv [REDACTED] vraagt met een op 27 oktober 2011 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met beschikkingen van 9 november 2011 vastgesteld dat er grond is om beide verzoeken in te willigen en dat de tweede en de derde verzoeker tot tussenkomst beschouwd kunnen worden als belanghebbenden, zoals bepaald in artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO, voor wat betreft de behandeling van de vordering tot schorsing.

### IV. FEITEN

Op 19 mei 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de derde tussenkomende partij bij de verwerende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de bouw van een nieuwe gevangenis”*.

Het project betreft de bouw van een nieuw gevangeniscomplex op de site [REDACTED] in Dendermonde, na het ontbossen van een gedeelte van het terrein. Er worden 444 cellen voorzien in een stervormige constructie, samen met een dienstengebouw, een logistiek gebouw, een inkomgebouw, een parking en een overdekte fietsenstalling. Rondom het volledige gevangeniscomplex wordt een 6 meter hoge ringmuur opgetrokken.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan ‘Dendermonde’, gelegen deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en deels in woonuitbreidingsgebied.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, *“Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde”*, dat werd goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2011. De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, heeft dit provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, op verzoek van de verzoekende partijen, geschorst bij arrest nummer 214.791 van 12 augustus 2011.

De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, heeft het eerder bij besluit van de Vlaamse Regering van 28 april 2008 goedgekeurd provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan *“Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde”*, waarin een zone voor gevangenis

werd voorzien, op verzoek van de eerste vier verzoekende partijen, op 13 november 2008 geschorst en op 4 november 2009 vernietigd bij arrest nummer 197.616.

Het perceel is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling archeologie, brengt op 3 juni 2006 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Infrabel brengt op 9 juni 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 17 juni 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Op 20 juni 2011 brengt de tweede tussenkomende partij als volgt een gunstig advies uit:

“ ...

*De gebouwen worden geclusterd en compact opgericht, dit met respect voor de 45°-regel.*

*Zij overschrijden nergens de maximale toegelaten bouwhoogte van 20 meter. Het hoogste gebouw blijft zelfs nog ruim onder deze norm (ca. 16 meter).*

...

*Door de compacte bouwwijze blijft er (veel) ruimte om het project op een degelijke manier te integreren in het landschap, zonder de beveiligingsgaranties te hypothekeren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de groenvoorzieningen, die een zachter overgang naar het aanwezige groengebied mogelijk maken.*

...

*In de loop van het planproces werd reeds gewezen op de mogelijke lichthinder als gevolg van de inplanting van het gevangeniscomplex, dit onder meer op het leefgebied van de vleermuizen en de nabijheid van bewoning (in zuidelijke richting t.o.v. de gevangenis). Uit veiligheidsoverwegingen zal er constant be/verlichting zijn op de site, in het bijzonder in de zone tussen de ringmuur en de ringgracht (dit om de camerabewaking ook bij nacht in optimale omstandigheden te kunnen waarborgen).*

*Er werden evenwel maatregelen genomen om deze verlichting tot het minimum te beperken en te werken met speciale lichtarmaturen om lichtverspreiding en -vervuiling tegen te gaan. De impact op het leefgebied van de vleermuizen wordt (bijkomend) gemilderd door de aanleg van de westelijke, ruime en winterharde groenbuffer. Het effect van het licht ten aanzien van de bewoning (in zuidelijke richting t.o.v. de gevangenis) wordt ondervangen door de afstand, het type verlichting, ... Dit laat toe te besluiten dat er geen lichthinder te verwachten valt. Hooguit kan er sprake zijn van normale burenhinder.*

...”

Elia brengt op 21 juni 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Polder SCHELDE DURME OOST brengt op 17 juni 2011 een gunstig advies uit.

De Vlaamse Milieumaatschappij brengt op 27 juni 2011 een gunstig advies uit.

Waterwegen en Zeekanaal NV brengt op 28 juni 2011 een gunstig advies uit.

Het departement Mobiliteit en Openbare Werken brengt op 4 juli 2011 een advies uit.

Op 9 juli 2011 beslist de verwerende partij de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij overweegt:

“ ...

**Watertoets** Overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 en latere wijzigingen betreffende het integraal waterbeleid dient de aanvraag onderworpen te worden aan de watertoets. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 (BS 31/10/2006) en latere wijzigingen stelt nadere regels vast voor de toepassing van de watertoets. De aanvraag werd getoetst aan het watersysteem, aan de doelstellingen van artikel 5 van het decreet integraal waterbeleid, en aan de bindende bepalingen van het bekkenbeheerplan.

*De locatie te Dendermonde is deels effectief overstromingsgevoelig, infiltratiegevoelig en matig gevoelig voor grondwaterstroming. De nieuwe dakoppervlakte bedraagt 15815m<sup>2</sup>. Een groendak wordt aangelegd op 3070m<sup>2</sup>. De ondoorlatende verharding zal een oppervlakte hebben van ca 25485m<sup>2</sup>. Er wordt voorzien in hemelwaterputten met een totale capaciteit van 280000 liter voor hergebruik van hemelwater. Verder worden ondergrondse buffertanks voorzien die zullen overlopen naar een nieuwe ringgracht rondom de gebouwen. De ringgracht zal een buffervolume hebben van 3753m<sup>3</sup> en heeft een infiltratieoppervlakte van ca 3542m<sup>2</sup>. De nieuwe verhardingen kunnen afwateren naar naastgelegen wadi's en naar de grachten. Het afvalwater van de site wordt aangesloten op een rietveldzuivering.*

*Voor wat betreft het aspect infiltratie worden de schadelijke effecten voldoende ondervangen en wordt voldaan aan de hemelwaterverordening. Voor het aspect grondwaterstroming moet worden voldaan aan de sectorale voorschriften van VLAREM II, zoals omschreven in het advies van de VMM. Niet-verontreinigd bemalingswater wordt bij voorkeur terug in de grond gebracht. Wanneer het in de bodem brengen redelijkerwijze niet mogelijk is, moet dit niet-verontreinigd water geloosd worden in een oppervlaktewater of een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater. Het lozen in de openbare riolering is slechts toegestaan wanneer het conform de beste beschikbare technieken niet mogelijk is zich op een andere wijze van dit water te ontdoen. Dit advies van de VMM dient te worden gevolgd en wordt als bijlage bij deze beslissing gevoegd.*

*Het project mag ook de overstromingsdynamiek niet beïnvloeden, wat erop neerkomt dat zo weinig mogelijk ruimte in het overstromingsgebied mag ingenomen worden. Bebouwing of terreinophoging ontnemt een overstromingszone bergingscapaciteit voor zover het oorspronkelijke maaiveld (6,25m TAW) lager ligt dan het hoogst opgetreden waterpeil (in casu: 6,50m TAW). In de huidige aanvraag wordt dus ruimte voor water ingenomen in overstromingsgevoelig gebied, meer bepaald 64.950m<sup>2</sup> (overeenkomend met een volume van 16.238m<sup>3</sup>) en is compensatie verplicht. Bovendien moeten de grachten binnen dit overstromingsgebied die gedempt zullen worden eveneens gecompenseerd worden (132m<sup>3</sup>). Voor dit project werd in onderling overleg met W&Z afgesproken dat de zandwinningsput op het nabijgelegen perceel als overstromingsbuffer kan aangewend worden, aangezien een dergelijke compensatie op de percelen van de nieuwe gevangenis niet meer mogelijk was (gezien reeds de aanleg van de WADI). Deze put heeft een oppervlakte van 32.261m<sup>2</sup> (en een diepte die toelaat om te vullen tot maximum 0,5m onder het maaiveld) wat het buffervolume op 16.130,5m<sup>3</sup> brengt. Dit*

volstaat net niet om de benodigde 16.238m<sup>3</sup> te compenseren, maar gezien de terreinvering van W&Z, waarbij vastgesteld wordt dat het gebied niet effectief overstroomt, kan voor dit beperkt tekort een uitzondering worden gemaakt. Er kan voor dit aspect dan ook gunstig geadviseerd worden.

Tenslotte: het projectgebied ligt in een zone die matig gevoelig is voor grondwaterstroming. Gezien geen nieuwe ondergrondse constructies dieper dan 5m worden gepland, zijn voor dit aspect geen nadelige effecten te verwachten.

Er kan worden geconcludeerd dat het project in overeenstemming is met de hemelwaterverordening en met het decreet integraal waterbeleid.

### **Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening**

De aanvraag is gelegen in het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan: Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde – deelplan 2: “Dendermonde West”; en is in overeenstemming met de voorschriften van dit plan (zie eerder: “overeenstemming met dit plan”).

De aanvraag voorziet in het oprichten van een gevangenis met bijhorende gebouwen, een perimetermuur, een ringgracht, bufferzones en de nodige parkings.

Het concept bestaat uit een kruisvormig gebouw met clusters van andere gebouwen er rond. Het geheel werd zo compact mogelijk gehouden. Het gebouw wordt uitgevoerd in witachtig beton. De transitiegebouwen worden met glazen lamellen voorzien, ook het administratief gebouw is erg transparant.

Er worden inspanningen gedaan om de hinder naar de omgeving maximaal te beperken. Zo wordt gekozen voor armaturen die geen licht naar boven uitstralen en zo min mogelijk verblinden.

De voorziene buffer zorgt er verder voor dat de lichthinder minimaal gehouden wordt en dat mogelijke geluidshinder geminimaliseerd wordt. Deze wordt gedeeltelijk van groenblijvende beplanting voorzien om ook gedurende de winter een voldoende afscherming te kunnen bieden. Bijzondere aandacht gaat ook uit naar de watervleermuis, die aan de Oude Denderloop zijn habitat heeft. Er wordt voor gezorgd dat strooilicht hun jachtgebied niet kan verstoren.

De nodige veiligheidsmaatregelen worden getroffen om ontsnappingen te voorkomen: de muur wordt uitgevoerd in glad beton, dakoversteken zijn minimaal 1.20m breed, naden in betonnen muurelementen worden met stalen profielen gedicht om opklimmen te verhinderen, boven de wandelingen bevinden zich stalen netten, ....

Het project sluit ook aan op de bestaande voet-, fiets-, en wandelpaden in de directe omgeving. Voldoende faciliteiten zoals fietsenstallingen zullen worden aangebracht.

De ontsluiting van het terrein wordt voorzien langs de Oude Denderarm, om de verkeersdruk op het omliggend woongebied te beperken. Aan de zuidzijde wordt een noodontsluitingsweg voorzien met een breedte van 4m, aansluitend op de [REDACTED].

Uit de mobiliteitsstudie blijkt dat de gevangenis slechts een beperkt aantal voertuigen zal aantrekken en dat de ontsluiting via de [REDACTED] niet voor capaciteitsproblemen zorgt. Verder

*blijkt uit de Mober enerzijds en uit het advies van Mobiliteit en Openbare werken anderzijds dat er te veel parkeerplaatsen voorzien worden.*

*Voor het personeel zijn er volgens de mobiliteitsstudie in totaal 122 parkeerplaatsen nodig; voor de bezoekers slechts 22 (Mober, p31). Met in het totaal 287 parkeerplaatsen wordt dan ook een overaanbod gecreëerd.*

*Aan de voorwaarde van het departement MOW om de parkeerplaatsen te beperken, kan tegemoet gekomen worden door een deel van de parkings als reserve in de groenstructuur te houden en deze uit de vergunning te sluiten. Een eventuele toekomstige aanvraag van bijkomende parkeerplaatsen dient gestoeld te worden op een bedrijfsvervoersplan waarin elementen inzake openbaar vervoer mee opgenomen worden.*

*Op het gebied zijn nog enkele buurt- en/of voetwegen aanwezig. De gebouwen die op het tracé van een buurt- en/of voetweg gelegen zijn, kunnen pas worden opgericht als de procedure tot afschaffing/verlegging van de betrokken wegen met een gunstig gevolg is doorlopen.*

*Gelet op de locatie en de grote omvang van het project is de kans reëel dat er bij de realisatie hiervan archeologische monumenten worden aangetroffen. De voorwaarden van Ruimte en Erfgoed, Onroerend Erfgoed, Archeologie, zijn dus te volgen en worden in bijlage bij deze beslissing gevoegd. Een archeologisch detectieonderzoek is eveneens vereist volgens het art. 3.5 van het PRUP.*

*Het project voldoet aan de toegankelijkheidsverordening en de hemelwaterverordening (zie 'watertoets').*

*De Vlaamse bouwmeester bracht een gunstig advies uit over het project.*

*Het schepencollege bracht eveneens een gunstig advies uit.*

*De voorwaarden die door de adviserende instanties worden opgelegd, worden in deze beslissing opgenomen.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

Op 20 april 2011 verleende de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning aan de nv Waterwegen en Zeekanaal voor het aanleggen van een ontsluitingsweg, inclusief een brug over de Oude Dender. De verzoekende partijen hebben op 27 mei 2011 een beroep tot vernietiging en schorsing van de tenuitvoerlegging van deze beslissing ingesteld.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT SCHORSING**

### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

Uit de door de verzoekende partijen bijgebrachte documenten en uit het administratief dossier blijkt dat de bestreden beslissing werd aangeplakt op 10 augustus 2011.

De verzoekende partijen hebben dan ook tijdig beroep ingesteld bij aangetekende brief van 9 september 2011.

## **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen**

De verzoekende partijen beroepen zich in hun verzoekschrift op artikel 4.8.16 §1, 3° VCRO en verwijzen hiervoor naar de uiteenzetting van het door hen beweerde moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

Om als derde belanghebbenden bij de Raad een beroep te kunnen instellen, vereist artikel 4.8.16, §1, eerste lid 3° VCRO dat de verzoekende partijen, als natuurlijke personen, rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kunnen ondervinden ingevolge de bestreden vergunningsbeslissing. Artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO vereist derhalve niet dat het bestaan van deze hinder of nadelen absoluut zeker is.

Wel zullen de verzoekende partijen het mogelijk bestaan van deze hinder of nadelen voldoende waarschijnlijk moeten maken, de aard en de omvang ervan voldoende concreet moeten omschrijven en tegelijkertijd zullen de verzoekende partijen moeten aantonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de vergunningsbeslissing en de hinder of nadelen die zij ondervinden of zullen ondervinden. In voorkomend geval zullen de verzoekende partijen beschikken over het rechtens vereiste belang om conform artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO een beroep in te stellen bij de Raad.

De Raad oordeelt dat de verzoekende partijen voldoende aannemelijk maken dat zij hinder en nadelen kunnen ondervinden als gevolg van de bestreden vergunningsbeslissing. Deze mogelijke hinder en nadelen bestaan onder meer uit verkeersonveiligheid, lichthinder en een onveiligheidsgevoel.

De verzoekende partijen beschikken dan ook over het rechtens vereiste belang, zoals bepaald in artikel 4.8.16 §1, 3° VCRO.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT SCHORSING**

Op de openbare terechtzitting van 12 december 2011 blijkt dat de milieuvergunning voor het door de bestreden beslissing vergunde gebouw nog niet definitief verleend is.

Artikel 4.5.1, §2 VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning voor een inrichting, waarvoor een milieuvergunning nodig is, van rechtswege geschorst wordt zolang de milieuvergunning, die voor deze inrichting nodig is, niet definitief werd verleend overeenkomstig artikel 5, §1 van het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985.

De Raad kan alleen maar vaststellen dat, met het oog op de wederkerige koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning, de op 19 juli 2011 aan de derde tussenkomende partij verleende stedenbouwkundige vergunning tijdelijk van rechtswege geschorst is, zodat de Raad niet opnieuw de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing kan schorsen.

Omwille van de tijdelijke (en van rechtswege ingetreden) schorsing van de bestreden beslissing stelt de Raad de behandeling van de vordering tot schorsing onbepaald uit tot er duidelijkheid is over het definitief verlenen of weigeren (eventueel na administratief beroep) van de milieuvergunning.



Wanneer de tijdelijke opschorting van de bestreden beslissing eindigt door het definitief verlenen (of weigeren) van de milieuvergunning, kan de verzoekende partij de Raad op gelijk welk ogenblik opnieuw vatten.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de [REDACTED] is ontvankelijk.
2. De behandeling van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt onbepaald uitgesteld.
3. De uitspraak over de kosten wordt uitgesteld tot de beslissing ten gronde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 19 december 2011, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS,            voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Eddie CLYBOUW,        griffier.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Eddie CLYBOUW

Eddy STORMS