

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 29 augustus 2017 met nummer RvVb/S/1617/1198  
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0256/SA

Verzoekende partijen

1. de heer **Hans VAN KEER**
2. mevrouw **Marleen PELEMAN**
3. mevrouw **Ann VAN KEER**
4. de heer **Peter BEYER**

vertegenwoordigd door advocaten Dirk LINDEMANS, Filip DE PRETER en Bert VAN HERREWEGHE met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Keizerslaan 3

Verwerende partij

**DE GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het departement RUIMTE VLAANDEREN, afdeling Oost-Vlaanderen

vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128

Tussenkommende partijen

1. het college van burgemeester en schepenen van stad **DENDERMONDE**
2. de stad **DENDERMONDE**, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

vertegenwoordigd door advocaten Peter DE SMEDT en Matthias STRUBBE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141

3. de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door haar deputatie met woonplaatskeuze te 9000 Gent, Woodrow Wilsonplein 2

4. de **REGIE DER GEBOUWEN**

vertegenwoordigd door advocaten DAVID D'HOOGHE, Jan BOUCKAERT, Guan SCHAIKO en Ann APERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Loksumstraat 25

5. de nv **POORT VAN DENDERMONDE**

vertegenwoordigd door advocaten Charles-Antoine LEUNEN en Lieve SWARTENBROUX met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Brederodestraat 13

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen door neerlegging ter griffie op 13 december 2016 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 9 november 2016.

De verwerende partij heeft aan de vijfde tussenkomende partij onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de bouw van een nieuwe gevangenis op de percelen gelegen te 9200 Dendermonde, Meersstraat en Oud Klooster, met als kadastrale omschrijving Dendermonde, derde afdeling, sectie D, nummers 622A, 626C, 627A, 628D, 628E, 628F, 629A, 630B/2, 631A, 632A, 632C, 633A, 633B, 634, 635, 636A, 638, 639A, 640A, 641A, 642A, 643, 644, 645, 646A, 647A, 648A, 649, 650, 651A, 653A, 658C, 658D, 658E, 80, 81, 87, 88, 89C, 89F, 89G, 90, 94, 96A.

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

De eerste en tweede tussenkomende partij verzoeken met een aangetekende brief van 24 februari 2017 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De derde tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 1 maart 2017 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De vierde tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 2 maart 2017 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De vijfde tussenkomende partij verzoekt eveneens met een aangetekende brief van 2 maart 2017 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partijen met een beschikking van 8 mei 2017 toe in de debatten.

De voorzitter vraagt de derde tussenkomende partij om haar verzoekschrift te regulariseren door een inventaris van de overtuigingsstukken met de overtuigingsstukken genummerd overeenkomstig die inventaris bij te voegen. De derde tussenkomende partij dient de gevraagde stukken niet in nu deze deel uitmaken van het administratief dossier neergelegd in het kader van de zaak met nummer 1617/RvVb/0126/A.

De verwerende partij dient een nota betreffende de vordering tot schorsing in en het administratief dossier. De argumentatie van de tussenkomende partijen betreffende de vordering tot schorsing is vervat in hun verzoekschriften tot tussenkomst.

De kamervoorzitter stelt de behandeling van de vordering tot schorsing in voorzetting op de openbare zitting van 23 mei 2017 en verzoekt de partijen om bijkomend schriftelijk standpunt in te nemen met betrekking tot het ministerieel besluit van 21 maart 2017 tot voorlopige gedeeltelijke opheffing van het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende de rangschikking als landschap van de Oude Denderloop.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot schorsing op de openbare zitting van 4 juli 2017.

Advocaat Filip DE PRETER voert het woord voor de verzoekende partijen.

Advocaat Veerle TOLLENAERE voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Peter DESMEDT voert het woord voor de eerste en tweede tussenkomende partij.

Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de derde tussenkomende partij.

Advocaten Jan BOUCKAERT en Guan SCHAIKO voeren het woord voor de vierde tussenkomende partij.

Advocaat Melissa VERPLANCKE, loco advocaten Charles-Antoine LEUNEN en Lieve SWARTENBROUX, voert het woord voor de vijfde tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### **III. FEITEN**

De vergunning die ter beoordeling voorligt, heeft een voorgeschiedenis.

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

Die aanvraag beoogde de bouw van een nieuw gevangeniscomplex op de site ‘Oud Klooster’ in Dendermonde, na de ontbossing van een gedeelte van het terrein. Er werden 444 cellen voorzien in een stervormige constructie, samen met een dienstengebouw, een logistiek gebouw, een inkomgebouw, een parking en een overdekte fietsenstalling. Rond het volledige gevangeniscomplex werd een 6 meter hoge ringmuur voorzien.

De percelen in kwestie waren onder meer gelegen binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde”, goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 25 januari 2011.

De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, heeft dit provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan echter geschorst bij arrest van 12 augustus 2011 met nummer 214.791 en vernietigd bij arrest van 21 januari 2014 met nummer 226.144.

Met het arrest van 23 augustus 2016 met nummer RvVb/A/1516/1459 ging de Raad over tot de vernietiging van de vergunning.

De vijfde tussenkomende partij dient vervolgens op 15 februari 2016 (datum ontvangstbewijs), bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, een (quasi-identieke) aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de bouw van een nieuwe gevangenis” op de percelen gelegen te 9200 Dendermonde, Meerstraat en Oud Klooster met als kadastrale omschrijving Dendermonde, derde afdeling, sectie D, nummers 622A, 626C, 627A, 628D, 628E, 628F, 629A, 630B/2, 631A, 632A, 632C, 633A, 633B, 634, 635, 636A, 638, 639A, 640A, 641A, 642A, 643, 644, 645, 646A, 647A, 648A, 649, 650, 651A, 653A, 658C, 658D, 658E, 80, 81, 87, 88, 890, 89F, 89G, 90, 94, 96A.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Dendermonde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978 in agrarisch landschappelijk waardevol gebied, reservatiegebied en woonuitbreidingsgebied.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het (nieuwe) provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde III’, goedgekeurd op 7 oktober 2015. Dit plan voorziet voor het merendeel van de percelen in kwestie in de opheffing van de gewestplanbestemming.

Tegen dit provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan werd met een verzoekschrift van 16 februari 2016 een vernietigingsberoep aanhangig gemaakt bij de Raad van State door de vzw Regionale Actiegroep Leefmilieu Dender en Schelde. Ook de huidige verzoekende partijen stelden, met een verzoekschrift van 19 februari 2016, een dergelijk beroep in tegen datzelfde ruimtelijk uitvoeringsplan.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 19 februari 2016 tot en met 18 april 2016, dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

Op 22 februari 2016 adviseert het agentschap voor Natuur en Bos voorwaardelijk gunstig.

De polder van de Beneden-Dender adviseert voorwaardelijk gunstig op 4 maart 2016.

Waterwegen en Zeekanaal NV brengt op 21 maart 2016 een gunstig advies uit.

Op 4 juli 2016 adviseert het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde voorwaardelijk gunstig. Het advies bevat onder meer de volgende overweging:

“ ...

**TOETSING AAN DE DECRETALE BEOORDELINGSELEMENTEN**

**Een voldoende uitgeruste weg**

- Voorliggende aanvraag heeft betrekking op het bouwen van een gebouw met als hoofdfunctie "wonen", "verblijfsrecreatie", "dagrecreatie", "handel", "horeca", "kantoorfunctie", "diensten", "industrie", "ambacht", "gemeenschapsvoorzieningen" of "openbare nutsvoorzieningen". De projectzone is momenteel niet gelegen aan een voldoende uitgeruste weg. De administratieve procedure voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg naar de nieuwe gevangenis is momenteel lopende.

Bijgevolg is de aanvraag in navolging van artikel 3.4.5. van de VCRO voor vergunning vatbaar.

...”

De verwerende partij verleent op 9 november 2016 onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning en motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

**STEDENBOUWKUNDIGE BASISGEGEVENS UIT DE PLANNEN VAN AANLEG / RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN**

**Bepaling van de plannen die van toepassing zijn op de aanvraag**

De artikelen 1, 3 en 7 van het PRUP zijn van toepassing op het grootste deel van de vergunningsaanvraag.

Een klein deel van de vergunningsaanvraag, met name een gedeelte van de afwateringsconstructie van de noordelijke ringgracht in de waterplas op perceel 626C is, overeenkomstig de voorschriften van het gewestplan gelegen in agrarisch gebied en in reservatiegebied.

**Overeenstemming met deze plannen**

*Een klein deel van de aanvraag is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het gedeelte van de aanvraag dat binnen de grenzen van het gewestplan ligt, is strijdig met de bepalingen van het gewestplan.*

*Het betreft de aanleg van een uitwateringsconstructie (noodoverloop) van de noordelijke ringgracht. Deze constructie bevindt zich ter hoogte van de grens van de site van de gevangenis (waar de ontsluitingsweg eindigt) en zal in het verlengde komen te liggen van de noordelijke ringgracht. Het betreft een ondergrondse tunnel die doorloopt tot in de bestaande waterplas.*

*Het grootste deel van de aanvraag is gelegen binnen de grenzen van de 'zone voor gevangenis' (artikel 3) van het PRUP.*

*De aanvraag voldoet aan de bestemmingsvoorschriften van dit artikel aangezien het de bouw van een nieuwe gevangenis betreft.*

*De overeenstemming van de aanvraag met de voorschriften van artikel 3 wordt hierna verder besproken:*

*De gebouwen en constructies:*

- Alle gebouwen, constructies en accommodaties staan in functie van het functioneren van de gevangenis;*
- Er wordt voldaan aan de 45°-regel en de maximale hoogte bedraagt minder dan 20m;*
- De maximale hoogte (2m) van de bermen wordt niet overschreden;*
- Er wordt geen afsluiting op de zonegrens voorzien; (toegelaten is draad max 4m hoog)*
- De zuidelijke toegang, "brandweerweg" gelegen in zuidoosthoek van de ringgracht, is enkel toegankelijk in geval van calamiteiten;*
- de mogelijke licht- en geluidshinder wordt beperkt volgens het BBT-principe. Er worden gerichte lichtarmaturen gebruikt, de verlichting op de parkings zal op een paalhoogte van 4/5m voorzien worden, er wordt waar mogelijk donkere verharding voorzien, er kan in ruimte en tijd gefaseerd verlicht worden en de voorzien groenbuffers vangen eventueel strooilicht op. Het geluid wordt opgevangen door afstand te houden van de perceelsgrenzen en door gebruik van groenbuffers, het gemotoriseerd verkeer wordt aan de westzijde voorzien zodat aanpalende bewoners geen geluidsoverlast hebben;*

*De groenaanleg en randafwerking:*

- De delen van de zone voor gevangenis die niet ingenomen worden door het gevangeniscomplex en de parking worden ingericht in functie van bos-, landschaps- en natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling met mogelijkheden tot zacht recreatief medegebruik (wandelen, fietsen, paardrijden, ...), landbouw, lokale ontsluitingswegen en trage wegen, conform het randstedelijk open gebied (art. 1 van het PRUP);*
- Er wordt rondom het terrein een buffer met streekeigen groen voorzien;*
- In de zuidelijke buffer wordt een 6m brede onderbreking voorzien voor het realiseren van een noodtoegang;*

*Parkeerterreinen:*

- De parkeerplaatsen voor bezoekers en personeel worden binnen de daartoe bestemde gearceerde zone voorzien;*
- De parkeerterreinen zijn enkel toegankelijk vanaf de aan te leggen ontsluitingsweg; (de stedenbouwkundige aanvraag voor deze weg is gelijktijdig met voorliggende aanvraag ingediend)*
- De verharding van het parkeerterrein 'binnen de muren' wordt uitgevoerd in waterdichte materialen. Het afvloeiende water wordt via een KWS-afscheider geloosd in de ringgracht*

*De parkeerplaatsen ten behoeve van bezoekers en personeel worden uitgevoerd in halfopen verharding, en dus niet in waterdichte materialen, zoals vereist door artikel 3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften. De overeenstemming van het aangevraagde met dit voorschrift kan echter worden gewaarborgd door het opleggen van een beperkte aanpassing van de voorliggende plannen op grond van artikel 4.3.1. VCRO (zie hierna voor de motivering ervan);*

- *Er wordt een fietspad aangelegd conform de voorschriften.*

**Buffering:**

- *Er wordt een buffer met inheems groen voorzien op een berm van 1m hoogte. De hoogte en de breedte van de buffer bedragen 5m. De parkeerterreinen worden voorzien van een buffer in de vorm van hagen;*
- *Binnen de buffer wordt geen afsluiting voorzien;*
- *De aanvraag voorziet in een volle buffer bestaande uit streekeigen beplanting. De buffer wordt aangeplant tijdens het plantseizoen volgend op het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van de gevangenis, en wordt verder zo beheerd dat hij zijn functies ten volle kan waarmaken. Deze voorwaarde wordt als bijzondere vergunningsvoorwaarde opgenomen.*

**Hoogspanningsleiding:**

- *De beheerder van de hoogspanningsleiding, Elia Asset NV, heeft geen bezwaar tegen de werken voor zover rekening gehouden wordt met de bij het advies gevoegde bepalingen en veiligheidsvoorschriften.*

*Er kan dan ook worden besloten dat de aanvraag in overeenstemming is met de bestemmings- en inrichtingsvoorschriften van het PRUP, behalve voor de personeels- en bezoekersparking, waarvoor toepassing wordt gemaakt van artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO.*

**Toepassing van artikel 4.3.1, § 1, 'tweede lid VCRO.**

**De bezoekers- en personeelsparking**

**Art. 4.3.1. § 1 ...**

*Uit de plannen van het aanvraagdossier blijkt dat de bezoekers- en de personeelsparking deels in een gesloten verharding en deels in een halfopen verharding is voorzien, hoewel het parkeerterrein overeenkomstig artikel 3.4 van het PRUP moet worden uitgevoerd in waterdichte materialen.*

*De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft de aanvrager op 27/10/2016 verzocht om een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen, teneinde te voorzien in de aanleg van de bezoekers- en personeelsparking in waterdichte materialen. Op 02/11/2016 heeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar deze beperkt aangepaste plannen ontvangen. Vervolgens werden de plannen getoetst aan de voorwaarden van artikel 4.3.1. § 1, derde lid VCRO:*

- *De wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening.*

*De beperkte aanpassing van de plannen doet geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening. Het betreft een loutere aanpassing van het materiaalgebruik, waardoor wordt vermeden dat olie van de auto's*

*in de bodem zou terechtkomen. De afwátering van de bezoekers — en personeelsparkeergebied via straatkolken naar een olieafscheider en via afvoerbuizen naar de ringgracht. Het betreft aldus een aanpassing die niet gericht is op een betere bescherming van mens en milieu. Bovendien doet de beperkte aanpassing evenmin afbreuk aan de conclusies van het project-MER en de beoordeling van het project in het licht van de sectorale wetgeving. De aanvraag voorziet in een voldoende buffering om het bijkomende hemelwater op te vangen.*

*De planwijziging doet evenmin afbreuk aan de goede ruimtelijke ordening: De beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde, de bouw van een gevangenis, met de goede ruimtelijke ordening, inzonderheid de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, de cultuurhistorische aspecten, de hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, wijzigt niet door de beperkte aanpassing. De beperkte aanpassing heeft niet een gunstiger effect op mens en milieu.*

*- De wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken.*

*Het begrip "kenmerkend bijkomstige zaken" betekent dat het gaat om wijzigingen die, gesteld dat een openbaar onderzoek over de aanvraag zou moeten worden ingericht, in voorkomend geval geen aanleiding geven tot een nieuw openbaar onderzoek.*

*Een wijziging in materiaalkeuze van de bezoekers- en de personeelsparkeergebied raakt de essentie van het voorwerp van de aanvraag (bouw van een gevangeniscomplex) niet en vergt geen nieuw openbaar onderzoek. De gewijzigde vergunningsaanvraag verschilt niet essentieel van de oorspronkelijke aanvraag.*

*- De wijzigingen brengen kenmerkend geen schending van de rechten van derden met zich mee.*

*De wijziging brengt kenmerkend geen schending van de rechten van derden met zich mee. Er is geen enkele negatieve impact op de rechten van derden. De beperkte aanpassing heeft niet gunstigere effecten op mens en milieu.*

*De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar besluit, om de eerder weergegeven redenen, dat de planwijziging beperkt is en voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.3.1, § 1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Er wordt als voorwaarde opgelegd dat de beperkt aangepaste plannen na te leven zijn.*

#### Afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften

#### **De uitwateringsconstructie**

#### **Art. 4.4.7. §1. ...**

*De handelingen van algemeen belang worden opgelijst in het besluit van 5 mei 2000 (zoals meermaals gewijzigd) van de Vlaamse regering tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1:1, 5°, artikel 4.4.7, §2 en artikel 4.7:1, §2, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester. De aanvraag moet bijgevolg aan de voorwaarden van het besluit van 5 mei 2000, inzonderheid artikel 3 ervan, worden getoetst.*

*De aanvraag voorziet in een noodoverloop van de ringgracht naar de bestaande vijver (vroeger zandwinningsput), ter hoogte van de noordwestelijke hoek van de ringgracht. Een deel van deze noodoverloop is binnen de grenzen van het gewestplan gelegen.*

*In- eerste instantie dient te worden opgemerkt dat de voorgenomen handelingen werken van algemeen belang zijn. De ringgracht dient onder meer als bufferbekken voor het overtollig hemelwater dat afvloeit van het domein gelegen binnen deze buffergracht. Dat domein wordt aangewend om een gevangenis op te richten, die duidelijk een functie van algemeen belang heeft. Het betreft handelingen, zoals bedoeld in artikel 3, § 1, 109 van het besluit van 5 mei 2000 (zoals meermaals gewijzigd), namelijk "de aanleg, wijziging of uitbreiding van infrastructuur en voorzieningen met het oog op de omgevingsintegratie van een bestaande of geplande infrastructuur of voorziening, zoals bermen of taluds, groenvoorzieningen' en buffers, werkzaamheden in het kader van natuurtechnische milieubouw, geluidsschermen en geluidsbermen, grachten en wadi's, voorzieningen met het oog op de waterhuishouding en de inrichting van oevers". De handelingen, opgesomd in art. 3 §1, zijn handelingen van algemeen belang die van rechtswege een ruimtelijk beperkte impact hebben als vermeld in artikel 4.4.7, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

*Ten overvloede is verder vast te stellen dat de impact van deze constructie ruimtelijk beperkt is. De Constructie is immers ondergronds gelegen, zodat zij de bestaande ruimtelijke context niet ingrijpend wijzigt. Ook het ruimtelijk bereik van effecten van de uitwateringsconstructie is beperkt. De werken zijn ten slotte van lokaal belang: de afwatering dient enkel \*om het water in noodsituaties van de ringgracht naar de bestaande naburige waterplas te leiden. Bijgevolg kan gesteld worden dat noch het architecturale, noch het landschappelijke karakter en de schoonheidswaarde van de omgeving in het gedrang gebracht worden. De algemene bestemming van het gebied wordt evenmin geschaad.*

*Uit hetgeen voorafgaat kan besloten worden de impact van de aanleg van de uitwateringsconstructie in alle redelijkheid als ruimtelijk beperkt beoordeeld kan worden.*

*Bijgevolg bestaat er grond voor het afleveren van de vergunning voor de uitwateringsconstructie.*

...

#### **EXTERNE ADVIEZEN** (aan de vergunning gehecht)

*Artikel 5 van het decreet van 30 juni 1993 inzake de bescherming van hét archeologisch patrimonium bepaalt dat voor alle vergunningsaanvragen, ingediend overeenkomstig artikel 4.7.1 §1, 2° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de vergunningverlenende overheid verplicht is binnen dertig-dagen na ontvangst van het dossier advies in te winnen bij het **Agentschap Onroerend Erfgoed**.*

*Op 16/02/2016 heb ik dit advies gevraagd.*

*Dit advies werd uitgebracht op 03/03/2016 en ontvangen op 03/03/2016.*

*Het advies luidt als volgt: geen bezwaar, onverminderd de vondstmelding.*

#### **Standpunt van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar:**

*Vermits de gestelde voorwaarde geen stedenbouwkundige voorwaarde is, wordt zij niet als voorwaarde in de beslissing opgenomen. Zij wordt wel als aandachtspunt ter kennis gebracht van de aanvrager.*



Op 16/02/2016 heb ik advies gevraagd aan het **Agentschap voor Natuur en Bos, Buitendienst Oost-Vlaanderen**.

Dit advies werd uitgebracht op 22/02/2016 en ontvangen op 23/02/2016.

Het advies is gunstig met voorwaarden.

In het advies wordt het volgende gesteld:

...

Standpunt van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar:

Het advies van ANB wordt onderschreven. Uit de plannen blijkt dat de boscompensatie in situ, en wel ten oosten van het gevangeniscomplex wordt voorzien. Er wordt 1.800m<sup>2</sup> ontbost en gecompenseerd. De gestelde voorwaarden worden in de beslissing opgenomen.

...

Op 16/02/2016 heb ik advies gevraagd aan de **Vlaamse Milieumaatschappij, dienst Grondwater en Lokaal Waterbeheer**.

Dit advies werd uitgebracht op 11/03/2016 en, ontvangen op 14/03/2016.

Het advies is gunstig met voorwaarden.

In het advies wordt het volgende gesteld:

...

Standpunt van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar:

Naar aanleiding van de vraag van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar tot beperkte aanpassing van de plannen voor wat de bezoekers- en personeelsparking betreft, bezorgde de aanvrager ook een aangepast hemelwaterformulier en een bijhorende berekeningsnota. Tevens worden in een toelichtende nota van 02/11/2016 inlichtingen bezorgd naar aanleiding van het advies dd. 11/03/2016 van de VMM.

Hieruit blijkt dat de aanvraag voldoende maatregelen omvat opdat de effecten op het watersysteem zo beperkt mogelijk worden gehouden. Vanuit de watertoets is er geen reden om de vergunning te weigeren.

Verder beschikt de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, onder meer op grond van de toelichtende nota, over voldoende informatie waarbij wordt aangetoond dat er voldaan wordt aan de gewestelijke hemelwaterverordening van 5 juli 2013:

- De bodem van de grachten werd niet in rekening gebracht: zie nota blz. 8 en 9
- Het opgevangen hemelwater wordt hergebruikt voor toiletspoeling en onderhoud en voor geen andere doeleinden: zie nota blz. 5 E.1
- De infiltratieoppervlakte binnen de muren is wel degelijk 21.437. m<sup>2</sup>: zie nota, tabel E.2.1. blz. 6, Spreiding buffer / infiltratie: infiltratie ter plaatse + naar ringinfiltratie. Zie ook blz. 7: opsomming infiltratieoppervlakte 'binnen de muren' blz. 8 en 9
- De afwatering van de groendaken is voorzien, ter plaatse en naar de ringinfiltratiesleuf. Zie tabel 'E.2.1.B Gebouwen met groen dak.' blz. 6
- De vermelde olie (KWS)- afscheiders zijn allen volgens de huidige normen en met coalescentiefilter.
- De infiltratievoorzieningen zijn allen oppervlakkig en ondiep, boven het hoogste grondwaterniveau. Met een maaiveld op +7.04 TAW en een hoogste

grondwaterstand op +4 m TAW blijven de infiltratiebedden minstens 1,5m boven het grondwaterniveau

- De parkeerplaatsen 'buiten de muren' bestemd voor personeel en bezoekers worden voorzien van een gesloten bedekking die afwatert naar de ringgracht via een IMS-afscheider met coalescentiefilter. Zie nota E2.1.-E.2.2.1./A.

Er wordt dus aangetoond dat de opvang, buffering, hergebruik, infiltratie ter plaatse en afwatering van alle verhardingen voldoet aan de GSV. De toelichtende nota wordt als bijlage bij de beslissing gevoegd.

Er wordt op die manier ook volledig tegemoet gekomen aan het voorbehoud dat geuit werd in het advies van de VMM.

Op 16/02/2016 heb ik advies gevraagd aan **Waterwegen en Zeekanaal N.V., afdeling Bovenschelde**. Dit advies werd uitgebracht op 21/03/2016 en ontvangen op 24/03/2016. Het advies is gunstig.

In het advies wordt het volgende gesteld:

...

Standpunt van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar:

De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar onderschrijft het advies en maakt zich de motivatie van de conclusie eigen.

Op 16/02/2016 heb ik advies gevraagd aan de **polder van de Beneden-Dender**.

Dit advies werd uitgebracht op 09/03/2016 en ontvangen op 11/03/2016.

Het advies is gunstig met voorwaarden.

In het advies wordt het volgende gesteld:

...

Standpunt van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar:

Het advies bevat een aantal algemene aanbevelingen, waar in de aanvraag reeds in ruime mate op ingegaan wordt. Verder wordt vastgesteld dat de aanvraag niet voorziet in enige lozing op .de ten noorden van het terrein van de gevangenis gesitueerde waterloop (Zwyvickwaterloop), die onder het beheer van het polderbestuur valt.

Om die redenen worden de voorwaarden die in dit advies geformuleerd worden niet als stedenbouwkundige voorwaarden in de beslissing opgenomen. Zij worden wel als aandachtspunt ter kennis gebracht van de aanvrager.

Op 16/02/2016 heb ik advies gevraagd aan het **college van burgemeester en schepenen van Dendermonde**.

Dit advies werd uitgebracht op 04/07/2016 en ontvangen op 28/07/2016.

Het advies is gunstig met voorwaarden.

In het advies wordt het volgende gesteld:

...

Standpunt van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar:

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar onderschrijft het advies van het college en maakt zich de motivatie en de conclusie eigen.

*De gestelde voorwaarden worden integraal als stedenbouwkundige voorwaarden in de beslissing opgenomen.*

...

#### **HET OPENBAAR ONDERZOEK**

*In toepassing van de Vlaamse codex Ruimtelijke Ordening en het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000, en latere wijzigingen, betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, is de aanvraag onderworpen aan een openbaar onderzoek.*

*De aanvraag is verzonden naar de gemeente DENDERMONDE voor de organisatie van het openbaar onderzoek. Het vond plaats van 19/02/2016 tot 18/04/2016.*

*Er werden 3 bezwaarschriften ingediend, ondertekend door meerdere personen.*

*De bezwaren en opmerkingen worden inhoudelijk samengevat en gebundeld per thema, met direct aansluitend de beoordeling door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar:*

- 1. Een aantal bezwaarindieners stelt dat de keuze voor de site Oud Klooster als locatie voor de nieuwe gevangenis van Dendermonde ongeschikt is, aangezien deze locatie ingesloten, moeilijk bereikbaar, problematisch qua mobiliteit en veiligheid en nefast voor mens en milieu zou zijn. Er wordt voorts gesteld dat het alternatievenonderzoek voor de inplanting van de nieuwe gevangenis niet ernstig zou zijn gevoerd. De keuze voor de locatie. 'Oud Klooster' zou bij voorbaat al hebben vastgestaan.*

#### **Beoordeling:**

*Dit bezwaar handelt over het vermeend gebrekkige locatie-alternatievenonderzoek. Hoewel deze kritiek in essentie betrekking heeft op de locatie van de gevangenis, zoals vastgelegd op basis van het PRUP d.d. 07/10/2015, en niet op de bouw ervan, dit het voorwerp uitmaakt van deze aanvraag, wenst de vergunningverlenende overheid deze kritiek toch als volgt te weerleggen.*

*Uit de wettelijke bepalingen volgt dat in een project-MER de "redelijke" alternatieven moeten worden onderzocht, voor zover en in de mate die er zijn, rekening houdend met de doelstelling en de geografische werkingssfeer van het project.*

*In het project-MER wordt, wat het locatie-alternatievenonderzoek betreft, het volgende gesteld:*

#### **"Alternatieven**

##### **Eerder alternatievenonderzoek**

##### **Locatie-alternatieven**

*Zoals reeds gesteld in § 2.1.2 kent dit project een lange voorgeschiedenis. In voorgaande procedures werd in verschillende studies reeds een onderzoek gedaan naar mogelijke locaties voor dit project. In deze analyses werd op basis van verschillende criteria uitgemaakt of er redelijke, haalbare alternatieven voorhanden waren.*

*In onderstaande wordt een beknopt overzicht opgenomen aangaande deze locatie-studies. In bijlage 8 worden de volledige studies opgenomen.*

*2004 - 2014.- voorbije procedures en onderzoeken*

- *Locatieonderzoek stedelijke administratie Dendermonde: In eerste instantie werd er gezocht naar terreinen die bouwvrij waren, met een bestemming waarin de realisatie van een gevangenis mogelijk was. Hierbij werden 7 zones in aanmerking genomen: Kroonveldlaan, Baasrode, industriezone Hoogveld, Oud Klooster, Gentse Poort, De Dammen, Oudegem.*
- *Locatiestudie Provincie Oost-Vlaanderen (Grontmij 2004). Er werd in overleg met stad en provincie besloten om het zoeken naar mogelijke locaties uit te breiden tot zones die via een Ruimtelijk Uitvoeringsplan herbestemd kunnen worden tot een zone voor gevangenis. Hierbij werd gezocht naar potentiële locaties op basis van verschillende criteria:*
  - *Vorm en oppervlakte: er werd op dat moment een nodige oppervlakte van 8 à 9 ha vooropgesteld.*
  - *Aansluitend op stedelijk gebied*
  - *Niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied (zoals bepaald in de definities conform het destijds geldend Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening)*

*Gelet op deze voorwaarden werden er 9 zones geselecteerd: Hoogveld; Schippersdijk, Mandekensstraat-noord, .N41-west, N41-oost, Dendermondsesteenweg-oost, Dendermondsesteenweg-west, Vondelbeek en Oud- Klooster. In de verdere analyse werden deze zones dan afgewogen op:*

- *juridische criteria (beschermingsstatus v/d zones met betrekking tot o. a. natuur en erfgoed);*
- *ruimtelijke functioneren (milieukwetsbaarheid natuur, landschap, water, ..);*
- *verkeerskundig functioneren (ontsluitingsmogelijkheden);*
- *functioneren gevangeniswezen (afstand tot het gerechtshof). •*

*Op basis van een analyse van de bovenvermelde criteria werden er 3 locaties weerhouden als potentiële locatie (N41-West, N41-Oost en Oud Klooster). Deze werden verder onderworpen aan een detailanalyse waarbij volgende zaken behandeld werden:*

- *praktische inplanting van de site*
- *impact t.o.v. woonomgeving*
- *ontsluitingsmogelijkheden*
- *potenties als open ruimte-gebied*

*Na deze laatste detailanalyse bleven er uiteindelijk 2 locaties over, Oud Klooster en N41-West.*

*In het plan-MER dat in 2010 werd opgemaakt in kader van het toenmalige RUP 'Dendermonde West, werden de 3 weerhouden locaties terug opgenomen en werd opnieuw een afweging gemaakt van de mogelijke milieueffecten (op vlak van o.a. bodem, water, geluid, mobiliteit). Hierbij werd uiteindelijk tot volgend besluit gekomen:*

*"In dit MER zijn uiteindelijk drie locaties (N41 oost, N41 west en Oud Klooster) uit deze studie weerhouden voor Verder onderzoek Dit gebeurde enerzijds op milieuaspecten. Hierbij kon weinig onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende locaties. Enkel met betrekking tot de aansluiting scoren de locaties N41 oost en N41 west slecht. Er is immers geen rechtstreekse aansluiting op de N41 mogelijk waardoor de ontsluiting moeilijk is en onteigeningen vergt. Anderzijds zijn er sedert 2004 nieuwe beleidsopties genomen, over beide gebieden (N41 oost en N41 west), met name leggen die nu in herbevestigd agrarisch gebied (HAG).*

*Zoals vermeld in het deel historiek werd de plan-MER procedure hernomen in 2014-2015 (plan-MER. PRUP Dendermonde West-III, 2015, Haskoning). In het plan-MER 2015 werd ook het locatie-alternatieven onderzoek opnieuw hernomen, waarbij alle in*

eerdere studies onderzochte locaties en bijkomende locaties op basis van de inspraakreacties opnieuw werden afgetoetst ten opzichte van verschillende criteria. Er werd in het plan-MER 2015 nagegaan of deze locaties als redelijk en haalbaar alternatief konden worden weerhouden. De onderzochte locaties hierbij waren: Kroonveld, Baasrode, industriezone Hoogveld, Oud Klooster, Gentse Poort, De Dammen, Oudegem, Schippersdijk, Mandekensstraat-Noord, N41-West, N41-Oost, Dendermondsesteenweg Oost Lebbeke, Dendermondsesteenweg west Lebbeke, Vondelbeek, tussen N406 en Dender, N406 tussen Berkestraat en Lindestraat, Ouburg-Kloosterstraat-Lambroeckstraat-Weidekouter, N416. tussen Eegene en Paalstraat, N416 tussen Paalstraat en Hofstraat. De gebruikte criteria hierin waren: vorm en oppervlakte.

Met betrekking tot vorm en oppervlakte werden door FOD Justitie de volgende eisen opgelegd: een terrein van 10 ha, waarin een rechthoek van 300x310m geïntegreerd kan worden.

Deze ruimtebehoefte wordt verantwoord vanuit de functionele en technische eisen van FOD justitie in functie van een humaan detentiebeleid. Hierbij worden volgende elementen in rekening gebracht:

- Elke cel beschikt over een eigen sanitair blok (douche toilet);
- Per eenheid wordt ook een activiteitenzone voorzien in visueel contact met de sectie om veiligheidsredenen en om het aantal bewegingen te beperken;
- Voldoende werkruimte;
- Voldoende opslagruimte (horend bij de werkruimte en voor de normale werking van de gevangenis);
- Medische post (dokter, tandarts, ..);
- Recreatiefaciliteiten (bibliotheek, socio-culturele activiteiten, ..);
- Aanwezigheid van zittingszalen en bijhorende lokalen (voormagistratuur, jurylokaal, ...);
- Lokalen voor de privé-uitbating van de gevangenis;
- Parkeergelegenheid;
- Keerlus openbaar vervoerbussen De Lijn;
- Muur/afrostering 5 m + 7 m (12 m in totaal) rondom gevangenisgebouw.

De bij benadering vierkante vorm werd door de FOD Justitie opgelegd, omdat dit de meest compacte vorm is. Een vierkante vorm zorgt er ook voor dat de circulaties beperkt zijn en het personeel optimaal ingezet kan worden. Grillige vormen of lange smalle percelen zorgen ervoor dat de flows veel langer zijn, hetgeen gevolgen heeft voor de veiligheid en er ook voor zorgt dat er meer bewakend personeel moet ingezet worden.

Een oppervlakte van 10 ha voor een gevangenis voor circa 440.gedetineerden wordt noodzakelijk geacht om te kunnen voorzien in alle (voormelde) functies en functionaliteiten en om voldoende inbedding in het bestaande landschap te kunnen voorzien. De basiswet heeft als doelstelling de detentie humaner te maken en in die optiek heeft de FOD Justitie er voor geopteerd om te kiezen voor monocellen van 10m<sup>2</sup> waarin de gedetineerde beschikt over zijn eigen sanitair. FOD Justitie wenst ook in het cellulair gedeelte met maximum 3 bouwlagen te werken waardoor bij extra m<sup>2</sup> verblijfsoppervlakte men verplicht is horizontaal te werken. De eis om 10 ha nodig te hebben is dan ook aannemelijk, gezien de consortia in wedstrijd fase ook de nodige flexibiliteit in het ontwerp gegund moest worden.

Tevens wordt de vergelijking gemaakt met de gevangenis van Hasselt. De gevangenis van Hasselt voorziet in een cellulair gedeelte voor 450 gedetineerden. Het terrein van Hasselt bedraagt 9.11 ha. Het behoeftenprogramma voor Hasselt voorzag initieel in +/- 17.000m<sup>2</sup> netto-binnenoppervlakte. Dit blijkt in as-buultfase +/- 20.000m<sup>2</sup> te zijn

geworden. Na enkele jaren operationeel te zijn, bleek er op verschillende afdelingen een tekort aan bergingen, zijn de wasserij en technische lokalen te klein en zal er zelfs een extra onthaalvleugel gebouwd worden. Voor Dendermonde is er nu voor een gelijkaardig aantal gedetineerden in het performantiebestek (+/- 21.000 m<sup>2</sup> netto binnenruimte) voorzien. Dit is quasi 4.000m<sup>2</sup> meer dan initieel voor Hasselt was voorzien. De parkeercapaciteit is tevens met 60 wagens uitgebreid t. o. v. Hasselt. Beleidsmatige aspecten: conform de handleiding 'Alternatieven in de milieueffectrapportage, dienst MER, 2015' dienen alternatieven aan te sluiten bij beslist beleid om als 'kansrijk' (= redelijk) beschouwd te kunnen worden:

- Geen aanduiding als HAG
- Conform Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en Provinciaal ruimtelijk structuurplan
- Geen aanduiding als effectief overstromingsgevoelig gebied.

Op basis van deze criteria werd in het plan-MER van 2015 besloten dat er, naast de site 'Oud Klooster' geen redelijke en haalbare alternatieven werden weerhouden voor verder onderzoek."

De dienst Mer keurde het project-MER goed bij besluit van 7 januari 2016 en stelde dat het project-MER alle in het artikel 4.3.7 van het DARM opgesomde onderdelen bevat.

Het project-MER en de beslissing van de dienst Mer zijn niet kennelijk onredelijk. Evenmin bevatten de bezwaren elementen die daarop zouden kunnen wijzen. De zoektocht naar een geschikte locatie voor de gevangenis te Dendermonde kent een lange voorgeschiedenis. Reeds in 2003 en 2004 werden 'door resp. de stad Dendermonde en de provincie Oost-Vlaanderen locatiestudies opgemaakt. In het Masterplan Gevangenis, dat op 8 april 2008 door de Ministerraad werd goedgekeurd, werd de beleidskeuze voor een gevangenis in Dendermonde uitdrukkelijk bevestigd. In 2014-2015 werd vervolgens in het kader van de opmaak van het PRUP een plan-MER opgemaakt, waarbij een uitgebreid locatie-alternatievenonderzoek voor de gevangenis werd opgemaakt (dit locatie-alternatievenonderzoek werd in het project-MER voor de gevangenis van Dendermonde hernomen). Alle in eerdere studies onderzochte locaties en alle bijkomende locaties op basis van de inspraakreacties werden in het plan-

MER afgetoetst ten opzichte van verschillende criteria overeenkomstig een getrappt systeem. In een eerste fase werden de mogelijke alternatieven aan criteria met betrekking tot de "vorm" en "oppervlakte" getoetst. In een tweede fase werden de (na toetsing in de eerste fase overgebleven) mogelijke locaties aan criteria met betrekking tot beleidsmatige aspecten getoetst. De locatiekeuze voor Oud Klooster is aldus gebaseerd op een uitgebreid onderzoek, waarbij verschillende mogelijke locaties aan een aantal criteria werden getoetst. Uit het alternatievenonderzoek bleek vervolgens dat de locatie te Oud Klooster het enige redelijke alternatief was. De methodologie en de werkwijze van het alternatievenonderzoek (inclusief het getrapte systeem en de gehanteerde criteria) werd door de Dienst Mer op 23 maart 2015 goedgekeurd en zijn niet kennelijk onredelijk.

Er is, gelet op het voorgaande, geen reden om aan te nemen dat het locatie-alternatievenonderzoek "al bij voorbaat" vaststond of dat dit onderzoek op een "subjectieve manier" is verlopen, zoals een aantal bezwaarindieners menen te kunnen stellen. Het recentste plan-MER heeft het locatie-alternatievenonderzoek opnieuw uitgevoerd op basis van criteria die aansluiten bij de eisen voor de bouw van een nieuwe gevangenis en op basis van criteria die het beslist beleid weerspiegelen. De bewering dat de locatie te Oud

*Klooster bij voorbaat vastlag of dat het bestuur partijdig zou zijn, vindt dan ook geen grondslag in het dossier.*

*Het bezwaar wordt niet bijgetreden.*

2. *Er wordt opgemerkt dat het te bouwen goed niet gelegen is aan een goed uitgerust weg die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat, zodat krachtens artikel 4.3.5, §1 VCRO de stedenbouwkundige vergunning moet worden geweigerd.*

*Beoordeling:*

*Ingevolge artikel 4.3.5, §1 VCRO kan de vergunningverlenende overheid de aanvraag enkel inwilligen indien het "stuk grond" gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg. Een voldoende uitgeruste weg is een weg die ten minste met duurzame materialen verhard en voorzien is van een elektriciteitsnet. ". De beoordeling of een weg al dan niet voldoende is uitgerust, behoort volgens vaste rechtspraak tot 'de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid.*

*In voorliggend dossier dient kan evenwel verwezen worden naar art. 4.3.5, §3 VCRO, waar het volgende wordt gesteld: "In' het geval de opdrachtgever instaat voor zowel het bouwen van de gebouwen als de verwezenlijking van de voor het project noodzakelijke wegeniswerken, of in het geval de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen of een overheid de wegenis aanbesteedt, kan de stedenbouwkundige vergunning voor de gebouwen worden afgeleverd zodra de stedenbouwkundige vergunning voor de wegeniswerken is verleend."*

*Aangezien de aanvraag m.b.t. de realisatie van de ontsluitingsweg voor de nieuwe gevangenis te Dendermonde ingediend werd door een overheid, met name Waterwegen en Zeekanaal, NV van publiek recht, die de wegenis aanbesteedt ener ter zake op 21/10/2016 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning werd verleend, kan de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van de gevangenis te Dendermonde eveneens worden afgeleverd voorafgaand aan de realisatie van de weg.*

*Het bezwaar wordt niet bijgetreden.*

3. *Een aantal bezwaarindieners stelt de vraag of huidige aanvraag kan worden behandeld, - terwijl de vorige aanvraag voor de bouw van de gevangenis nog hangende is. Tevens wordt, gelet op het vernietigingsberoep dat tegen het PRUP werd ingesteld, verzocht om de aanvraag te weigeren, minstens de afloop van de procedures bij de Raad van State als opschortende voorwaarde in een eventuele vergunning op te leggen.*

*Beoordeling:*

*Het PRUP, dat deels de rechtsgrond vormt voor de gevangenis, is middels twee vernietigingsberoepen bij de Raad van State aangevochten. Deze beroepen hebben geen schorsende werking. Er werd anderzijds geen schorsingsberoep ingesteld. Het PRUP is dus uitvoerbaar; deze reden volstaat reeds om niet in te gaan op het voorstel van een aantal bezwaarindieners om de vergunningsaanvraag te weigeren, zolang de Raad van State zich niet over de vernietigingsberoepen heeft uitgesproken.*

*Een PRUP heeft overigens een verordenend karakter, zodat de voorschriften ervan moeten worden toegepast. Het verordenend karakter van een PRUP kan niet terzijde worden*

*geschoven omdat een vernietigingsberoep, dat geen schorsende werking heeft, tegen dit PRUP werd ingesteld.*

*Bovendien is er nood aan een nieuwe gevangenis in Dendermonde, gelet onder meer op het gebrek aan voldoende cellen in de huidige gevangenis van Dendermonde. Deze nood is sinds de goedkeuring van het eerste ruimtelijke uitvoeringsplan (dat door de Raad van State werd vernietigd) enkel toegenomen. Het zou, gelet op de nood aan een nieuwe gevangenis, onredelijk zijn om de huidige aanvraag te weigeren, zolang de Raad van State zich niet heeft uitgesproken over de vernietigingsberoepen.*

*Het voorstel om de afloop van de procedures bij de Raad van State als een opschortende voorwaarde in de vergunning opnemen, kan niet worden bijgetreden. Dergelijke voorwaarde kan overeenkomstig artikel 4.2.19 VCRO immers niet als voorwaarde worden opgelegd.*

*De huidige aanvraag betreft een nieuwe administratieve procedure, zodat er geen beletsel bestaat om de vergunning af te leveren. De vernietiging van de vorige vergunning door de Raad voor Vergunningsbetwistingen doet daaraan geen afbreuk. Het bezwaar wordt niet bijgetreden.*

- 4. Een aantal bezwaarindieners meent dat de nieuwe gevangenis strijdig is met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Dendermonde en met het provinciaal ruimtelijk structuurplan.*

*Beoordeling:*

*In eerste instantie moet erop worden gewezen dat ruimtelijke structuurplannen overeenkomstig artikel 2.1.2, § 2 VCRO geen beoordelingsgrond voor vergunningen inhouden. Reeds om deze reden kunnen de bezwaren niet worden bijgetreden.*

*Niettemin, kan het beleid dat in een ruimtelijk structuurplan is opgenomen, in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, met name als beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, dienstig zijn.*

*Wat de vermeende strijdigheid met het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan betreft, dient te worden vastgesteld dat het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan, het behoud van de openruimtefuncties vooropstelt:*

*"De open ruimte is een schaars goed. Om het functioneren van de openruimtefuncties maximaal te garanderen, zal de open ruimte zoveel mogelijk behouden en beschermd worden:*

- De leefbaarheid van de beroepsland- en tuinbouw moet gegarandeerd blijven.*
- Natuurelementen moeten optimaal kunnen functioneren, zodat soorten en sleutelprocessen kunnen blijven voortbestaan. Een herstel van natuurlijke ecosystemen is hiervoor gewenst.*
- De mogelijkheden tot toeristisch-recreatief medegebruik van de open ruimte moeten gevrijwaard blijven."*

*Het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan stelt aldus voorop om de open ruimte zoveel mogelijk te behouden en te beschermen. Daaruit kan evenwel niet worden afgeleid dat een open ruimte niet langer door een harde functie kan worden ingenomen. Bovendien moet het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan integraal worden gelezen: het ruimtelijk beleid in het Vlaamse Gewest is gericht op een trendbreuk waarbij de verdere verstedelijking van de open ruimte wordt gestopt. De afbakeningsprocessen van de stedelijke gebieden zijn daar*



een onderdeel van. De bezwaarindieners gaan aldus uit van een verkeerde lezing van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan, zodat hun bezwaar niet kan worden bijgetreden.

*Wat de vermeende strijdigheid met het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan, betreft, dient te worden vastgesteld dat het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan vooropstelt om een randstedelijk groengebied voor het gebied Oud-Klooster-Zwijveke te realiseren:*

**"OUD KLOOSTER**

*Betreft de omgeving tussen spoorlijn Gent-Dendermonde, Dender en stedelijke kom van Dendermonde. In dit landbouwgebied met een belangrijk aandeel akkers (maïs, bieten, graan), is een stadsbos en een gevangenis gepland (PRUP ter uitvoering hiervan is echter geschorst); tussen de Oude Dender en de stad is er heel wat recreatief verkeer van fietsers en wandelaars."*

*In het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan wordt de gevangenis te Oud Klooster eveneens vermeld:*

*"Bij de afbakening van het kleinstedelijk gebied werd een RUP opgemaakt voor het oprichten van een penitentiair centrum ter hoogte van de omgeving Oud-Klooster—Zwijveke. De omgeving van het penitentiair centrum zal worden ingericht als randstedelijk groengebied. Dit RUP werd op 25 januari 2011 goedgekeurd, maar er loopt momenteel een procedure bij de Raad van State — het RUP werd op 12 augustus 2011 geschorst. De stad blijft kiezen, op basis van het locatieonderzoek dat gebeurde in het kader van het Provinciaal RUP, voor de inplanting van de gevangenis op de voorziene locatie, in combinatie met het randstedelijk groengebied."*

*De ontwikkeling van het randstedelijk groengebied moet rekening houden met de uitbouw van een penitentiaire instelling in het gebied. In het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan heeft de stad Dendermonde beleidsmatig haar keuze voor een gevangenis op de locatie Oud Klooster bevestigd. De kritiek van bezwaarindieners is loutere opportunistiekritiek. Zij gaan eraan voorbij dat de stad Dendermonde in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan haar keuze voor de gevangenis te Oud Klooster heeft bevestigd.*

*Er is dan ook geen strijdigheid met het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan van de stad Dendermonde.*

*Het bezwaar wordt niet bijgetreden.*

5. *Een aantal bezwaarindieners wijst op de negatieve effecten op fauna en flora. Er wordt in het bijzonder gewezen op het verlies inzake oppervlakte aan biologisch waardevolle habitats, het verlies aan habitats voor fauna, de verstoring van fauna door de exploitatie van de gevangenis en de versnippering van natuurwaarden. Uit het milieueffectenonderzoek blijkt dat het 'project een negatieve invloed heeft op de natuurwaarden, namelijk een verlies aan habitats en versnippering van natuurwaarden.*

**Beoordeling:**

*De effecten van de gevangenis op de aanwezige fauna en flora werden in het project-MER voor de gevangenis van Dendermonde in kaart gebracht en besproken. Het gevangeniscomplex is niet gelegen in een VEN-, Vogel- of Habitatrichtlijngebied. Overeenkomstig de Biologische Waarderingskaart zijn er een aantal biologisch waardevolle gebieden binnen de omtrek van de projectsite gelegen, waarvan een aantal biologisch waardevol. Het betreft echter voornamelijk biologisch minder waardevolle*

percelen. Voorts wordt in het project-MER gewezen op de in de omgeving aanwezige avifauna, waaronder vleermuizen en verschillende vogelsoorten.

In het project-MER wordt op de volgende effecten gewezen:

- *biotoopinname*: door het gevangeniscomplex zullen de bestaande biologische waarden, voor zover deze aanwezig zijn, verdwijnen tijdens de werffase. Het effect hiervan wordt als beperkt beschouwd, aangezien het gebied actueel volledig landbouwgebied is;
- *biotoopinname*: het effect van de biotoopinname wordt als beperkt beoordeeld, vermits het grootste deel van het gebied akkerland betreft zonder enige biologische waarde. Er zijn voorts weliswaar een aantal graslanden aanwezig, doch het betreft geen unieke of zeldzame vegetaties. Aangezien het gevangeniscomplex voorziet in compensatie van de verloren gegane waarden (voor de aanplant van groenoppervlakte), wordt het effect van de biotoopinname niet significant tot licht positief beoordeeld.
- *ontbossing*: de vergunningsaanvraag gaat gepaard met een ontbossing van een perceel van ca. 1.800 m<sup>2</sup>. Het betreft een populieren bos in het zuidwesten van de projectsite. De boscompensatie bestaat uit een de aanplant van een bosplantsoen (mix van inheemse soorten) van ca. 1.800 m<sup>2</sup>, gelegen in het oosten van de projectsite. Er worden, gelet op de boscompensatie, geen significante negatieve effecten verwacht;
- *verstoring*: het gevangeniscomplex kan verstoring van de fauna veroorzaken door geluid, ten gevolge van menselijke activiteit, beweging en lichtverstoring. Het project-MER wijst in het bijzonder onder meer op de verkeersgeneratie en de verlichting binnen de muren van het gevangeniscomplex. Het effect van de globale verstoring van het gevangeniscomplex wordt als beperkt tot matig negatief beoordeeld;
- *versnippering*: het gevangeniscomplex zal een ondoordringbaar object in de omgeving vormen, hetgeen de migratie van minder mobiele —grondgebonden— fauna bemoeilijkt. De projectsite vormt echter actueel geen verbingsgebied tussen verschillende natuurgebieden, zodat het barrière-effect beperkt is. Bovendien wordt er rondom het gevangeniscomplex voorzien in brede houtkanten en zijn er zowel ten noorden als ten zuiden migratiemogelijkheden aanwezig voor de minder mobiele fauna.
- *indirecte effecten*: tot slot wijst het project-MER op een aantal indirecte effecten, zoals een beperkte bodemverstoring tijdens de werken. De indirecte effecten leiden evenwel niet tot sterk negatieve effecten.

Het project-MER heeft verschillende milderende maatregelen geformuleerd om de negatieve effecten te beperken. Deze milderende maatregelen zijn in de vergunningsaanvraag voor de ontsluitingsweg doorvertaald. Het betreft in het bijzonder de volgende maatregelen:

- er worden aanplantingen voorzien tegen de randen van de wegen, ter hoogte van de talud van de ontsluitingsweg naar de Oude Dender, zodat er opnieuw een kroonsluiting gerealiseerd kan worden en er voor vleermuizen een gesloten verbinding aanwezig is (hop-over). De aanvraag vertaalt hiermee een noodzakelijk geachte milderende maatregel, waardoor het versnipperingseffect en de negatieve effecten ten gevolge van de biotoopinname worden gemilderd en aanvaardbaar zijn;
- de boscompensatie en de heraanplant van kleine landschapselementen milderen de inname van biologisch waardevol en zeer waardevol gebied. De heraanplant van vegetaties versterkt de verbingszone langs de weg, zodat de negatieve effecten door de versnippering en biotoopinname verder worden gemilderd;
- er wordt in LED-verlichting voorzien die geïntegreerd wordt in de brug om het verstoringseffect te beperken. Bovendien wordt in (LED-)armaturen met lage lichtintensiteit voorzien. Hierdoor worden de effecten door potentiële lichtverstoring op de aanwezige vleermuizen beperkt en aanvaardbaar geacht;

- *het voorzien van een faunatunnel t.h.v. de toegang tot de gevangenissite en een faunapassage onder de brug t.h.v. de zuidelijke oever van de Oude Dender. Deze maatregel komt kleine fauna ten goede en mildert de negatieve versnippering en barrière-effecten.*

*Het gevangeniscomplex zelf heeft geen significant negatieve effecten op de aanwezige fauna en flora. Voor de realisatie van het project dient in de zuidwestelijke hoek van het domein een populierenbos gerooid te worden. Dat wordt gecompenseerd met een bos (met streekeigen bomen) dat deel uitmaakt van de buffer aan de oostelijke zijde.*

*Bovendien werden een aantal maatregelen getroffen om de beperkt negatieve effecten van de aanvraag op de fauna en flora te milderen:*

- *er worden armaturen voor de verlichting gebruikt, die geen licht naar boven uitstralen en zo min mogelijk verblinden;*
- *de verlichting wordt voorts gebufferd door de bomen en groenbuffers, waardoor lichtverstrooiing voor de aanwezige fauna wordt beperkt. De aanvrager verklaart voorts toe te zien op het vermijden van strooilicht in het jachtgebied van de aanwezige watervleermuizen in de zomer. Dit kan onder meer doordat de buitenverlichting manueel of automatisch kan worden gestuurd, zodat de verlichting in bepaalde zones kan worden uitgeschakeld. Voormelde maatregelen vermijden eveneens lichtverstrooiing;*
- *de aanvraag voorziet in compensatie van de verloren gegane biologische waarden. Er wordt voorzien in groen, bestaande uit buffers met inheemse boomsoorten en struiken, hagen rond de parkings, hoogstammen verspreid over het hele domein, bloemrijk en ander grasland. Er is voorts ruimte voorzien voor ontwikkeling van nieuwe bloemrijke graslanden.*

*De aanvraag heeft aldus geen significant negatieve effecten. De effecten van de vergunningsaanvraag op fauna en flora worden aanvaardbaar geacht. Het project-MER werd op 7 januari 2016 door de dienst Mer goedgekeurd. Er zijn in het dossier geen elementen die erop wijzen dat deze goedkeuring kennelijk onredelijk is. De bezwaarindieners maken dit ook niet aannemelijk.*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos gaf bovendien op 22 februari 2016 een gunstig advies over de aanvraag gegeven. In het advies wordt als volgt geoordeeld:*

*...*

*De gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich aan bij het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos, maakt zich de conclusie eigen en legt de voorgestelde voorwaarden in huidige vergunning op. De aanvraag houdt rekening met de conclusies van het project-MER en de effecten van de aanvraag op fauna en flora kunnen aanvaardbaar worden geacht.*

*Het bovenvermeld RUP heeft de gewestplanbestemming gewijzigd van landschappelijk waardevol agrarisch gebied, woonuitbreidingsgebied, parkgebied en recreatiegebied naar zone voor gevangenis en wegenis en andere kleinere zones, maar ook voor het overgrote deel naar randstedelijk open gebied. Dat randstedelijk open gebied is onder meer bestemd voor bos-, landschaps- en natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling. In dit gebied kan het woonuitbreidingsgebied dus niet meer ontwikkeld worden en wordt het verloren "habitat", zoals gesteld in het bezwaar, ruimschoots gecompenseerd.*

*Het bezwaar wordt niet bijgetreden.*

6. *Er wordt gesteld dat de inplanting van een gevangenis op de site Oud Klooster in strijd is met de bepalingen van het integraal waterbeleid. De zone voor gevangenis is deels gelegen in overstromingsgevoelig gebied.*

*Beoordeling:*

*De projectsite is blijkens de watertoetskaarten deels gelegen in een effectief overstromingsgevoelig gebied*

*Wat de effecten van de aanleg en exploitatie van het gevangeniscomplex op het oppervlakte- en grondwater betreft, wordt in het project-MER als volgt geconcludeerd:*

*“Er worden geen significant negatieve effecten verwacht met betrekking tot de productie en afvoer van hemelwater en de afvoer van afvalwater. Er werd voldaan aan zowel de watertoets als de voorwaarden opgelegd door de provincie Oost-Vlaanderen inzake buffering en infiltratie. Een deel van hemelwater wordt opgevangen en herbruikt. Er wordt geen bijkomend risico op overstromingen gecreëerd. De lozing van het afvalwater levert geen probleem op voor de RWZI van Dendermonde. Het risico op het veroorzaken van grondwaterverontreiniging wordt als voldoende beheerst beschouwd. Tijdens de aanleg zal het grondwaterpeil in de omgeving tijdelijk dalen ten gevolge van de bemaling.”*

*Er worden in het project-MER geen dwingende milderende maatregelen opgelegd. De dienst Mer heeft het project-Mer op 7 januari 2016 goedgekeurd. Er zijn in het dossier geen elementen die erop wijzen dat deze goedkeuring kennelijk onredelijk is. De bezwaarindieners maken dit ook niet aannemelijk.*

*Voorts kan worden verwezen naar het advies van de Vlaamse Milieumaatschappij, dat de effecten van de vergunningsaanvraag op het watersysteem als volgt heeft beoordeeld:*

*...*

*Voorts kan worden verwezen naar het advies van Waterwegen & Zeekanaal NV, waarin de verenigbaarheid van de aanvraag met het watersysteem als volgt is beoordeeld:*

*...*

*Het advies van de Vlaamse Milieumaatschappij is aldus gunstig. De Vlaamse Milieumaatschappij heeft in 'voormeld geciteerd advies een aantal vragen over de berekening van onder meer het buffervolume gesteld. De vragen zijn in wezen vragen over de nota 'Waterconcept', die bij de aanvraag werd gevoegd. De aanvrager heeft deze vragen op verzoek van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar toegelicht en de conclusies van de nota 'Waterconcept bevestigd (zie ook de eerder weergegeven motivering). Deze toelichting voldoet om de vragen van de Vlaamse Milieumaatschappij te beantwoorden. Ten slotte "kan verwezen worden naar het voorwaardelijk gunstig advies van de Polder van de Beneden-Dender. De volgende voorwaarden worden opgelegd:*

- Het afvalwater dient afgevoerd naar de openbare riolering.*
- Opvang en hergebruik van het hemelwater,*
- Voorzien van de nodige buffering om het regenwater te laten infiltreren op het eigen terrein, bv door het aanleggen van een graswadi.*
- Zoveel als mogelijk aanleg van waterdoorlatende verharding.*
- Indien er toch waterafvoer naar buiten de site gaat, moet dit zeer beperkt gebeuren rekening houdend met de capaciteit van de waterloop.*

- Aanpalende eigendommen mogen nooit op geen enkele manier schade of hinder ondervinden.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich bij het voorgaande aan en stelt vast dat de aanvraag thans reeds voldoet aan deze voorwaarden. Voor de volledigheid worden deze eerder algemene voorwaarden als aandachtspunt ter kennis gebracht aan de aanvrager.

Met het project-MER en de adviezen kan worden gesteld dat de aanvraag geen betekenisvolle nadelige effecten op het watersysteem teweegbrengt.

Het bezwaar wordt niet bijgetreden.

7. Een aantal bezwaarindieners stelt dat het veiligheidsaspect van de gevangenis niet verenigbaar is met een recreatieve en verpozende functie van de onmiddellijke omgeving.

Beoordeling:

Het PRUP voorziet, naast een zone voor gevangenis, in een randstedelijk open gebied waar mogelijkheden tot zacht recreatief medegebruik zijn. In die zin voorziet het PRUP meer garanties voor recreatie en verpozing dan de onder het gewestplan geldende bestemming (landbouwgebied -en woonuitbreidingsgebied).

Het gevangeniscomplex zorgt niettemin voor een breuk in de openruimte verbinding, waardoor de contextwaarde van de omgeving wijzigt. Het negatief effect hiervan moet evenwel genuanceerd worden. Vooreerst wijst het project-MER er op dat de beleving van het gevangeniscomplex subjectief is. De ervaring als storend of als waardevolle landmark hangt aldus af van de waarnemer.

Er zijn voorts op heden reeds een aantal elementen, die voor een breuk in de openruimte verbinding zorgen (bijvoorbeeld de spoorweg, de hoogspanningslijn en het transfostation). Het gevangeniscomplex fungeert daarbij als buffer tegen een aantal van voormelde elementen, gelet op de ligging dichtbij de spoorweg en de hoogspanningslijn. De vergunningsaanvraag voorziet bovendien in een groenbuffer om de impact op het omliggende landschap te milderen (zie ook de bespreking van bezwaar nr. 5).

Voorts worden er nieuwe trage wegen voor voetgangers en fietsers voorzien, hetgeen het verlies aan recreatieve waarde compenseert.

In de mate de bezwaarindieners voorhouden dat het gevangeniscomplex een onveiligheidsgevoel met zich meebrengt, kan worden verwezen naar de bevindingen van het project-MER. Het project-MER wijst er op dat het veiligheidsgevoel groter is bij nieuwe gevangenissen dan bij oude gevangenissen. Een verklaring hiervoor is dat wordt aangenomen dat nieuwe gevangeniscomplexen beschikken over moderne technieken en structuren die het ontsnappen bemoeilijken. Er wordt ook verwezen naar een enquête over het onveiligheidsgevoel bij omwonenden van de gevangenis van Gent. Daaruit bleek dat de meeste omwonenden zich veilig voelen rond de gevangenis.

Het bezwaar wordt niet bijgetreden.

8. Een aantal bezwaarindieners stelt dat de gevangenis, ook na milderende maatregelen, een sterk negatieve impact op het landschap heeft. Er wordt voorts gesteld dat de site Oud Klooster een onaangetast open ruimtegebied is en dat de gevangenis niet in deze omgeving past

Beoordeling:

Het gevangeniscomplex is gelegen op de site Oud Klooster. Deze site is grotendeels opgenomen in het traditioneel landschap "Klein-Brabant — Vaartland en Buggenhout". Het uiterste zuidwesten van het projectgebied behoort tot het traditionele landschap "Dendervallei". De projectsite wordt op heden gebruikt door landbouwers en wordt doorkruist door een buurtweg, een ruiterspad en verschillende wandel- en fietspaden. Hier en der bevinden zich ook kleine bosjes. Er zijn binnen de omtrek van de projectsite, alsmede in de omgeving van de projectsite, verschillende archeologische sites gelegen. In de omgeving komen voorts een aantal bouwkundige erfgoedrelicten voor. Daarnaast bevindt de relictzone "Dendervallei" zich ten zuidwesten van het studiegebied. Ten slotte bevindt zich ten noorden van de gevangenis het beschermd landschap 'Oude Denderloop'.

De effecten van het gevangeniscomplex op het landschap worden in het project-MER in kaart gebracht. Het gevangeniscomplex heeft vooreerst een aanzienlijke impact op het huidige open landschap. Het gevangeniscomplex past immers qua landschapsstructuur niet in de omgeving. Bovendien wordt het gevangeniscomplex verlicht, waardoor de impact 's avonds en 's nachts wordt versterkt en staat het op een iets hoger punt in de omgeving hetgeen cumuleert met de gebiedsvreemde elementen in de omgeving.

De aanvraag houdt rekening met de impact op het omringende landschap en mildert deze door te voorzien in, onder meer, het gebruik van hagen die fungeren als een link met de kavelstructuren van het omringende landschap en de aanplant van essenbosjes en bomen. De zone rond de gevangenis zelf wordt aangeplant als bloeirijk grasland met inheemse kruidenmengsels en grassen. Er wordt een ringgracht voorzien, die een link vormt met de reeds aanwezige grachten in het landschap. De negatieve effecten op het landschap worden, gelet op voormelde maatregelen, niet significant geacht.

Aangezien er voorts binnen de omtrek van de projectsite en de directe omgeving geen elementen met bouwkundige of landschappelijke erfgoedwaarde voorkomen, wordt de impact van het gevangeniscomplex op de bouwkundige en landschappelijke erfgoedwaarde niet significant geacht.

Het project-MER wijst er voorts op dat het gevangeniscomplex een negatieve beeldrager aan de open ruimte op de rand van de Dendervallei toevoegt. De beleving van het gevangeniscomplex is evenwel een subjectief gegeven, zodat het complex voor de ene als storend en voor de andere als waardevolle landmark kan worden ervaren. De groenbuffers zwakken de negatieve effecten op landschapsbeleving verder af. Er worden geen dwingende milderende maatregelen opgelegd.

Het gevangeniscomplex zelf wordt ten slotte compact ingericht, zodat er ruimte vrijkomt rondom het complex. De ruimte buiten het complex wordt gebruikt voor de ontwikkeling van nieuwe bloemrijke graslanden.

Het project-MER werd op 7 januari 2016 door de dienst Mer goedgekeurd. Er zijn in het dossier geen elementen die erop wijzen dat deze goedkeuring kennelijk onredelijk is. De bezwaarindieners maken dit ook niet aannemelijk.

Deze motieven volstaan om het bezwaar te verwerpen.

Het bezwaar wordt niet bijgetreden.

9. Een aantal bezwaarindieners stelt dat de vergunningsaanvraag strijdig is met het beschermingsbesluit van de Oude Dender.

**Beoordeling:**

*Huidige aanvraag is niet gelegen binnen de grenzen van een beschermd landschap; zodat dit bezwaar om die reden alleen al niet kan worden bijgetreden. Enkel een klein gedeelte van de ontsluitingswég en de brug over de Oude Dender (die niet het voorwerp uitmaken van de voorliggende aanvraag) zijn gelegen binnen de grenzen van het beschermd landschap 'Oude Dender'.*

*Het bezwaar wordt niet bijgetreden.*

*Na onderzoek van de bezwaren kan derhalve besloten worden dat de ingediende bezwaren ontvankelijk, doch ongegrond zijn.*

**BESCHRIJVING VAN DE OMGEVING EN DE AANVRAAG**

*De plaats van de aanvraag situeert zich in Dendermonde, op de site "Oud Klooster", ten zuidwesten van de stadskern van Dendermonde. Het gebied wordt in het zuiden begrensd door de spoorweg Gent-Dendermonde. In het westen bevindt zich de Dender.*

*De aanvraag betreft de oprichting van een nieuwbouwgevangenis voor 444 gedetineerden. Een deel van het terrein moet ontbost worden.*

*De site wordt ontsloten vanaf het noorden, langsheen het Denderkanaal, zoals bepaald in het PRUP. Het gebied aan de zuidzijde van het complex is omringd door woonstraten. Tussen de zuidelijk gelegen woningen en het gevangeniscomplex is de spoorweg Gent-Dendermonde gelegen:*

*Momenteel is de site onbebouwd en wordt deze gebruikt voor landbouwdoeleinden. Verspreid komen er een aantal bossen, bomenrijen en hagen voor.*

*Het gevangeniscomplex wordt ontworpen op basis van een "kruismodel" met vier vleugels en een panoptisch centrum. De vleugels worden ontworpen met open galerijen om de transparantie en het veiligheidsgevoel t.b.v. de gesloten bouwlagen -te vergroten. Het gevangeniscomplex omvat vijf bouwdelen, bestaande uit een inkomgebouw, een dienstengebouw, een cellulair gedeelte, een logistiek gebouw en transitiegebouwen. Er worden voorts vier seizoensgebonden binnentuinen voorzien.*

*Het gevangeniscomplex wordt compact gehouden met een relatief kleine footprint en perimeter. Er wordt gestreefd naar een maximale integratie van het complex binnen de omgeving. Er worden ook groenbuffers voorzien.*

*Er worden twee omhaagde parkeereilanden voorzien, die worden ingeplant volgens de richting van de kavelstructuur van het omliggende landschap. Er is een personeelsparking voor 100 wagens, die kan worden uitgebreid tot 150 wagens en een bezoekersparking voor 80 wagens, die kan worden uitgebreid tot 120 wagens. Er worden tevens gehandicaptenparkings en fietsenstallingen voor personeel en bezoekers voorzien.*

*De hoofdontsluitingsweg van en naar het complex bevindt zich in het noorden. Deze ontsluitingsweg loopt grotendeels parallel met de Oude Dender. Aan de zuidzijde is een noodontsluitingsweg voorzien, die 4 m breed is. Er worden tevens verschillende trage wegen voor voetgangers en fietsers voorzien, Rond het gevangeniscomplex wordt een ringmuur geplaatst en situeert zich een ringgracht.*

*Aan de oostzijde van de gevangenis, richting een woonzone, wordt een brede groenbuffer voorzien, bestaande uit inheemse hoogstambomen van 10 m breed en een half groenblijvende bufferbeplanting bestaande uit inheemse beplanting van 4 m breed. Aan de zuidzijde wordt eveneens in dergelijke groenbuffer voorzien, dit ter afscherming van de*

bestaande spoorweg en de woonzone. Aan de westzijde is een is op de gemeenschappelijke eigendomsgrens een 5 m brede en 5 m hoge inheemse groenbuffer voorzien om mogelijke hinder naar de aanpalende biologisch waardevolle tot zeer waardevolle gebieden te beperken. De noordzijde kent een agrarische structuur.

#### **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 bekken beheerplan.

In het advies van de Vlaamse Milieumaatschappij wordt het volgende gesteld:

...

Zoals aangegeven in de rubriek 'Externe adviezen' werd door de aanvrager in een nota van 02/11/2016 aangetoond dat de opvang, buffering, hergebruik, infiltratie ter plaatse en afwatering van alle verhardingen voldoen aan de GSV, zodat volledig tegemoet gekomen wordt aan het voorbehoud dat geuit werd in het advies van de VMM.

In het advies van **Waterwegen en Zeekanaal, afdeling Bovenschelde** wordt het volgende gesteld:

...

In het advies van de **polder van de Beneden-Dender** wordt het volgende gesteld:

...

Conform de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP wordt de verharding van de personeels- en bezoekersparking aangelegd in waterondoorlatend materiaal. De afwatering ervan gebeurt via een KWS-afscheider naar de ringgracht.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar onderschrijft de beoordeling door de Vlaamse Milieumaatschappij en Waterwegen & Zeekanaal N.V. en de conclusies die geformuleerd worden en maakt deze tot de zijne.

Mede gelet op de conclusies van het bij de aanvraag gevoegde project-MER en het advies van 9/03/2016 van de Polder Schelde Durme Oost kan besloten worden dat de aanvraag in overeenstemming is met de doelstellingen van het decreet integraal waterbeleid en dat de aanvraag geen schade aan het watersysteem veroorzaakt.

#### **MILIEUEFFECTRAPPORTAGE**

De aanvraag valt niet onder de projecten van bijlage I van het MER-besluit waarvoor een project-MER moet worden opgesteld of van bijlage II waarvoor een gemotiveerde ontheffing kan aangevraagd worden. De aanvraag valt wel onder de projecten, vermeld in bijlage III van voormeld besluit, meer bepaald in rubriek 10. Infrastructuurprojecten:

b) stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen (projecten die niet onder bijlage II vallen).

De mogelijke milieueffecten ingevolge het project dienen onderzocht door de aanvrager, minstens op basis van een project-m.e.r.-screeningsnota.



*Er werd voor de aanvraag een project-MER "Bouw en exploitatie van een nieuwe gevangenis in Dendermonde" opgemaakt, waarin ook de wegenis (noordelijke ontsluitingsweg) mee werd onderzocht (PRMER-2252-GK).*

*Door de dienst Mer werd het rapport goedgekeurd op 07/01/2016,*

*Het project-MER bevat volgens de dienst Mer voldoende informatie om het aspect milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming. Overeenkomstig artikel 4.1.7 van het DABM moet er bij de beslissing over de voorliggende vergunningsaanvraag rekening worden gehouden niet het goedgekeurde rapport en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht.*

*De conclusies van de dienst Mer en de beoordeling, zoals die is uitgewerkt in' het project-MER, worden integraal onderschreven. De bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek omtrent het project-MER werden geuit, zijn reeds eerder weerlegd, zodat, wat dat aspect betreft, kan worden verwezen naar hetgeen daaromtrent werd uiteengezet: Voor de afweging van de locatiealternatieven voor het project, wordt verwezen naar de besluitvorming die in het kader van het PRUP is doorlopen.*

*Met betrekking tot de te verwachten milieueffecten wordt in het project-MER een onderscheid gemaakt tussen milderende maatregelen en aanbevelingen.*

*Een 'milderende maatregel' is een maatregel om een aanzienlijk negatief effect te milderen; een 'aanbeveling' is een aanbeveling om een matig negatief effect te milderen, maar wordt niet noodzakelijk geacht. Het project is met andere woorden ook aanvaardbaar in termen van milieueffecten, wanneer de aanbevelingen niet zouden worden gevolgd.*

*Uit het project-MER blijkt dat geen (significante) effecten verwacht worden m.b.t.:*

*Mens-verkeer:*

*Algemeen kan gesteld worden dat, het project, rekening houdend met de nieuwe noordelijke ontsluitingsweg, geen significante impact heeft op 'de afwikkeling van het verkeer binnen het studiegebied. Door de aanleg van een aantal nieuwe trage verbindingen wordt de bereikbaarheid van het gebied voor langzaam verkeer verhoogd. Aangezien geen doorgaand verkeer mogelijk is, wordt geen effect verwacht inzake sluipverkeer. De voorziene parkings kunnen de parkeerbehoefte ruimschoots dekken.*

*Geluid:*

*Tijdens de bouwfase van het gevangenisproject kunnen de in te zetten machines voor een verhoging van het geluidsniveau zorgen. Afhankelijk van de plaats waar deze worden ingezet, kan dit lokaal en tijdelijk als een negatief effect beschouwd worden ter hoogte van de dichtstbijzijnde woningen.*

*Bij exploitatie van de gevangenis zullen er installaties aanwezig die als een continue geluidsbron beschouwd worden. Op basis van de immissiemetingen en overdrachtsberekeningen kan besloten worden dat het specifiek continu geluidsniveau van de geplande penitentiaire inrichting te Dendermonde voldoet aan de bepalingen conform VLAREM II. Er worden geen aanzienlijke negatieve effecten verwachten ten opzichte van de omgeving.*

*Lucht:*

*Tijdens de aanlegwerken is enige stofhinder mogelijk. Inzake verwarmingsemissies kan gesteld worden dat er een verwaarloosbaar tot beperkt negatief effect te verwachten is.*

*Bodem:*

*Het effect van het project op bodem is eerder beperkt. De constructie heeft een beperkt negatieve invloed wat profielontwikkeling en bodemverdichting betreft. De gevangenis heeft wel een aantal activiteiten en installaties met een mogelijk risico voor bodemverontreiniging. De regelgeving zal gerespecteerd worden en er worden de nodige*

maatregelen voorzien, maar calamiteiten zijn niet uit te sluiten. Inzake bodemerosie en stabiliteit. worden geen significante effecten verwacht. Uitgegraven gronden worden zoveel mogelijk op het terrein hergebruikt.

Grond- en oppervlaktewater:

Er is voldoende buffer- en infiltratiecapaciteit voorzien om te voldoen aan de gewestelijke hemelwaterverordening. Er worden groendaken voorzien en er wordt voorzien in het hergebruik van het hemelwater.

Er worden geen significant negatieve effecten verwacht met betrekking tot de infiltratie en afvoer van hemelwater en de afvoer van afvalwater. Gelet op de maatregelen die binnen het project worden voorzien, wordt er geen aanzienlijke wijziging van het watersysteem verwacht en evenmin in een significante wijziging van het risico op overstromingen.

Landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie:

Het plaatsen van een omvangrijk complex in een open gebied wordt negatief beoordeeld.

De groeninrichting rondom het projectgebied mildert dit effect evenwel.

Het verdwijnen van de huidige functies en het open landschap worden gemilderd door een landschappelijke inkleding van het gevangeniscomplex. De beeld- en belevingswaarde voor omwonenden en recreanten wordt gecompenseerd door de aanleg van nieuwe fiets- en wandelpaden. Er is geen bouwkundig of landschappelijk erfgoed in het projectgebied of zijn directe omgeving, met uitzondering van de Oude Denderloop die beschermd is als landschap en op ongeveer 400m ten noorden van de site gelegen is. De mogelijke aantasting van het archeologisch patrimonium wordt negatief beoordeeld. Dit effect wordt wel gemilderd doordat er reeds archeologische vooronderzoeken plaatsvonden.

Mens - ruimtelijke en sociale aspecten:

De huidige functies in het gebied zullen (deels) verdwijnen, en het open landschap zal plaats maken voor een groot, ondoorzichtig complex. De geplande groenbuffers verminderen evenwel dit negatief effect. De beeld- en belevingswaarde van het gebied zal wijzigen naar zowel omwonenden als recreanten. De verlichting die in het project voorzien wordt, kan voor visuele hinder zorgen. De groenafscherming die voorzien wordt kan dit effect gedeeltelijk inperken. Er worden nog aanbevelingen gedaan inzake landschappelijke inkleding en verlichting. De gevangenis kan een onveiligheidsgevoel oproepen bij de omwonenden, maar in het project zijn verschillende maatregelen opgenomen. De hinder tijdens de aanlegfase zal beperkt zijn vanwege de geringe bewoning nabij het projectgebied en het feit dat de werfroutes geen woongebied zullen doorkruisen.

De hoogspanningslijn vormt geen gezondheidsrisico voor bezoekers, personeel en gevangenen.

Fauna en flora:

De biotooppinname ten gevolge van de inplanting van de gevangenis zelf is vrij beperkt.

Er worden geen significante milieueffecten verwacht op het gebied ten oosten van de vijver inzake fauna en flora. Het project voorziet immers een groene inkleding van de site bestaande uit streekeigen en standplaatsgebonden groensoorten. Deze voorziene zones hebben de potentie voor natuurontwikkeling met een hogere variatie en vegetatiewaarde dan de huidige toestand.

De aanleg van zowel gevangenis als ontsluitingsweg veroorzaakt een significante verstoring voor fauna die voorkomt in het gebied ten• westen van beide projectelementen, tot aan de Oude Dender. Deze verstoring bestaat uit licht/geluid/beweging en kan gemilderd worden door vnl. de nachtelijke verlichting maximaal te beperken.

Met betrekking tot de te verwachten milieueffecten van de gevangenis wordt in het project-MER de volgende aanbeveling gegeven m.b.t. het aspect Mens-Mobiliteit:

- het projectgebied goed bereikbaar maken voor het openbaar vervoer.

Het gaat om een aanbeveling en geen milderende maatregel die erop gericht is om onaantvaardbare negatieve milieueffecten te milderen. De mobiliteitseffecten van project blijven binnen aanvaardbare perken, zodat er geen nood is aan bijkomende openbare

vervoersmaatregelen Niettemin blijkt uit het aanvraagdossier dat de aanvrager met de stad Dendermonde en De lijn onderzoekt of er eventueel een busverbinding kan worden voorzien tussen het gevangenissterrein en het station van Dendermonde. De realisatie van een dergelijke busverbinding in de toekomst kan enkel maar een gunstig effect hebben, maar is niet noodzakelijk. Er is daarom geen nood om de aanbeveling thans op te leggen als een vergunningsvoorwaarde, in de mate dit al mogelijk zou zijn.

Met betrekking tot de te verwachten milieueffecten in de aanlegfase van de gevangenis worden in het project-MER de volgende aanbevelingen gegeven m.b.t. het aspect lucht:

- algemeen toepassen van goed vakmanschap tijdens de aanlegwerkzaamheden;
- aanpassen snelheid (verlaagde snelheid) van het werfverkeer;
- optimalisatie werfzones: afscherming, bevochtiging, ...;
- frequente reiniging van wegen en werfwegen als bronmaatregel;
- gebruik wielwasinstallaties;
- natspuiten wegen en werfwegen bij droog en winderig weer;
- bij locatiekeuze van stockageplaatsen voor verstuijbare grondstoffen: rekening houden met Overheersende windrichting, eventuele nabijgelegen bewoning en aanwezigheid van (evt. bestaande) groenschermen;

De aanvrager heeft in de beschrijvende nota bij de aanvraag verklaard dat deze aanbevelingen zullen worden voorzien. Deze aanbevelingen kunnen enkel maar leiden tot een verdere beperking van de gedetecteerde negatieve milieueffecten van het project. De aanvrager wordt daarom verplicht om deze aanbevelingen na te leven.

Met betrekking tot de te verwachten milieueffecten bij de exploitatie van de gevangenis worden in het project-MER de volgende aanbevelingen gegeven m.b.t. het aspect grondwater en oppervlaktewater:

- bij de start van de werken wordt een bemalingsnota opgemaakt met een monitoringsvoorstel om de grondwaterstand ter hoogte van de huizen in de Brugstraat op te volgen;

In de beschrijvende nota heeft de aanvrager verklaard dat deze aanbeveling zal worden voorzien. Deze aanbeveling kan enkel maar leiden tot een verdere beperking van de gedetecteerde negatieve milieueffecten van het project. De aanvrager wordt daarom verplicht om deze aanbeveling na te leven.

Met betrekking tot de te verwachten milieueffecten bij de exploitatie van de gevangenis worden in het

project-MER de volgende aanbevelingen gegeven m.b.t. het aspect landschap, erfgoed en archeologie:

- Aspect landschapsstructuur:
  - o de oprichting van het gevangeniscomplex zal een aanzienlijke invloed hebben op de omgeving. Deze impact wordt echter gemilderd door de aangepaste groenstructuren én de reeds aanwezige antropogene invloeden (hoogspanningsmast, spoorlijn, ...).
  - o Aanbeveling: aanleg van groenstructuren en afscherming. Het aanvraagdossier houdt
  - o reeds rekening met deze aanbeveling.
- Aspect archeologie:
  - o Er wordt in een zeer landelijke zone over een aanzienlijke oppervlakte onverstoorde bodem vergraven en bebouwd of verhard. Er zijn wel reeds archeologische vooronderzoeken uitgevoerd.

- *Aanbeveling: archeologische opvolging van de werkzaamheden. In de beschrijvende nota heeft de aanvrager verklaard dat deze aanbeveling zal worden voorzien. Deze aanbeveling kan enkel maar leiden tot een verdere beperking van de gedetecteerde negatieve milieueffecten van het project. De aanvrager wordt daarom verplicht om deze aanbeveling na te leven.*
  - *Aspect perceptieve kenmerken/landschapsbeeld:*
    - *Visueel zal het gevangeniscomplex een grote verandering teweegbrengen. In de open ruimte op de rand van de Dendervallei wordt een negatieve beelddrager toegevoegd met gevolgen voor de landschapsbeleving. Mits een aanvaardbare architecturale kwaliteit kan de negatieve impact gemilderd worden.*
    - *Aanbeveling: een correcte uitvoering van de landschappelijke inkleding van de gevangenis. Het aanvraagdossier houdt reeds rekening met deze aanbeveling.*
  - *Aspect leefbaarheid en hinderaspecten:*
    - *In de exploitatiefase zal het gebouw het open zicht op het akkerland ontnemen. De permanente verlichting maakt het complex nog meer aanwezig in het landschap, al zullen ook hier de groenzones een milderende rol spelen. Het effect wordt als matig negatief beoordeeld. De gevangenis zal zich binnen het zicht van de woningen gelegen in Oud Klooster bevinden.*
    - *Aanbeveling:*  
*\*met betrekking tot de visuele impact wordt aanbevolen om de landschappelijke inkleding op een kwalitatieve manier te realiseren. Het aanvraagdossier houdt reeds rekening met deze aanbeveling.*
- \*met betrekking tot mogelijke lichthinder worden verschillende aanbevelingen gedaan, dewelke kunnen uitgewerkt worden in een globaal lichtplan:*
- *er kunnen armaturen gebruikt worden die geen licht naar boven uitstralen.*
  - *het parkeerterrein en de toegangsweg kunnen verlicht worden met een lager lichtpunt.*
  - *er kan een ander type lamp gebruikt worden, met een lagere lichtopbrengst.*
  - *er kan verkozen worden om de verlichting van de parking en toegangsweg in tijd te beperken, of te koppelen aan bewegingsmelders.*
  - *de muur aan de noordelijke zijde kan uitgevoerd worden in een donkere kleur, teneinde reflectie te minimaliseren.*

*In de beschrijvende nota vermeldt de aanvrager hierover het volgende:*

*"1. Er worden armaturen gebruikt die geen licht naar boven uitstralen en zo min mogelijk verblinden. Daar waar mogelijk worden de armaturen voorzien van "louvres" die beter de te verlichten gebieden kunnen instellen en daarmee strooilicht vermijden.*

*2. De buitenverlichting is opgedeeld in verschillende zones die manueel of automatisch gestuurd kunnen worden vanuit het gebouwbeheersysteem. Op deze manier kunnen bepaalde zones uitgeschakeld worden wanneer het veiligheidsniveau dit toelaat.*

*3. Het omgeven van het complex met opgaand geboomte dempt de lichtuitstraling naar de omgeving. '*

*4. Het parkeerterrein, de toegangsweg, het inkomplein en de rond de gevangenis muur gelegen wegen worden verlicht met een lager lichtpunthoogte (8 m in plaats van 12 m), passend bij de omgeving.*

*5. De half-groenblijvende inheemse beplantingsbuffers (h = 5 m), aan de noord-, zuid-, oost- en westzijde voorkomen dat er storende lichtvervuiling van op de gevangenis site en van in- en uitrijdend verkeer zou zijn voor het aanpalende natuurlandschap.*

*6. Door het toepassen van asfalt in zowel de hoven van de gevangenis (transporthoven en de "wandelingen") zal de reflectie van licht behoorlijk gereduceerd worden.*

*Bijzondere aandacht zal ook worden besteed aan de habitat van de watervleermuis (Myotis daubentonii), die aan de Oude Denderloop zijn zomerbiotoop heeft. Er zal op worden toegekeken dat geen strooilicht hun jachtgebied zal verstoren."*

*Wat de vierde en vijfde aanbeveling betreft, verklaart de aanvrager als volgt:*

- *Toepassing van bewegingsmelders is door gebruik van gasontladingslampen niet mogelijk;*
- *Door nieuwe noordelijke groenbuffer niet noodzakelijk;  
Tevens toepassing • van asfalt op de wegen, transporthoven en buitenhoven (wandelingen) waardoor minder reflectie-minimalisatie.*

*De aanvraag houdt reeds rekening met de eerste, tweede en derde aanbeveling.*

*De vierde aanbeveling is door het gebruik van gasontladingslampen niet mogelijk. Aangezien het om een aanbeveling, en geen milderende maatregel die erop gericht is om onaanvaardbare negatieve milieueffecten te milderen, gaat, is er geen nood om de toepassing van bewegingsmelders bijkomend op te leggen. De effecten van het project op het aspect leefbaarheid en hinderaspecten blijven binnen aanvaardbare perken, zodat er geen nood is om deze aanbeveling als vergunningsvoorwaarde op te leggen.*

*De aanvraag voorziet in een noordelijke groenbuffer. Hierdoor wordt de muur aan de noordelijke zijde reeds gebufferd, zodat er geen nood is om deze aanbeveling op te leggen.*

*Met betrekking tot de te verwachten milieueffecten bij de exploitatie van de gevangenis wordt in het project-MER de volgende aanbeveling gegeven m.b.t. het aspect fauna en flora:*

- *Ter hoogte van de talud van de ontsluitingsweg naar de Oude Dender (zuidelijk gedeelte) dient aanplant gerealiseerd te worden tot tegen de randen van de wegenis. Zo kan er opnieuw kroonsluiting gerealiseerd worden en is er voor vleermuizen een gesloten verbinding aanwezig (hop-over).*

*Het aanvraagdossier houdt reeds rekening met deze aanbeveling.*

#### *Eindconclusie:*

*Er kan gesteld worden dat de milieueffecten van de bouw en exploitatie van de gevangenis voor de meeste disciplines, mits het respecteren van de Wetgeving. ter zake (Vlarem II, Vlarebo, Vlarema, verordeningen inzake waterafvoer, ...), en het uitvoeren van de reeds in het project opgenomen voorzieningen ter beperking van hinder (groenscherm, buffering, infiltratie, geluids- en lichthinder, ...) beperkt kunnen• blijven.*

*Uit het bovenstaande wordt geconcludeerd dat de milieueffecten van de bouw en exploitatie van de gevangenis beperkt zijn. Het project voorziet tevens voldoende maatregelen om de mogelijke beperkte milieueffecten te milderen.*

#### **NATUURTOETS**

*Overeenkomstig artikel 16 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu draagt de bevoegde overheid, ingeval van een vergunningsplichtige .activiteit, er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, .te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen.*

*De effecten op de aanwezige fauna en flora zijn eerder reeds aan bod gekomen (bij de weerlegging van de bezwaren en de in de rubriek 'Milieueffectrapportage').*

*Er kan op basis van die bespreking worden besloten dat de aanvraag geen vermijdbare schade aan de natuur veroorzaakt.*

Ter zake werd een voorwaardelijk gunstig advies uitgebracht door het Agentschap voor Natuur en Bos.

...

### **BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

#### **De bestaande toestand**

Het voorwerp van de aanvraag kadert in de plannen voor de bouw van een nieuwe gevangenis. Gelet op deze samenhang van beide dossiers, wordt de bestaande toestand in de ruimere omgeving weergegeven.

#### **Ruimtelijke ligging**

Het projectgebied is gelegen op het grondgebied van Dendermonde, ten westen van de stadskern. Het projectgebied, met inbegrip van de site waarop de gevangenis gepland is, is grofweg begrensd door de Boonwijk in het oosten, de Dender in het westen, de spoorlijn Dendermonde - Gent in het zuiden en de gemeenteweg. Oud Klooster in het noorden. Het projectgebied heeft een oppervlakte van ca. 11 ha en is momenteel in landbouwgebruik.

De aanvraag betreft de oprichting van een nieuwbouwgevangenis voor 444 gedetineerden. Het zuidelijk deel van het projectgebied, bestemd voor de gevangenis, is grotendeels in gebruik voor landbouwactiviteiten. Verspreid over het terrein komen bosjes of bomenrijen voor. In het zuidwesten van het projectgebied treft men een hoogspanningslijn aan die loopt in noord-zuidelijke richting. Langsheen de oevers van de Dender kan gewandeld en gefietst worden. Hoewel vanuit het projectgebied in elke richting antropogene structuren te zien zijn (kerk en huizen in het noorden, woonwijk en flatgebouw in het, oosten, spoorweg en hoogspanningsstation in het zuiden en industrieterrein en hoogspanningslijnen in het westen), heeft het gebied een relatief hoge beeldwaarde, als open natuur- en landbouwgebied. In het projectgebied zijn geen woningen aanwezig. Ten oosten en ten zuiden bevinden zich wel woningen. Verder bevinden zich geen kwetsbare locaties in de directe omgeving van de gevangenis. De aanwezigheid van de spoorlijn net ten zuiden van het projectgebied zorgt wel voor een verhoogde geluidsdruk in nagenoeg het volledige projectgebied. Inzake veiligheid en gezondheid moet rekening gehouden worden met de hoogspanningslijn die het gebied doorkruist.

Ten noorden van het gevangeniscomplex komt de noordelijke ontsluitingsweg. Deze weg beoogt de gevangenis site te verbinden met de N406 in het noorden en heeft een lengte van ca. 1,1 km. De weg start aan de site van de geplande gevangenis, ten oosten van de ontginningsvijvers, kruist de Oude Dender via een brug en loopt vervolgens parallel met de Dender (ten oosten van de Dender) tot de aansluiting met de N406. Deze ontsluitingsweg is reeds deels aangelegd op grond van de stedenbouwkundige vergunning die op 20 april 2011 was verleend, maar door de Raad voor Vergunningsbetwistingen geschorst bij arrest van 26 maart 2012. De werken aan de ontsluitingsweg zijn onmiddellijk na de schorsing van de stedenbouwkundige vergunning stilgelegd.

#### **Bodem**

...

#### **Water (grondwater en oppervlaktewater)**

...

#### **Fauna en flora**

Het projectgebied ter hoogte van de geplande gevangenis bevat hoofdzakelijk biologisch minder waardevolle percelen. In het zuidwesten van het projectgebied bevinden zich twee

biologische waardevolle percelen. Het betreft gemengde loofhoutopslag (gml) in complex met een verruigde zone t.h.v. een voormalige hoogstamboomhaard (kj). Daarnaast is er een populierenaanplant op vochtige grond met ruderaal ondergroei van grote brandnetel en vlier (lhb). Ook de omgeving van het projectgebied wordt hoofdzakelijk gekenmerkt door biologisch minder waardevol akkerland. De zone ten westen van het projectgebied, tot aan de Dender, vormt hierop een uitzondering. Dit gebied wordt gekarteerd als biologisch waardevol tot zeer waardevol. Volgende ecotopen komen voor: eutrofe plassen (ae), vochtig wilgenstruweel op voedselrijke bodem (sf), dijk (kd), verruigd grasland (hr), populierenaanplant op vochtige bodem met ruderaal ondergroei (lhi) en natte ruigte met moerasspirea (hf-). Het voorwerp van de aanvraag doorsnijdt een aantal biologisch waardevolle zones volgens de Biologische waarderingskaart. De ontsluitingsweg, die reeds deels gerealiseerd is, neemt een belangrijk gedeelte biologisch waardevol gebied in en heeft er tevens voor gezorgd dat er een versnipperend effect opgetreden is ter hoogte van het gedeelte net ten zuiden van de Oude Dender. Ten dele zijn bepaalde zones actueel terug met pioniersvegetatie begroeid, gezien de werkzaamheden stilliggen en de weg nog niet voltooid is ter hoogte van de Oude Dender. Beide zones zijn niet gekarteerd als faunistisch belangrijk gebied op de biologische waarderingskaart, maar de zone ten westen, van het projectgebied heeft naar fauna toe wel een zekere waarde. De omgeving van de site, en dan in het bijzonder de zone van de Oude Dender, zijn van belang voor de aanwezigheid van vleermuizen.

Er is geen habitatrictlijngebied (SBZ-H) noch vogelrichtlijngebied (SBZ-V) aanwezig in de omgeving van het voorgenomen project. Het meest nabijgelegen gebied ligt op ca. 2 km ten noorden en is het vogelrichtlijngebied 'Durme en middenloop van de Schelde'. Het dichtstbijzijnde habitatrictlijngebied bevindt zich ca. 2,5 km ten noorden, zijnde het 'Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent'. Het voorgenomen plan maakt geen deel uit van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Het dichtstbijzijnde VEN-gebied is gelegen op een afstand van ongeveer 1,5 km ten noorden van het projectgebied ('Vallei van de Boven Zeeschelde van Kalkense meersen tot Sint-Onolfspolder').

#### Landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie

De spoorlijn Brussel-Dendermonde, de hoogspanningslijn die het gebied doorkruist, de (Oude) Dender en het relatief vlakke landbouwlandschap bepalen de landschappelijke structuur.

De situering **op macroniveau** gebeurt op basis van de indeling van Vlaanderen in traditionele landschappen (Antrop, 2002). Het projectgebied is grotendeels opgenomen in het traditioneel landschap "Klein-Brabant — Vaartland en Buggenhout". Het uiterste zuidwesten van het projectgebied behoort tot het traditioneel landschap "Dendervallei".

De situering **op mesoniveau** omvat een beschrijving van de landschappelijke kenmerken en structuren van het studiegebied en de nabije omgeving:

- **Reliëf:** Het studiegebied is een relatief vlak gebied. In de omgeving van het studiegebied is er wel (micro)reliëf op te merken.
- **Waterlopen:** ter hoogte van de noordelijke grens van het projectgebied bevindt zich de Zwyvickwaterloop. Verder zijn er geen waterlopen in het projectgebied. Ten westen van de projectgebied bevinden zich plassen/vijvers en de Dender.
- **Wegen en spoorwegen:** In het zuiden van het projectgebied bevindt zich de spoorlijn Brussel - Dendermonde. In het zuiden en het noorden bevinden zich ook twee doodlopende wegen. Het studiegebied wordt verder doorkruist door verschillende buurtwegen (buurtwegen met nummers 25, 192, 193, 194 en 195). Deze buurtwegen werden thans verlegd/afgeschaft middels de procedure zoals neergelegd in de buurtwegenwet..
- **Landgebruik:** Het projectgebied is momenteel in gebruik door landbouwers. Hier en der bevinden zich kleine bosjes.

Op basis van de fysisch-systeemkaart is het projectgebied gelegen in de 'Oostelijke Vlaamse Laagvlakte' op gronden van weinig verheven ruggen en stuifduinen. Het projectgebied situeert zich op een zwakke rug bij de overgang naar de zuidelijke interfluvia. De **microschaal** beslaat het projectgebied zelf ca. 11 ha. Het projectgebied is momenteel in landbouwgebruik en wordt doorkruist door buurtwegen, een ruiterpad en verschillende wandel- en fietspaden. Doorheen het zuidwesten loopt een hoogspanningslijn, waarvan zich één mast in het projectgebied bevindt. Verspreid over het projectgebied komen twee bosjes voor, het ene in het zuidwesten en het andere eerder centraal binnen de contour van het projectgebied. Deze buurtwegen werden recent echter afgeschaft/weerlegd.

In de gevangeniszone komen geen bouwkundig erfgoedrelicten voor. In de omgeving (200 m) komen wel aanduidingen voor.

Ten zuidoosten van het projectgebied wordt een boerenarbeiderswoning (n° 48717) en boerenarbeidershuis (n° 48847) aangeduid als bouwkundig erfgoed. Langs het projectgebied van de noordelijke ontsluitingsweg bevindt zich op minstens 300m afstand verwijderd nog enkele bouwkundig erfgoedrelicten (zowel in westelijke als oostelijke richting).

In de landschapsatlas vindt men onder meer 'ankerplaatsen' terug. Dat zijn vanuit een erfgoedperspectief de meest waardevolle landschappelijke ensembles. Ter hoogte van het projectgebied komen geen ankerplaatsen uit de oorspronkelijke landschapsatlas, noch voorlopig of definitief aangeduide ankerplaatsen, noch vastgestelde ankerplaatsen overeenkomstig het nieuwe onroerend erfgoed \*decreet of erfgoedlandschappen voor.

De relictzone "Dendervallei" bevindt zich net ten zuidwesten van het projectgebied.

Ter hoogte van het projectgebied komen echter geen inventarisitems van houtige beplantingen met erfgoedwaarde voor.

Ter hoogte van het projectgebied komen geen inventarisitems van historische tuinen en parken voor. Zowel in het projectgebied als in de directe omgeving van het projectgebied bevinden zich verschillende gekende archeologische sites in de CAI.

All Archeo voerde in 2011 een archeologisch vooronderzoek uit in het projectgebied. Hierbij zijn verschillende sporen aangetroffen van menselijke activiteit zoals greppels, kuilen, paaisporen en enkele verstoringen. De vondsten dateren uit de steentijd, metaaltijd, Romeinse tijd, middeleeuwen tot en met de nieuwste tijd. Er werden geen sporen aangetroffen uit de steen- en metaaltijd en zeer beperkt uit de Romeinse tijd. De sporen uit de middeleeuwen en nieuwe/nieuwste tijd betreffen greppelstructuren aansluitend op de huidige perceelsgrenzen en kuilen, mogelijk in het licht van een zavelwinning die heeft plaatsgevonden.

Ruben Willaert bvba voerde archeologisch vooronderzoek uit ter hoogte van de noordelijke uitsluitingsweg. Bij de opgravingen zijn resten van een grafveld gevonden en aanwijzingen voor een cultusplaats uit de IJzertijd. Potentieel is sprake van een tweeledig monument. Direct noordelijk van het monument lijkt een funeraire ruimte vertegenwoordigd met 4 herkende brandrestengraven uit de IJzertijd. Er is vastgesteld dat het gebied tijdens de Romeinse periode ook primair als funeraire ruimte blijft fungeren. Bij de opgravingen zijn uit deze periode 7 brandrestengraven geïdentificeerd. Er werden geen omvangrijke resten van Merovingische bewoning aangetroffen. Een gedeeltelijk uitgebroken waterput met houten beschoeiing vormt de enige vroegmiddeleeuwse structuur. Uit het natuurwetenschappelijk onderzoek van de waterput (pollen en botanische macroresten) identificeert de lokale teelt als rogge in een hoofdzakelijk open cultuurlandschap langs de oude loop van de Dender.

Ca. 380 m ten noorden van de geplande gevangenis bevindt zich het — om reden van de historische waarde — beschermd landschap 'Oude Denderloop' (MB 11 oktober 1985). Het projectgebied van de noordelijke ontsluitingsweg doorkruist ter hoogte van de Oude Dender



dit beschermd landschap. Verderop (minstens 300 m verwijderd in westelijke richting over de Dender) bevindt zich eveneens een beschermd monument en een beschermd dorpsgezicht.

**Beoordeling, voor zover noodzakelijk en relevant, aan de aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpáct, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.**

Het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft, wordt voor het overgrote deel geordend door het PRUP "Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde III". Zoals hiervoor vermeld (in de rubriek 'Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften') is 1 onderdeel van de aanvraag gesitueerd buiten het provinciaal RUP; het betreft een uitwateringsconstructie, die gesitueerd is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Er wordt aangetoond dat de voorwaarden om toepassing te kunnen maken van artikel 4.4.7, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vervuld zijn voor deze uitwateringsconstructie.

De artikelen 1, 3 en 7 van het PRUP bevatten gedetailleerde voorschriften inzake de bestemming en de inrichting van het gebied. Deze voorschriften van het PRUP worden aldus geacht de criteria van de goede ruimtelijke ordening weer te geven. Aangezien de aanvraag, op de hiervoor beschreven uitwateringsconstructie t.h.v. de noordwestelijke hoek van de ringgracht na en mits wijziging van de voorziene verharding van de bezoekers- en personeelsparkeerplaats, verenigbaar is met deze bepalingen van het PRUP, wordt dit gedeelte van de aanvraag geacht in overeenstemming te zijn met de goede ruimtelijke ordening.

Onverminderd deze vaststelling, wordt de aanvraag voor zoveel als nodig nog aan de relevante beoordelingselementen getoetst.

Er kan worden verwezen naar de weerlegging van de bezwaren voor wat betreft de meeste van de relevante beoordelingselementen (o.a. functionele inpasbaarheid, de schaal, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten, hinderaspecten, gebruiksgenot).

In aanvulling op die motivering, wordt het volgende opgemerkt.

Het gevangeniscomplex omvat volgende bebouwing:

- centraal cellulair gedeelte in X-vorm,
- noordelijk een dienstgebouw met transporthof voor personen, zuidelijk een logistiek gebouw met transporthof,
- een inkomgebouw in de noordwestelijke hoek, ter hoogte van de toegangsweg.

De bebouwing wordt omringd door een ringgracht. Binnen deze zone wordt nog interne wegenis, 4 tuinen, 2 gesloten wandelingen en andere open ruimtes voorzien.

Ten westen van het complex worden een parking en fietsenstallingen voor bezoekers en een voor personeel aangelegd, omringd door hagen. Daarnaast worden nog toegangswegen, trage wegen.

Aan de noordelijke en oostelijke grens wordt een weg aangelegd die toegankelijk is voor wandelaars, fietsers en landbouwvoertuigen.

*De niet bebouwde of verharde delen worden aangelegd met groen ((bloemrijk) gras- of hooiland, inheemse bomen (vrijstaand, in lijn- of bosverband)).*

*Aan de noordelijke grens wordt aangesloten op de ontsluitingsweg, vergund op 21/10/2016.*

*Aan de zuidelijke grens wordt het terrein ontsloten door 4 wegen:*

- een wandel- en fietspad dat langs de westelijke grens-loopt,*
- een wandel- en fietspad dat tussen de parkings en de westelijke ringgracht loopt,*
- een wandel- en fietspad dat ook voor landbouwvoertuigen geschikt is, langs de oostelijke grens;*
- een brandweerweg die aansluit op de interne wegenis van de gevangenis en enkel toegankelijk is in geval van calamiteiten.*

*De hoogte van de gebouwen bedraagt maximaal 16,5m en bedraagt dus minder dan de volgens het PRUP maximale bouwhoogte van 20m. Bij alle bebouwing wordt de 45°-regel gerespecteerd.*

*Door de bouw van de gevangenis site wijzigt de omgeving en het landschap. Het gebouwencomplex verbreekt immers de relatie tussen de kouter en de Dendervallei. De aanvraag houdt rekening met de typologie en de karakteristieken van de omgeving door te voorzien in de hierna volgende maatregelen.*

*De gevangenis site grenst aan de noordzijde aan een open landelijk gebied dat deels gekenmerkt wordt door een bosje, de groenzone langs de ontginningsvijver, de hoogspanningsleiding en enkele lokale wegen. De projectzone wordt langs deze zijde gebufferd met een groenscherm dat bladhoudende en -verliezende schermbeplanting en hoogstammige bomen bevat.*

*Aan de oostzijde grenst de zone aan een open landelijk gebied met in de zuidelijke zijde een woonzone die gericht is op de Meersstraat en de weg langs de spoorlijn. De woningen zijn voorzien van (veelal) diepe tuinen met vrij veel opgaand groen. Langs deze zijde wordt het project gebufferd met 10m brede plantzone waarin hoogstammige streekeigen soorten en bladhoudend en -verliezend bosplantsoen wordt voorzien. De kortste afstand van de dichtstbijzijnde woning en het gevangenisgebouw bedraagt ongeveer 150m.*

*Aan de zuidzijde wordt het complex door een lokale weg en de spoorweg gescheiden van een kleine groep woningen, gelegen langs de Brugstraat. Voor het grootste deel bestaat de zuidelijk gelegen zone uit een vrij open landelijk gebied dat gekenmerkt wordt door gefragmenteerde bebouwing, de Steenbeek en hoogspanningsleidingen met bijhorend onderstation. Langs deze zijde wordt de gevangenis site gebufferd met hoogstammige bomen en bladhoudend en -verliezend bosplantsoen.*

*Aan de westzijde grenst de site aan de ontginningsvijver met achterliggend natuurgebied. Het betreft een onbebouwd bosrijk landschap dat gekenmerkt wordt door een hoogspanningsleiding, de ontginningsvijver en de Dender. Langs deze zijde wordt de site gebufferd door hoogstambomen en een 5m breed bladhoudend en -verliezend bosplantsoen vanaf de noordgrens tot de bezoekersparking. Verder bestaat de buffer tot aan de zuidgrens uit knotbomen en een 5m breed bladhoudend en -verliezend bosplantsoen.*

*Er kan dus gesteld worden dat de site voldoende gebufferd is ten opzichte van de omgeving.*

*De recreatieve waarde van het gebied vermindert enerzijds doordat een aantal buurtwegen (gedeeltelijk) worden afgeschaft. Er wordt echter een uitbreiding van de fiets- en wandelpaden voorzien, hetgeen zorgt voor een verbeterde doorwaadbaarheid van het gebied; ook de interactie tussen de passanten en het complex vergroot. Overigens wordt de gevangenis site actueel als landbouwgebied gebruikt, zodat de recreatieve waarde van de site op heden beperkt is.*

*De mobiliteitsimpact van de gevangenis is aanvaardbaar. Het bijkomend verkeer dat de gevangenis genereert, overschrijdt de draagkracht van de omliggende wegen, inclusief de Gentssesteenweg, niet. Tijdens de ochtendspits worden er 32 bijkomende verplaatsingen verwacht. Tijdens de avondspits worden er 75 bijkomende verplaatsingen verwacht. Dit leidt niet tot het overschrijden van de drempelwaarde van 80% van de verzadigingsgraad van de Gentssesteenweg. De rijwegen rond de Ooiebrug hebben thans een verzadigingsgraad tussen 2% en 11%. Door het bijkomend verkeer zal dit stijgen tot maximaal 23,5%, zodat geen verkeersproblemen verwacht worden. Het bijkomend verkeer zal dan ook niet leiden tot een 'verkeersinfarct', omdat de impact op de filevorming zeer beperkt zal zijn. Het bijkomend verkeer van en naar de gevangenis vindt Ook buiten de spitsuren plaats. Overigens wordt opgemerkt dat het verkeer van en naar de gevangenis bestemmingsverkeer en geen doorgaand verkeer is.*

*Het bijkomend verkeer brengt evenmin de luchtkwaliteit in het gedrang. Uit het project-MER blijkt dat, zelfs in een worst case scenario, zowel tijdens de aanlegfase als tijdens de exploitatiefase, het bijkomend verkeer een verwaarloosbaar effect teweeg brengt, zowel voor de parameters NO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub> als PM<sub>2,5</sub>.*

*Er wordt in voldoende parking voor personeel en bezoekers voorzien, die op hun beurt kunnen worden uitgebreid, zodat eventuele parkeerproblemen zich niet zullen voordoen. Tevens wordt in voldoende fietsenstallingen voorzien.*

*De aanvraag brengt de verkeersveiligheid evenmin in het gedrang (de impact op de verkeersleefbaarheid werd in het project-MER als beperkt positief ingeschat). De wegen rond de Ooiebrug zullen worden aangepast, zodat alle verkeersbewegingen zo vlot mogelijk kunnen verlopen en de veiligheid van alle weggebruikers behouden blijft. De mobiliteitseffecten van de gevangenis, en bijgevolg de verkeershinder ten gevolge van dit project, zijn dan ook aanvaardbaar.*

*Het bijkomend verkeer zorgt weliswaar voor een verhoging van het geluidsniveau, doch, zoals uit het project-MER blijkt, worden er geen wijzigingen in overschrijdingen van de gedifferentieerde referentiewaarden verwacht. Het bestaande geluidsniveau is overigens reeds hoog als gevolg van het bestaande verkeer. Bovendien hebben de bijkomende vervoersbewegingen (in de ochtendspits en in de avondspits) door de gevangenis geen significant effect.*

*De aanvraag bevat de nodige veiligheidsmaatregelen om ontsnappingen te voorkomen. Bovendien wijst het project-MER er op dat het veiligheidsgevoel groter is bij nieuwe gevangenissen dan bij oude gevangenissen. Een verklaring hiervoor is dat wordt aangenomen dat nieuwe gevangeniscomplexen beschikken over moderne technieken en structuren die het ontsnappen bemoeilijken. Er wordt ook verwezen naar een enquête over het onveiligheidsgevoel bij omwonenden van de gevangenis van Gent. Daaruit bleek dat de meeste omwonenden zich veilig voelen rond de gevangenis.*

*Er is op de site voorts een hoogspanningspyloon aanwezig. Bepaalde literatuur stelt dat dergelijke installatie gezondheidsproblemen kan veroorzaken. Deze stelling is nog niet definitief in de wetenschappelijke literatuur beantwoord. In elk geval is de hoogspanningspyloon op een voldoende afstand van het complex verwijderd, waardoor eventuele gezondheidsproblemen niet te verwachten zijn.*

*De verlichting van de gevangenis kan voor bepaalde lichthinder zorgen, naar de omwonenden als naar bepaalde fauna toe. De aanvraag voorziet in afdoende maatregelen om de lichthinder te beperken. Er worden onder meer armaturen gebruikt die geen licht naar boven uitstralen en zo min mogelijk verblinden. De parking, de toegangsweg, het inkomplein en wegen rondom de gevangensmuur worden voorts verlicht met een lagere*

*lichtpunthoogte (8m in plaats van 12m). Ten slotte zal de groenbuffer storende lichtvervuiling voorkomen.*

*Door het complex wordt een deel van de bodem uitgegraven en verhard. Het bodemprofiel bestaat uit een zand- en zandleembodem. Dergelijk bodemprofiel is matig gevoelig voor profielvernietiging. Het betreft, zoals het project-MER opmerkt, een veel voorkomend bodemprofiel en er worden geen gevoelige of zeer gevoelige profielen vergraven. Er kan bijgevolg worden gesteld dat de vergraving en verharding aanvaardbaar is.*

*De bouw van het complex heeft evenmin significante effecten inzake bodemerosie, zettingen en bodemverontreiniging. Algemeen kan aldus worden gesteld dat het gevangeniscomplex geen significant negatieve effecten op de bodem heeft.*

*Betreffende de personeels- en bezoekersparkings wordt gesteld dat het PRUP oplegt dat deze worden aangelegd in niet waterdoorlatende materialen en dat, tenzij het wordt gezuiverd, het hemelwater dient te worden opgevangen.*

*De aanvrager heeft de plannen betreffende deze parkings aangepast waarbij de parkeerplaatsen worden aangelegd in niet waterdoorlatende verharding die afwatert via een KWS-afscheider met coalescentiefilter naar de westelijke ringgracht.*

*De aanpassing van de plannen (nummers 4.b-0-001, 4.b-0-002 en 4.c-0-001; d.d. 02/110/2016) is beperkt en voldoet aan de bepalingen van art. 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO '(zie de eerder weergegeven motivering).*

*Ter verduidelijking werden volgende plannen toegevoegd aan het dossier: TOTAAL Verharding/Gebouwen, Presentatieplan - Parking bezoekers/personeel, Rioleringsplan - Parking bezoekers/personeel, Detail doorsnede.*

*Tevens is een gewijzigd hemelwaterformulier met bijhorende berekeningsnota aan het dossier toegevoegd.*

*De gewijzigde en verduidelijkende plannen worden samen met het gewijzigd hemelwaterformulier met bijhorende berekeningsnota aan de beslissing gehecht.*

*In toepassing van artikel 4.3.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een stedenbouwkundige vergunning voor handelingen, vermeld in artikel 4.2.1, 1°, 6°, 7° en 8°, 'niet worden verleend wanneer niet is voldaan aan de bij of krachtens de wet of het decreet gestelde regelen betreffende toegang van personen met een functiebeperking tot openbare wegen en tot voor het publiek toegankelijke onroerende goederen. Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid, die sinds 1 maart 2010 in werking is getreden, is' op de aanvraag van toepassing. Het ontwerp voldoet, gelet op de plaatselijke omstandigheden, niet volledig aan de stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid.*

*Ter zake worden afwijkingen gevraagd in toepassing van art. 33 van de verordening:*

*"De vergunningverlenende overheid kan, op gemotiveerd verzoek van de aanvrager, afwijkingen toestaan op de verplichtingen van dit besluit als de plaatselijke omstandigheden of specifieke eisen van technische aard een andere bouwwijze vereisen of als bijzondere nieuwe technieken een evenwaardige toegankelijkheid garanderen. Ze kan hierbij het advies inwinnen van een door de Vlaamse Regering erkende instantie over de toegankelijkheid van de handelingen."*

*Het betreft gebouw B (sportcomplex), gebouw C (de cellen en de erediensruimte) en gebouw D (logistiek gebouw). Ter zake werd een gunstig advies geformuleerd door het Agentschap Toegankelijk Vlaanderen. De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar onderschrijft dit advies en maakt zich de motivatie en conclusie eigen; de gevraagde afwijkingen op de verordening worden toegestaan.*

*De aandachtspunten die verder in het advies worden, geformuleerd, worden in deze beslissing ter kennis gebracht van de aanvrager.*

*Naar aanleiding van het openbaar onderzoek werden 3 bezwaarschriften ingediend; zoals uit de bespreking hiervoor blijkt, zijn de bezwaren ontvankelijk, doch ongegrond.*

*De ingewonnen adviezen zijn (voorwaardelijk) gunstig.*

*Vermits de vergunningsaanvraag wegens werken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, werd de aanvraag in toepassing van art. 4.2.25 VCRO voorgelegd aan de gemeenteraad, die ter zake op 18/05/2016 een voorwaardelijk gunstige beslissing (zie bijlage) nam over de zaak van de wegen.*

*De werken zijn, mits wijziging van de voorziene verharding van de bezoekers- en personeelsparkeerplaats, in overeenstemming met de bepalingen van voormeld PRUP; voor het gedeelte van de aanvraag dat strijdt met de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan — met name de noodoverloop ter hoogte van de noordelijke ringgracht — kan toepassing gemaakt worden van art. 4.4.7, §2 VCRO. Het project is ruimtelijk inpasbaar in de omgeving.*

*Ter zake wordt bovendien gewezen op het maatschappelijke belang van de aanvraag. De minister van Justitie heeft een masterplan met betrekking tot de gevangenisinfrastructuur voor de periode 2008-2012-2016 opgesteld, waaruit de acute nood aan nieuwe gevangenen blijkt. Een nieuwe gevangenis te Dendermonde wordt reeds sedert lange tijd vooropgesteld. In het project-MER wordt aangegeven dat de renovatie van de bestaande gevangenis te Dendermonde, omwille van diverse redenen (sterk verouderd, beschermd als onroerend erfgoed,...) geen redelijk alternatief is. Deze noodzaak is sinds het indienen van de vorige aanvraag in 2011 niet verdwenen, integendeel.*

*De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is van oordeel dat het belang van de gemeenschap, die baat heeft bij een nieuwe, moderne gevangenis te Dendermonde, opweegt ten opzichte van de beperkt negatieve, maar aanvaardbare effecten die het project op mens en milieu heeft.*

*Gelet op het voorgaande en alle belangen in acht genomen; acht de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de aanvraag vergunbaar.*

#### **ALGEMENE CONCLUSIE**

*Tegen de aanvraag zijn er geen stedenbouwkundige bezwaren; de aanvraag komt met toepassing van art. 4.4.7, §2 VCRO en art. 33 van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid voor vergunning in aanmerking, mits naleving van de hierna geformuleerde voorwaarden.*

#### **BIJGEVOLG WORDT OP 09/11/2016 HET VOLGENDE BESLIST:**

*De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar geeft de vergunning af aan de aanvrager, die ertoe verplicht is*

*1° het college van burgemeester en schepenen en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar per beveiligde zending op de hoogte te brengen van het begin van de werkzaamheden of handelingen waarvoor vergunning is verleend, ten minste acht dagen voor de aanvatting van die werkzaamheden of handelingen;*

*2° de Volgende voorwaarden na te leven:*

- *De buffer wordt aangeplant tijdens het plantseizoen volgend op het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van de gevangenis, en wordt verder zo beheerd dat hij zijn functies ten volle kan waarmaken.*
- *De voorwaarden opgenomen in het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos, Buitendienst Oost-Vlaanderen.*
- *De zone voor nog aan te leggen parkeerplaatsen, zowel op de bezoekersparking als op de personeelsparking, mag niet verhard worden. Tot op het ogenblik dat beslist wordt dat bijkomende parkeerplaatsen mogen gerealiseerd worden, dient deze reservezone als groenzone ingericht te worden (bloemrijk hooiland; type Gil, zoals aangegeven op plan 4.b-0-001).*
- *De bezoekers- en personeelsparking worden aangelegd in waterondoorlatend materiaal en wateren via een KWS-afscheider met coalescentiefilter af naar, de ringgracht (zoals aangeduid op de bij de vergunning gevoegde plannen met nummers 4.b-0-001, 4.b-0-002 en 4.c-0-001 d.d. 02/11/2016).*
- *De voorwaarden gesteld, in het advies van het college van burgemeester en schepenen van Dendermonde.*
- *Toepassen van de volgende aanbevelingen uit het project-MER:*
  - *algemeen toepassen van de principes van goed vakmanschap tijdens de aanlegwerkzaamheden;*
  - *aanpassen snelheid (verlaagde snelheid) van het werfverkeer;*
  - *optimalisatie werfzones: afscherming, bevochtiging, ...*
  - *frequente reiniging van wegen en werfwegen als bronmaatregel;*
  - *gebruik wielwasinstallaties;*
  - *natspuiten wegen en werfwegen bij droog en winderig weer;*
  - *bij locatiekeuze van stockageplaatsen voor verstuijbare grondstoffen: rekening houden met overheersende windrichting, eventuele nabijgelegen bewoning en aanwezigheid van (evt. bestaande) groenschermen;*
  - *bij de start van de werken wordt een bemalingsnota opgemaakt met een monitoringsvoorstel om de grondwaterstand ter hoogte van de huizen in de Brugstraat op te volgen;*
  - *archeologische opvolging van de werkzaamheden.*

...”

Dit is de bestreden beslissing.

Ook de vzw Regionale Actiegroep Leefmilieu Dender en Schelde vordert met een aangetekende brief van 23 december 2016 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1617/RvVb/0304/SA.

#### IV. VOORAFGAANDELIJK: VERZOEK TOT BEHANDELING DOOR EEN KAMER MET DRIE RECHTERS

1.

In haar verzoek tot tussenkomst vraagt de vierde tussenkomende partij de Raad om deze zaak, zowel wat de vordering tot nietigverklaring, als het verzoek tot schorsing betreft, overeenkomstig artikel 10 van het DBRC-decreet te verwijzen naar een kamer met drie rechters. De opgeworpen juridische vraagstukken en de complexiteit van de aangevoerde middelen kunnen volgens haar een implicatie hebben op de eenheid van de rechtspraak en rechtsvorming binnen de Raad.

2.

In haar verzoek tot tussenkomst sluit de vijfde tussenkomende partij zich als enige overige partij aan bij het verzoek tot verwijzing naar een kamer met drie rechters.

##### *Beoordeling door de Raad*

Artikel 10 DBRC-decreet luidt als volgt:

*“De voorzitter van een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), wordt aangesteld onder en door de effectieve bestuursrechters die benoemd of aangesteld zijn bij dat Vlaams bestuursrechtscollege.*

*De voorzitter van een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, c), wordt aangesteld onder en door de effectieve, aanvullende en plaatsvervangende bestuursrechters die benoemd zijn bij dat Vlaams bestuursrechtscollege.*

*Het betreft een mandaat van vijf jaar, dat eenmaal kan worden hernieuwd.*

*De voorzitter bewaakt de eenheid van rechtspraak of rechtsvorming binnen het Vlaams bestuursrechtscollege waarvoor hij bevoegd is. Hiertoe kan hij een zaak op eigen initiatief of op vraag van een kamervoorzitter toewijzen aan een kamer met drie rechters.*

*De voorzitter is belast met de efficiënte toewijzing van een beroep binnen het rechtscollege waarvoor hij bevoegd is.*

*De Vlaamse Regering stelt de taken van de voorzitter betreffende de rechtspleging vast inzonderheid inzake het samenvoegen van beroepen of bezwaren, de toepassing van de vereenvoudigde procedure, de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en de voorlopige maatregelen.”*

Op grond van het bovenvermelde artikel komt het aan de voorzitter van de Raad toe om te waken over de eenheid van rechtspraak of rechtsvorming binnen het Vlaams bestuursrechtscollege waarvoor hij bevoegd is. Hij kan daartoe, hetzij op eigen initiatief, hetzij op vraag van een kamervoorzitter, een zaak toewijzen aan een kamer met drie rechters.

De Raad stelt in de eerste plaats vast dat de vierde en vijfde tussenkomende partij hun verzoek tot verwijzing naar een kamer met drie rechters ter zitting niet nader toelichten, noch uitdrukkelijk bevestigen.

De vierde en vijfde tussenkomende partij beperken er zich in hun verzoeken tot tussenkomst toe eenvoudig te poneren dat de juridische vraagstukken en de complexiteit van de aangevoerde middelen een implicatie kunnen hebben op de eenheid van de rechtspraak en rechtsvorming binnen de Raad. Zij laten echter na om concreet aannemelijk te maken in welke mate de eenheid

van rechtspraak of rechtsvorming dermate in het gevaar zou komen dat dit de kamervoorzitter ertoe zou noodzaken de voorzitter van de Raad om een verwijzing naar een kamer met drie rechters te verzoeken.

Het verzoek *extra legem* wordt niet ingewilligd.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

Een onderzoek van de ontvankelijkheid van de verzoeken tot tussenkomst is enkel aan de orde indien de voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te bevelen, zijn vervuld. Zoals hierna zal blijken, is dit niet het geval.

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

De verwerende partij noch de tussenkomende partijen betwisten de ontvankelijkheid van de voorliggende vordering.

Het ontbreken van excepties ontslaat de Raad niet van de plicht om de ontvankelijkheid van een beroep ambtshalve te onderzoeken.

De Raad is echter van oordeel dat vermeld onderzoek slechts aan de orde is wanneer de voorwaarden om de schorsing te bevelen, zijn vervuld. Zoals hierna zal blijken, is dit niet het geval.

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

Op grond van artikel 40, §1 DBRC-decreet kan de Raad de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing bevelen op voorwaarde dat er hoogdringendheid is en dat de verzoekende partij minstens één ernstig middel aanvoert dat de vernietiging van de bestreden beslissing kan verantwoorden.

### **A. Ernstige middelen – eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen putten een eerste middel, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, uit de schending van artikel 4.3.5 VCRO en de artikelen 2 en 3 van de wet houdende de uitdrukkelijke motivering der bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), alsook het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stellen in essentie dat de aanvraag niet geacht kan worden te liggen aan een voldoende uitgeruste weg.

Het enige traject dat, volgens het toepasselijke PRUP en de vereiste van een voldoende uitgeruste weg in aanmerking zou komen voor de ontsluiting van de gevangenis maakt het voorwerp uit van een afzonderlijke vergunning, verleend op 21 oktober 2016. Een tegen deze vergunning ingesteld verzoek tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd bij arrest van 17 november 2016



met nummer RvVb/UDN/1617/0304 ingewilligd. De werkzaamheden aan de ontsluitingsweg liggen sindsdien stil en op vandaag zouden de essentiële delen van de ontsluitingsweg nog ontbreken. De Raad achtte destijds de uiterst dringende noodzakelijkheid bewezen en het middel, geput uit de onwettigheid van het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed in samenhang gelezen met de ligging van het project in een beschermd landschap, ernstig.

Mede op basis van die beoordeling achten de verzoekende partijen de vergunning voor de ontsluitingsweg onwettig. Als gevolg hiervan zou ook de nu bestreden vergunning onwettig zijn. Volgens de verzoekende partijen moet de vergunning voor de ontsluitingsweg buiten toepassing blijven zodat de vergunning voor de gevangenis een voldoende uitgeruste weg ontbeert.

Vervolgens herhalen de verzoekende partijen hun volledige argumentatie ondergebracht in hun eerste middel zoals ontwikkeld in het kader van het verzoek tot vernietiging gericht tegen de vergunning van 21 oktober 2016 met betrekking tot de ontsluitingsweg.

Voor wat het tweede tot en met het zevende middel betreft die ontwikkeld worden in diezelfde procedure, stellen de verzoekende partijen dat deze identiek zijn aan het tweede tot en met het zevende middel die ontwikkeld worden in de huidige procedure. De verzoekende partijen herhalen dan ook, om reden van bondigheid, hun argumentatie in dat verband niet ter staving van hun eerste middel in de huidige procedure.

De verzoekende partijen voegen daar nog aan toe dat de verwerende partij ook kennelijk onzorgvuldig zou hebben gehandeld door een vergunning te verlenen voor de gevangenis en op die manier de problematiek van de ontsluitingsweg door te schuiven naar een later tijdstip.

Zoals de Raad, naar het oordeel van de verzoekende partijen, reeds zou hebben vastgesteld in het schorsingsarrest met betrekking tot de ontsluitingsweg, maken de ontsluitingsweg en de gevangenis onmiskenbaar deel uit van hetzelfde *‘totaalproject’*. Daaruit zou dan weer volgen dat de beoordelende bestuursorganen het *‘totaalproject’* moesten onderzoeken, met inbegrip van de noodzakelijke ontsluitingsweg. Nu de bevoegde overheid in dat verband een positieve beslissing nam ten gunste van het project, niettegenstaande de ontsluitingsweg aangetast is door een kennelijke onwettigheid wegens de strijdigheid met het beschermingsbesluit die een oplossing behoeft alvorens over de voorliggende aanvraag kan worden beslist, kan volgens de verzoekende partijen alleen maar worden vastgesteld dat bestreden beslissing in elk geval strijdig is met het zorgvuldigheidsbeginsel.

## 2.

De verwerende partij stelt in haar nota betreffende de vordering tot schorsing dat het eerste middel, gestoeld op de afwezigheid van een voldoende uitgeruste weg, in de eerste plaats onontvankelijk is. De geschorste stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg vormt volgens de verwerende partij een akte met individuele strekking. Artikel 159 van de Grondwet, de exceptie van onwettigheid, zou niet ontwikkeld kunnen worden tegen een dergelijke akte en dit volgens vaste rechtspraak van de Raad van State.. De Raad zou om die reden onbevoegd zijn om de onwettigheid van de bestreden beslissing vast te stellen op grond van de opgeworpen onwettigheid van die vergunning voor de ontsluitingsweg.

Ondergeschikt acht de verwerende partij het eerste middel ongegrond. Zij brengt in dat verband de inhoud van artikel 4.3.5 VCRO in herinnering. De verwerende partij hekelt de redenering van de verzoekende partijen als zou er, op grond van het toepasselijke PRUP en de vereiste van een voldoende uitgeruste weg, slechts één ontsluitingsmogelijkheid zijn. Voorgenoemd artikel zou enkel bepalen dat de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een gebouw met de daarin opgesomde hoofdfuncties pas kan worden verleend voor een stuk grond gelegen aan een

voldoende uitgeruste weg. De laatste paragraaf van dat artikel 4.3.5 VCRO zou echter inhouden dat, indien een overheid de wegenis aanbesteedt, de stedenbouwkundige vergunning voor de gebouwen kan worden afgeleverd zodra de stedenbouwkundige vergunning voor de wegeniswerken is verleend.

*In casu* werd de stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg op 21 oktober 2016 verleend aan de nv Waterwegen en Zeekanaal. De bestreden vergunning kon dan ook, naar het oordeel van de verwerende partij, verleend worden op 9 november 2016 en dit bij toepassing van artikel 4.3.5, §3 VCRO. De verzoekende partijen zouden het bij het verkeerde eind hebben waar zij uiteenzetten dat de ontsluiting aanwezig moet zijn alvorens een vergunning kan worden verleend voor de gebouwen. Zij gaan naar het oordeel van de verwerende partij volledig voorbij aan §3 van de vermelde bepaling.

De verwijzingen naar het advies van het college van burgemeester en schepenen zouden niet relevant zijn, aangezien dit advies dateert van voor het verlenen van de vergunning voor de ontsluitingsweg. De verwerende partij haalt daartoe ook een passage aan uit de bestreden beslissing waarin geantwoord wordt op een, aan het eerste middel, gelijkkluidend bezwaar. De verwerende partij begrijpt het verzoekschrift in die zin dat de verzoekende partijen menen dat de motivering van de bestreden beslissing op dat punt niet draagkrachtig zou zijn.

Om de onwettigheid van de bestreden beslissing te staven, roepen de verzoekende partijen de onwettigheid in van de vergunning voor de ontsluitingsweg van 21 oktober 2016. Zij verwijzen naar het arrest van de Raad van 17 november 2016 waarbij die vergunning bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd geschorst, aldus de verwerende partij, die daarbij aanstipt dat een schorsing enkel *ex nunc* en niet, zoals een vernietigingsarrest, *ex tunc* werkt.

Op het ogenblik dat de bestreden vergunning werd verleend voor de gevangenissen, bestond er dan ook een stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg, aldus de verwerende partij. Zij meent dat zij, als vergunningverlenend bestuur, met die vergunning rekening moest houden en meent dit op een volledig rechtsgeldige wijze te hebben gedaan. De motivering van de bestreden beslissing op dat punt is dan ook naar het oordeel van de verwerende partij volledig rechtsgeldig.

Volgens de verwerende partij kan de eventuele onwettigheid van de vergunning van 21 oktober 2016 de wettigheid van de bestreden beslissing niet in het gedrang brengen. Zij stipt aan dat de vergunning voor de ontsluitingsweg nog steeds bestaat en de vernietigingsprocedure nog loopt. De verwerende partij meent zich dan ook in de bestreden beslissing terecht te beroepen op artikel 4.3.5., §3 VCRO.

Aangezien er geen vernietigingsarrest voorligt, vragen de verzoekende partijen aan de Raad om ook in deze procedure, met toepassing van artikel 159 Grondwet, de beoordeling zelf te doen en de vergunning vervolgens wegens onwettigheid buiten toepassing te laten, aldus de verwerende partij. De verwerende partij argumenteert uitvoerig dat het voorwaardelijk gunstig advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed niet onwettig is, niet strijdt met de bepaling C5 uit het beschermingsbesluit noch in strijd is met het passief behoudsbeginsel en de gevolgen heeft als omschreven in artikel 4.3.3 VCRO.

Ook het tweede tot en met het zevende middel, zoals ontwikkeld door de verzoekende partijen in de procedure over de ontsluitingsweg, worden door de verwerende partij als ongegrond aangemerkt. De verwerende partij neemt in dat verband dezelfde werkwijze over als de verzoekende partijen en verwijst voor wat die middelen betreft naar haar uiteenzetting ontwikkeld onder haar repliek op het tweede tot en met het zevende middel zoals verderop opgenomen in haar nota betreffende de vordering tot schorsing.

Het is de verwerende partij tot slot onduidelijk in welke zin zij de problematiek met betrekking tot de ontsluitingsweg zou doorschuiven naar een later tijdstip, zoals de verzoekende partijen voorhouden. Op het ogenblik dat de bestreden vergunning werd verleend, was de ontsluitingsweg ook al vergund.

3.

De eerste en tweede tussenkomende partij betwisten in hun verzoek tot tussenkomst in de eerste plaats het belang bij het eerste middel in hoofde van de verzoekende partijen. Onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad stellen zij dat iedere verzoekende partij die een middel ontleent aan de schending van een bepaling die niet van openbare orde is, moet aantonen dat haar belangen geschaad worden door die schending.

De *ratio legis* van de in artikel 4.3.5 VCRO vervatte weigeringsgrond is volgens de eerste en tweede tussenkomende partij het tegengaan van onverantwoorde investeringen in infrastructuur. Onder verwijzing naar rechtspraak meent zij dat de vereiste van een voldoende uitgeruste weg gemeentebesturen bescherming moet bieden tegen gedwongen uitgaven voor de uitrusting van wegen langs voordien vergunde gronden. Bij gebrek aan een andere deugdelijke weigeringsgrond zou de gemeente immers verplicht zijn om de weg op eigen kosten uit te rusten. Deze regeling zou aansluiten bij de regeling dat de werken tot uitrusting van een verkaveling ten laste van de verkavelaar kunnen worden gelegd. Het valt volgens de eerste en tweede tussenkomende partij dan ook niet in te zien op welke wijze de verzoekende partijen zich nuttig kunnen beroepen op een bepaling die er in essentie op gericht is de belangen van de eerste en tweede tussenkomende partij te beschermen.

Ondergeschikt menen de eerste en tweede tussenkomende partij dat het eerste middel ongegrond is. Zij brengen in de eerste plaats de inhoud van artikel 4.3.5, §3 VCRO in herinnering. Vervolgens halen zij ook de overwegingen uit de bestreden beslissing in verband met dat artikel aan. Uit dat alles zou volgens hen blijken dat, zowel ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing, als op vandaag, voldaan is aan de voorwaarden uit artikel 4.3.5 VCRO.

Voormelde bepaling vereist volgens de eerste en tweede tussenkomende partij enkel dat er een stedenbouwkundige vergunning moet zijn verleend voor de wegeniswerken. Vermits er op 21 oktober 2016, dit is 17 dagen vóór dat de vergunning voor de gevangenis werd verleend, een vergunning voor de aanleg van de noordelijke ontsluitingsweg is verleend, kon de verwerende partij de stedenbouwkundige vergunning voor de gevangenis verlenen. Het gegeven dat de stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg op 17 november 2016 werd geschorst, zou aan het voorgaande geen afbreuk doen, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

In de eerste plaats kan aan de verwerende partij niet worden verweten dat zij onzorgvuldig heeft gehandeld. Ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing lag er namelijk een stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de wegenis voor, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij. Daarnaast stippen zij aan dat de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de wegenis op vandaag nog steeds bestaat. Enkel de tenuitvoerlegging ervan is geschorst. De rechtshandeling zelf blijft evenwel bestaan tot zij, desgevallend, door de Raad zou worden vernietigd. Bovendien is het volgens de eerste en tweede tussenkomende partij helemaal niet vereist dat de stedenbouwkundige vergunning voor de wegeniswerken ook uitvoerbaar is. Dat kan niet worden afgeleid uit de uitdrukkelijke bewoordingen van artikel 4.3.5 van de VCRO. Dit is volgens de eerste en tweede tussenkomende partij ook logisch: de onuitvoerbaarheid van een vergunning, of deze nu te wijten is aan de decretale wachttermijn, dan wel aan een schorsingsarrest van de Raad, richt zich namelijk niet tot de vergunningverlenende overheid maar wel tot de aanvrager van de vergunning.

Verder menen de eerste en tweede tussenkomende partij dat er geen grond is om de vergunning voor de ontsluitingsweg buiten toepassing te laten gelet op artikel 159 van de Grondwet. Los van de vraag of verzoekende partijen op actieve wijze voor de Raad een exceptie van onwettigheid kunnen aanvoeren die betrekking heeft op een individuele rechtshandeling, merken de eerste en de tweede tussenkomende partij op dat elke administratieve rechtshandeling, zolang zij niet door een jurisdictioneel orgaan is vernietigd, geacht wordt wettig te zijn. Dit voorrecht, het '*privilège du préalable*', geldt ook voor stedenbouwkundige vergunningen.

Om die reden zouden de verzoekende partijen zich dan ook niet op de vermeende onwettigheid van de stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg kunnen beroepen. Het gegeven dat deze vergunning intussen na een *prima facie*-beoordeling door de Raad werd geschorst, zou daaraan geen afbreuk doen. De vergunning wordt geacht wettig te zijn zolang zij niet is vernietigd. Dit geldt des te meer nu de Raad in de voorliggende schorsingsprocedure dient over te gaan tot een *prima facie*-beoordeling van het middel, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

Wat de vermeende strijdigheid van de vergunning voor de ontsluitingsweg met het toepasselijke beschermingsbesluit betreft, stippen de eerste en tweede tussenkomende partij aan dat deze problematiek bij de Raad bekend is. Het middel geput uit die strijdigheid werd door de Raad al ernstig bevonden in het arrest van 17 november 2016, waarbij de stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg werd geschorst bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

Niettemin benadrukken de eerste en tweede tussenkomende partij dat zij het manifest oneens zijn met de *prima facie*-beoordeling die door de Raad in zijn arrest van 17 november 2016 werd gemaakt.

In dat verband wijzen de eerste en tweede tussenkomende partij nog op de volgende elementen:

- Artikel 2.C.5 van het beschermingsbesluit bepaalt dat er “[t]er hoogte van de dam aan de Nieuwe Dender (...) een toegang [kan] worden voorzien om de doorvaart van de pleziervaartuigen mogelijk te maken”.

Het voorzien van een toegang tot de Nieuwe Dender vereist volgens de eerste en tweede tussenkomende partij:

1. de wegname van de bestaande dam;
2. de aanleg van een sluis, waardoor de pleziervaartuigen toegang kunnen krijgen tot de Nieuwe Dender en;
3. de realisatie van een brug die de oversteek van de Oude Dender garandeert zonder daarbij te doorvaart te hinderen.

De bestaande afdamming, die de verbinding tussen de beide oevers vormt, zal dan ook verdwijnen en in plaats daarvan komt er een sluis in combinatie met de brugconstructie die is voorzien in de stedenbouwkundige vergunning van 21 oktober 2016, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

De combinatie van een sluis en een brug heeft het Agentschap voor Onroerend Erfgoed doen besluiten dat de realisatie van de nieuwe toegangspoort tot de Nieuwe Dender in overeenstemming is met de bijzondere bepalingen van het beschermingsbesluit. Zij citeren in dat verband een passage uit het advies.

Om die reden kan het standpunt van de verzoekende partijen en/of de Raad, naar het oordeel van de eerste en tweede tussenkomende partij, niet worden bijgetreden.

- De eerste en tweede tussenkomende partij menen verder dat de bijzondere bepalingen van het beschermingsbesluit geïnterpreteerd moeten worden in het licht van de doelstellingen van het beschermingsbesluit.

De Oude Denderloop is beschermd als landschap omwille van de historische waarde. De eerste en tweede tussenkomende partij citeren in dat verband uit een advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (KCML) waarbij de historische waarde van de Oude Denderloop specifiek gemotiveerd werd.

Verder zou de website van het agentschap voor Onroerend Erfgoed vermelden dat het stratenplan van Dendermonde in het verleden werd bepaald door de loop van de Dender. De Oude Denderloop vormt dan ook een illustratie van de middeleeuwse bloei van de stad, gelegen aan de samenloop van Dender en Schelde, waarbij prioritair het behoud van het open water voorzien werd, aldus de eerste en de tweede tussenkomende partij.

Noch het vergunnen van de ontsluitingsweg met brugconstructie, noch de motivering van de verwerende partij zouden afbreuk doen aan de oorspronkelijke doelstelling van de bescherming. Dit zou des te meer gelden nu de brug wordt ingeplant op een locatie in een uithoek van het beschermde landschap. Zij is ver verwijderd van het stadscentrum en kan dan ook geen afbreuk doen aan het stratenplan en de middeleeuwse karakteristiek van de stad, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

- Ten slotte wijzen de eerste en tweede tussenkomende partij er nog op dat de bescherming van de Oude Denderloop ter hoogte van de voorziene brugconstructie intussen in de feiten achterhaald is en de inplanting van de brug geen afbreuk doet aan het doel van de bescherming en de kenmerken van het (beschermde) landschap.

#### 4.

De derde tussenkomende partij brengt in haar verzoek tot tussenkomst in de eerste plaats de inhoud van artikel 4.3.5, §3 VCRO in herinnering. Zij stipt aan dat de vergunning voor de ontsluitingsweg werd afgeleverd op 21 oktober 2016. De bestreden vergunning voor de bouw van de gevangenis werd verleend op 9 november 2016. Aangezien op dat ogenblik de vergunning voor de ontsluitingsweg al verleend was, kon de vergunning, volgens de derde tussenkomende partij, in overeenstemming met voorgenoemd artikel afgeleverd worden en dit ook al was de ontsluitingsweg nog niet volledig gerealiseerd.

Het gegeven dat de vergunning voor de wegenis nadien, op 17 november 2016, geschorst werd, kan de wettigheid van de vergunning niet aantasten. Het decreet vergt immers enkel dat bij de beoordeling van de aanvraag de stedenbouwkundige vergunning verleend is, niet dat ze definitief is, aldus de derde tussenkomende partij. Het eerste middel zou op dat punt dan ook kritiek op de bestaande regelgeving zijn.

Ook artikel 159 van de Grondwet doet, volgens de derde tussenkomende partij, geen afbreuk aan wat voorafgaat. De onwettigheidsexceptie laat immers niet toe om de vergunning voor de wegeniswerken *ex tunc* nietig te verklaren. Vervolgens stipt zij aan dat de bestreden beslissing voor het overige geen toepassing maakt van de inhoud van het individuele besluit dat de vergunning voor de wegenis verleent. Het heeft volgens haar dan ook weinig zin om die beslissing via artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.

Tot slot herneemt de derde tussenkomende partij haar volledige repliek ten aanzien van de middelen ontwikkeld in het kader van de procedure gericht tegen de vergunning met betrekking tot de ontsluitingsweg.

5.

De vierde tussenkomende partij brengt in eerste instantie de inhoud van zowel artikel 159 van de Grondwet als artikel 4.3.5, §3 VCRO in herinnering. Vervolgens licht zij de draagwijdte van dat laatste artikel toe in het licht van rechtspraak van de Raad.

In eerste instantie roept de vierde tussenkomende partij de niet-ontvankelijkheid van het eerste middel in om reden dat de Raad onbevoegd zou zijn om artikel 159 van de Grondwet toe te passen. Zo wijst zij er op dat de vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg, waarvan de onwettigheid incidenteel wordt opgeworpen, een administratieve rechtshandeling is met een individuele strekking. Gelet op die vaststelling roept de vierde tussenkomende partij de volgens haar vaste rechtspraak van de Raad van State in, op grond waarvan de exceptie van onwettigheid niet kan worden ontwikkeld tegen een akte met een individuele strekking.

Wat de ernst en gegrondheid van het eerste middel betreft, meent de vierde tussenkomende partij in hoofdde dat de stedenbouwkundige vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg niet onwettig is. Zij neemt in dat verband dezelfde werkwijze over als de verzoekende partijen en haalt haar repliek op het eerste middel, zoals ontwikkeld in het kader van de procedure met betrekking tot de vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg, integraal aan. Voor de overige middelen verwijst zij naar haar uiteenzetting ontwikkeld onder haar repliek op het tweede tot en met het zevende middel.

De vierde tussenkomende partij licht toe dat de Raad haar verweer in het kader van de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid niet is bijgetreden. In dat verband zou er slechts sprake zijn van een *prima facie* beoordeling bij hoogdringendheid zodat het Raad toekomt om nu desgevallend in andersluidende zin te oordelen. Zij haalt vervolgens bijkomende redenen aan waarom er grond zou zijn om nu andersluidend te oordelen.

Zo stelt de vierde tussenkomende partij dat beschermingsvoorschriften geen beperkingen kunnen opleggen die de realisatie van een ruimtelijk uitvoeringsplan onmogelijk maken of verhinderen. Zij meent dat dit overeenstemt met vaste rechtspraak van de Raad van State. Ook brengt zij artikel 12, tweede lid van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg in herinnering. Dat principe zou ook daarin vervat liggen. Zij haalt ook *in extenso* de parlementaire voorbereiding bij die bepaling aan. Een en ander zou ook bevestigd worden in artikel 6.1.1/1 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (hierna: Onroerenderfgoeddecreet). De vierde tussenkomende partij haalt ook dit artikel en de parlementaire voorbereiding bij dat artikel aan.

De vierde tussenkomende partij stipt aan dat het *PRUP 'Structuurondersteund kleinstedelijk gebied Dendermonde III'* van 7 oktober 2016 een verplichte ontsluiting oplegt langs het noorden over de Oude Dender. Die ontsluiting zou volgens de vierde tussenkomende partij enerzijds het gevolg zijn van een vernietigingsarrest van de Raad van State daterend van in 2009, dat de plannende overheid ertoe verplichtte om de ontsluiting op een rechtszekere wijze in het plan vast te leggen, en anderzijds de doorvertaling van de conclusie van het plan-MER dat een ontsluiting langs het noorden de minste hinder veroorzaakt voor de omwonenden. De vierde tussenkomende partij brengt artikel 5 en 6 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP in herinnering en stelt dat het de zone is die daardoor beheerst wordt, die binnen de contouren van het Beschermingsbesluit valt.

De vierde tussenkomende partij meent dat het oordeel van de Raad in het kader van het schorsingsarrest met nummer UDN/1617/0304 de realisatie van de bestemming van het PRUP, die net de ontsluiting met een brug over de Oude Dender voorschrijft, onmogelijk maakt. Zij nodigt de Raad dan ook uit om na een diepgaandere analyse haar verweer alsnog bij te treden.

In onderschikte orde is de vierde tussenkomende partij van oordeel dat de toepassing van de exceptie van onwettigheid geen impact heeft op de motivering van de bestreden beslissing. Zij stelt dat de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing in het licht van de formele motiveringswet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet gebeuren aan de hand van het feitelijk en juridisch kader dat gold op het ogenblik waarop de betrokken rechtshandeling door de bestuurlijke overheid werd genomen. Zij stipt aan dat de schorsing van de stedenbouwkundige vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg slechts effecten *ex nunc*, en dus niet *ex tunc*, zoals een vernietigingsarrest, heeft. Een en ander zou dan ook impliceren dat het schorsingsarrest, dat de Raad geveld heeft nadat de nu bestreden beslissing werd genomen, geen enkele impact heeft op de wettigheid van de motivering van de bestreden beslissing en de zorgvuldigheid waarmee de verwerende partij zich van haar motiveringsplicht heeft gekweten.

Dat er op het ogenblik waarop de bestreden beslissing werd genomen een vergunning voor een voldoende uitgeruste weg bestond, volstaat. De verzoekende partijen zouden in dat verband ten onrechte spreken over de vereiste van een '*behoorlijke vergunning*' waarbij zij argumenteren dat de wettigheid van de stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg door de Raad zou moeten worden getoetst op grond van artikel 159 van de Grondwet. Door over een '*behoorlijke vergunning*' te spreken, zouden de verzoekende partijen een voorwaarde toevoegen aan artikel 4.3.5, §3 VCRO. Het bestaan van een vergunning zou, zelfs al zou die '*onbehoorlijk*' zijn, wat niet het geval is volgens de vierde tussenkomende partij, volstaan. Ook de niet-uitvoerbaarheid van die vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg zou in eenzelfde zin naar het oordeel van de vierde tussenkomende partij niet beletten dat aan artikel 4.3.5, §3 VCRO is voldaan.

De vierde tussenkomende partij merkt verder op dat de verzoekende partijen, via de exceptie van onwettigheid, in werkelijkheid de vernietiging *ex tunc* nastreven van de vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg. Een dergelijk voordeel zou hen niet kunnen toekomen nu de niet-toepassing van de vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg, volgens de vierde tussenkomende partij, geen relevantie heeft voor de beantwoording van de rechtsvraag of de verwerende partij op 9 november 2016 op zorgvuldige wijze de verenigbaarheid van het project met de goede ruimtelijke ordening heeft gemotiveerd.

In uiterst ondergeschikte orde meent de vierde tussenkomende partij dat, zelfs los van de vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg, voldaan is aan het criterium van de voldoende uitgeruste weg. De vierde tussenkomende partij meent, onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad en de Raad van State, dat het in het licht van artikel 4.3.5 VCRO voldoende is dat een grond op een private toegangsweg aantakt waarbij die weg voldoende uitgerust is. Ook de parlementaire voorbereiding bij artikel 4.3.5 VCRO zou in die zin doen besluiten en wordt daartoe aangehaald.

De vierde tussenkomende partij benadrukt in dat verband dat de noordelijke ontsluitingsweg reeds werd aangelegd tot het zogenaamde '*eindpunt weg zuid*', wat door de verzoekende partijen niet wordt betwist. Zij schetst met een figuur en fotomateriaal het bestaan van deze ontsluitingsweg die zou aantakken op 'Oud Klooster'. In de bestreden beslissing zou in die zin gesteld worden dat '*het projectgebied momenteel voor langzaam verkeer bereikbaar [is] via de volgende wegen ... Oud klooster ...*'. Zij stipt aan dat haar percelen grenzen aan 'Oud Klooster'. Het kan volgens de vierde tussenkomende partij niet betwist worden dat 'Oud Klooster' een voldoende uitgeruste weg is. Naar haar oordeel is het dan ook zo dat haar percelen, die het voorwerp uitmaken van de bestreden beslissing, rechtstreeks gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg, weliswaar via een private toegangsweg. Overeenkomstig rechtspraak van de Raad en de Raad van State zou dat volstaan

als ligging aan een voldoende uitgeruste weg. Zij stipt ook aan dat een en ander in lijn ligt met de doelstelling van het criterium van de voldoende uitgeruste weg. De stedenbouwwetgever zou destijds immers de gemeenten hebben willen beschermen om, onder druk van bouwlustigen, de wegen te verharderen of verder uit te rusten. In het voorliggende geval zou de stad Dendermonde geen enkele kost moeten dragen nu de vierde tussenkomende partij zelf zal instaan voor de ontsluiting. In dat verband haalt zij een arrest aan van de Raad van State op grond waarvan het gegeven dat een aanvrager de ontbrekende nutsvoorzieningen op eigen kosten kan aanleggen, de weigeringsgrond bestaande uit de vereiste van een voldoende uitgeruste aan de overheid ontnemt.

Ten overvloede moet volgens de vierde tussenkomende partij worden vastgesteld dat de grond in het zuiden eveneens grenst aan de Meerstraat. Ook de Meerstraat is met duurzame materialen verhard en voorzien van een elektriciteitsnet. Ook deze straat kent bewoning zodat er volgens de vierde tussenkomende partij van mag worden uitgegaan dat ze voldoende uitgerust is. Langs de Meerstraat wordt ook de noodontsluiting van de gevangenis voorzien.

Opnieuw brengt de vierde tussenkomende partij de *ratio legis* van de vereiste van een voldoende uitgeruste weg in herinnering. Zij haalt in dat verband ook een overweging uit de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening aan. Ook citeert zij een overweging uit het arrest van het Hof van Cassatie van 17 december 2009 met nummer AR.C.08.0551.N waarin het Hof die vereiste van een voldoende uitgeruste weg nader omschrijft.

De vraag naar de wijze van ontsluiting zou volgens de vierde tussenkomende partij echter te onderscheiden zijn van de vraag naar een voldoende uitgeruste weg. De noordelijke ontsluiting zou voortvloeien uit de conclusies van eventuele milieueffectenrapporten en de beoordeling van het project in het licht van een goede ruimtelijke ordening, specifiek wat het aspect mobiliteit betreft. De eventuele onwettigheid van de vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg zou de wettigheid van de nu bestreden beslissing niet aantasten. In het verlengde daarvan haalt de vierde tussenkomende partij overwegingen aan uit het arrest van de Raad van State van 15 december 2010 waarbij geoordeeld werd over een vernietigingsberoep ingesteld door de vzw Raldes tegen het PRUP. De redenering die in dat arrest ontwikkeld werd, als zou de vraag naar de wettigheid van de vergunning voor de ontsluitingsweg zonder invloed zijn op de vraag naar de wettigheid van het toen bestreden PRUP, zou ook nu moeten opgaan, aldus de vierde tussenkomende partij. In het bijzonder zou de beoordeling van de bestreden beslissing in het licht van de formele motiveringswet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet afhankelijk kunnen zijn van de wettigheid van een daarvan te onderscheiden administratieve akte.

Aan het voorgaande wordt volgens de vierde tussenkomende partij geen afbreuk gedaan door het door de verzoekende partijen aangehaalde arrest van de Raad van 6 september 2016 met nummer RvVb/A/1617/0018. In dat arrest oordeelde de Raad in antwoord op een exceptie van onontvankelijkheid wegens gebrek aan belang dat de verzoekende partijen hun belang wel degelijk konden putten uit de hinder afkomstig van het totaalproject, en niet enkel van de aangevraagde werken. De vierde tussenkomende partij stelt dat het haar onduidelijk is, en de verzoekende partijen zouden dit ook niet verduidelijken, op welke wijze voormeld arrest het nu ontwikkelde middel kan staven. Nu wordt volgens de vierde tussenkomende partij geen discussie gevoerd over het rechtens vereiste belang of het al dan niet bestaan van een '*totaalproject*'. De vierde tussenkomende partij stelt ook niet in te zien op welke wijze '*de oplossing van de problematiek van de ontsluitingsweg*' wordt doorgeschoven naar een later tijdstip; de vergunning van de ontsluitingsweg dateert immers van voor de bestreden beslissing.



De vijfde tussenkomende partij verwijst, voor wat haar repliek op het eerste middel betreft, naar het verweer in dat verband van de vierde tussenkomende partij en stelt die repliek integraal over te nemen.

7.

In hun aanvullende nota nemen de verzoekende partijen, mede in het licht van het eerste middel, standpunt in met betrekking tot het ministerieel besluit van 21 maart 2017 tot gedeeltelijke opheffing van het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende de rangschikking als landschap van de Oude Denderloop.

Zij stellen, samengevat, dat het voormelde besluit van 21 maart 2017, overeenkomstig artikel 6.2.5 van het Onroerenderfgoeddecreet, slechts de eerste stap is om over te gaan tot het definitief opheffen van dat beschermingsbesluit van 11 oktober 1985. Tot op vandaag is er geen sprake van een definitieve opheffing. Het besluit van 21 maart 2017 is dan ook, naar het oordeel van de verzoekende partijen, irrelevant voor de huidige procedure. Het dateert van na de bestreden beslissing en kan geen invloed hebben op de wettigheid van de bestreden beslissing, aldus de verzoekende partijen.

Bijkomend werpen de verzoekende partijen op dat, zelfs indien daadwerkelijk tot opheffing van de definitieve bescherming wordt besloten, dat opheffingsbesluit niet retroactief zal werken. Een opheffing werkt immers enkel *ex nunc* en niet *ex tunc*. In dat verband verwijzen de verzoekende partijen naar artikel 6.2.7 van het Onroerenderfgoeddecreet. Ook om die reden zou het besluit niet relevant zijn voor de huidige procedure en evenmin op enige wijze invloed kunnen hebben op de wettigheid van de bestreden beslissing.

8.

In haar aanvullende nota neemt ook de verwerende partij, mede in het licht van het eerste middel, standpunt in met betrekking tot het ministerieel besluit van 21 maart 2017 tot gedeeltelijke opheffing van het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende de rangschikking als landschap van de Oude Denderloop.

De verwerende partij stipt in haar repliek op het standpunt van de verzoekende partijen aan dat, hoewel zijzelf van mening is dat de oprichting van een brug voor de ontsluiting van de nieuwe gevangenis kon worden ingepast in bepaling C.5 van het ministeriële besluit van 11 oktober 1985, de Raad in zijn arrest van 17 november 2016 met nummer RvVb/UDN/1617/0304 op het eerste gezicht anders oordeelde.

Intussen, zo stipt de verwerende partij aan, heeft de Vlaamse Minister bevoegd voor Onroerend Erfgoed, bij toepassing van artikel 6.2.1, 3° en de artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5 van het Onroerenderfgoeddecreet, eveneens als gevolg van dat arrest, beslist om tot de voorlopige gedeeltelijke opheffing van het rangschikkingsbesluit over te gaan. Zij citeert in dat verband *in extenso* de overwegingen uit dat besluit tot voorlopige gedeeltelijke opheffing. Verder stipt zij de huidige stand van zaken aan waarbij de bezwaren naar aanleiding van dit besluit en die in het kader van het openbaar onderzoek werden ingediend, beoordeeld worden. De verwerende partij stelt dat het te verwachten valt dat het besluit tot gedeeltelijke definitieve opheffing spoedig zal worden genomen.

De verwerende partij meent dat, daar waar de verzoekende partijen dit uitdrukkelijk ontkennen maar volgens de verwerende partij impliciet bevestigen, de opheffing van de bescherming op het kwestieuze deel van het landschap effect zal hebben op de huidige procedure. Die opheffing zou

met zich meebrengen dat de verzoekende partijen hun belang verliezen bij het door hen ontwikkelde eerste middel.

Zij stipt daarbij aan hoe dat eerste middel geënt is op de onwettigheid van de vergunning voor de ontsluitingsweg, gelet op bescherming van het kwestieuze deel van het landschap, wat voor gevolg heeft dat de gevangenis niet geacht kan worden te liggen aan een voldoende uitgeruste weg. Om die laatste reden zou ook de vergunning voor de gevangenis onwettig zijn. Toch benadrukt zij dat de vergunning voor die ontsluitingsweg niet vernietigd maar wel geschorst is bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Voor zover de exceptie van onwettigheid in deze al toegepast kan worden, wat volgens de verwerende partij niet het geval is, blijkt dat de grond van onwettigheid van de vergunning voor de ontsluitingsweg zal komen te vervallen van zodra de bescherming definitief wordt opgeheven, aldus de verwerende partij. In dat geval zouden de verzoekende partijen geen voordeel meer kunnen halen uit hun eerste middel gericht tegen zowel de vergunning voor de ontsluitingsweg als de vergunning voor de gevangenis.

Indien de Raad zou menen dat de wettigheid van de nu bestreden vergunning voor de gevangenis beoordeeld moet worden binnen de huidige procedure, dan zal de Raad volgens de verwerende partij enkel kunnen vaststellen dat de eventuele strijdigheid met het beschermingsbesluit, zoals het bestond op het ogenblik van de *in casu* bestreden vergunning, *de facto* is verdwenen.

Minstens zou het eerste middel op dat punt feitelijke grondslag missen, aldus de verwerende partij.

9.

In hun aanvullende nota nemen ook de eerste en tweede tussenkomende partij, mede in het licht van het eerste middel, standpunt in met betrekking tot het ministerieel besluit van 21 maart 2017 tot gedeeltelijke opheffing van het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende de rangschikking als landschap van de Oude Denderloop.

Onder verwijzing naar artikel 6.2.7 van het Onroerenderfgoeddecreet achten de eerste en tweede tussenkomende partij het Besluit tot voorlopige opheffing niet relevant in het kader van voorliggende schorsingsprocedure. Tot een besluit tot definitieve opheffing wordt genomen, blijft het bestaande beschermingsbesluit immers van kracht.

De eerste en tweede tussenkomende partij wijzen er wel op dat de stelling van de verzoekende partijen dat *'het besluit erkent ... dat de erfgoedwaarden wel degelijk aanwezig zijn'*, moet genuanceerd worden en het besluit tot voorlopige opheffing net hun argumentatie uit hun verzoek tot tussenkomst zou ondersteunen. Zij brengen in dat verband de argumentatie, zoals vervat in hun verzoek tot tussenkomst, dat de bijzondere bepalingen van het beschermingsbesluit moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de doelstellingen van het beschermingsbesluit in herinnering. De eerste en tweede tussenkomende partij halen in dat verband *in extenso* overwegingen aan uit het besluit tot voorlopige gedeeltelijke opheffing van het kwestieuze beschermingsbesluit.

Tot slot benadrukken zij dat de enige reden voor de gedeeltelijke opheffing van het beschermingsbesluit gelegen is in de motivering van het arrest van 17 november 2016 van de Raad en het gegeven dat het algemeen belang van de terugdringing van de overbevolking in de gevangenissen en de opvang van gevangen in menswaardige omstandigheden geen uitstel verdraagt. Uit het Besluit tot voorlopige opheffing kan dan ook, volgens hen, geenszins de strijdigheid van de ontsluitingsweg, met inbegrip van de brug over de Oude Dender, met het beschermingsbesluit worden afgeleid.

10.

In haar aanvullende nota neemt ook de derde tussenkomende partij, mede in het licht van het eerste middel, standpunt in met betrekking tot het ministerieel besluit van 21 maart 2017 tot

gedeeltelijke opheffing van het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende de rangschikking als landschap van de Oude Denderloop. Zij stelt het niet eens te zijn met het standpunt van de verzoekende partijen als zou een daadwerkelijke opheffing van de definitieve bescherming niet retroactief werken en dus irrelevant zijn binnen de huidige procedure. De opheffing van het besluit speelt volgens haar wel een rol bij het beoordelen van het actuele belang van de verzoekende partijen bij één van de middelen. Indien het beschermingsbesluit opgeheven wordt, komt het actuele belang van verzoekende partijen bij het middel dat gesteund is op strijdigheid met het beschermingsbesluit in het gedrang. Het middel kan dan niet langer als ontvankelijk, beschouwd worden. Het is immers weinig zinvol om een vergunning te vernietigen wegens strijdigheid met een beschermingsbesluit dat niet langer bestaat, aldus de derde tussenkomende partij.

11.

In haar aanvullende nota neemt ook de vierde tussenkomende partij, mede in het licht van het eerste middel, standpunt in met betrekking tot het ministerieel besluit van 21 maart 2017 tot gedeeltelijke opheffing van het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende de rangschikking als landschap van de Oude Denderloop.

De vierde tussenkomende partij wijst, als repliek op het standpunt in dat verband van de verzoekende partijen, in de eerste plaats naar de motivering in het kwestieuze voorlopig en gedeeltelijk opheffingsbesluit over de redenen van algemeen belang die de opheffing zouden rechtvaardigen. Die redenen van algemeen belang licht zij, specifiek wat de 'uiterst penibele' penitentiaire toestand en de internationale verplichtingen van de Belgische Staat in dat verband betreft, nader toe.

In hoofddorde stelt de vierde tussenkomende partij dat het besluit van 21 maart 2017 niet relevant zou zijn voor de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing aangezien zij dateert van na die beslissing.

In onderschikte orde stelt de vierde tussenkomende partij dat, hoewel het opheffingsbesluit waarvan sprake slechts voorlopig is, dit toch impact zou hebben op de huidige procedure. Zij meent namelijk dat de overwegingen in dat besluit de dwingende motieven van algemeen belang bevestigen die de bouw van de gevangenis verantwoorden.

In het licht van het eerste middel, zoals ontwikkeld door de verzoekende partijen, en het arrest van de Raad van 17 november 2016 met nummer RvVb/UDN/1617/0304 brengt de vierde tussenkomende partij haar standpunt, zoals ontwikkeld in haar verzoek tot tussenkomst, in herinnering. Vervolgens brengt zij de redenering in herinnering op grond waarvan tot de voorlopige gedeeltelijke opheffing van het toepasselijke beschermingsbesluit werd besloten. Zij haalt daartoe *in extenso* overwegingen uit dat opheffingsbesluit aan.

12.

De vijfde tussenkomende partij verwijst, voor wat haar standpunt met betrekking tot het ministerieel besluit van 21 maart 2017 tot gedeeltelijke opheffing van het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende de rangschikking als landschap van de Oude Denderloop betreft, naar het standpunt in dat verband van de vierde tussenkomende partij en stelt die uiteenzetting integraal over te nemen.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 4.3.5. VCRO luidde op datum van de bestreden beslissing als volgt:

*“§ 1. Een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een gebouw met als hoofdfunctie « wonen », « verblijfsrecreatie », « dagrecreatie », « handel », « horeca », « kantoorfunctie », « diensten », « industrie », « ambacht », « gemeenschapsvoorzieningen » of « openbare nutsvoorzieningen », kan slechts worden verleend op een stuk grond, gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat.*

*§ 2. Een voldoende uitgeruste weg is ten minste met duurzame materialen verhard en voorzien van een elektriciteitsnet. De Vlaamse Regering kan bepalen in welke gevallen, en onder welke voorwaarden, gelet op de plaatselijke toestand, van deze minimale uitrusting kan worden afgeweken.*

*Een voldoende uitgeruste weg voldoet voorts aan de uitrustingsvoorwaarden die worden gesteld in stedenbouwkundige voorschriften of vereist worden door de plaatselijke toestand, daaronder begrepen de voorzieningen die in de gemeente voorhanden zijn en het ruimtelijk beleid van de gemeente.*

*§ 3. In het geval de opdrachtgever instaat voor zowel het bouwen van de gebouwen als de verwezenlijking van de voor het project noodzakelijke wegeniswerken, of in het geval de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen of een overheid de wegenis aanbesteedt, kan de stedenbouwkundige vergunning voor de gebouwen worden afgeleverd zodra de stedenbouwkundige vergunning voor de wegeniswerken is verleend.*

*Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan in dat geval een afdoende financiële waarborg voor de uitvoering van de wegeniswerken eisen.*

*§ 4. (...)*

## 2.1

De eerste en tweede tussenkomende partij werpen op dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij een schorsing op grond van het opgeworpen eerste middel omdat de vereiste van de voldoende uitgeruste weg enkel zou ingevoerd zijn ter bescherming van de belangen van de eerste en tweede tussenkomende partij als stadsbestuur en als stad.

Artikel 100, §1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) verankerde voor het eerst de vereiste van een voldoende uitgeruste weg als verplichte weigeringsgrond. Sinds 1 september 2009 ligt dat criterium van de voldoende uitgeruste weg vevat in artikel 4.3.5 VCRO. De parlementaire voorbereiding bij dat artikel 100 DRO en het huidige artikel 4.3.5 VCRO, alsook de door de eerste en tweede tussenkomende partij aangehaalde rechtsleer, laten niet toe de *ratio legis* van dat criterium te verenigen in die zin dat hoe dan ook enkel de betrokken gemeente of stad belang zou hebben bij het invoeren van de miskenning ervan.

De vereiste van een voldoende uitgeruste weg heeft inderdaad de bescherming van de publieke middelen op het oog en voorkomt dat projecten zonder voldoende uitgeruste weg zich kunnen opdringen aan het bestuur. In die zin wordt effectief vermeden dat op enigerlei wijze excessieve kosten worden afgedwongen voor de aansluiting van die projecten op een voldoende uitgeruste weg. Men mag er echter niet aan voorbijgaan dat dit ‘opdringen’ in eenzelfde mate wordt voorkomen ten aanzien van het bevoegd vergunningverlenend bestuur. Zo voorkomt voormeld criterium het vergunnen en realiseren van projecten die op het tijdstip waarop het bevoegde bestuur zich over de wettigheid en opportuniteit van dat project uitspreekt nog geen vooruitzicht hebben op een aansluiting op een voldoende uitgeruste weg. De afwezigheid van een dergelijk vooruitzicht

kan daarbij zowel samenvallen met het nog niet gerealiseerd zijn als het, bij toepassing van artikel 4.3.5, §3 VCRO, nog niet vergund zijn van die voldoende uitgeruste weg. In die zin begrepen, voorkomt het criterium van de voldoende uitgeruste weg ook dat een project, desgevallend van aanzienlijke omvang, zich als een voldongen feit kan opdringen aan het bevoegde vergunningverlenend bestuur en zo een volwaardige toetsing aan een goede ruimtelijke ordening in bepalende zin kan beïnvloeden.

Als vergunninghouder wijst de vijfde tussenkomende partij er, weliswaar bij uitdrukkelijke overname van het standpunt van de vierde tussenkomende partij, op dat, bij gebrek aan de noordelijke ontsluitingsweg die het voorwerp uitmaakt van een afzonderlijk beroep tot vernietiging en eerder bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd geschorst, op de omliggende wegen kan worden aangesloten. Die wegen zouden immers gekwalificeerd kunnen worden als voldoende uitgeruste weg in de zin van artikel 4.3.5 VCRO.

In hoofde van die verzoekende partijen die onmiddellijk (eerste verzoekende partij), hetzij onrechtstreeks (overige verzoekende partijen), palen aan die wegen, is er dus alleszins een belang bij het middel dat tot de vernietiging van de nu bestreden vergunning voor het penitentiair complex kan leiden. De vernietiging van die laatste vergunning kan het bevoegde bestuur er, desgevallend, bij een nieuwe aanvraag, toe brengen de ontsluitingsproblematiek in zijn geheel opnieuw te beoordelen in het licht van een goede ruimtelijke ordening en de conformiteit met de toepasselijke voorschriften alsook de meer sectorale regelgeving. De verzoekende partijen hebben dan ook, gelet op het eerder ernstig bevonden middel dat rechtstreeks gericht was tegen de vergunning voor de ontsluitingsweg voor de gevangenis, belang bij hun eerste middel gericht tegen de nu bestreden vergunning voor het penitentiair complex.

3.

De samenhang tussen de vergunningsbeslissing van 21 oktober 2016 met betrekking tot de ontsluitingsweg en de nu bestreden vergunning van 13 december 2016 met betrekking tot de beoogde gevangenis komt volgens de verzoekende partijen specifiek tot uiting in die zin dat die laatste vergunning terugvalt op die eerste vergunning voor wat het vervuld zijn van het decretaal toetsingscriterium van de voldoende uitgeruste weg betreft.

Er bestaat geen betwisting over het gegeven dat de beoogde gevangenis aan een voldoende uitgeruste weg moet liggen opdat deze, in het licht van de bovenstaande bepaling, voor vergunning in aanmerking zou komen.

In de bestreden beslissing wordt de ligging aan een voldoende uitgeruste weg als volgt gemotiveerd:

“ ...

Beoordeling:

*Ingevolge artikel 4.3.5, §1 VCRO kan de vergunningverlenende overheid de aanvraag enkel inwilligen indien het "stuk grond" gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg. Een voldoende uitgeruste weg is een weg die ten minste met duurzame materialen verhard en voorzien is van een elektriciteitsnet. ". De beoordeling of een weg al dan niet voldoende is uitgerust, behoort volgens vaste rechtspraak tot 'de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid.*

*In voorliggend dossier dient kan evenwel verwezen worden naar art. 4.3.5, §3 VCRO, waar het volgende wordt gesteld: "In' het geval de opdrachtgever instaat voor zowel het bouwen van de gebouwen als de verwezenlijking van de voor het project noodzakelijke wegeniswerken, of in het geval de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen of een*

*overheid de wegenis aanbesteedt, kan de stedenbouwkundige vergunning voor de gebouwen worden afgeleverd zodra de stedenbouwkundige vergunning voor de wegeniswerken is verleend."*

*Aangezien de aanvraag m.b.t. de realisatie van de ontsluitingsweg voor de nieuwe gevangenis te Dendermonde ingediend werd door een overheid, met name Waterwegen en Zeekanaal, NV van publiek recht, die de wegenis aanbesteedt en er ter zake op 21/10/2016 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning werd verleend, kan de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van de gevangenis te Dendermonde eveneens worden afgeleverd voorafgaand aan de realisatie van de weg.*

*...*

De verwerende partij nam dan ook de zogenaamde noordelijke ontsluitingsweg, zoals vergund bij beslissing van 21 oktober 2016, in aanmerking als de, specifiek voor de beoogde gevangenis, voldoende uitgeruste weg.

Het gegeven dat de beoogde gevangenis in de feiten gelegen zou zijn aan een (andere) specifiek voor die inrichting voldoende uitgeruste weg, los van de vraag of dit in realiteit het geval is, doet aan het voorgaande geen afbreuk. Het behoort tot de decretaal aan de verwerende partij toevertrouwde bevoegdheid om te beoordelen of een beoogd project beantwoordt aan de in artikel 4.3.5 VCRO gestelde vereiste van een voldoende uitgeruste weg en deze als zodanig ook concreet te benoemen. In dat verband dient zij rekening te houden met de concrete invulling van het project. Het criterium van de voldoende uitgeruste weg, zoals vervat in artikel 4.3.5 VCRO, is immers een kwalitatief criterium, dit niet alleen gelet op het gebruik van de bewoording 'voldoende'. De decreetgever bracht dit kwalitatief gegeven ook bijkomend tot uitdrukking in §2, tweede lid van artikel 4.3.5 VCRO. Het komt de Raad in elk geval hoe dan ook niet toe om, na kennisname van het dossier, zich in de plaats te stellen van het vergunningverlenend bestuursorgaan en zelf te oordelen of het beoogde project, los van de vraag of dit *überhaupt* het geval zou zijn, in de feiten hoe dan ook zou aansluiten op een (andere) voldoende uitgeruste weg.

#### 4.1

De verzoekende partijen roepen de onwettigheid van de vergunningsbeslissing voor de ontsluitingsweg in en stellen dat de onwettigheid van de vergunning voor de ontsluitingsweg, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de onwettigheid met zich meebrengt van de nu bestreden vergunning met betrekking tot het penitentiair complex. Dat complex zou in dat geval immers, bij het buiten toepassing laten van de vergunning voor de ontsluitingsweg, een voldoende uitgeruste weg ontberen in de zin van artikel 4.3.5 VCRO.

De stelling van de verwerende partij alsook de vierde en vijfde tussenkomende partij als zou de exceptie van onwettigheid bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet geen toepassing kunnen vinden ten aanzien van bestuurlijke rechtshandelingen met een individuele strekking, wordt door de Raad niet bijgetreden. Artikel 159 van de Grondwet vindt evenzeer toepassing ten aanzien van dergelijke bestuurlijke rechtshandelingen, zij het dat de toepassing daarvan in de tijd door de Raad van State beperkt wordt voor zover die individuele bestuurlijke rechtshandelingen rechten verlenen. De Raad van State stelt namelijk dat de wettigheid van een individuele bestuurshandeling welke rechten doet ontstaan, slechts in vraag gesteld kan worden binnen de termijn waarover men als rechtsonderhorige beschikt om (daartegen) een vernietigingsberoep in te stellen alsook, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, zolang een dergelijk vernietigingsberoep aanhangig is.

In het voorliggende geval werpen de verzoekende partijen de onwettigheid op van de eerdere stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg en verzoeken in dat verband de toepassing van artikel 159 van de Grondwet. Het kan niet betwist worden dat die vergunning een

bestuurlijke rechtshandeling is met een individuele strekking die bovendien, in de verhouding tot het bestuur, rechten verleent. In dat verband moet vastgesteld worden dat tegen die vergunning voor de ontsluitingsweg momenteel een vernietigingsberoep hangende is. In die gegeven omstandigheden staat er, vanuit temporeel oogpunt, niets aan in de weg dat met succes de ernst van een middel geënt wordt op een ernstig bevonden onwettigheid vervat in een samenhangende vergunning welke, in het voorliggende geval, een bepalende invloed heeft op de vraag of het bestreden project al dan niet voor vergunning in aanmerking komt.

Toegespitst op het voorliggende geval komt het eerste middel dat er in bestaat dat de bestreden vergunning onwettig is nu deze, in het licht van artikel 4.3.5 VCRO en dan specifiek §3 van die bepaling, voor de ligging aan een voldoende uitgeruste weg terugvalt op een vergunning voor een ontsluitingsweg die zelf onwettig is en bijgevolg, op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet blijven, gelet op wat voorafgaat, principieel voor beoordeling in aanmerking.

#### 4.2

De verzoekende partijen stellen dat de ontsluitingsweg nog niet aangelegd is, zodat er evident geen sprake is van een voldoende uitgeruste weg die bestond op het ogenblik van de aanvraag. Volgens de verzoekende partijen kon de verwerende partij zich evenmin beroepen op de regeling vervat in artikel 4.3.5, §3 VCRO omdat de betreffende vergunningsbeslissing over de ontsluitingsweg inmiddels is geschorst door een arrest van de Raad van 17 november 2016 met nummer RvVb/UDN/1617/0304.

Deze stelling wordt door de Raad evenmin bijgetreden. Bij toepassing van artikel 4.3.5, §3 VCRO kan de stedenbouwkundige vergunning voor de gebouwen worden afgeleverd zodra de stedenbouwkundige vergunning voor de wegeniswerken is verleend. Het louter gegeven dat de vergunningsbeslissing over de wegenis nadien wordt geschorst, doet hieraan geen afbreuk. De schorsing tast enkel de tenuitvoerlegging van de vergunningsbeslissing aan *ex nunc*. Op het ogenblik dat de thans bestreden vergunningsbeslissing voor de bouw van het penitentiair complex werd genomen, was voorafgaand een stedenbouwkundige aanvraag voor de ontsluitingsweg vergund. De voorlopige niet-uitvoerbaarheid van de vergunning met betrekking tot de wegenis vormt op zich geen wettelijk beletsel om een stedenbouwkundige vergunning af te leveren voor de gebouwen.

#### 4.3

De verzoekende partijen baseren zich voorts ter ondersteuning van hun wettigheidskritiek op de strijdigheid van de vergunningsbeslissing over de ontsluitingsweg met het beschermingsbesluit als landschap van ‘de Oude Denderloop’ van 11 oktober 1985. Zij stellen dat het voorwaardelijk positief advies van het agentschap Onroerend Erfgoed terzake eveneens onwettig is.

Het beschermingsbesluit van de Oude Denderloop van 11 oktober 1985 luidt als volgt:

*“Artikel 1.- Wordt als landschap gerangschikt overeenkomstig de bepalingen van de wet van 7 augustus 1931 om reden van de historische waarde, de Oude Denderloop, te Dendermonde, zoals afgebakend op bijgaand plan, bekend ten kadaster:-Dendermonde, 1<sup>ste</sup> afdeling, sectie B en C.*

*Artikel 2. -Voor de behartiging van het nationaal belang zijn de volgende beperkingen aan de rechten van de eigenaars gesteld:*

*A. Onverminderd de bestaande wetten en reglementen terzake is verboden:*

*1. Het oprichten van een gebouw of constructie of het plaatsen van inrichtingen, zelfs uit niet duurzame materialen, die in de grond is ingebouwd, aan de grond is bevestigd of op*

*de grond steun vindt ten behoeve van de stabiliteit en bestemd is om ter plaatse te blijven staan, ook al kan zij uit elkaar genomen worden.*

*(...)*

*4. Het plaatsen van leidingen.*

*5. Om het even welk werk dat de grond, het uitzicht van het terrein of het hydrografisch net zou kunnen wijzigen, inzonderheid het verrichten van grondwerken, het aanvoeren van grond en hét aanleggen van opspuitterreinen.*

*(...)*

*C. Volgende werken worden toegelaten mits schriftelijke toestemming van de Gemeenschapsminister of zijn gemachtigde:*

*(...)*

*5. Ter hoogte van de dam aan de nieuwe Dender kan een toegang worden voorzien om de doorvaart van de pleziervaartuigen mogelijk te maken.*

*(...)”*

Overeenkomstig artikel 6.4.4 Onroerenderfgoeddecreet moet voor handelingen aan of in beschermde goederen waar een stedenbouwkundige vergunning is vereist, door het vergunningverlenend bestuur een advies bij het agentschap Onroerend Erfgoed worden ingewonnen. Dit advies heeft de gevolgen zoals omschreven in de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO. Het advies toetst de voorliggende handelingen aan het actief- en passiefbehoudsbeginsel alsook aan de bepalingen van het individuele beschermingsbesluit onroerend erfgoed.

Het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed van 21 oktober 2016 luidt als volgt:

*“ ...*

*1. Juridische context*

*Het landschap "de Oude Denderloop", werd bij ministerieel besluit van 11 oktober 1985 beschermd omwille van de historische waarde.*

*Voor de aangevraagde handelingen zijn de volgende direct werkende normen van toepassing:*

*a. Bepalingen uit het Onroerenderfgoeddecreet:*

*· Actief behoudsbeginsel (art. 6.4.1);*

*· Passief behoudsbeginsel (art. 6.4.3);*

*b. Bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit:*

*Art. 6.2.6. De volgende handelingen aan of in beschermde cultuurhistorische landschappen kunnen niet worden aangevat zonder toelating van het agentschap of, zoals vermeld in artikel 6.4.4, §1, eerste lid, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, van de erkende onroerenderfgoedgemeente:*

*1° het plaatsen van constructies met een minimale grondoppervlakte van 6 m2 en een minimale hoogte van 4 meter,*

*met uitzondering van niet-permanente en verplaatsbare constructies binnen een straal van 30 meter rond een vergund of vergund geacht gebouw;*

*4° het plaatsen of wijzigen van bovengrondse nutsvoorzieningen en leidingen;*

*5° het plaatsen of wijzigen van afsluitingen, met uitzondering van gladde schrikdraad en prikkeldraad ten behoeve van veekering;*

*6° het aanleggen, structureel en fundamenteel wijzigen of verwijderen van wegen en paden;*

*8° het aanleggen of wijzigen van verharding met een minimale gezamenlijke grondoppervlakte van 30 m2 of het uitbreiden van bestaande verhardingen met minimaal 30 m2;*

*9° het plaatsen of wijzigen van straatmeubilair, met uitzondering van niet-aarden niet-nagelvaste elementen en verkeersborden vermeld in artikel 65 van het Koninklijk Besluit*



van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg;

10° het aanleggen van sporten spelinfrastructuur of parkeerplaatsen;

c. Bepalingen uit het beschermingsbesluit:

Artikel 2— Voor de behartiging van het nationaal belang zijn de volgende beperkingen aan de rechten van de eigenaars gesteld:

A. Onverminderd de bestaande wetten en reglementen terzake is verboden:

1. Het oprichten van een gebouw of constructie of het plaatsen van inrichtingen, zelfs uit niet duurzame materialen, die in de grond is ingebouwd, aan de grond is bevestigd of op de grond steun vindt ten behoeve van de stabiliteit en bestemd is om ter plaatse te blijven staan, ook al kan zij uit elkaar genomen worden;

4. Het plaatsen van leidingen;

5. Om het even welk werk dat de grond, het uitzicht van het terrein of het hydrografisch net zou kunnen wijzigen, inzonderheid het verrichten van grondwerken, het aanvoeren van grond en hét aanleggen van opspuitterreinen.

C. Volgende werken worden toegelaten mits schriftelijke toestemming van de Gemeenschapsminister of zijn gemachtigde:

5. Ter hoogte van de dam aan de nieuwe Dender kan een toegang worden voorzien om de doorvaart van de pleziervaartuigen mogelijk te maken. De aangevraagde werken omhelzen het aanleggen van een ontsluitingsweg, inclusief een brug over het beschermde landschap van “de Oude Denderloop” als toegangsweg tot de nieuwe geplande gevangenis in het gebied.

(...)

Er wordt hierbij geoordeeld dat de geplande werken en met name de grote ruimtelijke impact door de verhoogde ligging en toegangshellingen tot de brug een sterke visuele impact zal hebben op de beleving van het beschermde landschap van “de Oude Denderloop” en op de omgeving van dit landschap.

De brug is hierbij van een schaal, dat sterk afwijkt van de schaal van de Oude Dender zelf, die in verhouding eerder een smalle waterloop betreft.

Lettende op de dwingende bepalingen van het Ministerie van Justitie, inzake een ononderbroken verbinding in het kader van vervoer van gedetineerden naar de nieuw te bouwen gevangenis, blijkt dat de huidige voorgestelde ontsluitingsweg de enige mogelijke oplossing is, om deze ontsluiting te realiseren.

Oplossingen met ophaalbrug en kruising van de Oude Denderloop op maaiveldhoogte zijn immers door deze dwingende bepaling niet realiseerbaar.

Door de koppeling van de brug met het toekomstig te bouwen sluisproject in het kader van de pleziervaart op de Oude Dender, kan de brug, als een nieuw eindpunt van de Oude Denderloop beschouwd worden en vormt ze een toegangspoort tot de nieuwe Dender en eindpunt van de Oude Dender.

De creatie van deze nieuwe toegangspoort, waarbij de toekomstige sluis en brug aan elkaar gekoppeld worden is in overeenstemming met de direct werkende normen en met name de bepaling C5 uit het beschermingsbesluit. De nieuwe brug in combinatie met de sluis zal immers de nieuwe toegangspoort vormen zoals bepaald in het besluit tot bescherming van dit landschap. De combinatie van beiden zorgt bovendien voor een beperking van de ingrepen op het beschermde landschap.”

De verwerende partij treedt dit advies bij en motiveert in haar beslissing over de ontsluitingsweg bijkomend als volgt:

*“Het sluisproject kadert in de totaalvisie van de stad Dendermonde voor de Oude Dender. Het doel is om de landschappelijke en de toeristisch-recreatieve functie van de Oude Dender te versterken. Zo wordt de Oude Dender bevaarbaar gemaakt voor pleziervaart. Opdat dit project kan plaatsvinden, moet de bestaande afdamming tussen de Oude Dender en de Dender worden vervangen. De bestaande afdamming (die tevens als verbinding tussen beide oevers functie doet) verdwijnt aldus en in de plaats komt een gecombineerde (keer)sluis en een brug, die als toegangspoort zullen functioneren. Een gedeelte van een sluishoofd van de toekomstige sluis, is reeds gerealiseerd. De brug maakt het voorwerp uit van huidige vergunningsaanvraag. In het aanvraagdossier wordt uiteengezet hoe het thans voorliggend project wordt ingeschakeld in deze toekomstvisie. Op termijn zal de afdamming verdwijnen in het kader van het sluisproject, waarbij het de bedoeling is de Oude Dender en de Dender terug met elkaar te verbinden door de bouw van een (keer)sluis. De aanvraag houdt rekening met dit project en is er ook functioneel voor. Bij het concept van de brug is uitgegaan van de combinatie van de brug met een sluishoofd van de toekomstige (keer)sluis die op de Oude Dender gebouwd zal worden. Als gevolg daarvan zijn de pijlers van de brug geïntegreerd in een reeds gebouwd deel van het sluishoofd van de toekomstige (keer)sluis die technisch noodzakelijk is om de bevaarbaarheid van de Oude Dender opnieuw te realiseren. Hierdoor wordt de voetafdruk voordeel betekent van de te overbruggen overspanning en eveneens op esthetisch vlak, daar de pijlers van de brug volledig geïntegreerd worden in het gedeelte van het reeds gerealiseerde sluishoofd van de toekomstige (keer-)sluis. Op die manier vormen de verschillende constructies één aaneensluitend geheel. Ook blijft de impact van het totale project (ontsluitingsweg met brug en sluis) op het beschermd landschap van de Oude Dender daardoor tot een minimum beperkt.*

*De sluis en de brug zijn aldus te beschouwen als de nieuwe toegangspoort. Ook de Vlaamse Bouwmeester bevestigt in het advies van 19 januari 2016 dat 'uit voorliggende documenten blijkt dat bepaalde van deze bezorgdheden ter harte genomen werden. Zo wordt bijvoorbeeld opnieuw gekozen voor een gecombineerd ontwerp van brug en sluis.' Daardoor wordt in de aanvraag reeds aan de bekommernis van het advies van Onroerend Erfgoed tegemoetgekomen. Bovendien wordt de voorwaarde gesteld dat de werken met de nodige omzichtigheid en aandacht voor de omgeving uitgevoerd moeten worden, met bijzondere aandacht voor de beschermde waterloop en oevers. Deze voorwaarde, die wordt onderschreven, zal integraal opgelegd worden in de stedenbouwkundige vergunning.*

*Uit de aanvraag blijkt ten andere dat bij de werken rekening wordt gehouden met de omgeving en de beschermde waterloop en de oevers. Op heden zijn er geen redenen dat de aanvrager de werken niet met de nodige omzichtigheid zal uitvoeren.*

*Gelet op artikel 4.3.3 VCRO wordt de gestelde voorwaarde overgenomen in de beslissing. Deze voorwaarde kadert in het waarborgen van de bescherming en de erfgoedwaarde van de Oude Dender als cultuurhistorisch landschap.”*

In het kader van het project-MER wordt hierover nog het volgende gesteld:

*“Gezien de funderingen van de brug over de Oude Dender zich situeren ter hoogte van de zone waar overeenkomstig het beschermingsbesluit ter hoogte van de dam aan de Nieuwe Dender een toegang kan worden voorzien om de doorvaart van pleziervaartuigen mogelijk te maken, wordt geen inbreuk gepleegd t.a. v. de zorgplichtvereiste.*

*Een gedeelte van een sluishoofd is reeds gerealiseerd i.k. v. het openmaken van de gedempte Oude Dender en het aantakken ervan aan de Dender (project De Dender loopt), namelijk het gedeelte dat onder de brug voor de ontsluitingsweg komt te liggen. De bouw van de brug wordt expliciet boven dit sluishoofd voorzien om zo minimaal mogelijk een landschappelijke impact te hebben en is zo een verdere stap naar het terug in verbinding*

*stellen van de Oude Dender met het Denderkanaal. Er zijn verder geen erfgoedwaarden in de omgeving van de weg. Uiteraard resulteert de nieuwe brug wel in een wijziging van de contextwaarde t.h.v. de Oude Dender. Dit wordt beperkt (-1) negatief beoordeeld.”*

De verwerende partij stelt in de vergunningsbeslissing inzake de ontsluitingsweg nog het volgende:

*“De bouw van een vaste brug wijzigt voorts de contextwaarde van het gebied. De schaal van de brug wijkt immers af van de schaal van de Oude Dender zelf. De brug zal echter worden gekoppeld aan het toekomstig te bouwen sluisproject in het kader van de pleziervaart op de Oude Dender, zodat de brug als een eindpunt van de Oude Denderloop beschouwd moet worden en een toegangspoort tot de nieuwe Dender vormt. De brug wordt boven het sluishoofd, voorzien om een zo minimaal mogelijke landschappelijke impact te hebben. De brug past aldus binnen de uitgewerkte visie voor de Oude Dender, waarin beleving van het water van op het land, en omgekeerd, centraal staat en is een verdere stap naar het terug in verbinding stellen van de Oude Dender met het Denderkanaal.*

*De brug wordt uitgevoerd in neutrale en weinig opvallende materialen, waardoor de visuele impact op de omgeving beperkt wordt. De pijlers van de brug worden geïntegreerd in het opwaartse deel van de sluisconstructie (reeds gerealiseerd), zodat de voetafdruk van het geheel (sluis + brug) geminimaliseerd wordt.*

*In een volgende fase wordt de sluis vervolledigd. Op die manier worden alle kunstwerken gebundeld. De uitwerking van de combinatie van de brug en de sluis zal bovendien dusdanig zijn dat zij als een nieuwe toegangspoort tot de Oude Denderloop beschouwd wordt.*

*In het project-MER wordt gesteld dat de noordelijke ontsluitingsweg, ondanks het feit dat het beschermd landschap "Oude Denderloop" doorkruist wordt, niet in strijd is met de erfgoedwaarden van dit beschermd landschap, aangezien de weg wordt aangelegd in een zone die reeds was voorbehouden voor de bouw van een sluis op de Oude Dender. De impact van de brug wordt aldus aanvaardbaar geacht. Ook wat de cultuurhistorische aspecten van de aanvraag betreft, is de aanvraag aanvaardbaar en in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.”*

#### 4.4

Uit de beoordeling van het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed blijkt dat het agentschap steunt op de bepaling C.5 van het beschermingsbesluit om de brug, die voorzien wordt voor de ontsluiting van de nieuwe gevangenis, in overeenstemming te achten met de voorschriften van het beschermingsbesluit als landschap. Het betreffend voorschrift bepaalt dat *“mits schriftelijke toestemming van de Gemeenschapsminister of zijn gemachtigde”* ter hoogte van de dam aan de Nieuwe Dender een toegang kan worden voorzien om de doorvaart van de pleziervaartuigen mogelijk te maken.

De verzoekende partijen achten dit advies onwettig en zijn van oordeel dat de inplanting van een brug zoals ze geconcepieerd is, wél strijdig is met het beschermingsbesluit. De gedingvoerende partijen zijn het niet eens over omvang en de doelstellingen van het beschermingsbesluit Oude Denderloop enerzijds en de wijze waarop het vergunningsbeleid moet worden afgetoetst met een bestaand beschermingsbesluit anderzijds.

#### 4.5

Het standpunt van de vierde tussenkomende partij als zou het toepasselijke beschermingsbesluit de realisatie van het toepasselijke PRUP niet kunnen beletten wordt, als beginsel geponeerd, door de Raad niet bijgetreden. Noch de rechtspraak van de Raad van State die in dat verband wordt aangehaald, noch artikel 12, tweede lid van het decreet van 16 april 1996 betreffende de

landschapszorg, de parlementaire voorbereiding bij dat artikel of het huidige artikel 6.1.1/1 Onroerenderfgoeddecreet kunnen dat argument ondersteunen. Die rechtspraak, bepalingen en parlementaire voorbereiding vertrekken vanuit de hypothese waarin een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg in de tijd voorafgaat aan een nadien vastgesteld beschermingsbesluit. Een beschermingsbesluit daterend van na een dergelijk plan kan de realisatie van dat plan niet in de weg staan, dit is ook op vandaag verankerd in voormeld artikel van het Onroerenderfgoeddecreet. Die anterioriteit ligt echter niet besloten in het voorliggende dossier.

Het is, bij gebrek aan enige uitdrukkelijke bepaling in tegengestelde zin, dan ook zo dat het toepasselijke PRUP *‘Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde III’* het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende bescherming, als landschap, van de oude loop van de Dender geen uitwerking kan ontzeggen, in die zin dat de plannende overheid in principe rekening moet houden met het bestaan van een dergelijk individueel beschermingsbesluit in de mate dat rekening moet gehouden worden met de doelstellingen en beginselen die eraan ten grondslag liggen. Een individueel beschermingsbesluit kan namelijk tot gevolg hebben dat een te vergunnen project, in overeenstemming met een later RUP, dan toch niet voor vergunning in aanmerking komt voor zover dit project haaks staat op de doelstellingen en beginselen van dat beschermingsbesluit. In die hypothese en in die mate zou de voorziene bestemming dan geen uitvoering kunnen krijgen.

Bijgevolg dient *in casu* te worden onderzocht of de bestreden beslissing door de karakteristieken ervan al dan niet kan leiden tot een wezenlijke aantasting van de waarden die men tracht te bevorderen met de maatregel tot bescherming van het onroerend erfgoed, en waardoor het beschermingsbesluit *de facto* zou worden gedeclasseerd.

In het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed wordt gesteld dat de *“nieuwe brug in combinatie met de sluis (...) de nieuwe toegangspoort (zal) vormen zoals bepaald in het besluit tot bescherming als landschap”*. In de bepaling C.5 is sprake van een toegang voor de doorvaart van pleziervaartuigen ter hoogte van de dam aan de Nieuwe Dender.

Uit de gegevens van het dossier blijkt, op het eerste gezicht, dat de dam die bedoeld wordt in deze bepaling, de scheiding is tussen de Oude en de Nieuwe Dender. Ter hoogte van deze scheiding ligt een smalle weg, de Trageweg, die parallel loopt met de Nieuwe Dender. Volgens het project-MER is de hoofdfunctie van deze weg actueel een dienstweg voor het onderhoud en de controle van de dijken van de Dender.

Uit artikel 1 van het beschermingsbesluit blijkt dat de doelstelling die aan het beschermingsbesluit ten grondslag ligt, de bescherming is van de historische loop van de Oude Dender. De Raad merkt hierbij op dat het beschermingsbesluit zich niet uitstrekt tot het omliggende landschap. Enkel de historische loop zelf van de Oude Dender, zoals afgebakend in het bijgevoegd plan, wordt beschermd. Het beschermingsbesluit voorziet in artikel 2 een aantal specifieke voorschriften ter ondersteuning en realisatie van voormelde doelstelling, met name de instandhouding van deze historische loop.

De verzoekende partijen kunnen bijgevolg niet gevolgd worden wanneer zij louter stellen dat de vergunningsbeslissing van de ontsluitingsweg de voorschriften, zoals bepaald in artikel 2 van het beschermingsbesluit schenden, zonder deze af te toetsen aan de doelstellingen en beginselen die aan het beschermingsbesluit ten grondslag liggen, zoals vervat in artikel 1 van het beschermingsbesluit.

Partijen zijn het eens dat de voorziene brug, die het sluitstuk vormt van de voorziene ontsluitingsweg, de scheiding zal vormen van de Nieuwe Dender met de Oude Denderloop. Artikel 2 C5 voorziet in een afwijking van het algemene bouwverbod voorzien in artikel 2A1, in de zin dat

het beschermingsbesluit expliciet toelaat dat een nieuwe toegang kan voorzien worden ter hoogte van de dam aan de nieuwe Dender om de doorvaart van de pleziervaartuigen mogelijk te maken. Het wordt niet betwist dat de nieuwe brug op deze plaats wordt ingeplant.

De verzoekende partijen betwisten niet dat het voorzien van een nieuwe toegang de realisatie van een nieuwe sluis impliceert die bijgevolg ook noodzakelijk in meerdere of mindere mate gedeeltelijk de zate van de waterloop zal inpalmen langs beide oevergedeelten. Deze toegang zal pleziervaart op de (gedempte) Oude Dender opnieuw mogelijk maken. De stelling dat een toegang geen overwelving via een nieuwe brug impliceert of toelaat, wordt door de Raad niet bijgetreden. Het beschermingsbesluit dateert van 1985, op dat ogenblik was van een mogelijke brug geen sprake. Het besluit schrijft niet voor op welke wijze de toegang kan of moet gerealiseerd worden. Het is niet voor ernstige betwisting vatbaar dat de realisatie van een sluis met overwelving door een nieuwe brug, zoals ontworpen, eveneens de doorvaart van pleziervaartuigen toelaat. De wijze waarop deze toegang tot pleziervaartuigen kan worden beperkt, maakt deel uit van te voorziene handhavingsmaatregelen, die buiten het bestek en de bevoegdheid van de Raad vallen. Het valt evenmin in te zien hoe de realisatie van deze brug de doelstellingen van het beschermingsbesluit, of de beginselen die hieraan ten grondslag liggen wezenlijk kan aantasten of schaden. De bouw en ingebruikneming van de nieuwe brug verandert geenszins de historische loop van de Oude Dender. Dat deze brug ook dienstig wordt voor andere doeleinden, en inzonderheid als ontsluiting van de nieuwe gevangenis, doet hieraan geen afbreuk.

De verzoekende partijen argumenteren nog dat de omvang en het grootschalig karakter van de voorziene brug niet verenigbaar is met de kleinschaligheid van de oude Denderloop. Deze beoordeling staat evenwel los van de doelstelling om de historische loop zelf van de Dender te beschermen, en heeft veeleer betrekking op de verenigbaarheid van de ontsluitingsweg, brug inbegrepen, met de onmiddellijke omgeving. Uit het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed blijkt overigens dat het agentschap de schaal van de brug afwijkend vindt van de schaal van de Oude Dender zelf, doch omwille van de *“dwingende bepalingen van het Ministerie van Justitie”* de in de aanvraag voorziene brug als de enige mogelijke oplossing ziet om de ontsluiting van het nieuw gevangeniscomplex te realiseren. De problematiek van de ruimtelijke inpasbaarheid vormt evenwel een decretaal beoordelingselement in het kader van de goede ruimtelijke ordening, die als zodanig door de verzoekende partijen als middel in de schorsingsprocedure niet wordt bekritiseerd. De Raad ziet, binnen haar marginaal toetsingsrecht geen reden om de bestreden beslissing op dat punt ambtshalve wegens kennelijke onredelijkheid strijdig te achten met artikel 4.3.1 VCRO.

De verzoekende partijen tonen niet aan, noch maken zij aannemelijk dat de motivering van de bestreden beslissing, waarbij geconcludeerd wordt dat de vergunning van de ontsluitingsweg niet strijdt met het beschermingsbesluit, steunt op onjuiste motieven of kennelijk onredelijk is.

De Raad concludeert bijgevolg, oordelend binnen het bestek van het schorsingscontentieux, dat het middel, gebaseerd bij toepassing van artikel 159 Grondwet op de onwettigheid van de vergunningsbeslissing inzake de ontsluitingsweg wegens strijdigheid met het beschermingsbesluit Oude Denderloop, als ernstig middel, geen stand houdt.

Ten overvloede stelt de Raad vast dat bij ministerieel besluit van 17 juli 2017 het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende de rangschikking als landschap van de Oude Denderloop gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 16 januari 1986, gedeeltelijk is opgeheven.

Los van de vraag of de verzoekende partijen nog wel een actueel belang hebben bij hun middel, is het middel niet ernstig.

## **B. Ernstige middelen – vierde middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen ontleen een vierde middel, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, aan de schending van artikel 2.2.10 VCRO, het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende bescherming van de Oude Dender als landschap en het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Met hun vierde middel bekritiseren de verzoekende partijen in essentie de mate waarin de effecten op het beschermd landschap “*Oude Denderloop*” werden onderzocht in het kader van de opmaak van het toepasselijke PRUP. Zij zijn van oordeel dat de goedkeuring door de dienst MER van de plan-MER strijdig is met het beschermingsbesluit in de mate dat zij artikel 2C5 van het beschermingsbesluit geschonden achten. Volgens de verzoekende partijen heeft de voorziene brugconstructie geen verband met de bestaande dam, noch met het verplaatsen van de dam, noch met het aanleggen van een sluis om pleziervaartuigen toe te laten, noch met de valorisatie van de oude Denderloop. Verder wordt gesteld dat de effecten op de cultuurhistorische waarde van de Oude Denderloop manifest foutief of onredelijk zijn beoordeeld in de milieueffectenbeoordeling.

Zij achten het toepasselijke PRUP op die grond onwettig en verzoeken de Raad om het PRUP buiten toepassing te laten waardoor niet alleen de vergunning voor de ontsluitingsweg maar ook de bestreden beslissing haar juridische grondslag verliest.

2.

De verwerende partij antwoordt vooreerst dat bij toepassing van artikel 6.4.4 Onroerenderfgoeddecreet het onderzoek naar de verenigbaarheid van de ontsluiting van de geplande gevangenis met het beschermingsbesluit Oude Denderloop niet op planniveau maar op het niveau van de vergunningsaanvraag dient onderzocht te worden. Zij verwijst naar het gelijkkluidend oordeel van de Raad van State.

In de mate dat de verzoekende partijen de schending aanvoeren van artikel 2.2.10 VCRO heeft het middel volgens de verwerende partij enkel betrekking op de eerste beslissing van de provincie en niet op de beslissing van de dienst MER van 23 maart 2015 tot goedkeuring van het plan-MER. De verwerende partij stelt tenslotte dat de impact van de brugconstructie op het beschermd landschap in het kader van de milieueffectenbeoordeling correct en redelijk is beoordeeld in de plan-MER. Zij stipt aan dat de bedoelde milieu-effecten, anders dan de verzoekende partijen voorhouden, niet als neutraal maar als beperkt negatief zijn ingeschat. Het effect op de cultuurhistorische waarde wordt in de plan-MER neutraal beoordeeld. De plan-MER-analyse ligt volgens haar in de lijn met het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, die haar akkoord heeft verleend voor de bouw van de brug. De verwerende partij stipt nog aan dat de argumentatie van de verzoekende partijen persoonlijke appreciaties zijn die de objectieve beoordeling door de MER-coördinator niet kunnen onderuit halen

3.

De eerste en tweede tussenkomende partijen argumenteren in dezelfde zin als de verwerende partij.

4.

Het betoog van de derde tussenkomende partij is eensluidend met het verweer van de verwerende partij.

5.

De vierde tussenkomende partij roept in dat het middel onontvankelijk is omdat een RUP geen handelingen of werken vergunt, zulks geschiedt op uitvoeringsniveau, en verwijst naar het thans geldend artikel 6.1.1/1 Onroerenderfgoeddecreet. Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan geen beschermd landschapsbesluit schenden, zodat het middel niet tot vernietiging kan leiden. Zij wijst bovendien op de normenhiërarchie derwijze dat een individueel beschermingsbesluit ondergeschikt is aan besluiten met een algemeen verordenend karakter.

De vierde tussenkomende partij meent ook dat het middel, in zoverre dit gesteund wordt op artikel 2.2.10 VCRO onontvankelijk is omdat de verzoekende partijen nalaten op een concrete en nauwkeurige wijze aan te geven op welke wijze de bestreden besluiten de procedurele voorschriften van artikel 2.2.10 VCRO zouden schenden.

De vierde tussenkomende partij argumenteert voor het overige ten gronde eensluidend aan het betoog van de verwerende partij.

6.

De vijfde tussenkomende partij verwijst integraal naar het betoog van de vierde tussenkomende partij.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 2.2.10 VCRO luidt als volgt:

*“§ 1. De provincieraad stelt het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast. Na de voorlopige vaststelling wordt het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan onmiddellijk opgestuurd aan de Vlaamse Regering. Als overeenkomstig artikel 2.2.9, § 1, zesde lid, een ruimtelijk veiligheidsrapport wordt opgelegd, moet bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan met de resultaten ervan rekening gehouden worden.*

*§ 2. De deputatie onderwerpt het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan aan een openbaar onderzoek dat binnen dertig dagen na de voorlopige vaststelling, vermeld in § 1, minstens wordt aangekondigd door : 1° aanplakking in elke gemeente waarvan het grondgebied door het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of ten dele wordt bestreken; 2° een bericht in het Belgisch Staatsblad en in ten minste drie dagbladen die in de provincie worden verspreid 3° een bericht op de website van de provincie. Deze aankondiging vermeldt minstens : 1° de hiervoor genoemde gemeenten waarop het ontwerp van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan betrekking heeft; 2° waar het ontwerp ter inzage ligt; 3° de begin- en einddatum van het openbaar onderzoek; 4° het adres van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening waar adviezen, opmerkingen en bezwaren, vermeld in § 4, dienen toe te komen of kunnen worden afgegeven en de vermelding dat opmerkingen en bezwaren ook kunnen worden afgegeven op het gemeentehuis van de gemeenten waarop het ontwerp van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan betrekking heeft. De deputatie kan beslissen tot een individuele kennisgeving van het openbaar onderzoek aan de eigenaars van percelen waarop het planningsinitiatief betrekking heeft.*

§ 3. Na de aankondiging wordt het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan gedurende zestig dagen ter inzage gelegd in het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het grondgebied door het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of ten dele wordt bestreken. In voorkomend geval wordt ook het ruimtelijk veiligheidsrapport ter inzage gelegd. Het openbaar onderzoek start uiterlijk op de dertigste dag na deze waarop de aankondiging ervan in het Belgisch Staatsblad verschenen is. Deze termijn is een termijn van orde.

§ 4. Opmerkingen en bezwaren worden uiterlijk de laatste dag van de termijn van het openbaar onderzoek aan de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening bezorgd per beveiligde zending. De bezwaren en opmerkingen kunnen ook uiterlijk de laatste dag van die termijn aan het gemeentehuis van elke gemeente, vermeld in § 2, eerste lid, 1°, worden afgegeven tegen ontvangstbewijs. De gemeente bezorgt in dat geval uiterlijk de derde werkdag na het openbaar onderzoek, de bezwaren en opmerkingen aan de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening. Met bezwaren en opmerkingen die laattijdig aan de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening worden bezorgd, moet geen rekening worden gehouden. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot het ontvangen en bijhouden van bezwaren en opmerkingen door de gemeente en met betrekking tot de wijze waarop deze aan de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening worden bezorgd. De gemeenteraden van de gemeenten waarvan het grondgebied door het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of ten dele wordt bestreken, bezorgen hun advies aan de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening binnen dezelfde termijn. Wanneer geen advies is verleend binnen die termijn, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan. Het departement bezorgt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening binnen dezelfde termijn een advies inzake de overeenstemming van het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan met het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, of, in voorkomend geval, de overeenstemming met een ontwerp van ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en een ontwerp of ontwerpen van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Wanneer geen advies is verleend binnen die termijn, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan. De gemeenteraad en de deputatie van respectievelijk de gemeenten en de provincies die grenzen aan gemeenten waarvan het grondgebied door het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of ten dele wordt bestreken, kunnen de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening een advies bezorgen binnen dezelfde termijn.

§ 5. De provinciale commissie voor ruimtelijke ordening bundelt en coördineert alle adviezen, opmerkingen en bezwaren en brengt binnen negentig dagen na het einde van het openbaar onderzoek gemotiveerd advies uit bij de provincieraad. Dat advies bevat het integrale advies van het departement. Op hetzelfde ogenblik bezorgt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening de deputatie de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren. Op gemotiveerd verzoek van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening beslist de deputatie over de verlenging met dertig dagen van de termijn, vermeld in het eerste lid. Het verzoek tot verlenging moet worden ingediend uiterlijk de dertigste dag na het beëindigen van het openbaar onderzoek. Bij het uitblijven van een beslissing door de deputatie binnen een termijn van dertig dagen na het indienen van het verzoek wordt de verlenging geacht te zijn toegekend. Wanneer de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening geen advies heeft verleend binnen de gestelde termijn, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan. In dat geval bezorgt ze onmiddellijk de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren aan de provincieraad.

§ 6. De provincieraad stelt binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, tweehonderdtien dagen in geval van verlenging van de termijn, vermeld in § 5, het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast. Bij de definitieve vaststelling



*van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening. De definitieve vaststelling van het plan kan echter geen betrekking hebben op delen van het grondgebied die niet opgenomen zijn in het voorlopig vastgestelde plan. Op gemotiveerd verzoek van de deputatie beslist de provincieraad over de verlenging met zestig dagen van de termijn waarbinnen het plan moet worden vastgesteld.*

*§ 7. Als overeenkomstig artikel 2.2.9, § 1, zesde lid, een ruimtelijk veiligheidsrapport wordt opgelegd, moet bij de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan met de resultaten ervan rekening gehouden worden.*

*§ 8. Indien het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan niet definitief wordt vastgesteld binnen de termijn, vermeld in § 6, vervalt het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.*

*§ 9. De provincieraad kan, met het oog op het herstel van een onregelmatigheid, het besluit houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk intrekken en hernemen, waarbij het wettigheidsgebrek wordt rechtgezet. De bepalingen van §§ 6 en 7 zijn onverminderd van toepassing, met uitzondering van de vervaltermijn van honderdtachtig dagen.”.*

Artikel 2.2.10 VCRO schetst de procedurele voorschriften en het formele procedureverloop voor de totstandkoming van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.

De verzoekende partijen lichten in hun verzoekschrift nergens concreet toe in welke mate zij artikel 2.2.10 VCRO concreet geschonden achten.

Het middel, in zoverre gesteund op de schending van artikel 2.2.10 VCRO, is niet ernstig.

2.

In zoverre de verzoekende partij de onwettigheid van het plan-MER inroepen wegen strijdigheid met het beschermingsbesluit Oude Denderloop wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste middel.

3.

Uit het betoog van de verzoekende partijen in hun verzoekschrift blijkt verder dat zij in dit middel uitsluitend kritiek voeren op de beoordeling in het plan-MER van de effecten op de cultuurhistorische waarde van de Oude Denderloop, die volgens de verzoekende partijen ten onrechte als neutraal wordt beschouwd, mede ook gelet op een door hen geciteerd advies van Monumenten en Landschappen.

De verzoekende partijen leveren alzo in het middel slechts kritiek op een deelaspect van de milieueffectenbeoordeling.

3.1

In het plan-MER worden de effecten van de brug die deel uitmaakt van de noordelijke ontsluiting beoordeeld en getoetst aan diverse te beoordelen disciplines:

(blz 201) (cultuurhistorische waarde)

“ ...

*Noordelijke ontsluiting: zone voor lijninfrastructuur en zone voor randstedelijk groen. Het beschermd landschap Oude Denderloop, ten noorden van het plangebied, wordt niet negatief beïnvloed door het plan in deze zone. Het plan (meer bepaald de brug over de Oude Denderloop) is niet in strijd met het besluit houdende rangschikking als landschap, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 7 augustus 1931. Dit besluit voorziet immers dat er hoogte van de dam een toegang kan voorzien worden om de doorvaart van pleziervaartuigen mogelijk te maken en dat werken ter valorisatie van de Oude Denderloop zoals herstel kunnen worden toegestaan na goedkeuring door de bevoegde Vlaamse Minister of zijn gemachtigde. Een gedeelte van het sluishoofd is reeds gerealiseerd i.k.v. het openmaken van de gedempte Oude Dender en het aantakken ervan aan de Dender (project ‘De Dender loopt’), namelijk het gedeelte dat onder de brug voor de ontsluitingsweg komt te liggen. De bouw van de brug wordt expliciet boven dit sluishoofd voorzien om zo minimaal mogelijk een landschappelijke impact te hebben en is zo een verder stap naar het terug in verbinding stellen van de Oude Dender met het Denderkanaal. Het effect is neutraal.*

...”

(blz 197 e.v.) (landschapstypologie en landschapsbeeld)

*“Noordelijke ontsluiting: zone voor lijninfrastructuur en zone voor randstedelijk groen. De aantasting van natuurlijke landschapselementen door de noordelijke ontsluitingsweg is landschappelijk negatief, maar werd al beoordeeld bij de discipline Fauna en Flora (zie paragraaf 16.7).”*

(landschapsbeleving)

*“Noordelijke ontsluiting: zone voor lijninfrastructuur en zone voor randstedelijk groen. Er is een beperkt effect van het plan op de landschapsbeleving in deze zone, tijdens de uren dat er verkeerspieken zijn op de noordelijke ontsluiting ervaren de recreanten hier eerder een urbaan karakter. Het effect is beperkt negatief (-1).”*

(archeologische waarde)

*“Noordelijke ontsluiting: zone voor lijninfrastructuur en zone voor randstedelijk groen. Bij het alternatief met de noordelijke ontsluitingsweg wordt het aanwezige, niet beschreven archeologisch erfgoed onder het tracé verstoord. De archeologische waarden werden aan de hand van archeologisch vooronderzoek (zie paragraaf 17.6.3) in kaart gebracht en gedocumenteerd. Het effect is beperkt negatief (-1).”*

Het advies van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: PROCORO) luidt met betrekking tot de impact van de brugconstructie op het landschap als volgt:

*“(…)De brug zou er ook komen zonder de gevangenis: die is het gevolg van het toegankelijk maken van de binnenstad van Dendermonde voor boten door het weghalen van de dam en de aanleg van sluizen. De impact van de brug op het landschap wordt bepaald door de hoogte van die brug. De hoge brug wordt gewenst door WenZ zodat de boten steeds door kunnen varen. De breedte van de brug heeft weinig effect op de visuele beleving van het landschap: zonder de gevangenis zou er waarschijnlijk enkel voorzien zijn in een fiets- en voetgangersbrug gecombineerd met vervoer (ten dienste van het onderhoud van de waterweg en het sluiscomplex). De brug zou mogelijks wat smaller zijn, maar zou even hoog zijn. De functie van de ontsluitingsweg en brug is dus meer dan enkel de ontsluiting van de gevangenis. Zij zijn ook nog trage en doorgaande fietsroute. De bouw van de brug is het gevolg van de heropening van de Oude Dender als waterwegverbinding naar de stadskern, doordat de dam waarop vroeger de weg liep weggegraven werd en vervangen door een sluis. De impact van de gevangenis op de brug is enkel de (mogelijks) iets bredere uitvoering ervan, terwijl de breedte de minste impact op het landschap heeft(…).”*

### 3.2

Los van de inhoudelijke beoordeling van het ingeroepen middel stelt de Raad vast dat de verzoekende partijen hun kritiek op de milieueffectenbeoordeling van de ontsluitingsweg met de brug als voornaamste punt van kritiek beperken tot de cultuurhistorische waarde, zonder de beoordeling van de andere disciplines die in de milieueffectenbeoordeling ten aanzien van de ontsluitingsweg aan bod komen hierbij te betrekken. Zodoende negeren de verzoekende partijen de samenvattende beoordeling gegeven in het plan-MER en verengen zij ten onrechte de deugdelijkheid van de volledige plan-MER tot één enkel deelaspect, zonder dat zij aangeven of concreet argumenteren in welke mate de -bij hypothese- manke beoordeling van de cultuurhistorische waarde van het beschermd landschap van de oude Denderloop dermate ondeugdelijk is dat deze zou moeten leiden tot de onwettigheid van het volledige plan-MER.

De Raad stelt ten overvloede vast dat de verzoekende partijen de milieueffectbeoordeling in essentie als mank beoordelen omdat zij van oordeel zijn dat hiermede de Oude Denderloop als beschermd landschap wordt aangetast. De Raad heeft zich hierover reeds uitgesproken in het eerste middel. Mede in het licht van het advies van de PROCORO van 8 september 2015, waarvan de verzoekende partijen abstractie maken, en de duidelijk veel meer genuanceerde visie (dan deze die de verzoekende partijen hierin menen te moeten lezen) die in het plan-MER wordt ontwikkeld maar die niet geleid heeft tot een negatieve eindbeoordeling, blijven de verzoekende partijen in gebreke aan te tonen dat de milieueffectbeoordeling van de gevolgen van de ontsluitingsweg met aanleg van de brug op onjuiste motieven steunt of kennelijk onredelijk is. De Raad stipt hierbij aan dat de verzoekende partijen verwijzen naar een gedateerd advies van Monumenten en Landschappen waar thans een genuanceerd positief advies voorligt van het agentschap Onroerend Erfgoed.

Ten slotte gaan de verzoekende partij voorbij aan het gegeven dat op planniveau nog geen gedetailleerde voorschriften worden voorzien inzake de precieze configuratie van de brug, hetgeen

gebeurt op projectniveau. De milieu-impact van de brug op het beschermd landschap wordt niet alleen beïnvloed door het voorzien van een brug op zich (waarvan uit voorgaande reeds geciteerde adviezen en plan-MER-beoordelingen blijkt dat deze er, zij het beperkter in omvang ook zou komen zonder gevangenis), maar in essentie door de wijze waarop de brug wordt geconcipieerd. De uitwerking en de aftoetsing van de impact van de brug komt uitgebreid aan bod in het project-MER, waarvan de verzoekende partijen geheel abstractie maken en dat zij in de huidige procedure evenmin aanvechten.

Het project-MER stelt in dat verband:

*“...De aanleg van de noordelijke ontsluitingsweg is niet in strijd met de zorgplichtvereiste van het beschermd landschap ‘Oude Dender’, aangezien de funderingen voorzien worden ter hoogte van een locatie waar volgens het beschermingsbesluit werkzaamheden i.f.v. het voorzien van een toegang voor pleziervaartuigen toegelaten zijn. Er zijn verder geen elementen met erfgoedwaarde in de omgeving. Met de nieuwe brug wijzigt uiteraard wel de contextwaarde. De weg wordt parallel met het jaagpad aangelegd. De effecten van de ontsluitingsweg op het landschap en erfgoedwaarde zijn hooguit beperkt negatief (-1).  
...”*

De Raad concludeert dat de verzoekende partijen duidelijk aangeven dat zij het niet eens zijn met de bouw van een nieuwe brug als sluitstuk van de toegangsweg naar de nieuwe gevangenis, maar hun visie in essentie steunen op eigen beoordelingen en appreciaties doch niet aannemelijk maken dat de genuanceerde en onderbouwde beoordelingen in het plan-MER, het advies van de PROCORO, het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed en op projectniveau de project-MER op de bekritiseerde punten steunen op onjuiste motieven of kennelijk onredelijk zijn. De verzoekende partijen lijken de Raad *de facto* uit te nodigen tot een opportuniteitstoets van de milieueffectenbeoordeling in het plan-MER waarvoor zij niet decretaal bevoegd is. De Raad kan, in het kader van de onrechtstreekse wettigheidstoets bij toepassing van artikel 159 Grondwet, zijn beoordeling op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een MER niet in de plaats stellen van die van de MER-coördinator of de dienst MER. Hij is in de uitoefening van zijn (onrechtstreeks) wettigheidstoezicht enkel bevoegd om na te gaan of de betrokken overheid in de uitoefening van haar bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De Raad onderkent evenmin een foutieve of kennelijk onredelijke motivering op het punt van de doorwerking van de resultaten van de milieueffectrapportage in de voorschriften van het PRUP. Het middel wordt, voorlopig oordelend binnen het kader van het schorsingscontentieux, als niet ernstig verworpen.

### **C. Ernstige middelen – tweede middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen putten een tweede middel, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, uit de schending door het toepasselijke PRUP van artikel 4.1.1, §1, 7°, artikel 4.1.4, artikel 4.1.7 en artikel 4.2.8, §§1 en 2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet alsook de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder in het bijzonder het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Met hun tweede middel bekritiseren de verzoekende partijen in essentie het gegeven dat het Plan-MER en dus ook het toepasselijke PRUP teruggaan op een niet volwaardig alternatievenonderzoek. Het PRUP, als rechtsgrond voor de nu bestreden vergunning, zou in die mate onwettig zijn.

De verzoekende partijen staven de vereiste van een volwaardig alternatievenonderzoek door *in extenso* te verwijzen naar artikel 4.1.1, §1, 7°, artikel 4.1.4 en artikel 4.1.7 DABM, de parlementaire voorbereiding bij 'Titel IV. Milieueffect- en veiligheidsrapportage' uit het DABM, artikel 4.2.7, §1, tweede lid, 5°, f) en h) DABM, het document "Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's van het Directoraat Generaal Milieu van de Europese Commissie (hierna: uitvoeringsdocument MER), de memorie van toelichting bij het decreet van 27 april 2007 houdende wijziging van titel IV van het DABM en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: Natuurdecreet). Tot slot haalt zij in dat verband ook het arrest van de Raad van State aan van 7 oktober 2014 met nummer 228.693.

Vervolgens schetsen de verzoekende partijen *in extenso* de voorgeschiedenis van het gevoerde alternatievenonderzoek. Op grond van die schets, zou de Raad moeten vaststellen dat de overheid tot 2011 van mening was dat er wel degelijk alternatieven waren voor de inplanting van de gevangenis, met name de locaties N41-oost en N41-west. Deze alternatieven werden echter nooit op een evenwaardige wijze onderzocht in het plan-MER. De overheid zou zich beperkt hebben tot het aangeven van beleidsmatige redenen waarom gekozen werd voor de locatie Oud-Klooster. In weerwil van de vaststelling van de Raad van State dat een volwaardig alternatievenonderzoek zich opdrong, zou de overheid zich er vervolgens toe beperkt hebben om de alternatieven als '*niet redelijke alternatieven*' te beschouwen. Om dit dan weer te verantwoorden, zou men gebruik gemaakt hebben van een aantal criteria die de verschillende administraties nooit hebben kunnen overtuigen. Zowel de cel MER als de PROCORO en finaal de provincieraad zouden de verantwoording in dat verband steeds verder hebben uitgebreid.

De motivering van het niet-redelijk karakter van de alternatieven zou volgens de verzoekende partijen niet getuigen van een redelijke en zorgvuldige besluitvorming. Om die reden zou die motivering in rechte niet aanvaardbaar zijn.

De verzoekende partijen stippen aan dat het niet de bedoeling kan zijn dat, bij het onderzoek naar de redelijke alternatieven, de wensen van de opdrachtgever zo geformuleerd worden en in rekening worden gebracht dat deze ertoe leiden dat alleen het door hem vooropgestelde voorkeursscenario overblijft. Op basis van de selectiecriteria in het plan-MER en de toelichtingsnota kwam enkel de site 'Oud-Klooster' als mogelijke locatie naar voor.

Zij betwisten de noodzaak van de vereisten gesteld inzake oppervlakte (10 ha) en vormgeving (compact vierkant van 300 op 310 m) die volgens hen in het plan-MER niet gemotiveerd worden en enkel dienen om de andere alternatieven te schrappen.

De verzoekende partijen zijn van mening dat het kennelijk onredelijk, minstens onzorgvuldig is, om dit criterium in het kader van het alternatievenonderzoek te hanteren. Zij stellen dat de geplande gevangenis op de site Oud Klooster overigens qua vorm nog het meest neigt naar een rechthoek met een basis van 230 meter en een hoogte van 280 meter.

De verzoekende partijen argumenteren dat in het plan-MER eveneens ten onrechte beleidsmatige aspecten worden aangevoerd om een aantal alternatieven uit te sluiten, zodat slechts één locatiealternatief overblijft: de site "Oud Klooster".

Volgens hen worden de beschikbare alternatieven ten onrechte getoetst aan hun ligging in herbevestigd agrarisch gebied (HAG). De opstellers van het plan-MER gaan er ten onrechte van uit dat de omzendbrief RO/2010/01 bindend is en er aldus geen rekening gehouden mag worden

met alternatieven die in HAG gelegen zijn, ongeacht hun overige merites. De omzendbrief heeft geen verordenend karakter en legt in die zin geen dwingende voorwaarden op voor de beoordeling van planningsinitiatieven en aanvragen. Het is een louter beleidsdocument waarin de Vlaamse regering haar beleidsvisie over planningsinitiatieven in de betrokken gebieden uiteenzet. De provincie kan volgens de verzoekende partijen alle alternatieven die in HAG gelegen zijn bijgevolg niet uitsluiten van de lijst van volwaardige alternatieven. Het plan-MER gaat immers een PRUP vooraf, en een PRUP kan nu eenmaal de bestemming agrarisch gebied wijzigen. Een omzendbrief vermag die bevoegdheid niet uit te sluiten of aan nadere voorwaarden te onderwerpen. Bovendien dateert het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2008 met betrekking tot de herbevestigde agrarische gebieden van na de principiële keuze voor de site 'Oud Klooster'. De verzoekende partijen stellen nog dat ook de vrijblijvende verwijzing in het vaststellingsbesluit naar arrest nr. 220.537 van 10 november 2012 niet relevant is. De Raad van State heeft in dat arrest geenszins het gebruik van het ligging in HAG als selectie criterium bij het alternatievenonderzoek "gevalideerd". De vraag of dit criterium als wettig criterium kan gelden, werd in dat verwerpingsarrest niet met gezag van gewijsde beslecht. In het tweede onderdeel van het tweede middel werd enkel gesteld dat de verzoekende partij in die zaak slechts kritiek leverde inzake het oordeel inzake de problematische aansluiting, maar niet op de andere aangegeven redenen.

De verzoekende partijen stellen dat noch het plan-MER, noch de goedkeuringsbeslissing van dat plan-MER, noch de toelichtingsnota bij het PRUP, noch de geciteerde aanvullende overwegingen in het vaststellingsbesluit verantwoorden waarom de ligging in HAG een absolute vereiste is.

De verzoekende partijen betwisten eveneens het tweede beleidsmatige aspect waaraan getoetst wordt, met name *"perifere ligging en de aanwezigheid van openruimtekamers"*. Vooreerst stellen zij dat niet duidelijk is op basis van welke criteria men in het plan-MER tot de conclusie komt dat alleen de site Oud Klooster aansluiting vindt bij het stedelijk weefsel. De meeste locaties zijn gelegen aan hoofdwegen (N41, N406, N47), zodat bezwaarlijk kan voorgehouden worden dat ze niet aansluiten bij de aanwezige infrastructuur en bebouwing. Bovendien staat nergens uitdrukkelijk bepaald dat een gevangenis direct aansluiting moet vinden met een stadskern en aldus verplicht opgetrokken moet worden in, of in de onmiddellijke omgeving van, een stadskern. In de wetenschap dat de begrenzing van het stedelijk gebied juist bepaald wordt door het PRUP, is het volgens de verzoekende partijen onredelijk en onzorgvuldig dat sommige locaties geweerd worden omdat ze niet in stedelijk gebied gelegen zijn.

De verzoekende partijen zijn het ten slotte evenmin eens met het derde beleidsmatige aspect waaraan getoetst wordt, de *"ligging in overstromingsgevoelig gebied & signaalgebieden"*. Zij stellen dat in de verantwoording in het plan-MER (p. 27-28, nadien overgenomen in de toelichtingsnota bij het PRUP, op p. 88-89) wordt gesteld dat er geen sites geselecteerd kunnen worden die in effectief overstromingsgevoelig gebied gelegen zijn, tenzij compensatie ter plaatse mogelijk is. Daarnaast wordt gewezen op de omzendbrief LNE/2013/1 waarin gestipuleerd wordt dat er een bewarend beleid gevoerd moet worden m.b.t. de signaalgebieden. De verzoekende partijen merken op dat *de locatie Oud-Klooster ook gelegen in een effectief overstromingsgevoelig gebied. Of compensatie mogelijk of wenselijk is, is volgens hen een element dat juist het onderzoek had moeten uitmaken van een milieu-effectenonderzoek, zodat dit element niet a priori kan worden aangewend om bepaalde sites al dan niet te weren.*

Op grond van de voorgaande uiteenzetting, besluiten de verzoekende partijen dat er geen sprake is van een volwaardig alternatievenonderzoek. Het alternatievenonderzoek zou teruggaan op criteria die geen verband houden met het leefmilieu en die zelf niet aan een MER zijn onderworpen.

De verzoekende partijen stippen aan dat de door hen gehekeld *a priori* – keuze voor de site 'Oud Klooster' haaks staat op het gegeven dat een alternatievenafweging zowat het belangrijkste nut is

van een MER. Volgens hen kan enkel, door in een vroege fase alternatieven voor het plan te onderzoeken en af te wegen aan de hand van hun milieueffecten, aan het milieubelang en de gezondheid van de mens een plaats toegekend worden die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere belangen. Zij halen in dat verband een overweging uit een arrest van de Raad van State en een passage uit het uitvoeringsdocument MER.

Op grond van dit alles menen de verzoekende partijen dat, ook in de aanvullende motivering in de goedkeuringsbeslissing van het plan-MER, de toelichtingsnota, het advies van de PROCORO en het vaststellingsbesluit, de afwezigheid van een alternatievenonderzoek niet verantwoord wordt. Minstens wordt niet afdoende aannemelijk gemaakt dat er geen andere redelijke locatiealternatieven voorhanden zouden zijn.

## 2.

Wat het tweede middel betreft, werpt de verwerende partij in de eerste plaats op dat het wenselijk is dat hij zijn uitspraak opschort tot er uitspraak is over het hangende vernietigingsberoep tegen het PRUP bij de Raad van State. Dit zou volgens haar ook opgaan voor het derde tot zevende middel.

Na de *'beginselen inzake het alternatievenonderzoek'* in herinnering te hebben gebracht, stipt zij in lijn daarmee aan dat opdat er volgens de rechtsleer sprake is van redelijke alternatieven, deze uitvoerbaar moeten zijn en dus een oplossend vermogen moeten hebben. De verwerende partij benadrukt in dat verband dat het DABM een onderscheid maakt tussen beschikbare alternatieven en te onderzoeken redelijke alternatieven.

Uit dat onderscheid en de parlementaire voorbereiding bij het DABM volgt volgens de verwerende partij dat niet alle beschikbare alternatieven redelijke alternatieven zijn. Een beschikbaar alternatief zou slechts als een redelijk alternatief te onderzoeken zijn indien het op een andere manier dezelfde doestelling nastreeft (beleidsalternatief), dan wel indien het op dezelfde manier maar aan de hand van een andere uitvoering dezelfde doelstelling nastreeft (locatiealternatief). Zij haalt in dat verband ook passages uit de handleiding *'Alternatieven in de milieueffectrapportage'* van de dienst MER *in extenso* aan.

In de beoordeling van zowel de beschikbare als de te onderzoeken redelijke alternatieven beschikt de dienst MER, volgens de verwerende partij, over een ruime appreciatiebevoegdheid. Dit gaat terug op het gegeven dat bij de beoordeling van de redelijkheid van een alternatief rekening kan worden gehouden met het doel en de geografische werkingssfeer van een plan of programma.

Onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State, stelt de verwerende partij dat het aan de verzoekende partijen toekomt om te bewijzen dat de beslissing van de dienst MER om een welbepaald alternatief niet in aanmerking te nemen kennelijk onredelijk is. De verwerende partij benadrukt in dat verband de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad.

De verwerende partij benadrukt de onafhankelijkheid van de erkende MER-coördinator en van de dienst MER en haar onafhankelijkheid in dat verband. De integriteits- en kwaliteitswaarborgen vormen volgens haar de ultieme garantie dat het alternatievenonderzoek redelijk gebeurt.

Zij brengt de richtlijn van de dienst MER van 14 april 2014 met betrekking tot de te onderzoeken alternatieven in herinnering en meent dat het plan-MER beantwoordt aan de vooropgestelde richtlijnen, die overigens niet door de verzoekende partijen bekritiseerd werden.

De verwerende partij motiveert omstandig de criteria die transparant werden gehanteerd. In het plan-MER is het programma opgenomen, dat als afweging gehanteerd wordt voor het zoeken naar

een locatie voor de inplanting van een gevangenis. Hierbij is een onderbouwing opgenomen van de vorm (type) en de noodzakelijke minimale oppervlakte om een gevangenis van dergelijke omvang te realiseren voor de afweging van de verschillende locaties. In een eerste fase werden alle locaties uit vorige onderzoeken (van de stad Dendermonde en van de provincie Oost-Vlaanderen) en uit de richtlijnen (adviezen en inspraakreacties op de kennisgevingsnota) onderzocht op het criterium vorm en oppervlakte. In een tweede fase werden de overblijvende alternatieven onderzocht op hun beleidsmatige aspecten.

Op grond van al wat voorafgaat blijkt volgens de verwerende partij dat de keuze om bepaalde beschikbare locatiealternatieven niet als redelijke alternatieven in beschouwing te nemen net niet ingegeven zijn vanuit de overweging dat in een voorgaande studie een welbepaalde locatie als het beste alternatief naar voor kwam. Zij ziet dat specifiek gestaafd door het gegeven dat in tabel 4.2. van het plan-MER alle beschikbare alternatieven uit het vooronderzoek van de stad Dendermonde, naast alle beschikbare alternatieven uit de locatiestudie van de provincie Oost-Vlaanderen en uit de richtlijnen, werden onderzocht op het criterium vorm en oppervlakte.

Aldus bleef het onderzoek volgens de verwerende partij niet beperkt tot één locatie die de voorkeur zou hebben weggedragen van de opstellers van het plan-MER.

Anders dan de verzoekende partijen zouden aangeven, stelt de verwerende partij niet te betwisten dat er andere locatiealternatieven beschikbaar zijn, zoals onder meer N41-oost en N41-west.

Tot slot stipt de verwerende partij aan dat het gegeven dat de verzoekende partijen de beoogde inplanting niet genegen zijn, terwijl de federale overheid dit net wel is, geen impact heeft op de wettigheid van het plan-MER. Zij stipt aan dat de door haar aangehaalde richtlijnen en via de controle daarop, de dienst MER erop toezag dat het alternatievenonderzoek in alle redelijkheid verliep.

De verwerende partij stipt aan dat uit het DABM volgt dat rekening moet worden gehouden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma. Zij stelt dat in een eerste fase alle locaties in het licht van de doelstelling van het plan onderzocht werden op het criterium vorm en oppervlakte. In een tweede fase werden de overblijvende alternatieven onderzocht op hun beleidsmatige aspecten. De verzoekende partijen zouden van het verkeerde uitgangspunt vertrekken waar zij stellen dat de vorm van het perceel niet als criterium mocht worden gebruikt bij het beoordelen van de beschikbare alternatieven, aangezien niet wordt aangetoond dat dit een absolute vereiste is.

Het is volgens de verwerende partij echter niet kennelijk onredelijk dat de opstellers van het plan-MER rekening hebben gehouden met de voorkeur van de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie voor een vierhoek en compacte vorm van 300 bij 310 meter. Deze is noodzakelijk om een gebouw te bouwen waarbij de circulatie tot een minimum wordt beperkt en het personeel optimaal kan worden ingezet. Wat de door de verzoekende partijen opgeworpen evolutie van die pasvorm betreft, verwijst de verwerende partij naar de technische en praktische motieven die daarmee samenhangen.

De verwerende partij herinnert er aan dat slechts 5 van de 20 locaties niet als redelijk alternatief werden weerhouden op basis van het criterium vorm en/of oppervlakte.

Zeven locaties waarbij vorm en oppervlakte voldoen maar het inpassen van een rechthoek van 310 meter op 300 meter bemoeilijkt wordt door bijvoorbeeld een beek of weg in de locatie of door de grillige vorm, werden niet in een eerste fase uitgesloten als redelijk alternatief. Deze hebben de beoordeling '0' gekregen en zijn wel meegenomen naar criterium 2. Ook zouden acht locaties een



beoordeling '+' hebben gekregen, waaronder de locaties N-41 oost en N-41 west en alle locaties die uit de publieke consultatie naar voor kwamen als beschikbare alternatieven.

In louter onderschikte orde betwist de verwerende partij het belang van de verzoekende partijen bij de wettigheidskritiek in dit verband nu nog steeds 15 beschikbare alternatieven in een tweede fase werden onderzocht op hun beleidsmatige aspecten.

Wat die tweede fase betreft, stipt de verwerende partij aan dat onder de noemer beleidsmatige aspecten in het bijzonder werd nagegaan of het gebied is aangeduid als HAG, of het de open ruimte en openruimtekamers aantast en of het als effectief overstromingsgevoelig gebied is aangeduid.

Wat de aanduiding als herbevestigd agrarisch gebied (HAG) betreft, stellen de verzoekende partijen verkeerdelijk dat dit criterium niet mocht gebruikt worden omdat niet aangetoond werd dat het een absolute vereiste was dat de site daarbuiten zou vallen. Het criterium berust op een beleidskeuze om bij voorkeur niet te bouwen in een herbestemd agrarisch gebied. De verwerende partij stipt daarbij aan dat een dergelijk criterium in te passen valt in de handleiding '*Alternatieven in de milieueffectrapportage*' van de dienst MER.

De enkele omstandigheid dat een aanzienlijk deel van de beschikbare alternatieven HAG-gebieden zijn, maakt het in rekening brengen van die ligging niet kennelijk onredelijk nu het eigen is aan het alternatievenonderzoek dat bepaalde beschikbare alternatieven niet worden weerhouden.

Ook de omstandigheid dat de site Oud Klooster agrarische waarde heeft, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat deze minder van belang zou zijn voor de agrarische structuur vergeleken met sommige andere beschikbare alternatieven.

De verwerende partij benadrukt dat het evenmin kennelijk onredelijk is dat bij de beoordeling van de beschikbare alternatieven rekening werd gehouden met de ligging ten opzichte van het verstedelijkt gebied, en dit in lijn met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en met het ruimtelijk aspect van openruimtekamers, waarvan het behoud in lijn ligt met het provinciaal ruimtelijk structuurplan.

Een locatiealternatief kan volgens de verwerende partij enkel worden overwogen indien het op dezelfde manier, maar middels een andere uitvoering, dezelfde doelstelling nastreeft. Hierbij kan worden opgemerkt dat elke uitvoering die geen rekening houdt met de ligging van de locatie en de afstand tot de rechtbank afbreuk zal doen aan de verwezenlijking van de doelstelling van het plan, de bouw van een gevangenis. Het is volgens de verwerende partij alom bekend dat de exploitatie van een gevangenis gepaard gaat met een veelheid van transporten van in voorlopige hechtenis gestelde en veroordeelde personen van en naar de rechtbank.

In dat verband verwijst de verwerende partij nog naar het arrest van de Raad van State van 10 september 2012 waarin de uitsluiting van de locatie Hofstade omwille van de ligging, volgens haar, niet kennelijk onredelijk werd geacht.

De verwerende partij meent dat het ook niet kennelijk onredelijk is dat bij de beoordeling van de beschikbare alternatieven rekening werd gehouden met de omstandigheid dat de locatie aangeduid is als effectief overstromingsgevoelig gebied, tenzij ter plaatse kan gecompenseerd worden.

Anders dan de verzoekende partijen besluiten, staat de manier waarop het alternatievenonderzoek in deze procedure werd gevoerd, dus niet in schril contrast met de recente rechtspraak van de Raad van State waarin wordt gewezen op het belang van een grondig alternatievenonderzoek in

het kader van een planopmaakproces en het hanteren van wetenschappelijk gefundeerd onderzoek in de MER-beoordeling, aldus de verwerende partij.

3.

Na, op een vergeleken met de verwerende partij gelijkaardige manier, de draagwijdte van het alternatievenonderzoek in het kader van een project-MER te hebben toegelicht, maken de eerste en tweede tussenkomende partij duidelijk dat niet alle denkbare alternatieven onderzocht moeten worden in het kader van het plan-MER. Zij wijzen in de eerste plaats, net zoals de verwerende partij, op het onderscheid tussen beschikbare en redelijke alternatieven.

Ten aanzien van de repliek van de verwerende partij, voegen de eerste en tweede tussenkomende partij in essentie onder meer toe dat de verzoekende partijen, door het betwisten van de in het plan-MER gehanteerde selectiecriteria zelf en hun toepassing, geen kritiek formuleren op de doorwerking van het plan-MER maar wel op de eigenlijke inhoud. In dat verband merken zij op dat de Raad, in het kader van zijn wettigheidsstoezicht, zijn beoordeling op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een plan-MER niet in de plaats kan treden van die van de dienst MER. De Raad zou zich in dat verband moeten beperken tot een marginale toetsing.

De eerste en tweede tussenkomende partij motiveren de gehanteerde selectiecriteria op dezelfde wijze als de verwerende partij. Zij doen de kritiek van de verzoekende partijen af als opportunistiekritiek en stellen dat in het plan-MER op basis van objectieve criteria een onderscheid wordt gemaakt tussen de beschikbare alternatieven en de redelijkerwijs te onderzoeken, en dus realistische, alternatieven. In het plan-MER wordt op een onderbouwde en gemotiveerde wijze voor elk van de locaties de redenen van de (niet-)selectie aangegeven.

Een onderzoek naar de andere sites was, in tegenstelling tot dat wat de verzoekende partijen willen laten uitschijnen, in het voorliggende geval dus niet aan de orde. In tegengestelde zin oordelen, zou het onderscheid tussen beschikbare alternatieven en redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven volledig inhoudsloos maken. Een dergelijke interpretatie strookt bovendien met de bewoordingen van de plan-MER regelgeving, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

Bovendien blijkt, uit de stukken die de verzoekende partijen zelf aanvoeren, dat de locatie van de nieuwe gevangenis tussen 2003 en 2005 het voorwerp heeft uitgemaakt van overleg en debat tussen de lokale, provinciale en Vlaamse overheden. De keuze van de provincie Oost-Vlaanderen in 2005 om de locatie 'Oud Klooster' mee te nemen in het afbakeningsproces voor het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde werd voorafgegaan door een gedegen onderzoek van verschillende locaties. Op grond van telkens dezelfde criteria die in 2005 hebben geleid tot het basisalternatief 'Oud Klooster' - namelijk oppervlakte en vorm *versus* beleidsmatige criteria - werd telkens opnieuw vastgesteld dat er geen redelijke alternatieven voorhanden waren voor het basisalternatief. Dat de inhoudelijke invulling van deze criteria doorheen de tijd zou zijn gewijzigd, is het onvermijdelijke gevolg van het afbakeningsproces voor het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde: in een dergelijk proces, dat per definitie een beleidsmatig karakter heeft, dient onvermijdelijk rekening te worden gehouden met wijzigende feitelijke, juridische en beleidsmatige omstandigheden, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

Het uitgevoerde alternatievenonderzoek is volgens hen in overeenstemming met de plan-MER regelgeving en de rechtspraak van de Raad van State.

Ten overvloede wijzen de eerste en tweede tussenkomende partij er nog op dat het alternatievenonderzoek uit het plan-MER op vergunningenniveau (in het project-MER) werd hernomen. Zij wijzen in dat verband op de relevante inhoud van de bestreden beslissing.

De eerste en tweede tussenkomende partij besluiten daaruit dat er noch op planniveau, noch op projectniveau sprake is van een onzorgvuldig alternatievenonderzoek.

4.

Het samengevatte standpunt van de derde tussenkomende partij, met betrekking tot het tweede middel, valt in essentie samen met dat van de overige partijen, andere dan de verzoekende partijen.

5.

Na, op een vergeleken met de verwerende partij en de eerste en tweede tussenkomende partij, in essentie gelijkaardige manier, de draagwijdte van het alternatievenonderzoek in het kader van een project-MER te hebben toegelicht, maakt de vierde tussenkomende partij nog een aantal voorafgaande opmerkingen. In wat volgt, ontwikkelt de vierde tussenkomende partij een repliek in hoofdde en in onderschikte orde.

5.1.

In hoofdde voert de vierde tussenkomende partij de onontvankelijkheid van het tweede middel aan. Zij stelt dat dit middel in essentie neerkomt op het bekritisieren van de opportuniteit van de door de overheid, voor de locatiekeuze, gehanteerde selectiecriteria 'oppervlakte en vorm' en 'beleidsmatige aspecten'. Onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State in die zin, meent zij dat de Raad niet bevoegd is om zijn beoordeling over de opportuniteit van beleidskeuze in de plaats van de deze van de overheid te stellen.

5.2.

In ondergeschikte orde meent de vierde tussenkomende partij dat het middel hoe dan ook niet ernstig of gegrond is. Zij beargumenteert in dat verband dat het alternatievenonderzoek kennelijk zorgvuldig werd opgemaakt en gaat nader in op de door de verzoekende partijen bekritiseerde criteria tot trechtering van de alternatieven. Uit dat alles zou blijken:

- dat sinds de behoefte voor een nieuwe gevangenis in 2003 is ontstaan, er verschillende locatiestudies werden uitgevoerd;
- dat niet enkel de site Oud Klooster, maar ook andere mogelijke inplantingszones werden onderzocht;
- dat de criteria op grond waarvan deze onderzoeken hebben plaatsgevonden, redelijke en pertinente criteria zijn in het licht van de doelstelling van het onderzoek, namelijk het vinden van een geschikte locatie in het Dendermondse voor een penitentiair centrum om ongeveer 440 gedetineerden in humane omstandigheden op te vangen; en
- dat, na afweging, de site te Oud Klooster werd weerhouden als enig redelijk alternatief voor de inplanting van een dergelijk penitentiair centrum.

Om het zorgvuldig karakter van het alternatievenonderzoek te onderstrepen, citeert de vierde tussenkomende partij *in extenso* uit het plan-MER. Op grond daarvan meent zij, net zoals de verwerende partij, dat er sprake is van een getrappt systeem. In een eerste fase werden alle locaties uit de vorige onderzoeken en uit de richtlijnen onderzocht op het criterium vorm en oppervlakte. Een verantwoording wat de invulling van dat criterium betreft, 10 hectare en een vorm van 310 op 300 meter, zou opgenomen zijn in paragraaf 1.1.2 van het plan-MER. Alle locaties die niet voldoen aan dat criterium, voldoen niet aan de doelstelling van het plan en zijn dan ook geen redelijke alternatieven. In een tweede fase werden de overblijvende alternatieven onderzocht op hun beleidsmatige aspecten. Wat de argumentatie rond die aspecten, ligging in HAG, ligging ten

opzichte van het verstedelijkte gebied, het ruimtelijk aspect van de openruimte kamers en de aanduiding als overstromingsgevoelig gebied, betreft, voegt zij in essentie niets toe ten aanzien van wat de verwerende partij en de eerste en tweede tussenkomende partij vooropstellen.

Het is uit die analyse dat enkel de locatie Oud Klooster als redelijk alternatief naar voor kwam. Bijgevolg werd enkel die locatie aan een milieueffectenonderzoek onderworpen.

De vierde tussenkomende partij verwijst vervolgens *in extenso* naar de weerlegging van een, aan het tweede middel, gelijkkluidend bezwaar in het kader van het openbaar onderzoek met betrekking tot het toepasselijke PRUP door de PROCORO. Zij stelt dat de derde tussenkomende partij als plannende overheid die zienswijze bijtrad en haalt daartoe, evenzeer *in extenso*, de motivering uit het besluit houdende definitieve vaststelling van het PRUP aan. Ook in de toelichtingsnota bij dat plan zou een gelijkkluidende motivering zijn opgenomen. Omwille van die uitgebreide weerlegging van de grieven die nu vervat zitten in het tweede middel, meent de vierde tussenkomende partij dat de verzoekende partijen de kennelijke onredelijkheid van die motieven moeten aantonen. Zij zouden daarbij die bewijslast niet inlossen nu de grieven destijds identiek waren aan het nu tweede middel. Een dergelijk middel, dat in essentie geput wordt uit de schending van de motiveringsplicht, kan volgens de vierde tussenkomende partij niet aanvaard worden.

De vierde tussenkomende partij stelt dan ook slechts ten overvloede in te gaan op de specifieke grieven van de verzoekende partijen. Ten aanzien van wat de verwerende partij en de eerste en tweede tussenkomende partij in dat verband stellen, voegt zij in essentie nog het volgende toe.

De gehanteerde criteria zijn, volgens de vierde tussenkomende partij, het resultaat van een zorgvuldige afweging tussen de behoeften van de opdrachtgever (oppervlakte en vorm) en de wensen van de plannende overheid in het afbakeningsproces (beleidsmatige aspecten). Die criteria sluiten enerzijds aan op de motieven met betrekking tot de concrete behoefte waaraan een penitentiair complex moet voldoen, zijnde dus de wensen van de opdrachtgever *anno* 2015. En hebben anderzijds betrekking op beleidsmatige aspecten, zijnde de wensen van de plannende overheid *anno* 2015.

In tegenstelling tot dat wat de verzoekende partijen voorhouden, kunnen, volgens de vierde tussenkomende partij, ook andere criteria dan deze die verband houden met het leefmilieu ten volle meespelen bij de beoordeling of een alternatief als 'redelijk' te beschouwen is. Bij de beoordeling van de redelijkheid van een alternatief, moet volgens haar immers rekening worden gehouden met de doelstelling van het plan en de geografische reikwijdte. Op dat ogenblik zijn de concrete effecten op mens en milieu nog niet gekend; dit vormt net het voorwerp van de fase volgend op het trechteren, aldus de vierde tussenkomende partij. In dat verband haalt zij ook *in extenso* de verduidelijking van het begrip '*redelijk alternatief*' in de handleiding 'Alternatieven in de milieueffectrapportage' van de dienst MER aan.

Het standpunt van de verzoekende partijen dat bij de beoordeling van de redelijkheid van een alternatief enkel rekening zou mogen worden gehouden met de effecten van het alternatief op mens en milieu, en dus bijvoorbeeld niet met beleidsmatige aspecten, mist naar het oordeel van de vierde tussenkomende partij dan ook elke juridische grondslag. Dit klemmt volgens haar des te meer nu het toepasselijke PRUP de afbakening van een structuurondersteunend gebied betreft en dus per definitie een beleidsmatig karakter heeft. Dat PRUP is het gevolg van gedegen studiewerk in de voorafgaande afbakeningsfase, waarin de plannende overheid de verschillende maatschappelijke behoeften tegen elkaar heeft afgewogen. In een dergelijk proces heeft het geen enkele zin om de inplanting van een gevangenis te voorzien in een zone waarvan de plannende overheid reeds op voorhand weet dat deze zal dienen voor de invulling van andere

maatschappelijke behoeften: dat is net de essentie van ruimtelijke planning, aldus de vierde tussenkomende partij.

Bij dat alles stipt de vierde tussenkomende partij het belang aan van het gegeven dat de dienst MER op 23 maart 2015 al haar goedkeuring aan het plan-MER had gehecht. Bijgevolg werd de in het plan-MER gehanteerde methodologie, alsook het getrapt systeem uit het locatie-alternatievenonderzoek goedgekeurd. Op een, aan de verwerende partij en eerste en tweede tussenkomende partij, vergelijkbare wijze benadrukt de vierde tussenkomende partij de marginale toetsing waartoe de Raad van State in dat verband gehouden is en de mate waarin de verzoekende partijen niet aantonen dat er sprake is van een kennelijke onredelijkheid bij het nemen van die goedkeuringsbeslissing.

De verzoekende partijen kunnen, naar het oordeel van de vierde tussenkomende partij, ook geen dienstige argumenten putten uit het gegeven dat in het vorige plan-MER ook de locatie N41-west werd onderzocht op haar effecten. Er valt volgens haar niet in te zien waarom een alternatief, waarvan op grond van een eerder onderzoek wordt besloten dat dit niet te realiseren is, naderhand opnieuw moet worden onderzocht. Dat is volgens haar net de essentie van het 'redelijkheidscriterium' voor een alternatief; vermijden dat er onnodige middelen worden gestoken in een alternatief waarvan op voorhand reeds geweten is dat dit niet zal worden uitgevoerd. Bovendien vindt de vierde tussenkomende partij het merkwaardig dat de verzoekende partijen de parameters in het vorig plan-MER relevanter vinden dan de parameters in het huidig plan-MER. In het vorig plan-MER werden, volgens de vierde tussenkomende partij, immers eveneens de volgende beleidsmatige aspecten betrokken:

- ligging buiten het stedelijk gebied (zowel N41-oost als N41-west);
- ligging in beleidsmatig herbevestigd agrarisch gebied (N41-oost);
- strijdigheid met het provinciaal ruimtelijk structuurplan (N41-oost);
- potentieel strijdig het met Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (zowel N41-oost als N41-west).

Die criteria worden ook in het huidig plan-MER gehanteerd, aldus de vierde tussenkomende partij. Verzoekende partijen lijken zich dan ook tegen te spreken. Hoe dan ook blijkt, volgens de vierde tussenkomende partij, ook uit haar uiteenzetting dat de gehanteerde criteria wel degelijk relevant zijn en gehanteerd kunnen worden.

Wat het niet kennelijk onredelijk zijn van de gehanteerde criteria betreft, stelt de vierde tussenkomende partij dat het niet aan de verzoekende partijen toekomt om te bepalen of de gehanteerde criteria al dan niet 'absoluut vereist' zijn. Dergelijke kritiek zou pure opportunistiekritiek zijn die niet aan de Raad ter beoordeling kan worden voorgelegd. Vervolgens beargumenteert de vierde tussenkomende partij het niet kennelijk onredelijk karakter van die criteria op een, aan de verwerende partij alsook de eerste en tweede tussenkomende partij, vergelijkbare wijze.

De vierde tussenkomende partij benadrukt dat de verzoekende partijen een foutieve voorstelling van de feiten geven. De oppervlakte van 310 m op 300 m is wel degelijk een richtlijn die door FOD Justitie is opgelegd. FOD Justitie vereist bijv. voor een gevangenis van 312 gedetineerden een zone van 250 x 250 m. Voor een gevangenis van 444 gedetineerden vereist zij 300 x 310 m. Het is niet kennelijk onredelijk dat eerste verwerende partij FOD Justitie volgt in deze beoordeling, temeer daar FOD Justitie het beste is geplaatst om te bepalen aan welke eisen en behoeften een

nieuwe gevangenis voor 444 gedetineerden moet voldoen. De criteria vinden immers aansluiting bij het doel van het plan. Het is dan ook niet kennelijk onredelijk dat de verwerende partij daarmee rekening houdt bij het bepalen van de vereiste oppervlakte. De verzoekende partijen houden ten slotte foutief voor dat de gevangenis te Dendermonde een rechthoekige vorm met een basis van 230 meter en een hoogte van 280 meter. De afmetingen, inclusief gracht, zijn immers 330 x 240 m. Daarnaast moet ook ruimte worden voorzien voor de verlegde buurtwegen en de groenbuffers. Een vierkante vorm wordt vereist omwille van de compactheid. Hierdoor wordt de circulatie beperkt, waardoor het veiligheidspersoneel optimaal kan worden ingezet. De noodzaak van de vorm is aldus ingegeven vanuit een technisch en praktisch oogpunt. De verzoekende partijen gaan er bovendien aan voorbij dat de voorziene vorm en oppervlakte met meer rekening houden dan louter de inplanting van een gevangenis. De vorm en oppervlakte zijn vereist voor het perceel. Dit perceel omvat niet enkel de gevangenis, maar ook (onder meer) een veiligheidsafstand, bufferzone en een ruimte voor parking. Het is niet kennelijk onredelijk dat aan verzoekster tot tussenkomst de nodige ruimte wordt gegeven om dergelijk penitentiair complex (met alle bijkomende vereisten) in te planten, waarbij ook voldoende ruimte wordt gelaten om binnen de opgegeven vorm en oppervlakte het concrete project in te vullen.

De vierde tussenkomende partij stelt dat het criterium “vorm en oppervlakte” aldus niet is ingegeven om bepaalde alternatieven te schrappen. Overigens werden slechts 5 van de 20 locaties niet als redelijk alternatief weerhouden op basis van dit criterium. Zij kunnen dan ook niet ernstig voorhouden dat met dit criterium een aantal redelijke alternatieven worden weggeschreven.

Ook voor wat betreft het criterium ‘ligging in HAG’, verwijst de vierde tussenkomende partij *in extenso* naar de inhoud van het plan-MER, het advies van de PROCORO en het toepasselijke PRUP. Zij stipt in dat verband aan dat het criterium “HAG” een beleidsmatige keuze is die zowel uitvoering geeft aan de algemene beleidslijn inzake het vrijwaren van het agrarisch gebied, zoals dat door de Vlaamse regering is vooropgesteld, als tegemoet komt aan de beleidskeuze van de provincie inzake de afbakening van de agrarische structuur. De bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voorzien immers om 750.000 ha agrarisch gebied af te bakenen in gewestplannen of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen als onderdeel van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur (RSV, p. 479). De Vlaamse regering heeft in uitvoering hiervan op 17 december 2004 en 3 juni 2005 haar goedkeuring gegeven aan de werkwijze om het gewestplan beleidsmatig te herbevestigen voor de agrarische gebieden waarvoor de bestemming op het gewestplan nog steeds actueel is en een goede planologische vertaling van de gewenste agrarische structuur. De Vlaamse regering heeft vervolgens op 28 november 2008, d.i. ruim voordat het bestreden PRUP werd opgemaakt en goedgekeurd, de agrarische gebieden in de regio Schelde-Dender beleidsmatig herbevestigd. De site “Oud Klooster” werd door de Vlaamse regering niet herbevestigd als agrarisch gebied.

De vierde tussenkomende partij concludeert dat het niet kennelijk onredelijk is om de herbevestiging als agrarisch gebied als (recent) beslist beleid van een hogere overheid als criterium te hanteren in het kader van een locatie-alternatievenonderzoek voor de inplanting van een gevangenis binnen de afbakening van een structuurondersteunend kleinstedelijk gebied. In het bijzonder is het niet kennelijk onredelijk dat eerste verwerende partij een bepaald beleid wenst te voeren met betrekking tot herbevestigde agrarische gebieden door deze gebieden te vrijwaren. Daardoor geeft zij, in tegenstelling tot hetgeen verzoekende partijen voorhouden, geen bindende waarde aan omzendbrief R0/2010/01.

Tijdens het afbakeningsproces van de te herbevestigen agrarische gebieden werd door de Vlaamse regering vastgesteld dat de omgeving van de Denderarm belangrijke natuur- en ecologische waarden had en dat dit gebied gevrijwaard diende te worden door aanduiding als stedelijke natuurelement. Zo kon het gebied dienst doen als stadsbos, hetgeen ook de visie was

van de provincie, lang vóór de vaststelling ervan in november 2008. In het kader van het afbakeningsproces voor het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde, had de provincie deze oefening immers ook als eens gemaakt en besloot zij de site Oud Klooster binnen het kleinstedelijk gebied op te nemen met het oog op de inrichting ervan als stadsrandbos. Dit werd ook zo door de PROCORO gemotiveerd en in het bestreden PRUP bijgetreden, motieven waaraan de verzoekende partijen gemakshalve voorbijgaan. Zij weerleggen de motivering ook niet, laat staan dat zij *in concreto* elementen aanhalen waaruit blijkt dat de beoordeling van de agrarische kwaliteit van de locatie Oud Klooster kennelijk onredelijk is. Deze kritiek faalt dan ook. De bewering van de verzoekende partijen dat de site Oud Klooster door de Vlaamse regering niet werd aangeduid als HAG omwille van het loutere bestaan van het PRUP van 28 april 2008 doet dan ook de waarheid geweld aan.

Evenzeer voor wat betreft het criterium ‘perifere ligging, compacte stedelijke ontwikkeling en openruimte kamers’, verwijst de vierde tussenkomende partij *in extenso* naar de inhoud van het plan-MER en het advies van de PROCORO. Zij stelt dat het toepasselijke PRUP bij die motivering aansluit en stelt dat de kritiek van verzoekende partijen juridische grondslag mist. Een gevangenis behoort tot de algemene categorie “gemeenschapsvoorzieningen”. Het RSV stelt dat deze bij voorkeur in stedelijk gebied of de kernen van het buitengebied worden voorzien. Het RSV selecteert Dendermonde als een “structuurondersteunend kleinstedelijk gebied”, waarvan de afbakening en bijhorende bestemmingswijzigingen dienen te gebeuren in PRUP’s. Het voorzien door het thans bestreden plan van een gevangenis binnen het kleinstedelijk gebied Dendermonde is derhalve in overeenstemming met de richtinggevende bepalingen van het RSV. Een gevangenis werd doorheen het afbakeningsproces eveneens beschouwd als een grootschalige stedelijke functie, die aldus moest worden meegenomen in het stedelijk gebied (zie onder meer Toelichtingsnota, p. 55 en 126).

De verzoekende partijen gaan er volgens de vierde tussenkomende partij aan voorbij dat ingevolge het Masterplan Gevangenissen 2008 - 2012 de beleidskeuze werd genomen om een nieuwe gevangenis in Dendermonde te voorzien. Het is dan ook in het licht van dit doel en deze geografische werkingssfeer niet kennelijk onredelijk dat enkel locaties die niet perifeer zijn gelegen ten opzichte van het verstedelijkt gebied van Dendermonde weerhouden worden. Dit volgt eveneens uit het afbakeningsproces en de eerdere locatieonderzoeken en werd overigens reeds door de Raad van State bevestigd. Voorts kaderen de criteria, zoals het plan-MER ook uitdrukkelijk aangeeft, in een beleidskeuze om verdere suburbanisatie te voorkomen en om openruimte kamers te behouden. Met betrekking tot het criterium “ligging in HAG” werd aangetoond dat het niet kennelijk onredelijk of kennelijk onzorgvuldig is om dergelijk beslist beleid mee te nemen bij de zoektocht naar mogelijke locaties voor een gevangenis te Dendermonde. Dezelfde redenering geldt ook wat dit criterium betreft.

Wat het criterium ‘ligging in overstromingsgevoelig gebied’ betreft, stelt de vierde tussenkomende partij dat dit steeds een criterium geweest is op grond waarvan de verschillende alternatieve locaties werden beoordeeld. Ook wat dat criterium betreft, verwijst de vierde tussenkomende partij *in extenso* naar de inhoud van het plan-MER. Zij stipt in dat verband nog aan dat in het locatie-alternatievenonderzoek dat door de deputatie in 2004 werd uitgevoerd, het al dan niet gelegen zijn binnen overstromingsgebied een criterium vormde. Onder verwijzing naar een passage in die zin in het plan-MER, stelt zij dat er in het voorliggende geval wel degelijk gecompenseerd kan worden. De locatie Oud Klooster werd dan ook om die reden, naar het oordeel van de vierde tussenkomende partij, terecht behouden als alternatief.

Zij is het niet eens met de visie van de verzoekende partijen dat de mogelijkheid tot compensatie onderdeel moeten uitmaken van een milieueffectenonderzoek. Het nut van de aanduiding van de overstromingsgevoeligheid van gebieden, dat zelf is gebaseerd op voorafgaand onderzoek, is er

net op gericht om overheden zo vroeg mogelijk in het proces te wijzen op de eventuele problemen die het ontwikkelen van een dergelijk gebied met zich mee zou kunnen brengen. Het heeft geen zin om alternatieven te onderzoeken indien reeds op voorhand geweten is dat het geen kansrijk alternatief uitmaakt.

De vierde tussenkomende partij besluit dan ook dat er voor elk van de gehanteerde criteria een afdoende motivering is. Ieder criterium zou ook gerechtvaardigd zijn vanuit het doel en de geografische werkingssfeer van het plan. Uit de feiten van het dossier blijkt dat de locatiekeuze voor de inplanting van een gevangenis een lange voorgeschiedenis kent. Telkens werd op basis van dezelfde criteria, oppervlakte en vorm *versus* beleidsmatige aspecten, besloten dat de site te Oud Klooster het enige redelijke alternatief is voor de inplanting van de nieuwe gevangenis. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat de keuze voor het basisalternatief Oud Klooster in 2005 door de deputatie zelf werd voorafgegaan door een locatie-alternatievenonderzoek, aldus de vierde tussenkomende partij.

Dat de inhoudelijke invulling van deze criteria doorheen de tijd soms wijzigde, is naar het oordeel van de vierde tussenkomende partij, het onvermijdelijke gevolg van het afbakeningsproces voor het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied. In een dergelijk proces, dat per definitie een beleidsmatig karakter heeft, dient onvermijdelijk rekening gehouden te worden met wijzigende feitelijke, juridische en beleidsmatige omstandigheden zoals bijvoorbeeld bouwnormen, isolatienormen, milieunormen, veiligheidsnormen, beleidsbeslissingen van hogere overheden, en wensen van lagere overheden, aldus de vierde tussenkomende partij.

De essentie van het tweede middel, dat de selectiecriteria die in het plan-MER werden gehanteerd, enkel tot doel hadden om alle andere dan het bij voorbaat vooropgestelde voorkeursalternatief Oud-Klooster te schrappen, mist volgens de vierde tussenkomende partij elke grondslag.

6.

De vijfde tussenkomende partij verwijst, voor wat haar repliek op het tweede middel betreft, naar het verweer in dat verband van de vierde tussenkomende partij en stelt die repliek integraal over te nemen.

#### *Beoordeling door de Raad*

##### *Vooraf*

De Raad stelt vast dat de verzoekende partijen, met uitzondering van het eerste middel, enkel middelen inroepen die de onwettigheid beogen vast te stellen van het PRUP als rechtsgrond van de voorliggende bestreden vergunningsbeslissing.

De verzoekende partijen hebben de vernietiging van het PRUP gevorderd bij de Raad van State gekend onder nummer 218.487/X-16.531. Deze procedure is hangende. Anders dan bij de vorige PRUP'S, waar een aantal verzoekende partijen ook telkens de schorsing van deze PRUP's hadden gevorderd, - en bekomen-, hebben de verzoekende partijen de schorsing van het PRUP thans niet gevorderd.

Het komt de verzoekende partijen toe hun vordering op de meest adequate wijze in te stellen en om desgevallend, naast de vernietiging, ook de schorsing, als *accessorium* van die eerste vordering, van het door hen bekritiseerde PRUP na te streven.

Hoewel de Raad, oordelend bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet bevoegd is om onrechtstreeks wettigheidsaspecten van het PRUP te beoordelen, dient hij thans enkel te oordelen



binnen het bestek van het schorsingscontentieux over het bestaan van ernstige middelen, die een mogelijke schorsing van de vergunningsbeslissing zouden kunnen verantwoorden. Dit oordeel blijft, gelet op de eigenheid van de schorsingsprocedure, beperkt tot een *prima facie* beoordeling ten voorlopigen titel van alle door de verzoekende partijen ontwikkelde middelen.

Nu de verzoekende partijen de schorsing van het PRUP voor de geëigende rechtsmacht, *in casu* de Raad van State, niet hebben gevorderd, maar wel de schorsing beogen van de stedenbouwkundige vergunning waarvan het PRUP de onontbeerlijke rechtsgrond vormt, stelt de Raad, die in het kader van een schorsing enkel *prima facie* en ten voorlopigen titel oordeelt, zich bij de beoordeling van het “ernstig karakter” van de aangevoerde middelen eerder terughoudend op ten aanzien van middelen die enkel betrekking hebben op wettigheidsaspecten die tegen het PRUP worden ingebracht. Het ernstig karakter van een aangevoerd middel zal enkel blijken als *prima facie* een duidelijke schending kan aangetoond worden die leidt tot de vaststelling dat het verzoek om het toepasselijke PRUP om die reden buiten toepassing te laten, ernstig moet worden bevonden. Enkel in die zin zal een dergelijk middel bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet ernstig zijn in die zin dat de bestreden vergunningsbeslissing alsdan de vereiste juridische grondslag ontbeert.

### 1. Het wettelijk kader

De door de verzoekende partijen geschetste problematiek betreft de toepassing van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: SEA-richtlijn), zoals omgezet in het DABM.

Artikel 5, 1) van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: SEA-richtlijn) bepaalt:

*“Wanneer krachtens artikel 3, lid 1, een milieubeoordeling vereist is, wordt een milieuraapport opgesteld waarin de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Voor de voor dit doel te verstrekken informatie wordt verwezen naar bijlage I.”*

In bijlage I bij de richtlijn wordt met betrekking tot het alternatievenonderzoek onder meer het volgende vereist:

*“h) een schets van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is uitgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden (zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis).”*

Artikel 4.1.1, §1, 7° DABM bepaalt wat onder een milieueffectrapport moet verstaan worden:

*“Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, wordt verstaan onder: milieueffectrapport over een plan of programma: een openbaar document waarin, van een voorgenomen plan of programma en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden, hierna plan-MER te noemen;”*

Artikel 4.1.4. DABM omschrijft de doelstelling van de milieueffect- en veiligheidsrapportage als volgt:

*“§1. De milieueffect- en veiligheidsrapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken en/of die een zwaar ongeval teweeg kunnen brengen, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.*

*§2. Ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage als essentiële kenmerken:*

*1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;*

*2° de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;*

*3° de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie.”*

Artikel 4.1.7. DABM verplicht de vergunningverlenende overheid rekening te houden met het goedgekeurde rapport en de daarin vervatte opmerkingen, en het gekozen alternatief deugdelijk te motiveren:

*“De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht.*

*Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten:*

*1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;*

*2° de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;*

*3° de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen.”*

Artikel 4.2.8, §§ 1 en 2 DABM leggen aan de initiatiefnemer een aantal verplichtingen op en onder meer een duidelijke beschrijving van (de intenties van) het plan/programma en van de beoogde doelstellingen, met inbegrip van een beknopte beschrijving en beoordeling van de overwogen alternatieven:

*“De initiatiefnemer stelt de administratie door betekening of door afgifte tegen ontvangstbewijs in kennis van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het plan-MER.*

*De kennisgeving bevat ten minste een voorstel van reikwijdte en detailleringsniveau van het plan-MER;*

*(...)*

*f) een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven op*

*of inzake, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de genoemde factoren; deze beschrijving van de milieueffecten omvat de directe, en in voorkomend geval de indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten, permanent en tijdelijk, positief en negatief, op korte, middellange en lange termijn van het plan of programma; de beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten gebeurt onder meer in het licht van de overeenkomstig hoofdstuk II van titel II van dit decreet vastgestelde milieukwaliteitsnormen;*

*g) de maatregelen om aanzienlijke negatieve milieueffecten op het milieu als gevolg van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;*

*h) een schets met opgave van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden ondervonden bij het verzamelen van de vereiste gegevens, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis;*

*i) een omschrijving van de monitoringsmaatregelen;*

*j) een niet-technische samenvatting van gegevens, vermeld in punt a) tot en met punt i) ;*

*k) de nuttige informatie over de milieueffecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of krachtens andere wetgevingen ingewonnen wordt, kan worden gebruikt om de gegevens, vermeld in punt a) tot en met i), te verstrekken;"*

Artikel 4.3.7, §1, 1°, c) DABM bepaalt dat het plan-MER een schets moet bevatten van de beschikbare alternatieven.

Artikel 4.3.7, §1, 1°, d) DABM bepaalt dat het plan-MER een vergelijking moet bevatten tussen het voorgenomen plan en de beschikbare alternatieven die redelijkerwijze onderzocht kunnen worden, alsmede een motivering voor de selectie van de te onderzoeken alternatieven.

## 2. De kern van de discussie

Uit wat voorafgaat, blijkt dat in het plan-MER enerzijds minstens een beknopt overzicht moet aangegeven worden van de mogelijke (beschikbare) alternatieven, en dat anderzijds moet gemotiveerd worden welke alternatieven als “redelijke” alternatieven worden aanzien, en uiteindelijk moet gemotiveerd worden waarom tot het gekozen alternatief wordt besloten als ‘beste keuze’.

De verzoekende partijen, hierin nochtans tegengesproken door de verwerende partij en de tussenkomende partijen, stellen, in essentie, dat door een getrapte werkwijze toe te passen in het plan-MER te snel “getrechterd” werd, in die zin dat bepaalde uitgangspunten van het opdrachtgevend bestuur ten onrechte werden gehanteerd om beschikbare alternatieven als niet-redelijk te bestempelen, zodoende dat uiteindelijk slechts één alternatief op zijn milieueffecten werd onderzocht en beoordeeld. Volgens de verzoekende partijen zou het zelfs zo zijn dat de dwingende eisen van de overheid ertoe hebben geleid dat de huidige betwiste locatie Oud Klooster reeds bij voorbaat vaststond voorafgaand aan het opstellen van het milieueffectenrapport.

## 3. Wat zijn “redelijke alternatieven”?

### 3.1

Met betrekking tot het 'redelijk' alternatievenonderzoek wordt in het document "Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's" van het DG Milieu van de Europese Commissie" hieromtrent onder meer gesteld:

#### **"Alternatieven**

5.11. De verplichting tot het bepalen, beschrijven en beoordelen van redelijke alternatieven moet worden gelezen in de context van de doelstelling van de richtlijn: ervoor zorgen dat tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van plannen en programma's rekening wordt gehouden met de milieueffecten van de uitvoering ervan.

5.12. Wanneer de richtlijn voorschrijft dat de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van redelijke alternatieven moeten worden bepaald, beschreven en beoordeeld, gelden ter zake dezelfde vereisten als voor het plan of programma. Hoofdzaak is dat het bepalen, beschrijven en beoordelen van de mogelijke aanzienlijke effecten van het plan of programma en van de alternatieven, op een vergelijkbare wijze gebeurt. De voorschriften in artikel 5, lid 2, betreffende de inhoud en mate van gedetailleerdheid van het rapport zijn ook op de beoordeling van alternatieven van toepassing. Het is van essentieel belang dat de instantie of de wetgevende vergadering die verantwoordelijk is voor het vaststellen c.q. aannemen van het plan of programma alsook de geraadpleegde instanties en het geraadpleegde publiek, een accuraat beeld wordt gegeven van de redelijke alternatieven die er zijn en wordt uitgelegd waarom die niet als de beste optie worden gezien. De in bijlage I bedoelde informatie moet dus worden verstrekt voor de gekozen alternatieven. Tot die informatie behoort onder meer informatie over de mogelijke ontwikkeling van de bestaande situatie van het milieu als het alternatief niet wordt uitgevoerd (bijlage I, onder b)). Die ontwikkeling hoeft niet dezelfde te zijn als die welke in verband met het plan of programma wordt geschetst, omdat het alternatief op andere terreinen of aspecten betrekking kan hebben.

5.13. De richtlijn zegt niet wat wordt bedoeld met een 'redelijk alternatief' voor een plan of programma. Wanneer een beslissing wordt genomen over mogelijke redelijke alternatieven moet allereerst worden gekeken naar de doelstellingen en de geografische reikwijdte van het plan of programma. (eigen onderlijning door de Raad). De richtlijn zegt niet of alternatieve plannen of programma's zijn bedoeld dan wel verschillende alternatieven binnen een plan of programma. In de praktijk zullen gewoonlijk verschillende alternatieven binnen een plan worden beoordeeld (bijv. verschillende manieren van afvalverwerking in het geval van een afvalbeheersplan, of verschillende manieren voor de inrichting van een gebied in het geval van een ruimtelijke-orderingsplan). Een alternatief kan dus een andere manier zijn om de doelstellingen van het plan of programma te realiseren. Bij ruimtelijke-orderingsplannen ligt het voor de hand dat er alternatieve bestemmingen voor een gebied worden genoemd en dat voor bepaalde activiteiten of doelen alternatieve gebieden worden aangewezen. Voor lange termijnplannen en -programma's, vooral die welke betrekking hebben op de zeer verre toekomst, is het ontwikkelen van alternatieve scenario's een manier voor het verkennen van alternatieven en de effecten ervan. De regionale ontwikkelingsplannen voor het district Stockholm, bijvoorbeeld, worden al jarenlang op basis van een dergelijk scenario ontwikkeld.

5.14. De gekozen alternatieven moeten realistisch zijn. (Eigen onderlijning door de Raad) Eén van de redenen voor het onderzoeken van alternatieven is om manieren te vinden waarop de mogelijke aanzienlijke nadelige milieueffecten van het plan of programma in kwestie kunnen worden verminderd of voorkomen. Hoewel de richtlijn dit niet voorschrijft, is het definitieve ontwerpplan of -programma idealiter het plan/programma waarmee het meest wordt bijgedragen aan de in artikel 1 genoemde doelstellingen. Wanneer men bij de selectie van te beoordelen alternatieven echter doelbewust kiest voor alternatieven waarvan de mogelijke nadelige effecten vele malen groter zijn dan die van het plan of programma, teneinde op die manier de kans te vergroten dat het voorgestelde plan of programma wordt aangenomen, handelt men in strijd met het doel van dit lid. Een 'echt' alternatief moet ook onder de wettelijke bevoegdheid en het gezagsgebied van de

*desbetreffende instantie vallen. Bijlage I, onder h), verlangt een schets van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven.”*

In de parlementaire voorbereiding DABM werd het alternatievenonderzoek als volgt toegelicht:

*“De term “beschikbare” wijst erop dat initieel een ruim pallet aan alternatieven dient te worden geschetst. Toch wordt gestreefd naar het bereiken van een evenwicht tussen de belangen van de initiatiefnemer enerzijds, aan wie geen onuitvoerbaar eisen inzake te verrichten studiewerk mogen worden opgelegd, en dat van het milieu (vertegenwoordigd door de overheid) anderzijds, op grond waarvan kan worden verwacht van de initiatiefnemer dat hij voldoende ernstige alternatieven voorstelt, en onderzoekt, zodat met kennis van zaken een beslissing kan genomen worden m.b.t. het plan of programma. Daarom bepaalt punt d) dat niet alle beschikbare alternatieven uit punt c moeten worden vergeleken, maar alleen de ‘redelijkerwijze’ te onderzoeken alternatieven. (...) In het plan-MER is het verwachtbaar dat in eerste instantie doelstellingsalternatieven en beleidsalternatieven aan bod zullen komen. Daarnaast zullen ook alternatieven inzake locaties of tracés (locatiealternatieven) aan de orde zijn” (Parl. St. VI. Parl. 2001-2002, nr. 1312/1, 93)“*

De memorie van toelichting bij het plan-MER-decreet van 27 april 2007 (decreet houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu) vermeldt:

*“het begrip redelijk overeenkomstig de richtlijn getoetst wordt aan ‘rekening houdend met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma’.* (Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl., 2006-2007, 1081/1, 29)

In de Handleiding *“Alternatieven in de milieueffectrapportage”* van de dienst MER worden *“redelijke”* alternatieven benoemd als *“kansrijke”* en dus *“realistische”* alternatieven. Volgens de richtlijnen van de Handleiding, die weliswaar geen normerend karakter hebben, maar wel als een richtsnoer kunnen gelden bij de beoordeling van wat als redelijke alternatieven moeten beschouwd worden, worden volgende vereisten gesteld aan kansrijke, en dus redelijke alternatieven:

- 1) zich bevinden binnen de randvoorwaarden die voor de oplossing zijn vastgelegd. Deze randvoorwaarden moeten steunen op objectieve juridische, technische of fysische beperkingen, en mogen er niet op gericht zijn het oplossingsveld *a priori* te beperken.
- 2) geen onaanvaardbare effecten hebben op het milieu, in die zin dat voor sommige alternatieven toch al bij voorbaat kan gesteld worden dat hun milieueffecten onaanvaardbaar hoog zijn, zodat de kans dat ze gerealiseerd worden klein is.
- 3) kunnen rekenen op een zekere mate van draagvlak bij de belangrijke betrokken partijen, waarbij een correcte afweging moet gemaakt worden tussen brede maatschappelijk en economische belangen en lokale prioriteiten.
- 4) vallen binnen de bevoegdheid of actiemogelijkheden van de initiatiefnemer.
- 5) aansluiten bij het (recent) beslist beleid.

Overeenkomstig de Handleiding mogen bovenstaande criteria gebruikt worden bij het vastleggen van redelijke alternatieven of bij het naderhand trechteren van alternatieven. Alternatieven die

eerder aan bod zijn gekomen, maar die niet als redelijk vermeld worden in de richtlijnen, worden niet meer meegenomen in het vervolgtraject.

### 3.2

De omstandigheid dat rekening moet gehouden worden met het doel en de geografische werkingssfeer van een plan of programma, impliceert *in casu* dat de dienst MER, en de plannende overheid, het plan en bouwprogramma zoals vooraf gedefinieerd door de initiatiefnemende overheid dient te respecteren. Het behoort essentieel tot de prerogatieven van de initiatiefnemer het plan en/of het bouwprogramma, en de hieruit voortvloeiende bouwtechnische eisen te bepalen, alsook eventuele fundamentele beleidsopties die hiermede verband houden. Het komt immers de dienst MER en de vergunningverlenende overheid niet toe, het door de initiatiefnemer geplande project zelf te beoordelen, laat staan te wijzigen, op straffe zich een bevoegdheid toe te eigenen die de hunne niet is. “Redelijke alternatieven” zijn bijgevolg noodzakelijk realistische alternatieven, die met name toelaten het voorziene bouwprogramma op de beschikbare locaties te realiseren desgevallend rekening houdend met fundamentele beleidsopties die de keuze van wat als een “redelijk alternatief” moet beschouwd worden, kunnen beïnvloeden. De Raad sluit niet a priori uit dat bij het voorafgaand onderzoek van de beschikbare locaties in aanmerking te nemen beleidsopties in rekening gebracht worden die aansluiten bij “beslist beleid” of die betrekking hebben op fundamentele milieueffecten waardoor deze desgevallend niet als realistisch kunnen beschouwd worden.

De Raad neemt bij de beoordeling over het al dan niet kennelijk onredelijk karakter van het plan-MER als leidraad dat de initiatiefnemer van de te realiseren projecten binnen het plan-MER, in dit geval de Vlaamse Overheid, soeverein en dus discretionair beslist welk programma of bouwplan zij wenst gerealiseerd te zien en welke beleidsopties hieraan ten grondslag liggen. Het is deze keuze die binnen de milieueffectrapportage als uitgangspunt moet genomen worden om te bepalen welke locatie-alternatieven mogelijk zijn. Indien het bouwtechnisch programma, desgevallend mits beperkte wijzigingen op meerdere locaties kan gerealiseerd worden, en ook de overige door de initiatiefnemer gestelde beleidsopties voor deze locaties geen hinderpaal vormen, kunnen deze locaties niet bij voorbaat uitgesloten worden. Indien dit alles ertoe zou leiden dat slechts één locatie als redelijk alternatief overeind blijft, vereist zulks wel dat de dienst MER en de plannende overheid nauwkeurig motiveert waarom de overige alternatieven als “niet -redelijk” werden beschouwd. Als zou blijken dat de beleidsopties en bouwtechnische eisen alleen of voornamelijk tot doel hebben om a priori één welbepaalde locatie te verkiezen, zou dit kennelijk onredelijk zijn en wordt discretionaire bevoegdheid in dat geval van haar doel afgewend.

Hieruit vloeit voort dat het toepassen van een ‘getrapte’ werkwijze die erin bestaat dat de beschikbare locaties in eerste instantie worden afgetoetst op de materiële mogelijkheid om het gewenste programma, qua oppervlakte en vormgeving te kunnen realiseren, waarna de overblijvende locaties nadien bekeken worden op hun verenigbaarheid met gestelde wettige beleidsopties, en pas daarna de resterende locaties als “redelijke” locaties worden beoordeeld, op zich genomen niet foutief noch kennelijk onredelijk is. Slechts in de mate dat vastgesteld wordt dat bepaalde locaties ook in aanmerking komen mits het doorvoeren van beperkte, d.w.z. niet-essentiële, wijzigingen aan het plan of programma, dienen deze locaties ook als mogelijke “redelijke locaties” te worden beschouwd.

In de beoordeling van zowel de beschikbare, als de te onderzoeken redelijke alternatieven beschikt de dienst MER noodzakelijkerwijze over een zekere appreciatiebevoegdheid die de Raad enkel kan sanctioneren in geval van kennelijke onredelijkheid. De Raad, oordelend bij toepassing van artikel 159 Grondwet, kan evenzo als de Raad van State, die bevoegd is voor de toetsing van de wettigheid van een ruimtelijk uitvoeringsplan, zijn beoordeling op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een MER niet in de plaats stellen van die van de dienst MER. Hij kan enkel nagaan

of de dienst MER wettig tot haar beslissing is gekomen, m.a.w. op grond van juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen, of het plan-MER *in casu* voldoende informatie bevat om het aspect milieu een volwaardige plaats te geven bij de vaststelling van het uitvoeringsplan en de verdere besluitvorming.

De Raad kan, binnen zijn marginale toetsingsbevoegdheid nagaan of de vooraf in aanmerking genomen criteria (vastgesteld plan en bouwprogramma, geografische werkingssfeer van het plan voldoende nauwkeurig zijn gemotiveerd en of de verdere in aanmerking genomen beleidsopties niet kennelijk onredelijk werden gehanteerd om uiteindelijk te bepalen welke locaties als “redelijke alternatieven” overblijven.

Het is aldus aan de verzoekende partijen om te bewijzen dat de beslissing van de dienst MER om een welbepaald alternatief niet in aanmerking te nemen kennelijk onredelijk is in het licht van bovengenoemde uitgangspunten of aannemelijk te maken dat de initiatiefnemende overheid bij voorbaat en a priori reeds een welbepaalde locatie had bepaald, waarbij de criteria ter bepaling van wat als redelijke alternatieven dienen beschouwd te worden enkel gediend hebben om alle andere mogelijke locaties als niet-redelijk uit te sluiten (in welk geval sprake zou zijn van bevoegdheidsafwending).

#### 4. In concreto

##### *Vooraf*

Aan het thans bij toepassing van artikel 159 Grondwet bestreden PRUP is reeds een uitgebreide historiek voorafgegaan. De Raad acht het niet kennelijk onredelijk dat inzake het alternatievenonderzoek naar mogelijke locaties wordt voortgebouwd op vorige studies ter zake, mits deze in het plan-MER zijn opgenomen, en, bij gewijzigde of aan de actuele noden aangepaste beleidsopties, deze beleidsopties zonodig opnieuw worden afgetoetst aan de mogelijkheden van de beschikbare alternatieven om na te gaan of deze, na actualisatie, in aanmerking komen als mogelijke “redelijke alternatieven”.

##### 4.1

De richtlijnen van de dienst MER van 14 april 2014 vermelden met betrekking tot de te onderzoeken alternatieven:

*“Het voorgenomen plan betreft een PRUP i.f.v. de inplanting van een gevangenis in de directe omgeving van Dendermonde. In het RUP zullen eveneens een zone voor randstedelijk groen, zone voor gemeenschapsvoorzieningen, zone voor private tuinen en lijninfrastructuur aangeduid worden.*

*De vooropgestelde invullingswijze van het concept dient in het MER voldoende duidelijk beschreven te worden om een effectbespreking in de verschillende disciplines op niveau van het plan-MER te kunnen uitvoeren. Indien het vooropgestelde concept gewijzigd is/wordt in de loop van het proces t.a.v. het kennisgevingsdossier, dan dienen de wijzigingen t.a.v. het kennisgevingsdossier in het MER aangegeven te worden.*

*Het programma, dat als afweging gehanteerd wordt voor het zoeken naar een locatie voor de inplanting van een gevangenis, dient concreet in het MER opgenomen te worden. Hierbij dient een onderbouwing opgenomen van de vorm (type) en de noodzakelijke minimale oppervlakte om een gevangenis van dergelijke omvang te realiseren. In het verleden werden reeds verschillende onderzoeken naar locatiealternatieven voor de inplanting van een gevangenis uitgevoerd. Hierbij werd telkens uitgegaan van een bepaalde minimale oppervlakte die noodzakelijk is om een gevangenis te kunnen realiseren. Deze noodzakelijke minimale oppervlakte is in de loop van de jaren echter gewijzigd. Daar deze*

*noodzakelijke minimale oppervlakte een bepalend criterium was bij de eerdere onderzoeken naar locatiealternatieven, dient deze dan ook voldoende transparant onderbouwd te worden.*

*In het kader van een duidelijk en transparant onderzoek naar locatiealternatieven, zal [in] het MER de historiek van de reeds uitgevoerde onderzoeken m.b.t. locatiealternatieven duidelijk geschetst worden. De conclusies van deze studies en eventuele tegenstrijdigheden zullen kort geduid worden.*

*M.b.t. de update van het locatiealternatievenonderzoek in functie van de geldende noodzakelijke minimale oppervlakte dient het MER transparant aan te geven welke criteria gehanteerd werden voor de afweging van de verschillende locaties. Hierbij dient gemotiveerd te worden waarom precies voor deze criteria geopteerd werd. Deze gekozen criteria dienen voor alle potentiële locaties evenwaardig meegenomen te worden.*

*Specifiek voor de zone Oud Klooster dient gemotiveerd te worden hoe rekening gehouden werd met de ligging in ecologisch waardevol gebied, ligging naast een drukke spoorweg en de ontsluiting van de site.*

*Het niet weerhouden van de zoekzone N41-Oost dient verder onderbouwd te worden, rekening houdende met de grootte en ontsluiting van deze site.*

*In inspraakreacties werden alternatieve locaties langsheen de N406 en de N416 voorgesteld. In het MER dient nagegaan of er langsheen de N406 en N416 locaties zijn die als volwaardig alternatief voor de inplanting van een gevangenis kunnen fungeren. Hiervoor zullen dezelfde afwegingscriteria gehanteerd worden die ook voor de andere potentiële locaties gehanteerd werden.*

*De zoekzones die na afweging op basis van de gekozen criteria als een redelijk alternatief te beschouwen zijn, dienen als volwaardig alternatief binnen dit MER meegenomen te worden.*

#### 4.2

In het plan-MER wordt vooreerst de historiek geschetst van de reeds uitgevoerde onderzoeken m.b.t. locatiealternatieven:

*“Onderstaand is een korte inleiding gegeven over de verschillende locatieonderzoeken. Een uitgebreide samenvatting is opgenomen in bijlage 4.2. De volledige locatiestudie van de provincie Oost-Vlaanderen (2004) is opgenomen in bijlage 4.1.*

*Vooronderzoek door de stad Dendermonde (2003)*

*In een eerste fase heeft de stad Dendermonde bouwvrije terreinen gezocht binnen gewestplanbestemmingen ‘openbaar nut’, ‘woonuitbreidingsgebied’ en ‘industriegebied’. Belangrijkste voorwaarde, in eerste instantie, was de oppervlakte en vorm van het terrein. Voor de bouw van een gevangenis was toen aangegeven (rekening houdend met de toen geldende normen) dat een oppervlakte van 8 ha noodzakelijk was. De vorm (met specifieke verhouding tussen lengte en breedte) diende zodanig te zijn dat het volledige concept van een gevangenis, zoals weergegeven in figuur 4.2, op het terrein kon ingeplant worden. Na een eerste screening van de verschillende locaties werd beslist door de stad en de provincie om de locatiestudie te integreren in het lopende afbakeningsproces van het kleinstedelijk gebied.*

*Locatieonderzoek door de provincie Oost-Vlaanderen 2004*

*Door het opnemen van de nieuwe functie binnen de taakstelling voor het stedelijk gebied, diende een ruimer locatieonderzoek te gebeuren. Bedoeling was om het locatieonderzoek*



*te kaderen binnen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het stedelijk gebied. De provincie Oost-Vlaanderen heeft dan een nieuw locatieonderzoek laten uitvoeren in 2004. Op dat moment werden aan de Federale bevoegde diensten (regie der gebouwen en justitie) gevraagd welke ruimte zij noodzakelijk achten voor een gevangenis. Daaruit bleek dat een oppervlakte van 10 ha noodzakelijk was.” (blz 24 van het plan-MER)*

*(...)*

#### *“Inleiding/Historiek*

*Het onderzoek naar een geschikte locatie voor een gevangenis in de directe omgeving van Dendermonde, werd reeds opgestart in 2003. Een eerste onderzoek werd uitgevoerd door de stad Dendermonde. Dit resulteerde in 7 locaties. Daarna werd in 2004 een tweede locatieonderzoek uitgevoerd in opdracht van de provincie Oost-Vlaanderen (Grontmij, 2004). In deze studie werden in totaal 9 locaties onderzocht (deels dezelfde locaties als in het vooronderzoek door de stad Dendermonde). De integrale studie is opgenomen in bijlage 4.1. In het plan-MER voor het 2de RUP van de gevangensite werd een update uitgevoerd van de milieueffecten van de 3 meest geschikte locaties volgens de studie van de provincie Oost-Vlaanderen (zie bijlage 4.2).” (pagina 26 van het plan-MER).*

### 4.3

Het locatie-alternatievenonderzoek in het plan-MER is uitgevoerd via een getrapt systeem.

In een eerste fase werden alle locaties uit vorige onderzoeken (van de stad Dendermonde en van de provincie Oost-Vlaanderen) en uit de richtlijnen (adviezen en inspraakreacties op de kennisgevingsnota) onderzocht op het criterium vorm en oppervlakte. Alle locaties die niet voldoen aan dit criterium voldoen niet aan de doelstelling van het plan. Dit zijn dan ook geen redelijke alternatieven en worden niet verder weerhouden.

In een tweede fase werden de overblijvende alternatieven onderzocht op hun beleidsmatige aspecten.

Alle alternatieven die niet aan deze criteria voldeden, werden niet als redelijke alternatieven beschouwd en werden bijgevolg niet weerhouden. Uit de getrapte analyse werd geconcludeerd dat enkel de locatie Oud Klooster overblijft als redelijk alternatief.

Het plan-MER stelt ter zake:

#### ***“Methodologie locatiealternatievenonderzoek***

*Het locatiealternatievenonderzoek in dit MER is uitgevoerd via een getrapt systeem. In een eerste fase werden alle locaties uit vorige onderzoeken (van de stad Dendermonde en van de provincie Oost-Vlaanderen) en uit de richtlijnen (adviezen en inspraakreacties op de kennisgevingsnota) onderzocht op het criterium ‘vorm en oppervlakte’. Op heden, rekening houdend met de huidige eisen voor een gevangenis, is de noodzakelijke oppervlakte 10 ha (intra- en extramuros) en een noodzakelijke vorm van 310 m op 300 m voor het intramuros gedeelte. Deze vorm en oppervlakte verschilt van eerdere studies. Een verantwoording van de oppervlakte en vorm is opgenomen in paragraaf 2.3.2. Alle locaties die niet voldoen aan dit criterium voldoen niet aan de doelstelling van het plan. Dit zijn dan ook geen redelijke alternatieven en worden niet verder weerhouden.*

*In een tweede fase worden de overblijvende alternatieven onderzocht op hun beleidsmatige aspecten. Hierbij worden drie principes gehanteerd:*

° Enerzijds mag het gebied niet aangeduid zijn als HAG. Omzendbrief RO/2010/01 betreffende het ruimtelijk beleid binnen herbevestigd agrarisch gebied stipuleert 'ook hier geldt steeds het uitgangspunt van het herstel van het planologisch evenwicht en van een degelijk onderbouwde motivering. In het provinciaal ruimtelijk structuurplan voor een bepaald planningsinitiatief verschillende locatiealternatieven opgenomen zijn en de Vlaamse Regering voor één of meerdere van deze locaties de agrarische bestemming nadien heeft herbevestigd, moet de provincie de beslissing van de Vlaamse Regering volgen en komen de locatiealternatieven niet meer in aanmerking voor het betrokken planningsinitiatief.' Dit betekent dat, als deze zone genomen wordt voor de locatie van de gevangenis, er planologisch andere zones moeten herbestemd worden naar agrarisch gebied. Het herbestemmen van andere zones naar agrarisch gebied is enkel toegelaten indien er geen alternatief mogelijk is voor het plan in het herbevestigd agrarisch gebied.

°RSV (ruimtelijk structuurplan Vlaanderen): Het basisuitgangspunt van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen zoals verwoord in het RSV wordt uitgedrukt in de slagzin 'Vlaanderen openlijk en stedelijk'. Daarbij wordt gestreefd naar leefbare steden en een leefbare open ruimte. Dat uitgangspunt wordt vertaald in een aantal principes, waaronder dat van de 'gedeconcentreerde bundeling'. Cruciaal hierbij is het voorkomen van verdere suburbanisatie. Eén van de instrumenten om dat te bereiken is de afbakening van de stedelijke gebieden, waarvan het PRUP waarvoor voorliggend plan-MER opgemaakt wordt er een voorbeeld van is. Gezien hun fundamenteel belang voor de uitvoering van het basisuitgangspunt van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen worden de ligging ten opzichte van het verstedelijkt gebied als doorslaggevend beschouwd bij de keuze van de potentiële locaties voor de nieuwe gevangenis. Een verdere vertaling van dit principe is gemaakt in het PRS (provinciaal ruimtelijk structuurplan) en GRS (gemeentelijk ruimtelijk structuurplan). In deze plannen zijn de stedelijke zones en het aaneengesloten openruimtegebied aangeduid. Daarnaast wordt ook recent beslist beleid (onder de vorm van recent goedgekeurde provinciale en/of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen), die een uitvoering geven aan het GRS en/of PRS, als een uitsluitingscriterium beschouwd omdat deze al een uitwerking kenden op het terrein (verwervingen en eventuele bouwwerken).

°PRS (provinciaal ruimtelijk structuurplan): er dient rekening te worden gehouden met het ruimtelijk aspect van openruimtekamers. Het behoud van de openruimtekamers is een beleids optie in het PRS voor het oostelijk rastergebied waar Dendermonde toe behoort.

°Geen aanduiding als effectief overstromingsgevoelig gebied tenzij ter plaatse kan gecompenseerd worden: de (Europese) overstromingsrichtlijn is omgezet in het decreet integraal waterbeheer. Het decreet integraal waterbeheer stipuleert 'zoveel mogelijk ruimte te bieden aan water, waarbij het waterbergend vermogen van overstromingsgevoelige gebieden zo veel als mogelijk gevrijwaard wordt en watergebonden functies van de oeverzones en overstromingsgebieden worden behouden en waar nodig hersteld'; Daarnaast is op 29/03/2013 door de Vlaamse Regering de conceptnota 'aanpak vrijwaren van het waterbergend vermogen in het kader van de korte termijnactie signaalgebieden van het groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen' goedgekeurd en wordt in een vervolgt raject voor de 'toetsing van signaalgebieden' voorzien. In het kader van de watertoets in signaalgebieden is een omzendbrief (LNE/2013/1) verschenen op 28/06/2013. Deze omzendbrief stipuleert een bewarend beleid voor planningsprocessen om nieuwe signaalgebieden te vermijden. 'Het gaat om die gebieden die in de huidige situatie overstromen, maar geen wateroverlast veroorzaken voor bestaande bebouwing. Daarbij wordt verwezen naar de gebieden die als effectief overstromingsgevoelig zijn aangeduid in de kaart van de overstromingsgevoelige gebieden, opgenomen in de bijlage

1 van het uitvoeringsbesluit van de watertoets, en waar momenteel een zachte bestemming aanwezig is. Door zachte bestemmingen binnen deze effectief overstromingsgevoelige gebieden te herbestemmen naar een harde bestemming, worden nieuwe signaalgebieden gecreëerd volgens de bepalingen in het bekkenbeheerplan. In overeenstemming met de doelstellingen om stelselmatig een oplossing te bieden voor de huidige knelpunten, moeten nieuwe knelpunten maximaal vermeden worden door bijkomende harde bestemmingen te weren uit gebied dat effectief overstromingsgevoelig is.'

#### **Locatiealternatievenonderzoek: geselecteerde alternatieven**

In tabel 4.1 zijn de verschillende alternatieven weergegeven die uit de verschillende onderzoeken (stad Dendermonde en provincie Oost-Vlaanderen) en de richtlijnen naar aanleiding van de kennisgeving naar voor gekomen zijn. Telkens is aangegeven waar het alternatief vandaan komt. Bij de locatie staat tussen haakjes een cijfer of nummer of combinatie van beide, dat ook terug te vinden is op de figuren. De figuur waar het alternatief terug te vinden is, is eveneens opgenomen in de tabel.

**Tabel 4.1: Overzicht van de locatiealternatieven**

| <b>Vooronderzoek stad Dendermonde</b> | <b>Locatiestudie provincie Oost-Vlaanderen</b> | <b>Richtlijnen</b> | <b>Locatie</b>                               | <b>Aanduiding op figuur</b> |
|---------------------------------------|--|--------------------|--|-----------------------------|
| X                                     |  |                    | Kroonveld (A)                                | Figuur 4. 1                 |
| X                                     |  |                    | Baasrode (B)                                 |                             |
| X                                     |  |                    | Uitbreiding industriezone 'Hoogveld' (C)     |                             |
| X                                     | X  |                    | Oud Klooster (0, 10)                         | Figuur 4. 1 en Figuur 4.3   |
| X                                     | X  |                    | Gentse Poort (E)                             | Figuur 4. 1                 |
| X                                     |  |                    | De Dammen (F)                                |                             |
| X                                     |  |                    | Oudegem (G)                                  |                             |
|                                       | X  |                    | Uitbreiding industriezone 'Hoogveld' (1)     | Figuur 4.3                  |
|                                       | X  |                    | Schippersdijk (2)                            |                             |
|                                       | X  |                    | Mandekensstraat-Noord (3)                    |                             |
|                                       | X  |                    | N41 west (5)                                 |                             |
|                                       | X  |                    | N41 oost (6)                                 |                             |
|                                       | X  |                    | Dendermondsesteenweg oost Lebbeke (7)        |                             |
|                                       | X  |                    | Dendermondsesteenweg west Lebbeke (8)        |                             |
|                                       | X  |                    | Vondelbeek (9)                               |                             |
|                                       |  | X                  | Tussen N406 en Dender (a 1)                  | Figuur 4.4                  |
|                                       |  | X                  | N406 tussen Berkestraat en Lindestraat* (a2) |                             |
|                                       |  | X                  | Ouburg - Kloosterstraat - Lambroeckstraat-   |                             |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  |   | Weidekouter (a3)                         |
|  |  | X | N416 tussen Eegene en Paalstraat (a4)    |
|  |  | X | N416 tussen Paalstraat en Hofstraat (a5) |

#### **Locatiealternatievenonderzoek: criterium 1 – vorm en oppervlakte**

*In tabel 4.2 wordt voor elk locatiealternatief aangegeven of vorm en oppervlakte voldoen aan het vooropgestelde criterium. Er zijn 5 locaties waarbij vorm en/of oppervlakte niet voldoen. Deze hebben een beoordeling ‘-’ gekregen. Omdat ze niet voldoen aan het vooropgestelde criterium zijn ze niet weerhouden omdat het geen redelijke alternatieven zijn. Daarnaast zijn er 7 locaties waarbij vorm en oppervlakte voldoen maar het inpassen van een rechthoek van 310 m op 300 m bemoeilijkt wordt door bijvoorbeeld een beek of weg in de locatie of door de grillige vorm. Deze hebben een beoordeling ‘0’ gekregen en zijn wel meegenomen naar criterium 2. Ten slotte zijn er 8 locaties die een beoordeling ‘+’ gekregen hebben. Deze locaties voldoen ruimschoots aan het vooropgestelde criterium. In totaal worden na deze eerste stap worden 15 alternatieven weerhouden die aan het criterium vorm en oppervlakte voldoen.*

#### 4.4

Uit wat voorafgaat blijkt dat de trechtering naar de redelijke alternatieven toe, plaatsgreep op grond van twee soorten criteria: het bouwtechnisch behoeftenprogramma dat implicaties heeft op de grootte en vorm van de aangereikte locaties enerzijds en bepaalde beleidsmatige aspecten anderzijds.

#### 4.5 Het bouwtechnisch behoeftenprogramma

In het plan-MER is het programma opgenomen, dat als afweging gehanteerd wordt voor het zoeken naar een locatie voor de implantatie van een gevangenis. Hierbij is een onderbouwing opgenomen van de vorm (type) en de noodzakelijke minimale oppervlakte om een gevangenis van dergelijke omvang te realiseren.

Het plan-MER stelt ter zake:

##### **“2.3.2 Ruimtebeslag**

*Voor het ruimtebeslag van een moderne gevangenis is nagegaan welke behoeften er zijn waar een gevangenis anno 2015 moet aan voldoen. Hierbij is rekening gehouden met de ervaringen van de Regie der Gebouwen en Justitie in de (nieuwbouw)gevangenissen van Hasselt en Beveren. Uit het behoeftenprogramma blijkt dat een oppervlakte van 10 ha het minimum is waarover dient te worden beschikt. Daarbij wordt rekening gehouden met de volgende elementen:*

- *Elke cel beschikt over een eigen sanitair blok (douche + toilet)*
- *Per eenheid wordt ook een activiteitenzone voorzien in visueel contact met de sectie om veiligheidsredenen en om het aantal bewegingen te beperken*
- *Voldoende werkruimte*
- *Voldoende opslagruimte (horend bij de werkruimte en voor de normale werking van de gevangenis)*
- *Medische post (dokter, tandarts,...)*
- *Recreatiefaciliteiten (bibliotheek, socio-culturele activiteiten,...)*
- *Aanwezigheid van zittingszalen en bijhorende lokalen (voor magistratuur, jurylokaal,...)*

- *Lokalen voor de privé-uitbating van de gevangenis*
- *Parkeergelegenheid*
- *Keerlus openbaar vervoerbussen De Lijn*
- *Muur/afrastering 5m + 7 m (12 m in totaal) rondom gevangenisgebouw*

*Om al deze functies en functionaliteiten te kunnen voorzien en voldoende inbedding in het bestaande landschap te kunnen voorzien, is een oppervlakte van in totaal 10 ha noodzakelijk voor circa 440 gedetineerden.”*

Wat het criterium oppervlakte betreft, stelt de Raad op grond van het administratief dossier, waaronder het inplantingsplan van de gevangenis, vast dat een vooropgestelde minimale oppervlakte van 10 hectare niet kennelijk onredelijk is, gelet op de doelstellingen van het plan. Nazicht van het plan-MER maakt op het eerste zicht duidelijk dat er onder de, op grond van het criterium oppervlakte, niet weerhouden alternatieven geen locaties waren die marginaal afwijken van deze vereiste oppervlakte.

In het plan-MER wordt uitgebreid gemotiveerd waarom – in het licht van de doelstelling van het voorgenomen plan – de onderscheiden locaties aan bepaalde criteria moeten voldoende inzake vorm en oppervlakte. Deze criteria zijn gebaseerd op de noden aan welke een moderne gevangenis voor circa 440 gedetineerden anno 2015 moet voldoen. Verzoekende partijen tonen niet aan dat het hanteren van deze criteria kennelijk onredelijk zou zijn. De stelling van verzoekende partijen dat “ook andere vormen (...) denkbaar [zijn]” en een “oppervlakte van 10 ha van het terrein [geen] absolute vereiste zou zijn, is in essentie opportuiniteitskritiek. Het komt de verzoekende partijen niet toe zich ter zake in de plaats te willen stellen van het opdrachtgevend bestuur bij het bepalen van de fundamentele vereisten waaraan de nieuwe gevangenis Dendermonde dient te beantwoorden.

In het plan-MER wordt die vereiste pasvorm als volgt verantwoord:

“...

*Wat de vorm betreft, wordt een rechthoek aanzien als de meest aangewezen vorm om in het behoeftenprogramma te voorzien. Een compacte vorm (een pasvorm van 300 m op 310 m) is noodzakelijk om een gebouw te bouwen waarbij de circulatie tot een minimum wordt beperkt en het personeel aldus optimaal kan worden ingezet. Grillige vormen of lange smalle percelen zorgen ervoor dat de circulaties veel langer zijn, hetgeen gevolgen heeft voor de veiligheid en de personeelsbezetting.” (pagina 17 van het plan-MER)*

Wat de vereiste van een noodzakelijke vorm van 310 op 300 meter betreft, stelt de Raad in eerste instantie vast dat de onder het gegroepeerde criterium ‘oppervlakte’ geweerde locaties niet in aanmerking werden genomen omwille van het volstrekt niet halen van de vereiste van 10 hectare. Het gaat in dat verband niet om slechts marginale afwijkingen van dat deelcriterium waarvan de pertinentie, gelet op wat voorafgaat, niet kennelijk onredelijk kan worden geacht.

Wat het locatiealternatief Oudegem betreft, stelt de Raad vast dat de verzoekende partijen in ieder geval niet ernstig aannemelijk maken dat het plan-MER het deelcriterium van de vereiste van een pasvorm van 310 op 300 meter op een kennelijk onredelijke en stringente wijze heeft toepast om Oudegem als redelijke alternatieve locatie uit te sluiten.

Noch de dienst MER, de MER-coördinator, noch de plannende overheid kan zich in de plaats stellen van de initiatiefnemende overheid om voorafgaand te bepalen welke de bouw- of pasvorm moet zijn van een geplande constructie, op straffe van het zich toe-eigenen van een discretionaire bevoegdheid die hen ter zake niet toekomt. Slechts als vastgesteld wordt dat de gewenste vormgeving mits slechts beperkte aanpassingen of wijzigingen ook kan worden gerealiseerd op

andere beschikbare locaties, dienen deze locaties ook mede-onderzocht te worden als redelijke locaties. Wat Oudegem betreft blijkt op afdoende wijze dat de grillige vorm van het perceel de gewenste vormgeving niet toelaat, temeer daar het perceel langs één zijde slechts 227 m lang is daar waar de geëiste afmetingen van de bouwzone, die, anders dan de verzoekende partijen voorhouden, ook in het project MER weerhouden werd, ongeveer 300 m op 310 meter bedraagt. De verwijzing door de verzoekende partijen naar het bouwplan waaruit moet blijken dat het gevangenisgebouw langs de kortste zijde slechts 230 meter zou bedragen, overtuigt niet. Gemeten langs de langste zijde is de bouwzone (ringgracht inbegrepen) 330 meter, en langs de korte zijde 245 meter, dit zonder bovendien groenaanplantingen en drie noodzakelijke parkings in rekening te brengen.

Het valt niet in te zien hoe de benodigde bouwvorm zou kunnen ingeplant worden in de vereiste compacte vorm op een perceel dat langs één zijde slechts een totale lengte heeft van 227 meter en waarbij benevens het gevangenisgebouw zelf omgevende veiligheidsmuren en grachten moeten voorzien worden.

In het advies van de PROCORO wordt hierover het volgende gezegd:

*“De bij benadering vierkante vorm wordt opgelegd omdat dit de meest compacte vorm is en die er voor zorgt dat de circulaties beperkt zijn en het personeel optimaal ingezet kan worden. Grillige vormen of lange smalle percelen zorgen ervoor dat de flows veel langer zijn hetgeen gevolgen heeft voor de veiligheid maar ook er voor zorgt dat er meer bewakend personeel moet ingezet worden. De consortia die intekenen op de DBFM-opdrachten kunnen binnen de opgegeven eisen dit in 18 ontwerpfase zelf invullen waardoor dit dus voor elk gebouwwontwerp andere verhoudingen kan geven: rechthoek, vierkant, vijfhoek... Het terrein waarop het gebouw voorzien wordt is echter vierkant. De gevraagde 10 ha zijn redelijk. Het terrein van Hasselt bedraagt 9.11- ha. Het behoeftenprogramma voor Hasselt voorzag initieel +/- 17.000 m<sup>2</sup> netto-binnenoppervlakte, dit blijkt in as-buultfase +/- 20.000m<sup>2</sup> te zijn geworden. Na enkele jaren operationeel te zijn, blijkt er nu op verschillende afdelingen een tekort aan bergingen, zijn de wasserij en technische lokalen te klein en zal er zelfs een extra onthaalvleugel gebouwd worden. Voor Dendermonde is er nu voor een gelijkaardig aantal gedetineerden in het performantiebestek +/-20.000 m<sup>2</sup> netto binnenruimte voorzien, hetgeen quasi 4.000m<sup>2</sup> meer is dan initieel voor Hasselt was voorzien. De basiswet heeft als doelstelling de detentie humaner te maken en in die optiek heeft FOD justitie er voor geopteerd om te kiezen voor monocellen van 10m<sup>2</sup> waarin de gedetineerde beschikt over zijn eigen sanitair. FODJ wenst ook in het cellulaire met maximum 3 bouwlagen te werken waardoor bij extra m<sup>2</sup> verblijfsoppervlakte men verplicht is horizontaal te werken. De parkeercapaciteit is tevens met 60 wagens uitgebreid t.o.v. Hasselt. De 10 ha is dan ook redelijk, gezien de consortia in wedstrijd fase ook de nodige flexibiliteit in het ontwerp gegund moet worden”. (advies Procoro, p. 19)*

De verzoekende partijen werpen nog op dat de pasvorm doorheen de jaren is geëvolueerd en dat de voorheen gebouwde gevangenissen van Beveren en Hasselt licht afwijkende pasvormen zouden hebben, zodat het niet echt nodig zou zijn om de gevangenis in te passen in een vlak van 310 m op 300 (ruimte *intra muros*). Opnieuw lijken de verzoekende partijen zich in de plaats te willen stellen van de initiatiefnemende overheid en berust hun argumentatie op eenzijdige assumpties die het niveau van opportunitetskritiek niet overstijgen.

De Raad stelt tenslotte vast dat slechts 5 van de 20 beschikbare alternatieven op basis van voormeld criterium niet als alternatief werden weerhouden. De locatiealternatieven die niet als redelijk alternatief werden weerhouden wijken alle essentieel af van de vereiste

minimumoppervlakte van 10 ha of hebben een zeer onregelmatige vorm. Het betreft de volgende locaties:

- Kroonveld (A): oppervlakte van 3,8 ha;
- Baasrode (B): oppervlakte van 6 ha en grillige vorm;
- Gentse Poort (E): oppervlakte van 3,9 ha;
- De Dammen (F): oppervlakte van 3.4 ha;
- Oudegem (G): onregelmatige vorm, er is geen rechthoek van 310 m – 300 m mogelijk.

De motivering van de afmetingen op grond van het aantal onder te brengen gedetineerden enerzijds, en de bouwwijze in een vierkant omwille van veiligheidsredenen, wordt door de Raad niet als kennelijk onredelijk beschouwd.

Voor wat de overige in eerste fase weerhouden locatiealternatieven betreft, stelt de Raad ook vast dat de beoordeling van de pasvorm in het plan-MER soepel werd toegepast. Zo kregen bepaalde locaties de beoordeling '0' en niet de beoordeling '-' wanneer de pasvorm maar net mogelijk was en bijvoorbeeld de afbraak van bepaalde constructies zou vereisen, het verleggen van een beek noodzakelijk zou maken of op het eerste gezicht misschien minder wenselijk zou zijn als gevolg van de inplanting tot tegen de perceelsgrenzen van aanpalende gebouwen. Die locaties met de score '0' werden vervolgens wel meegenomen bij het aftoetsen van de criteria onder 'Criterium II: beleidsmatige aspecten'.

Zeven locaties waarbij vorm en oppervlakte voldoen maar het inpassen van een rechthoek van 310 m op 300 m bemoeilijkt wordt door bijvoorbeeld een beek of weg in de locatie of door de grillige vorm, werden in de eerste fase evenmin uitgesloten als redelijk alternatief. Deze hebben een beoordeling '0' gekregen en zijn meegenomen naar de volgende fase.

Ten slotte zijn er acht locaties die een beoordeling '+' gekregen hebben, waaronder de locaties N-41 oost en N-41 west waarnaar de verzoekende partijen in hun verzoekschrift verwijzen en waaronder alle locaties die uit de publieke consultatie naar voor zijn gekomen als beschikbare alternatieven.

Aldus wordt volgende samenvattende tabel opgenomen als voorlopige conclusie in het plan-MER:

**Tabel 4.2: Locatiealternatievenonderzoek: Criterium 1 - vorm en oppervlakte**

| <b>Locatie</b>                    | <b>Vorm en oppervlakte</b>   | <b>Beoordeling</b> | <b>Weerhouden?</b> |
|-----------------------------------|--|--------------------|--------------------|
| <i>Kroonveld (A)</i>              | <i>Te kleine oppervlakte (3,88 ha), een vorm van 310 m op 300 m kan er niet in</i>               | -                  | Neen               |
| <i>Baasrode (B)</i>               | <i>Te kleine oppervlakte (6 ha) en grillige vorm (een vorm van 310 m op 300 m kan er niet in</i> | -                  | Neen               |
| <i>Uitbreiding 'Hoogveld' (C)</i> | <i>Ok (11 ha, vorm van 310 mop 300 m past er net in) vereist de afbraak van een</i>              | 0                  | Ja                 |

|   |  |          |             |
|---|--|----------|-------------|
|   | <i>bestaande weg</i>   |          |             |
| <i>Oud Klooster (D, 10)</i>                   | <i>Ok (zeer veel ruimte voor een vorm van 310 m op 300 m)</i>  | <i>+</i> | <i>Ja</i>   |
| <i>Gentse Poort (E)</i>                       | <i>Te kleine oppervlakte (3,9 ha), vorm van 310 m op 300 m past niet</i>   | <i>-</i> | <i>Neen</i> |
| <i>De Dammen (F)</i>                          | <i>Te kleine oppervlakte (3,4 ha), vorm van 310 m op 300 m past niet</i>   | <i>-</i> | <i>Neen</i> |
| <i>Oudegem (G)</i>                            | <i>onregelmatige vorm (227 m -455 m), geen rechthoek van 300 m op 300 m mogelijk</i>   | <i>-</i> | <i>Neen</i> |
| <i>Uitbreiding 'Hoogveld' (1)</i>             | <i>Oppervlakte ok (12 ha) maar onregelmatige vorm geeft lage ruimte - efficiëntie, vorm van 310 m op 300 m past er net in, tot aan perceelsranden en gebouwen.</i> | <i>0</i> | <i>Ja</i>   |
| <i>Schippersdijk (2)</i>                      | <i>Oppervlakte ok (12 ha), vorm van 310 m op 300m past net tot aan de perceelsranden en gebouwen</i>   | <i>+</i> | <i>Ja</i>   |
| <i>Mandekensstraat-Noord (3)</i>              | <i>Ok (26 ha, vorm van 310 m op 300 m is mogelijk)</i>   | <i>+</i> | <i>Ja</i>   |
| <i>N41 west (5)</i>                           | <i>Oppervlakte 20 ha, vorm van 310 m op 300 m net mogelijk tot aan perceelsranden en gebouwen/N41</i>  | <i>+</i> | <i>Ja</i>   |
| <i>N41 oost (6)</i>                           | <i>Ok (50 ha, vorm van 310 m op 300 m mogelijk)</i>  | <i>+</i> | <i>Ja</i>   |
| <i>Dendermondse-steenweg Oost Lebbeke (7)</i> | <i>Te kleine oppervlakte (12 ha), grillige vorm (vorm van 310 m op 300 m kan net)</i>  | <i>0</i> | <i>Ja</i>   |
| <i>Dendermondse-steenweg West Lebbeke (8)</i> | <i>Ok (60 ha, vorm van 310 m op 300 net mogelijk)</i>  | <i>+</i> | <i>Ja</i>   |
| <i>Vondelbeek (9)</i>                         | <i>Onregelmatige vorm tussen bebouwing,</i>  | <i>0</i> | <i>Ja</i>   |



|   |  |          |           |
|---|--|----------|-----------|
|   | <i>rechthoek van 310 m - 300 m enkel mogelijk centraal en dan nog dicht bij woningen; middenin situeert zich eveneens de Vondelbeek, die in dit geval moet omgeleid worden</i> |          |           |
| <i>Tussen N406 en Dender (a1)</i>                                   | <i>Ok (17 ha, vorm van 310 m op 300 m net mogelijk)</i>  | <i>+</i> | <i>Ja</i> |
| <i>N406 tussen Berkestraat en Lindestraat (a2)</i>                  | <i>Ok (50 ha, vorm van 310m op 300m mogelijk)</i>  | <i>+</i> | <i>Ja</i> |
| <i>Ouburg - Kloosterstraat - Lambroeckstraat - Weidekouter (a3)</i> | <i>Ok (55 ha, vorm van 310m op 300m mogelijk)</i>  | <i>+</i> | <i>Ja</i> |
| <i>N416 tussen Eegene en Paalstraat (a4)</i>                        | <i>Ok (53 ha, vorm van 310m op 300m mogelijk)</i>  | <i>+</i> | <i>Ja</i> |
| <i>N416 tussen Paalstraat en Hofstraat (a5)</i>                     | <i>Ok (57 ha, vorm van 310m op 300 m mogelijk)</i>   | <i>+</i> | <i>Ja</i> |

De verzoekende partijen tonen niet aan dat de beoordeling in de plan-MER op dit punt foutief of kennelijk onredelijk is gebeurd.

#### 4.6 Beleidsopties

De overblijvende 15 beschikbare alternatieven werden in het plan-MER in een tweede fase onderzocht op volgende beleidsmatige aspecten:

- of het als effectief overstromingsgevoelig gebied is aangeduid.
- of het gebied is aangeduid als herbevestigd agrarisch gebied;
- of het de open ruimte en openruimte kamers aantast;

##### 4.6.1 Effectief overstromingsgevoelig gebied

In het plan-MER worden de locaties die zich in effectief overstromingsgevoelig gebied bevinden niet meegenomen als redelijke alternatieven, tenzij er ter plaatse gecompenseerd wordt.

In het plan-MER wordt hieromtrent het volgende overwogen:

*“Geen aanduiding als effectief overstromingsgevoelig gebied tenzij ter plaatse kan gecompenseerd worden: de (Europese) overstromingsrichtlijn is omgezet in het decreet integraal waterbeheer. Het decreet integraal waterbeheer stipuleert ‘zoveel mogelijk ruimte te bieden aan water, waarbij het waterbergend vermogen van overstromingsgevoelige gebieden zo veel als mogelijk gevrijwaard wordt en watergebonden functies van de*

oeverzones en overstromingsgebieden worden behouden en waar nodig hersteld'; Daarnaast is op 29/03/2013 door de Vlaamse Regering de conceptnota 'aanpak vrijwaren van het waterbergend vermogen in het kader van de kortetermijn actie signaalgebieden van het groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen' goedgekeurd en wordt in een vervolgtraject voor de 'toetsing van signaalgebieden' voorzien. In het kader van de watertoets in signaalgebieden is een omzendbrief (LNE/2013/1) verschenen op 28/06/2013. Deze omzendbrief stipuleert een bewarend beleid voor planningsprocessen om nieuwe signaalgebieden te vermijden. 'Het gaat om die gebieden die in de huidige situatie overstromen, maar geen wateroverlast veroorzaken voor bestaande bebouwing. Daarbij wordt verwezen naar de gebieden die als effectief overstromingsgevoelig zijn aangeduid in de kaart van de overstromingsgevoelige gebieden, opgenomen in de bijlage 1 van het uitvoeringsbesluit van de watertoets, en waar momenteel een zachte bestemming aanwezig is. Door zachte bestemmingen binnen deze effectief overstromingsgevoelige gebieden te herbestemmen naar een harde beste[m]ming, worden nieuwe signaalgebieden gecreëerd volgens de bepalingen in het bekkenbeheerplan. In overeenstemming met de doelstellingen om stelselmatig een oplossing te bieden voor de huidige knelpunten, moeten nieuwe knelpunten maximaal vermeden worden door bijkomende harde bestemmingen te weren uit gebied dat effectief overstromingsgevoelig is" (plan-MER, p. 27-28).

Op basis van dit criterium worden de locaties "Vondelbeek (9)" en "Tussen N406 en Dender" geweerd:

-Vondelbeek:

*"het plangebied is volledig in effectief overstromingsgevoelig gebied (31 ha) gelegen. Tevens situeert zich over een lengte van 800 m de sterk meanderende Vondelbeek, van waaruit de overstromingen zich voordoen. Binnen het plangebied kan het effectief overstromingsgevoelig gebied niet gecompenseerd worden"* (plan-MER, p. 32-33).

Tussen N406 en Dender:

*"gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied van de Dender. Overblijvend deel is te klein van vorm (230 m)"* (plan-MER, p. 33) .

De locatie Oud-Klooster (10) is voor een klein gedeelte eveneens aangeduid als effectief overstromingsgevoelig gebied, maar in het plan-MER wordt vastgesteld dat de ruimte-inname ter plaatse kan worden gecompenseerd. De bewering van de verzoekende partijen dat de site Oud Klooster voor een groot deel in effectief overstromingsgevoelig gebied ligt, is strijdig met de gegevens van het dossier.

De Raad merkt op tenslotte op dat ook de alternatieven N41 Oost (6) en Dendermondsesteenweg Oost Lebbeke (7), net als Oud-Klooster, niet uitgesloten werden op grond van het criterium effectief overstromingsgevoelig gebied.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat het plan-MER ter zake uitgaat van foutieve feitenvinding, noch wordt aannemelijk gemaakt dat het plan-MER op dat punt kennelijk onredelijk is.

#### 4.6.2 Herbevestigd agrarisch gebied (hierna: HAG)

Enkel de percelen die niet gelegen zijn in HAG worden in de plan-MER verder meegenomen.

Het plan-MER vermeldt hieromtrent hetgeen volgt:

*“Enerzijds mag het gebied niet aangeduid zijn als HAG. Omzendbrief RO/2010/01 betreffende het ruimtelijk beleid binnen herbevestigd agrarisch gebied stipuleert ‘ook hier geldt steeds het uitgangspunt van het herstel van het planologisch evenwicht en van een degelijk onderbouwde motivering. In het provinciaal ruimtelijk structuurplan voor een bepaald planningsinitiatief verschillende locatiealternatieven opgenomen zijn en de Vlaamse Regering voor één of meerdere van deze locaties de agrarische bestemming nadien heeft herbevestigd, moet de provincie de beslissing van de Vlaamse Regering volgen en komen de locatiealternatieven niet meer in aanmerking voor het betrokken planningsinitiatief.’ Dit betekent dat, als deze zone genomen wordt voor de locatie van de gevangenis, er planologisch andere zones moeten herbestemd worden naar agrarisch gebied. Het herbestemmen van andere zones naar agrarisch gebied is enkel toegelaten indien er geen alternatief mogelijk is voor het plan in het herbevestigd agrarisch gebied”* (plan-MER, p. 26-27).

De Raad oordeelt dat het niet kennelijk onredelijk is om de Vlaamse beleidsvisie over planningsinitiatieven, met het oog op het planologisch evenwicht en het respecteren van de ruimtebalans, mee te nemen bij de beoordeling van alternatieven in het kader van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. De omzendbrief RO/2010/01 bepaalt dat als in het provinciaal ruimtelijk structuurplan voor een bepaald planningsinitiatief verschillende locatiealternatieven opgenomen zijn en de Vlaamse regering voor één of meerdere van deze locaties de agrarische bestemming nadien heeft herbevestigd, de provincie de beslissing van de Vlaamse regering moet volgen en de locatiealternatieven niet meer in aanmerking komen voor het betrokken planningsinitiatief. Door de omzendbrief RO/2010/01 als een richtinggevend toetsingskader toe te passen, oordeelt noch de dienst-MER noch de derde tussenkomende partij kennelijk onredelijk, temeer nu slechts 1 van de 15 resterende beschikbare alternatieven op basis van voormeld criterium niet als redelijk alternatief werd weerhouden. De Raad stelt in dat verband immers vast dat *in casu* enkel site N41 west als een niet ‘redelijk’ alternatief werd aangemerkt om de enkele reden dat het in HAG is gelegen.

De stelling van de verzoekende partijen dat de beleidsbeslissing van de Vlaamse regering inzake HAG dateert van na de principiële keuze voor de site Oud Klooster, en hierdoor werd beïnvloed, waarbij gesuggereerd wordt dat het criterium HAG enkel tot doel zou hebben om andere locaties dan de site Oud Klooster uit te sluiten, wordt tegengesproken door de vierde tussenkomende partij die verwijst naar het motief om de site Oud Klooster op te nemen binnen het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde met het oog op de inrichting als standsrandbos, conform de visie van de Provincie en zoals bijgetreden door de Procoro. De verzoekende partijen tonen het tegendeel in ieder geval niet aan noch maken zij hun stellingname op enige concrete wijze aannemelijk.

#### 4.6.3 Perifere ligging en de aanwezigheid van open ruimte kamers

In het plan-MER wordt bij de selectie van redelijke alternatieven, rekening gehouden met de beleidsopties van het RSV (nl. het algemeen ruimtelijk principe van “gedeconcentreerde bundeling”) en de beleidsopties van het PRS (nl. het “behoud van openruimte kamers”).

Het plan-MER stelt hierover onder meer het volgende:

*“Het basisuitgangspunt van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen zoals verwoord in het RSV wordt uitgedrukt in de slagzin ‘Vlaanderen openlijk en stedelijk’. Daarbij wordt gestreefd naar leefbare steden en een leefbare open ruimte. Dat uitgangspunt wordt vertaald in een*

*aantal principes, waaronder dat van de 'gedeconcentreerde bundeling'. Cruciaal hierbij is het voorkomen van verdere suburbanisatie. Eén van de instrumenten om dat te bereiken is de afbakening van de stedelijke gebieden, waarvan het PRUP waarvoor voorliggend plan-MER opgemaakt wordt er een voorbeeld van is. Gezien hun fundamenteel belang voor de uitvoering van het basisuitgangspunt van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen worden de ligging ten opzichte van het verstedelijkt gebied als doorslaggevend beschouwd bij de keuze van de potentiële locaties voor de nieuwe gevangenis. Een verdere vertaling van dit principe is gemaakt in het PRS (provinciaal ruimtelijk structuurplan) en GRS (gemeentelijk ruimtelijk structuurplan). In deze plannen zijn de stedelijke zones en het aaneengesloten openruimtegebied aangeduid. Daarnaast wordt ook recent beslist beleid (onder de vorm van recent goedgekeurde provinciale en/of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen), die een uitvoering geven aan het GRS en/of PRS, als een uitsluitingscriterium beschouwd omdat deze al een uitwerking kenden op het terrein (verwervingen en eventuele bouwwerken).*

*PRS (provinciaal ruimtelijk structuurplan): er dient rekening te worden gehouden met het ruimtelijk aspect van openruimtekamers. Het behoud van de openruimtekamers is een beleidsoptie in het PRS voor het oostelijk rastergebied waar Dendermonde toe behoort" (plan-MER, p. 27).*

De PROCORO heeft de bezwaren tegen het selectiecriterium "Perifere ligging, compacte stedelijke ontwikkeling en openruimtekamers" als volgt beoordeeld:

*"(...)Basisprincipes bij de ruimtelijke ordening in Vlaanderen is de bundeling van de stedelijke functies binnen stedelijke gebieden. Die stedelijke gebieden worden hiertoe afgebakend volgens een in het RSV uitgeschreven methode. (Zie hoofdstuk 5 van de toelichtingsnota van het RUP). Tijdens het afbakeningsproces bleken Lebbeke en Oudegem expliciet niet tot het stedelijk gebied te behoren. De ligging langsheen hoofdwegen is op zich irrelevant in de zin dat deze zich zowel binnen het stedelijk gebied bevinden als daarbuiten. De eis van de clustering met het stedelijk weefsel is geen sectorale eis van het gevangeniswezen of justitie, maar is de logische consequentie van het ruimtelijk beleid zoals het (verplicht) gevoerd wordt op alle planningsniveaus in Vlaanderen. Zo ook voor de gevangenis van Beveren die in het afgebakende grootstedelijk gebied van Antwerpen ligt."*

Op basis van voormeld beleidsaspect worden de locaties uitgesloten die niet gelegen zijn binnen of aansluiten op (planologisch) stedelijk gebied of die gelegen zijn binnen openruimtekamers.

De verzoekende partijen betwisten deze beleidsoptie en stellen dat een PRUP mag afwijken van het RSV of van een PRSP. De Raad stelt vast dat de plannende provinciale overheid zich overeenkomstig artikel 2.1.7 VCRO in principe dient te gedragen naar de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, waarvan het slechts mag afwijken onder de voorwaarden zoals bepaald in artikel 2.1.2, §3 VCRO. Het komt hierbij enkel aan de plannende overheid toe en niet aan de verzoekende partijen te oordelen of er ter zake "onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of dringende sociale, economische of budgettaire redenen". Tenslotte mag een afwijking van een structuurplan geen aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.

De verzoekende partijen tonen in elk geval niet aan dat het kennelijk onredelijk is wanneer de plannende overheid rekening houdt met de beleidsopties die zijn genomen in de ruimtelijke structuurplanning om te beoordelen of een beschikbaar alternatief wel realistisch is temeer nu in het RSV wordt aangegeven dat gemeenschapsvoorzieningen moeten geconcentreerd worden in

de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied, waarbij maximale verweving met de woonfunctie wordt nagestreefd.

De Raad stelt bovendien vast dat het beoogde penitentiair complex tevens een arresthuis bevat, zodat de afstand tot het gerechtsgebouw van Dendermonde op het eerste gezicht evident en dus niet kennelijk onredelijk lijkt. Door het behoud van de openruimte kamers als beleidsoptie opgenomen in het PRS voor het oostelijk rastergebied mee te nemen wordt evenmin kennelijk onredelijk geoordeeld.

De locatie Oud Klooster sluit aan bij het verstedelijkte weefsel en ligt duidelijk het dichtst bij de kern van Dendermonde en bij de rechtbank en vindt zodoende aansluiting bij de afbakening door het Masterplan voor de gevangenissen van de geografische werkingssfeer van het plan tot het grondgebied van Dendermonde. De stelling van de verzoekende partijen dat ook andere locaties op eenzelfde wijze aansluiting hebben met het stedelijk weefsel, vindt geen steun in het dossier. Het tegendeel blijkt overigens duidelijk uit de figuur van het plan-MER waarbij de ligging van de locaties 1 t/m 10 zijn aangeduid ten opzichte van de stad Dendermonde. De Raad stelt overigens vast dat de Raad van State in het arrest nr. 220.537 van 10 september 2012 het geografisch bereik van het plan tot het grondgebied van de stad Dendermonde als beoordelingsmotief in het kader van de afweging van wat als een redelijk en realistisch motief kan beschouwd worden, als een wettig motief heeft aanzien.

#### 4.6.4 Eindconclusie

De afweging van de drie geschetste beleidsopties blijkt uit onderstaande tabel zoals opgenomen op blz 31-32 van het plan-MER:

***Tabel 4.3: Locatiealternatievenonderzoek: criterium 2 –beleidsmatige aspecten***

| <b><i>Locatie</i></b>                            | <b><i>Beleidsmatige aspecten</i></b>   | <b><i>Beoordeling</i></b> | <b><i>Weerhouden?</i></b> |
|--|--|---------------------------|---------------------------|
| <i>Uitbreiding industriezone 'Hoog veld' (C)</i> | <i>Niet perifeer gelegen, recent beslist beleid</i>  | -                         | <i>Neen</i>               |
| <i>Oud Klooster (D,10)</i>                       | <i>Aansluitend bij het verstedelijkte weefsel en niet aangeduid als HAG. Kleine zone (1 ha) aangeduid als effectief overstromingsgevoelig Gebied, maar kan ter plaatse gecompenseerd worden. geen open ruimte kamer volgens het PRS.</i> | +                         | <i>Ja</i>                 |
| <i>Uitbreiding industriezone 'Hoogveld' (1)</i>  | <i>Perifeer gelegen waardoor het niet voldoet aan compacte stadsontwikkeling. Open</i>   | -                         | <i>Neen</i>               |

|                                       |   |   |      |
|---------------------------------------|---|---|------|
|                                       | ruimtekamer wordt ingenomen. Niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied.<br>Niet aangeduid als HAG  |   |      |
| Schippersdijk (2)                     | Perifeer gelegen waardoor het niet voldoet aan compacte stadsontwikkeling. Open ruimtekamer wordt ingenomen. Niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied.<br>Niet aangeduid als HAG  | - | Neen |
| Mandekensstraat-Noord (3)             | Neemt een openruimtekamer in zoals vermeld in het PRS; perifeer gelegen waardoor het niet voldoet aan compacte stadsontwikkeling. Niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied  | - | Neen |
|                                       |   |   |      |
| N41 west (5)                          | Aangeduid als HAG (54)<br>Niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied.   |   |      |
| N41 oost (6)                          | aangeduid als HAG (54).<br>Deels gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied van de Vondelbeek. Enkel het noordelijk deel komt daarom in aanmerking waarbij ook een aantal zones moeten gecompenseerd worden. compensatie is mogelijk binnen de locatie.<br>Perifeer gelegen. | - | Neen |
| Dendermondsesteenweg Oost Lebbeke (7) | voldoet niet aan de compacte stadsontwikkeling, gelegen buiten het stedelijk weefsel en geen bundeling met het  | - | Neen |

|  |   |   |             |
|--|---|---|-------------|
|  | <i>fysieke stedelijke weefsel.<br/>Aangeduid als HAG (54), noordelijk deel gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied. Compensatie binnen locatie mogelijk.</i>  |   |             |
| <i>Dendermondsesteenweg West Lebbeke (8)</i> | <i>voldoet niet aan de compacte stadsontwikkeling, gelegen buiten het stedelijk weefsel en geen bundeling met het fysieke stedelijke weefsel.<br/>Aangeduid als HAG (54), niet gelegen in effectief over-stromingsgevoelig gebied.</i>  | - | <i>Neen</i> |
| <i>Vondelbeek (9)</i>                        | <i>In GRS aangeduid als 'open ruimte vinger' met potenties voor natuur en recreatie. Bij de noodzakelijke centrale inplanting blijft enkel rest-open ruimte over tegen woonbebouwing. Niet aangeduid als HAG en aansluitend bij stedelijk weefsel. Het plangebied is volledig in effectief overstromingsgevoelig gebied (31 ha) gelegen. Tevens situeert zich over een lengte van 800 m de sterk meanderende Vondelbeek, van waaruit de overstromingen zich voordoen. Binnen het plangebied kan het effectief overstromingsgevoelig gebied niet gecompenseerd worden.</i> | - | <i>Neen</i> |
| <i>Tussen N406 en Dender (a 1)</i>           | <i>In AGNAS aangeduid voor omzetting naar</i>   | - | <i>Neen</i> |

|   |  |   |             |
|---|--|---|-------------|
|   | <i>natuurgebied (51 + 28) voldoet niet aan de compacte stadsontwikkeling, gelegen buiten het stedelijk weefsel. Gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied van de Dender. Overblijvend deel is te klein van vorm (230 m).</i> |   |             |
| <i>N406 tussen Berkestraat en Lindestraat (a2)</i>                  | <i>Ligt buiten verstedelijkt gebied, aangeduid als HAG (28). niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied</i>  | - | <i>Neen</i> |
| <i>Ouburg - Kloosterstraat - Lambroeckstraat - Weidekouter (a3)</i> | <i>Ligt buiten verstedelijkt gebied en aangeduid als HAG (28). Niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied</i>  | - | <i>Neen</i> |
| <i>N416 tussen Eegene en Paalstraat (a4)</i>                        | <i>Ligt buiten verstedelijkt gebied aangeduid als HAG (28). Niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied.</i>  | - | <i>Neen</i> |
| <i>N416 tussen Paalstraat en Hofstraat (a5)</i>                     | <i>Ligt buiten verstedelijkt gebied, aangeduid als HAG (28). Niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied</i>  | - | <i>Neen</i> |

Hieruit blijkt dat na

toepassing van het selectiecriterium perifere ligging (geen compacte stadsontwikkeling, gelegen buiten het stedelijk weefsel en geen binding met het fysieke stedelijke weefsel) en de aanwezigheid van openruimte kamers nog twee alternatieven overbleven: Oud Klooster en N41 west. Deze laatste locatie wordt evenwel niet weerhouden omdat ze gelegen is in HAG. De Raad merkt hierbij op dat zowel de locatie N41 west als N41 oost door de Raad van State in zijn verwerpingsarrest van 12 september 2012 reeds werden beoordeeld en als niet onwettig bevonden omwille van een problematische ontsluiting. Deze problematische ontsluiting is in het plan-MER in het kader van de historiek van het alternatievenonderzoek trouwens vermeld. Het gegeven dat de Raad van State zich niet expliciet heeft uitgesproken over de wettigheid van het HAG als selectiecriterium doet hieraan geen afbreuk.

Het plan-MER komt zodoende tot volgende eindconclusie:

***“Algemene conclusie***



*Rekening houdend met de twee criteria (oppervlakte en vorm; beleidsmatige aspecten), wordt enkel locatie 'Oud Klooster' weerhouden als alternatief dat redelijkerwijze in beschouwing genomen dient te worden volgens het decreet algemene bepalingen bij het milieubeleid, titel 4, hoofdstuk 1, afd.1 definities: art. 4.1.1 §1, 7° c.” (blz 33 van het plan-MER)*

#### **“4.4 Conclusie alternatievenonderzoek**

*Uit het alternatievenonderzoek dat uitgevoerd werd door de stad Dendermonde en de provincie Oost-Vlaanderen en verdere raadpleging blijkt dat de zone van het Oud Klooster ten zuidwesten van het stadscentrum van Dendermonde het enige redelijk locatiealternatief is. Uitsluitend het voorgenomen planinitiatief (d.i. het basisalternatief: de locatie Oud Klooster) kan als redelijk alternatief worden behouden. De overige alternatieven voldoen niet aan de vooropgestelde criteria.” (blz 35 van het plan-MER)*

De dienst MER stelt in haar goedkeuringsverslag van 23 maart 2015 dienaangaande het volgende:

#### **“2. In het MER beschreven en geëvalueerde plan en alternatieven**

*Wat de locatie-alternatieven voor de inplanting van een gevangenis betreft werd enkel de locatie Oud Klooster als een redelijk alternatief weerhouden. Op basis van een getrapte aanpak wordt voor de alternatieven uit vorige onderzoeken van de stad Dendermonde en provincie Oost-Vlaanderen en de alternatieven uit de richtlijnen aangetoond dat deze niet als een redelijk alternatief te beschouwen zijn. Ook voor de vernieuwing en uitbreiding van de bestaande gevangenis werd aangetoond dat dit geen redelijk alternatief is.”*

Gelet op wat voorafgaat zijn deze conclusies niet foutief of kennelijk onredelijk, althans wordt dit door de verzoekende partijen niet aangetoond.

Het middel is, voorlopig oordelend binnen het schorsingscontentieux, niet ernstig.

### **D. Ernstige middelen – derde middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen roepen als derde middel, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de schending in van artikel 9 en artikel 9 1°, b van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: SEA-richtlijn), van artikel 4.2.8, §1, tweede lid, 5°, f, artikel 4.2.8, §6 en artikel 4.2.10, §2 DABM, de artikelen 2 en 3 Motiveringswet alsook het redelijkheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Met hun derde middel bekritiseren de verzoekende partijen in essentie het niet betrekken van de locatie 'Hofstade' te Aalst in het alternatievenonderzoek binnen het plan-MER, kaderend in de procedure tot opmaak van het toepasselijke PRUP.

Zij achten het toepasselijke PRUP op die grond onwettig en verzoeken de Raad om het PRUP buiten toepassing te laten waardoor ook de bestreden vergunning de vereiste juridische grondslag ontbeert.

Na de draagwijdte van bepaalde van de met het middel geschonden geachte bepalingen in herinnering te brengen, gaan de verzoekende partijen nader in op de ernst van hun derde middel. Zij stippen daarbij eerst nog de principiële, zij het onrechtstreekse, aanvechtbaarheid van de

richtlijnen van de dienst MER inzake de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER van 14 april 2014 en de beslissing tot goedkeuring van het plan-MER van 23 maart 2015 aan. Die onrechtstreekse aanvechtbaarheid gaat terug op artikel 159 van de Grondwet en dit in het kader van het beroep ingesteld bij de Raad van State tegen het toepasselijke PRUP. Ook benadrukt zij de marginale toetsingsbevoegdheid in hoofde van die Raad om na te gaan of de dienst MER in de uitoefening van haar bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct beoordeeld heeft en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit kon komen. Het gegeven dat die beslissing in het voorliggende dossier gericht is tot een individuele initiatiefnemer, maakt volgens de verzoekende partijen dat deze onderworpen is aan de formele motiveringsplicht. Minstens moeten de materiële motieven van de beslissing kunnen worden aangeduid of blijken uit het administratief dossier.

De verzoekende partijen stippen vervolgens aan dat de vierde tussenkomende partij de locatie Hofstade als een volwaardig alternatief beschouwd heeft door er op 5 augustus 2009 een 'principeaanvraag' voor in te dienen. Zij stippen aan dat die aanvraag gunstig geadviseerd werd door de stad Aalst maar dat de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar ten onrechte een ongunstig advies gaf door te verwijzen naar de strijdigheid met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en de ligging buiten het stedelijk gebied. Zo zou een gemeentelijk structuurplan geen beoordelingsgrond zijn voor een project van de federale overheid, wordt in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen nergens vereist dat een gevangenis in een stedelijk gebied wordt ingeplant en zou een inplanting in dat stedelijke gebied allerm minst evident zijn. Nog volgens de verzoekende partijen komt die site wel degelijk in aanmerking nu deze volgens het gewestplan al bestemd is als gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen.

Het gegeven dat de federale overheid op die site, vijf kilometer ten zuiden van de site 'Oud Klooster', een zeer gelijkaardige inrichting, een forensisch psychiatrisch centrum zou inplanten, maakt volgens de verzoekende partij dat deze site niet *a priori* ongeschikt was voor het inplanten van de beoogde gevangenis.

Wat het niet in aanmerking nemen betreft van de site Hofstade, wijzen de verzoekende partijen achtereenvolgens naar hun opmerkingen naar aanleiding van de terinzagelegging van het kennisgevingsdossier van het plan-MER, de richtlijnen van de dienst MER met betrekking tot de opmaak van het plan-MER en de verduidelijking in dat verband in het plan-MER zelf.

In weerwil van wat geoordeeld werd, menen de verzoekende partijen dat de site Hofstade, volgens hen gelegen in de regio Dendermonde, niet ter zijde kon worden geschoven omwille van de *conditio sine qua non* van de onmiddellijke nabijheid van een gerechtsgebouw. Ook achten zij de richtlijnen van de dienst MER onwettig omdat er enkel gevraagd wordt om de relatie tussen het plan en de site Hofstade te verduidelijken zonder dat de opname van die site in het alternatievenonderzoek wordt gevraagd.

Het kwam volgens de verzoekende partijen tot slot aan de Provincieraad toe om te oordelen of er voor de inplanting redelijke alternatieven waren, en dit na hierover te zijn geïnformeerd in het kader van een plan-MER. Zij citeren in dat verband de verwerping van hun bezwaren door de PROCORO.

Het valt volgens de verzoekende partijen niet in te zien waarom de PROCORO voorhield dat het vorige planningsproces, na het vernietigingsarrest van de Raad van State, als onbestaand moest worden beschouwd. Minstens zou die stelling geen afbreuk doen aan hun suggestie van een alternatieve locatie zodat de dienst MER diende na te gaan of dit niet valabel was.

Volgens de verzoekende partijen was de Provincieraad zich bewust van de voorgaande kritiek van de verzoekende partijen en zou zij getracht hebben de uitsluiting van de site Hofstade bijkomend

te beargumenteren in haar vaststellingsbesluit. Zij verwijst daartoe naar een overweging uit dat besluit en meent dat deze niet kan overtuigen.

Het arrest van de Raad van State met nummer 220.537 zou aan alles wat voorafgaat, geen afbreuk doen. Zo zou een verwerpingsarrest geen gezag van gewijsde hebben en zou de beslissing om de locatie Hofstade niet te onderzoeken helemaal niet 'gevalideerd' zijn in dat arrest. De Raad zou enkel vastgesteld hebben dat die locatie niet is voorzien in de geografische afbakening door het Masterplan voor de gevangenen 2008-2010, zodat het in de gegeven omstandigheden toen niet onredelijk was om die van het alternatievenonderzoek uit te sluiten. Zelfs los van de vaststelling dat beleidskeuzes die voor de periode 2008-2010 werden gemaakt niet relevant zijn ter beoordeling van de nu geldende behoefte aan bijkomende gevangenen en hun inplanting, kunnen dit soort 'beleidskeuzes' op zich niet bepalend zijn om de locatie te Hofstade *a priori* van elk alternatievenonderzoek uit te sluiten, aldus de verzoekende partijen. Fundamenteel is immers dat, indien het alternatievenonderzoek zou uitwijzen dat de alternatieve locatie te Hofstade op milieuvlak beter scoort, maar wel verder is gelegen van een gerechtsgebouw dan andere alternatieven, het nog steeds aan de overheid is die het plan dient te beoordelen om hierin finaal de afweging te maken. Bovendien heeft het Masterplan zich enkel uitgesproken over een gevangenis in de 'regio Dendermonde'. De verzoekende partijen herhalen dat een gevangenis op 5 kilometer afstand van Dendermonde zich nog steeds in de 'regio Dendermonde' bevindt.

De verzoekende partijen besluiten dat bij gebrek aan wettige richtlijnen ook het plan-MER niet op wettige wijze kon worden opgemaakt. De vaststelling dat het PRUP teruggaat op een onwettig plan-MER maakt ook het PRUP onwettig, aldus de verzoekende partijen.

2.

Na de draagwijdte van sommige van de in het derde middel aangehaalde bepalingen te schetsen, brengt de verwerende partij een passage uit de richtlijnen van de dienst MER van 14 april 2014 en het plan-MER, specifiek met betrekking tot de locatie Hofstade, in herinnering. Zij stelt dat bij het beoordelen van de redelijkheid van een beschikbaar alternatief rekening moet worden gehouden met de 'geografische werkingssfeer van het plan of programma'. De verwerende partij wijst er op dat in het masterplan van 18 april 2008 expliciet de beleidskeuze is opgenomen voor een gevangenis in Dendermonde. Het zou dan ook niet kennelijk onredelijk zijn dat het alternatievenonderzoek zich specifiek toespitst op het grondgebied van de stad Dendermonde en de onmiddellijke omgeving.

In het locatie-alternatievenonderzoek in het plan-MER werden in dat verband 18 locaties onderzocht, gelegen op het grondgebied van de stad Dendermonde. Ook werden twee locaties onderzocht die weliswaar op het grondgebied van de gemeente Lebbeke liggen maar onmiddellijk palen aan de stad Dendermonde. De verwerende partij illustreert dit verder aan de hand van een weergave van de figuren F.4.3. en F.4.4 bij het plan-MER.

De verwerende partij benadrukt dat de locatie Hofstade op een veel grotere afstand, zijnde 15 kilometer, van het gerechtsgebouw van Dendermonde ligt. Die locatie zou ook niet vallen binnen de voormelde figuren van het plan-MER. Zij meent dan dat redelijkerwijze besloten kon worden dat de site Hofstade geen valabel alternatief was omdat deze site te ver van dat gerechtsgebouw ligt.

Vervolgens citeert de verwerende partij een overweging uit het arrest van de Raad van State van 10 september 2012 met nummer 220.537.

Verder stipt de verwerende partij aan dat de principeaanvraag voor de site Hofstade van in 2009 niet betekent dat het kennelijk onredelijk is om die locatie niet als redelijk alternatief te beschouwen.

Zij stipt aan dat die piste door de vierde tussenkomende partij snel werd verlaten gelet op de afstand tot het gerechtsgebouw van Dendermonde en bij gebrek aan een degelijk onderzoek naar de haalbaarheid en overeenstemming met de randvoorwaarden van de site.

De verwerende partij benadrukt vervolgens de verwijzing die de verzoekende partijen maken, onder hun tweede middel, naar de afstand van andere gevangenissen ten opzichte van het meest nabijgelegen gerechtsgebouw en de afleiding daaruit dat die afstand geen *conditio sine qua non* mag zijn. Volgens de verwerende partij zou dat alles niet doen besluiten dat het kennelijk onredelijk is om bij het beoordelen van de beschikbare locaties rekening te houden met de afstand van deze locaties tot het gerechtsgebouw van Dendermonde. Verder zou de verwijzing naar het voor de locatie Hofstade ongunstige advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar van 9 februari 2010 niet dienstig zijn nu uit niets blijkt dat daarmee rekening werd gehouden bij het beoordelen van de alternatieven. Ook het gegeven dat die locatie de bestemming als gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen heeft, zou niet relevant zijn nu bij uitbreiding alsdan alle gebieden met die gewestplanbestemming per hypothese als redelijk alternatief te beschouwen zijn, aldus de verwerende partij.

Hetzelfde zou opgaan voor het voornemen van de federale overheid om op deze locatie een forensisch psychiatrisch centrum in te planten, aangezien voor de inplanting van een dergelijke instelling de afstand tot de gevangenis van Dendermonde, in tegenstelling tot voor de inplanting van een gevangenis, niet bepalend kan zijn. Overigens is voorzien dat deze site bestemd is voor 120 geïnterneerden in de plaats van 444 gedetineerden. Het aantal gedetineerden is aldus, naar het oordeel van de verwerende partij, beduidend lager zodat een project er een beperktere bouwoppervlakte zal innemen. Het betreft ook een ander regime waardoor het type bebouwing anders is. Beide projecten zijn dus absoluut niet te vergelijken, aldus de verwerende partij.

3.

De eerste en tweede tussenkomende partij stellen, na de inhoud van bepaalde van de in het derde middel aangehaalde bepalingen aan te halen, dat de vraag naar de 'redelijkheid' van een alternatief in de eerste plaats samenhangt met de bevoegdheid en het gezagsgebied van de overheid die over het plan moet beslissen. Zij verwijzen daartoe naar het document uitvoeringsdocument MER.

Om die reden kan een locatie op het grondgebied van de stad Aalst naar het oordeel van de eerste en tweede tussenkomende partij dan ook geen redelijk alternatief uitmaken. Los van de vraag of een locatie buiten het grondgebied van Dendermonde een alternatief kan uitmaken binnen het afbakeningsproces van het kleinstedelijk gebied Dendermonde, is vast te stellen dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen Aalst aanmerkt als een regionaalstedelijk gebied.

Indien uit het alternatievenonderzoek, per hypothese, zou blijken dat de voorkeur uitgaat naar een locatie op het grondgebied van Aalst, dan moet worden vastgesteld dat dit alternatief buiten de bevoegdheid en het gezagsgebied van de deputatie van Oost-Vlaanderen valt. In dat geval zou de gevangenis niet langer worden meegenomen in het kader van het afbakeningsproces van het kleinstedelijk gebied Dendermonde, maar moeten worden bekeken in het kader van het afbakeningsproces van het regionaalstedelijk gebied Aalst, waarvoor de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen niet bevoegd is. De regionaalstedelijke gebieden worden immers afgebakend door het Vlaamse Gewest, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

De eerste en tweede tussenkomende partij menen dan ook dat de stelling van de verzoekende partijen, dat de vraag naar de redelijkheid van een alternatief losstaat van de vraag naar de bevoegdheid van de plannende overheid, niet opgaat. Een redelijk alternatief moet naar het oordeel van de eerste en tweede tussenkomende partij namelijk onder de wettelijke bevoegdheid en het gezagsgebied van de desbetreffende instantie vallen. Bovendien wordt, volgens hen, ook meteen duidelijk waarom de locatie-alternatieven te Lebbeke wel werden onderzocht. Deze locaties

kunnen, in tegenstelling tot de locatie te Hofstade, wel worden meegenomen in het afbakeningsproces van het kleinstedelijk gebied Dendermonde.

Daarenboven stellen de eerste en tweede tussenkomende partij al te hebben gewezen op het feit dat bij het beoordelen van de redelijkheid van een beschikbaar alternatief rekening moet worden gehouden met de doelstelling van het plan en de geografische werkingssfeer van het plan. Ter staving van hun standpunt verwijzen zij naar een passage in die zin uit het voormeld uitvoeringsdocument MER en halen zij ook een overweging in die zin uit de memorie van toelichting bij het plan-MER decreet van 27 april 2007 aan.

Het locatie-alternatief Hofstade laat zich, volgens de eerste en tweede tussenkomende partij, helemaal niet inpassen in de doelstelling en de geografische reikwijdte van het voorgenomen plan, het vinden van een geschikte locatie voor de inplanting van een gevangenis in de directe omgeving van Dendermonde. Die doelstelling zou zijn oorsprong vinden in het Masterplan van 18 april 2008 waarin uitdrukkelijk de beleidskeuze voor een gevangenis in Dendermonde werd opgenomen. Het alternatievenonderzoek dient zich om die reden ook toe te spitsen op het grondgebied van de stad Dendermonde, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij. Zij nemen ook een passage in die zin over uit het plan-MER.

Bovendien zou ook uit het plan-MER blijken dat het niet om een klassieke gevangenis gaat, maar wel om een gevangenis die een arresthuis omvat. De arresthuizen zijn de gevangenen voor personen die nog niet veroordeeld zijn en in voorlopige hechtenis zitten. Strafhuisen zijn de gevangenen voor de veroordeelden maar in de praktijk verblijven in de meeste gevangenen zowel veroordeelden als personen in voorlopige hechtenis, dit door de overbevolking. Om die reden moet ook rekening worden gehouden met de afstand van de gevangenis tot het gerechtshuis, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

Gelet op wat voorafgaat, laat een locatie die zich op ongeveer 15 kilometer afstand van het gerechtshuis van de stad Dendermonde bevindt zich, naar het oordeel van de eerste en tweede tussenkomende partij, niet inpassen in de doelstelling van het voorgenomen plan.

De locatie te Hofstade zou dan ook geen redelijk (locatie-)alternatief zijn.

Om die reden heeft de dienst MER in de MER-richtlijnen niet opgenomen dat deze locatie als alternatief moest worden onderzocht. Wat in dat verband in die richtlijnen is opgenomen werd ook in het plan-MER doorgevoerd. De eerste en tweede tussenkomende partijen citeren, ter staving van hun standpunt, uit die beide documenten.

4.

Het samengevatte standpunt van de derde tussenkomende partij, met betrekking tot het derde middel, valt in essentie samen met dat van de overige partijen, andere dan de verzoekende partijen. Zij stipt bijkomend nog aan dat de geldigheid van het masterplan, waarvan sprake, niet beperkt is tot 2010, zoals de verzoekende partijen zouden voorhouden. Zij citeert daartoe een weergave van een perstekst horend bij het masterplan van in 2009, zoals opgenomen in het plan-MER. Daarin is sprake van de periode 2008-2012-2016. Het masterplan zou dan ook als uitgangspunt dienen voor het plannen van een gevangenis in Dendermonde.

5.

Na de draagwijdte van sommige van de in het derde middel aangehaalde bepalingen te schetsen, benadrukt de vierde tussenkomende partij in de eerste plaats dat de artikelen 2 en 3 Motiveringswet niet van toepassing zijn op een reglementair besluit of een voorbereidende handeling, zoals de goedkeuringsbeslissing van de dienst MER. Wat artikel 9 van de plan-MER-richtlijn betreft, stelt zij dat niet aangetoond wordt dat die bepaling niet tijdig of niet correct werd omgezet in het interne

recht, bijgevolg kunnen de verzoekende partijen zich daar niet zinnig op beroepen. Een richtlijn heeft immers slechts in die mate directe werking.

Vervolgens gaat de vierde tussenkomende partij nader in op de overige aspecten van het derde middel, dat volgens haar in essentie voortbouwt op het tweede middel. Zij schetst, vergeleken met de overige partijen, andere dan de verzoekende partijen, bijkomend de oorsprong van de zoektocht voor een locatie voor een gevangenis en de voor- en nadelen gekoppeld aan de inplanting van de huidige gevangenis die geen mogelijkheden tot uitbreiding kent. Gelet op de voordelen die aan de bestaande gevangenis kleven, zou de initiatiefnemer het onderzoek van de locaties beperkt hebben tot het grondgebied van de stad Dendermonde. Onder verwijzing naar een passage uit de bijzondere richtlijnen van de dienst MER stelt de vierde tussenkomende partij ook dat daarin niet gevraagd werd om de locatie Hofstade bij het onderzoek te betrekken. Ook haalt zij nog een passage in dat verband aan uit het plan-MER en de verwijzing daarin naar het masterplan 2008-2012.

De vierde tussenkomende partij stelt dat het alternatievenonderzoek slechts oog diende te hebben voor locaties op het grondgebied van de stad Aalst in de mate dat er op het grondgebied van de stad Dendermonde geen geschikte locatie kon worden gevonden. Uit het plan-MER zou blijken dat er net meerdere mogelijkheden binnen het grondgebied van de stad Dendermonde waren.

De beslissing tot goedkeuring van het plan-MER van 23 maart 2015 van de dienst MER zou volgens de vierde tussenkomende partij aangeven dat deze dienst akkoord was met de motivering inzake het niet in rekening brengen van de locatie Hofstade in het alternatievenonderzoek. Zij citeert in het licht daarvan ook uit het advies van de PROCORO en de motivering bij het toepasselijke PRUP dat daarbij zou aansluiten.

Volgens de vierde tussenkomende partij wordt in die beide documenten afdoende gemotiveerd waarom de doelstelling van het plan het bouwen van een gevangenis in Dendermonde is en een locatie in Aalst daar dus niet aan beantwoordt zodat de locatie Hofstade niet in het alternatievenonderzoek werd opgenomen.

Ook de vierde tussenkomende partij ziet wat voorafgaat, gevalideerd in het arrest van de Raad van State van 10 september 2012 met nummer 220.537. Het tegengesteld standpunt van de verzoekende partijen zou teruggaan op een al te ruime interpretatie van het begrip 'redelijke alternatieven' en zou abstractie maken van de beleidsmatige context rond het plan voor de gevangenis te Dendermonde. Zij zouden daarbij voorbijgaan aan het feit dat de doelstelling van het huidige locatie-alternatievenonderzoek identiek is aan deze vervat in het vorig plan-MER.

De omstandigheid dat de locatie Hofstade gelegen is in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, doet aan de niet-opname in het alternatievenonderzoek geen afbreuk, aangezien deze locatie daardoor nog niet is gelegen binnen de geografische werkingssfeer van het plan, aldus de vierde tussenkomende partij.

Verder benadrukt de vierde tussenkomende partij nog dat de principaalaanvraag die op 5 augustus 2009 voor de locatie Hofstade werd ingediend, later opnieuw werd ingetrokken. Zij haalt ter verantwoording daarvan een passage uit de beslissing van de Vlaamse regering tot instemming met de principiële locatiekeuze voor twee nieuwe penitentiaire instellingen aan. Die beslissing zou logischer wijze prioriteit geven aan een site in Dendermonde en in die zin geënt zijn op het gegeven dat de nieuwe gevangenis in de onmiddellijke nabijheid van het gerechtsgebouw van Dendermonde zou worden gerealiseerd.

De omstandigheid dat er nu een forensisch psychiatrisch centrum zou worden ingeplant te Hofstade toont, volgens de vierde tussenkomende partij, evenmin aan dat deze locatie een redelijk alternatief uitmaakt. Het doel van het plan is immers een gevangenis in Dendermonde te voorzien en niet een forensisch psychiatrisch centrum. Bovendien wordt het kwestieus forensisch psychiatrisch centrum op een veel beperkte oppervlakte ingepland, wordt een ander type bebouwing gebruikt en zal het centrum dienst doen voor 120 geïnterneerden en geen 444 gedetineerden. Deze instelling zou dan ook niet in grote mate vergelijkbaar zijn met een gevangenis. Hoe dan ook toont het gegeven dat er thans een forensisch psychiatrisch centrum is gepland op de locatie te Hofstade aan dat deze locatie niet meer kan worden gebruikt voor de inplanting van een gevangenis, zodat het evenmin een redelijk alternatief kan uitmaken. Dit gegeven leidt dan ook tot de vaststelling dat verzoekende partijen geen belang hebben bij onderhavig middel, in de mate deze betrekking heeft op de locatie Hofstade, aldus de vierde tussenkomende partij.

6.

De vijfde tussenkomende partij verwijst, voor wat haar repliek op het derde middel betreft, naar het verweer in dat verband van de vierde tussenkomende partij en stelt die repliek integraal over te nemen.

#### *Beoordeling door de Raad*

Nog los van de vraag of de verzoekende partijen belang hebben bij dit middel in zoverre de locatie vanuit beleidsmatig oogpunt niet in aanmerking zou komen nu er een forensisch psychiatrisch centrum wordt voorzien, ziet de Raad in de uiteenzetting van de verzoekende partijen op het eerste gezicht geen grond om af te wijken van het oordeel van State die in zijn arrest van 10 september 2012 nummer 220.537 als volgt heeft geoordeeld:

*“Uit wat voorafgaat blijkt, vooreerst, wat de locatie Hofstade betreft, dat de omstandigheid dat de Dienst MER in de richtlijnen niet heeft gevraagd deze locatie als alternatief in aanmerking te nemen, aansluiting vindt bij de afbakening door het Masterplan voor de gevangenissen van de geografische werkingssfeer van het plan tot het grondgebied van Dendermonde. “*

Het gegeven dat dit oordeel geen gezag van gewijsde *erga omnes* heeft, doet aan het voorgaande oordeel geen afbreuk.

Het middel is niet ernstig.

### **E. Ernstige middelen – vijfde middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen ontwikkelen een vijfde middel, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, aan de hand van de schending van artikel 2.2.10 VCRO en het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Met hun vijfde middel bekritisieren de verzoekende partijen in essentie de mate waarin de effecten van de voorziene bebouwing en ontbossing werden onderzocht in het plan-MER, kaderend in de van de opmaak van het toepasselijke PRUP.

Zij achten het toepasselijke PRUP op die grond onwettig en verzoeken de Raad om het PRUP buiten toepassing te laten waardoor de bestreden beslissing haar juridische grondslag verliest.

De verzoekende partijen stippen in de eerste plaats aan dat in de 'zone voor wegenis', waar de wegenis en brug zullen worden aangelegd, twee zones met struiken en bomen voor in totaal 3.583 m<sup>2</sup> ontbost worden. Volgens het goedgekeurde plan-MER is er daartoe voorzien in een compensatiebos en dit op perceel 662/B. Die compensatie zou, volgens het plan-MER, al doorgevoerd zijn en daar dus geen deel van uitmaken. De verzoekende partijen menen echter dat dit plan-MER niet duidt in welke zin – wijze van spontane bebossing, aangeplante bomen en oppervlakte – die compensatie werd doorgevoerd.

Integendeel menen de verzoekende partijen te hebben vastgesteld dat er geen sprake is van een gerealiseerd compensatiebos. In het goedgekeurde plan-MER wordt volgens hen in dat verband van een verkeerde premisse vertrokken. Met een figuur duiden zij op welk perceel de compensatiebebossing zagezegd, zou hebben plaatsgegrepen. Zij stippen aan dat zij hun vaststellingen in dat verband toegelicht hebben in het kader van het openbaar onderzoek. Verder stellen zij in dat kader ook vragen te hebben gesteld bij de oppervlakte die ontbost zal worden ten behoeve van de aanleg van de voorziene wegenis. In de stedenbouwkundige vergunning van 20 april 2011 voor de aanleg van de wegenis werd nog een te ontbossen oppervlakte van 6.797 m<sup>2</sup> in aanmerking genomen. Omdat in een dergelijk geval de compensatiefactor 2 van toepassing is, diende er 13.600 m<sup>2</sup> bebost te worden ter compensatie. De verzoekende partijen verwijzen in dat verband naar de inhoud van het advies van ANB van 25 januari 2011 naar aanleiding van een vorige vergunningsaanvraag. Volgens de verzoekende partijen is het bevreemdend dat er nu, ter realisatie van dezelfde wegenis, in het kader van het plan-MER-onderzoek voorgehouden wordt dat er slechts 3.583 m<sup>2</sup> ontbost moet worden. Zij stellen nergens, noch in het plan-MER, noch in de toelichtende nota bij het toepasselijke PRUP, een verantwoording te vinden voor die plotse halvering.

Verder wijzen de verzoekende partijen op het, ten aanzien van de voorgenomen ontbossing, ongunstige advies van Monumenten en Landschappen in het licht van het historisch landschap van perceel 662B.

In het licht van wat voorafgaat, valt volgens de verzoekende partijen niet in te zien waarom de ontbossing ten behoeve van de wegenis en de daaraan gekoppelde compenserende ontbossing op perceel 662B niet in het plan-MER werd onderzocht.

Als gevolg daarvan is de milieueffectenbespreking en – beoordeling van de oppervlakte van de ontbossing met boscompensatiefactor volgens de verzoekende partijen onvolledig en bijgevolg gebrekkig uitgevoerd.

Bovendien is het volgens hen niet *a priori* uit te sluiten dat bebossing op het perceel 662/B verboden is op grond van de artikelen 7 en 8 van het Natuurbesluit. Het grootste deel van perceel 662/B is immers gelegen in natuurgebied. Uit het advies van Monumenten en Landschappen is gebleken dat het om een historisch landschap gaat dat oorspronkelijk uit meersen, vochtig grasland, bestond.

De verzoekende partijen stellen dat de PROCORO hun bezwaren niet afdoende heeft beantwoord. De bewering als zou de compensatie al doorgevoerd zijn, staat op de vaststelling, ook door de PROCORO, dat er gecompenseerd wordt aan de hand van spontane bebossing. De stelling van de PROCORO dat er al een compensatie heeft plaatsgegrepen tot beloop van 13.600 m<sup>2</sup> valt bovendien niet te verzoenen met het gegeven dat het plan-MER uitdrukkelijk stelt dat er slechts



3.583 m<sup>2</sup> moet worden bebost. De PROCORO laat ook na te duiden waar die bebossing juist heeft plaatsgegrepen.

Tot slot wijzen de verzoekende partijen er op dat het voorzien in een beheer waardoor gewild een spontane bebossing ontstaat eveneens een '*eerste bebossing*' is in de zin van bijlage III, 1, d van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (hierna: project-MER-besluit). Een dergelijke handeling is naar hun oordeel dan ook project-MER-plichtig waardoor het plan dat daarin voorziet ook aan een MER moet worden onderworpen. De afwezigheid van een dergelijk MER maakt het toepasselijke PRUP volgens hen onwettig. Het feit dat die ontbossing in samenspraak met ANB gebeurt, doet daaraan geen afbreuk.

2.

De verwerende partij verwijst als repliek op het vijfde middel in de eerste plaats *in extenso* naar de inhoud van het plan-MER. Zij stelt dat uit niets blijkt dat de daarin opgenomen overwegingen in verband met de ontbossing kennelijk onredelijk zijn. Bij een spontane bebossing als compensatievoorstel, is de compensatie immers vervuld indien een concreet perceel is aangeduid dat in realiteit afgeschermd is tegen alle actief ontbossende invloeden.

Uit het advies van ANB van 25 januari 2011, naar aanleiding van een eerdere aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, blijkt dat dit agentschap akkoord is gegaan met de compenserende bebossing door middel van natuurlijke verjonging op het perceel met nummer 662B, 3<sup>de</sup> afdeling, sectie D te Dendermonde, met een oppervlakte van 13.600 m<sup>2</sup>. Gelet op dit advies, is het volgens de verwerende partij niet kennelijk onredelijk om er in het plan-MER vanuit te gaan dat de ontbossing al gecompenseerd was op het perceel met nummer 662B.

De bewering van de verzoekende partijen als zou de ontbossing project-MER-plichtig en bijgevolg ook plan-MER-plichtig zijn, kan volgens de verwerende partij geen impact hebben op de wettigheid van het toepasselijke PRUP. De redenering mist ook feitelijke grondslag nu spontane bebossing geen vergunning behoeft en om die reden de project-MER-plicht niet kan gelden.

Gezien de boscompensatie voor de lijninfrastructuur al was uitgevoerd en in dat geval niet langer vereist was dat in het plan-MER de reeds ontstane effecten van de al gedane ontbossing/bebossing werden onderzocht, hoefde volgens de verwerende partij evenmin te worden onderzocht of en in welke mate de bebossing afbreuk deed aan het historisch landschap van dat perceel 662B, dat buiten het plangebied viel. Evenmin was het volgens haar nodig te onderzoeken hoe de bebossing zich verhiel tot het Natuurbesluit.

Ook de bewering van de verzoekende partijen als zou in het plan-MER gesproken worden over een ontbossing van slechts 3.583 m<sup>2</sup>, terwijl er volgens de stedenbouwkundige vergunning en het advies van ANB sprake is van een te ontbossen oppervlakte van 6.797 m<sup>2</sup>, mist volgens de verwerende partij feitelijke grondslag. Zij verwijst in dat verband naar voetnoot 3 waarin gesteld wordt dat bovenop de ontbossing voor in totaal 3.583 m<sup>2</sup> waar de zone voor lijninfrastructuur komt, er ook boscompensatie noodzakelijk is voor het gevangeniscomplex zelf. Deze wordt wel meegenomen in het MER en is besproken bij de discipline Fauna en flora en Bodem. in elk geval is in een voldoende compenserende bebossing voorzien op perceel 662B voor een oppervlakte van 13.600 m<sup>2</sup>.

De verwerende partij wijst er in dat verband op dat de dienst MER bij de goedkeuring van het plan-MER enkel moest nagaan of het plan-MER correct de milieueffecten, van het voorgenomen plan of programma dat tot ontbossing zal leiden, in kaart heeft gebracht.

De vraag of de regels over de boscompensatie werden gerespecteerd, dient, volgens de verwerende partij, beoordeeld te worden in het kader van de stedenbouwkundige aanvraag en niet in het kader van het PRUP. Zij wijst daartoe op de inhoud van artikel 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing.

3.

De eerste en tweede tussenkomende partij voegen aan de repliek van de verwerende partij, op een definitie van het begrip ‘bebossing’ - zoals vervat in artikel 4, 3 van het Bosdecreet van 13 juni 1990 – na, in essentie nog toe dat een plan of programma van rechtswege plan-MER-plichtig is indien een plan betrekking heeft op de beleidsdomeinen landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in de bijlagen I, II en III van het project-MER-besluit.

Zij stippen aan dat de bebossing geen deel uitmaakt van enig plan. Het gebied waar de compenserende bebossing plaatsvindt, maakt namelijk geen deel uit van het betrokken PRUP of van enig ander ruimtelijk uitvoeringsplan.

Verder benadrukken zij, net zoals de verwerende partij, de afwezigheid van een vergunningsplicht voor spontane bebossing. Zij stippen aan dat het perceel waarop het compensatiebos voorzien wordt, gelegen is in natuurgebied. Het Veldwetboek voorziet enkel in een vergunningsplicht voor (compenserende) bebossing in landbouwgebieden. Ook stellen zij dat, vermits het niet om actieve handelingen gaat, de artikelen 7 en 8 van het Natuurbesluit evenmin van toepassing zijn. Meer nog, bij spontane ontbossing zijn handelingen zoals begrazing en maaibeheer - die wel een vergunningsplichtige vegetatiewijziging kunnen uitmaken - niet verboden. Voor spontane bebossing is dus evenmin een natuurvergunning vereist.

Ter staving van wat voorafgaat, halen zij een passage aan uit het advies van de PROCORO van 8 september 2015. De kritiek van de verzoekende partijen als zou hun bezwaar onvoldoende beantwoord zijn, kan volgens de eerste en tweede tussenkomende partij op geen bijval rekenen.

Tot slot stippen de eerste en tweede tussenkomende partij nog het gunstig karakter aan van de adviezen van ANB van 22 februari 2016, naar aanleiding van de aanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid, en deze van 22 februari en 20 oktober 2016, naar aanleiding van de aanvraag voor de ontsluitingsweg.

4.

De derde tussenkomende partij voegt in essentie, op een luchtfoto na waaruit volgens haar de spontane bebossing moet blijken, niets toe aan de repliek van de verwerende partij en de eerste en tweede tussenkomende partij.

5.

De vierde tussenkomende partij roept in de eerste plaats de niet-ontvankelijkheid van het vijfde middel in, in zoverre dit teruggaat op de schending van artikel 2.2.10 VCRO. De verzoekende partijen laten volgens haar na om een voldoende duidelijke omschrijving te geven van de wijze waarop die bepaling door de bestreden beslissing wordt geschonden.

Verder voegt de vierde tussenkomende partij, ten aanzien van de repliek van de overige partijen, nog toe dat de PROCORO, als reactie op het bezwaar in dat verband van de verzoekende partijen, niet geoordeeld heeft dat het bos er reeds is, als wel dat de boscompensatie reeds gerealiseerd werd. De verzoekende partijen houden er in dat verband een verkeerde lezing op na van dat advies.

Ook meent de vierde tussenkomende partij dat de stelling als zou het plan-MER bovendien stellen dat er slechts 3.583m<sup>2</sup> compensatie vereist is, kant noch wal raakt. Dat standpunt berust op een manifest onzorgvuldige lezing van het plan-MER. In het plan-MER wordt slechts gesteld dat voor de noordelijke ontsluitingsweg twee zones met struiken en bomen voor in totaal 3.583 m<sup>2</sup> moeten worden ontbost. In het plan-MER wordt dan ook niet gesteld dat er slechts voor 3.583 m<sup>2</sup> gecompenseerd moet worden. De compensatie op perceel 662B werd trouwens voorzien voor een oppervlakte van 13.600m<sup>2</sup>, wat de verzoekende partijen volgens de vierde tussenkomende partij niet betwisten.

Het plan-MER stelt aldus, volgens de vierde tussenkomende partij, op goede gronden dat de boscompensatie voor de lijninfrastructuur reeds werd uitgevoerd en niet verder werd meegenomen in het plan-MER.

De vierde tussenkomende partij voegt tot slot, ten aanzien van de repliek van de overige partijen, nog toe dat, in de mate dat de verzoekende partijen argumenten putten uit de stukken die hebben geleid tot de stedenbouwkundige vergunning die in 2011 voor de ontsluitingsweg werd afgeleverd, die vergunning recent door de Raad vernietigd werd. Voor de nieuwe vergunning werd op 21 oktober 2016 een nieuw advies verleend zodat de argumentatie van de verzoekende partijen niet meer actueel is.

6.

De vijfde tussenkomende partij verwijst, voor wat haar repliek op het vijfde middel betreft, naar het verweer in dat verband van de vierde tussenkomende partij en stelt die repliek integraal over te nemen.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 2.2.10 VCRO schetst, zoals reeds bij de beoordeling van het eerste middel verduidelijkt werd, de procedurele voorschriften en het formele procedureverloop voor de totstandkoming van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.

De verzoekende partijen lichten in hun verzoekschrift nergens concreet toe in welke mate zij artikel 2.2.10 VCRO, zoals begrepen in hun vijfde middel, concreet geschonden achten.

Het middel, in zoverre gesteund op de schending van artikel 2.2.10 VCRO, is niet ernstig.

2.

Wat de vraag naar het plan-MER plichtig karakter van de spontane bebossing als compensatie van de door het beoogde totaalproject voorziene ontbossing betreft, treedt de Raad de verzoekende partijen alvast niet bij in die zin dat het plan-MER de basis vormt voor een project-MER plichtig programma. Los van de vraag of een spontane bebossing al zou moeten gekwalificeerd worden als een '*eerste bebossing*' in de zin van bijlage III, 1, d van het project-MER-besluit, is het niet zo dat de voorziene en compenserende bebossing binnen de reikwijdte van het toepasselijke PRUP valt. In die zin kan er geen sprake zijn van het opschalen van een eventuele project-MER-plicht naar een plan-MER-plicht. Voor zover de verzoekende partijen kritiek uiten op de beslissing van de deputatie om het te bebossen perceel niet mee te nemen in het plangebied, komt die beslissing, evenals de navolgende goedkeuring van het PRUP in die zin, op het eerste gezicht niet over als kennelijk onredelijk. Ook al liggen de percelen, waarop de bebossing beoogd wordt, *in casu* naast het plangebied, kan men niet om de vaststelling heen dat deze gelegen zijn in een gebied dat met het oog op die bebossing geen geëigende bestemming meer moet krijgen.

De Raad stelt vast dat in het verzoekschrift van de verzoekende partijen, dat op het eerste gezicht een loutere *copy paste* vormt van het verzoekschrift tot vernietiging gericht tegen het RUP en ingediend bij de Raad van State, enkel kritiek geuit wordt ten aanzien van de compenserende bebossing in het licht van de voor de lijninfrastructuur vereiste ontbossing. De Raad stelt, nog los van de vraag of er voor de compenserende bebossing onder de vorm van spontane bebossing sprake zou zijn van een project-MER-plicht, vast dat deze bebossing samenhangt met de vergunning voor de ontsluitingsweg. De vergunning voor de ontsluitingsweg maakt niet het voorwerp uit van het voorliggende verzoek tot schorsing zodat deze buiten het *prima facie* wettigheidstoezicht van de Raad valt.

3.

Het wordt door de partijen niet betwist dat voor de (bos)compensatie, van de met het beoogde totaal project samenhangende ontbossing, uitdrukkelijk gekozen werd voor spontane bebossing.

Het plan-MER luidt in dat verband als volgt:

“ ...

#### *5.5 Lijninfrastructuur*

*Waar de zone voor lijninfrastructuur komt, zal wegenis en zijn aanhorigheden komen. Hiervoor dienen twee zones met struiken en bomen voor in totaal 3.583 m<sup>2</sup> te worden ontbost. Er is voorzien in een compensatiebos. Dit is gesitueerd op perceel 662B (stortplaats, zie verder bij de discipline Bodem). In samenspraak met ANB is gekozen voor natuurlijke verjonging. Het perceel 662B is weergegeven op illustratie 5.1.*

...”

Wat de kritiek van de verzoekende partijen betreft met betrekking tot het gerealiseerd zijn van de compensatie, treedt de Raad de vierde tussenkomen partij bij in die zin dat er een essentieel verschil is tussen het gerealiseerd zijn van de boscompensatie enerzijds en het voltooid zijn van de bebossing op zich anderzijds en dit telkens wanneer met het oog op de boscompensatie in overleg met ANB gekozen wordt voor spontane bebossing. Zo zal de boscompensatie in die laatste hypothese formeel gerealiseerd zijn wanneer een concreet terrein is aangewezen en het nodige in het werk wordt gesteld opdat dit terrein een spontane bebossing kan ondergaan, dit door het desgevallend wegnemen van ontbossende factoren. Het komt vervolgens aan ANB toe om de spontane bebossing van het perceel nader op te volgen.

De PROCORO kon dan ook in het voorliggende geval, los van de vraag of zelfs een niet-spontane bebossing reeds op het ogenblik van de goedkeuring van een ruimtelijk uitvoeringsplan gerealiseerd moet zijn wanneer pas bij de uitvoering van de nog te verkrijgen stedenbouwkundige vergunningen overgegaan wordt tot de te compenseren ontbossing, op zinvolle wijze besluiten dat de compensatie, en dus niet zozeer de (spontane) bebossing zelf, reeds “gebeurd” of “gerealiseerd” was doordat daartoe reeds een perceel werd aangewezen.

4.

Wat specifiek de in het plan-MER in aanmerking genomen te ontbossen oppervlakte betreft, lezen de verzoekende partijen in dit planningsdocument dat slechts een ontbossing ten belope van 3.583 m<sup>2</sup> vereist zou zijn voor de lijninfrastructuur. Nochtans blijkt dat in de, intussen vernietigde, stedenbouwkundige vergunning van 20 april 2011 voor de ontsluitingsweg vertrokken werd van een te ontbossen oppervlakte van 6.797 m<sup>2</sup>.

De verzoekende partijen betwisten echter niet dat, voor zover er 6.797 m<sup>2</sup> ontbost wordt, er tot beloop van 13.600 m<sup>2</sup> gecompenseerd moet worden nu er een compensatiefactor 2 zou gelden.

Ook menen zij, op grond van het verzoekschrift tot schorsing, niet dat een grotere oppervlakte zou ontbost worden en bijgevolg gecompenseerd moet worden.

Wat de te ontbossen oppervlakte betreft, stelt het plan-MER inderdaad onder “5.5 Lijninfrastructuur” dat specifiek waar de zone voor lijninfrastructuur komt, de wegenis en zijn aanhorigheden een ontbossing tot beloop van 3.583 m<sup>2</sup> noodzakelijk maken. Vervolgens stelt het plan-MER uitdrukkelijk dat er in compensatie wordt voorzien voor wat betreft de lijninfrastructuur en dit op het perceel met als kadastraalnummer 662B. Het plan-MER neemt ook een weergave met een afbakening van dat perceel op.

Tot voor de Raad maken de verzoekende partijen met geen enkele berekening of simulatie aannemelijk dat dit perceel, op het eerste zicht circa 6 hectare groot, niet de vooropgestelde spontane bebossing ter compensatie van de, op het tijdstip van de goedkeuring van het toepasselijke PRUP, nog te vergunnen ontbossing kan inlossen, zelfs al mocht deze compensatie 13.600 m<sup>2</sup> moeten bedragen.

De PROCORO overwoog, na kennis te hebben genomen van het plan-MER en de bezwaren geuit in het kader van het openbaar onderzoek, onder meer in het licht van de te ontbossen oppervlakte, als volgt:

“ ...  
*De compensatie is al gebeurd en wel met een oppervlakte van 13.600 m<sup>2</sup>.*  
...”

De PROCORO blijkt aldus te zijn vertrokken van de, door de eerder verleende vergunning vooropgestelde, oppervlakte aan spontane bebossing die ook door de verzoekende partijen wordt onderschreven en oordeelt dat de daartoe vereiste ruimte ter beschikking wordt gesteld. Voor zover het plan-MER al om redenen van onduidelijkheid met betrekking tot de exact te ontbossen oppervlakte onwettig zou kunnen zijn, hebben de verzoekende partijen geen belang bij hun vijfde middel zoals opgeworpen tot voor de Raad in de mate dat de, in het kader van het planningsproces, voorziene ruimte voor compenserende spontane bebossing alleszins ruim genoeg is om de door de verzoekende partijen voorgedragen oppervlakte te realiseren.

De verzoekende partijen beperken zich verder tot de stelling dat het ‘*a priori*’ niet uit te sluiten is dat de bebossing op het perceel 662B verboden is op grond van de artikelen 7 en 8 van het Natuurbesluit. Zij maken tot voor de Raad, oordelend *prima facie* over de opgeworpen middelen, evenwel niet aannemelijk in welke zin een spontane bebossing onder die verbodsbepalingen zou vallen. Een spontane bebossing is namelijk een bebossing zonder antropogene beïnvloeding en desgevallend door het uitdrukkelijk laten wegvallen van dergelijke invloeden. De door de verzoekende partijen aangehaalde bepalingen verbieden op het eerste gezicht net nader omschreven menselijk ingrijpen, globaal betiteld als ‘vegetatiewijzigingen’. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk in welke zin de *in casu* aanwezige vegetatie een verboden vegetatiewijziging zou ondergaan bij gebrek aan menselijk ingrijpen. Voor zover de verzoekende partijen summier verwijzen naar een advies van Monumenten en Landschappen, moet opgemerkt worden dat in dat advies, los van de vraag of deze instantie daartoe geschikt is, geen beoordeling verrat ligt in het licht van de door de verzoekende partijen aangehaalde verbodsbepalingen uit het Natuurbesluit. In elk geval moet vastgesteld worden dat dit advies gericht was tot het vergunningverlenend bestuur, eerder dan de plannende overheid, en uitgebracht werd naar aanleiding van een vorige vergunningsaanvraag. Het komt de Raad ook voor dat, voor zover het historisch landschap, bestaande uit meersen en vochtig grasland, in die zin tot uiting zou komen dat het zich van nature uit zou verzetten tegen een, vanuit het oogmerk van de verplicht gestelde compensatie, afdoende spontane bebossing, dit op het eerste gezicht veeleer een potentiële

discrepancie betreft tussen het op het ogenblik van de aanvraag en het na verloop van tijd naleven van de boscompensatieplicht. Een dergelijke discrepantie kan dan ook een aspect van handhaving van de boscompensatieplicht uitmaken.

De vraag of de door een aanvrager beoogde ontbossing, ter realisatie van het toepasselijke PRUP, de regels inzake boscompensatie op het terrein respecteert, is naar het oordeel van de Raad een vraag die in eerste instantie op project-niveau beantwoord moet worden en desgevallend, zeker wat spontane bebossing betreft, haar sluitstuk kan kennen op het gebied van handhaving.

5.

Wat die beoordeling op projectniveau betreft, stelt de Raad vast dat het voorliggende beroep gericht is tegen de vergunning voor de gevangenis zelf. De vergunning voor de ontsluitingsweg maakt het voorwerp uit van een afzonderlijke procedure tot voor de Raad. In de mate dat de verzoekende partijen de Raad bij deze vatten om zich uit te spreken over de wettigheid van bepaalde adviezen naar aanleiding van de vergunningsaanvraag voor de ontsluitingsweg en de wettigheid van de daartoe verleende vergunning, al dan niet in relatie tot bepaalde adviezen, is hij dan ook genoodzaakt om vast te stellen dat de vergunning, die de lijninfrastructuur en de daarmee samenhangende ontbossing op het terrein realiseert, niet het voorwerp uitmaakt van het voorliggende beroep.

De Raad kan enkel vaststellen dat de verzoekende partijen er met hun verzoekschrift voor gekozen hebben om de vergunning voor de gevangenis zelf in het licht van de boscompensatieplicht niet te bekritisieren, minstens moet de Raad vaststellen dat zij hun middel in die zin niet ontwikkelen.

6.

Uit wat voorafgaat, blijkt dat de specifieke punten van kritiek die de verzoekende partijen ontwikkelen ten aanzien van de milieueffectbeoordeling met betrekking tot de voorziene ontbossing en (compenserende) bebossing hetzij buiten het bestek van het voorliggende beroep vallen, hetzij onvoldoende ernstig worden geacht om bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet de onwettigheid van het toepasselijke PRUP vast te stellen.

Het vijfde middel is niet ernstig.

## **F. Ernstige middelen – zesde middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen ontleen een zesde middel, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, aan de schending van artikel 12 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: Habitatrichtlijn) en van artikel 10 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot de soortenbescherming en beheer (hierna: Soortenbesluit), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Met hun zesde middel focussen de verzoekende partijen zich in een eerste onderdeel in essentie op de negatieve impact die de, door het toepasselijke PRUP, voorziene gevangenis met ontsluitingsweg, zoals vastgesteld in het plan-MER, zal hebben op de populatie vleermuizen die overwintert in het bastion van het oostelijk gelegen fortcomplex.

Een tweede onderdeel van het middel stelt dat de effecten van de beoogde gevangenis op de nabijgelegen biologisch waardevolle waterplassen en de aanwezige beschermde avifauna niet worden onderzocht. Verder luidt dit onderdeel dat de inplanting van de gevangenis met ontsluitingsweg, zoals vastgesteld in het MER en onverminderd de voorziene milderende maatregelen, een negatief effect zal hebben voor de fauna uit het aanpalend valleigebied. Ook werd de impact op de grondwaterkwaliteit en het oppervlaktewater van de naastgelegen waterplas en de daar aanwezige avifauna nergens toegelicht. Verder menen zij dat de milderende maatregel, bestaande uit de aanleg van een 'ondoordringende laag' niet in het PRUP wordt verankerd maar ten onrechte doorgeschoven wordt naar het niveau van de vergunningverlening.

Zij achten het toepasselijke PRUP op die gronden onwettig en verzoeken de Raad om het PRUP buiten toepassing te laten waardoor de bestreden beslissing haar juridische grondslag verliest.

#### 1.1.

Wat het eerste onderdeel betreft, brengen de verzoekende partijen in de eerste plaats de inhoud van artikel 12 van de Habitatrichtlijn in herinnering en benadrukken zij het verbod op het opzettelijk verstoren van de daarin aangehaalde soorten. Zij wijzen op de invulling die aan het begrip '*opzettelijk*' wordt gegeven in de rechtspraak van het Hof van Justitie, zoals toegelicht door de Europese Commissie. Zo stippen zij aan dat het opzettelijk verstoren van die soorten niet enkel moet worden verboden wanneer dit '*significant*' is. Ook zou, volgens de Europese Commissie, elke activiteit die de overlevingskansen of het voortplantingssucces verkleint of leidt tot een vermindering van het ingenomen gebied, aanleiding geven tot een verstoring. Dit moet volgens de Europese Commissie door de overheid op een zorgvuldige wijze worden beoordeeld aan de hand van de karakteristieken van de soort, aldus de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen stippen verder aan dat artikel 12 van de Habitatrichtlijn geïnterpreteerd moet worden in het licht van het verdrag van 19 september 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (hierna: Verdrag van Bern) nu de EU is toegetreden tot dat verdrag. Zij halen in dat verband artikel 3 van dat verdrag aan. In artikel 6 van dat verdrag zouden verplichtingen opgenomen zijn die gelijklopend zijn aan deze vervat in artikel 12 van de Habitatrichtlijn. Alle in Vlaanderen voorkomende vleermuissoorten zouden opgenomen zijn in Appendix 2 bij het Verdrag van Bern.

Vervolgens halen de verzoekende partijen de artikelen 9 en 10, §1 van het Soortenbesluit *in extenso* aan. Zij stellen dat alle in Vlaanderen voorkomende vleermuissoorten opgenomen zijn in bijlage I bij dit besluit. Die bijlage 1 zou onder meer 'Pipistrellus pipistrellus' (dwergvleermuis), 'Myotis daubentonii' (watervleermuis), 'Myotis dasycneme' (Meervleermuis), 'Myotis mystacinus' (baardvleermuis) en 'Myotis brandtii' (Brandts vleermuis) aanmerken als categorie 3. De talrijke vogelsoorten die in de directe omgeving van en in het plangebied worden aangetroffen, zoals onder meer 'Tachybaptus ruficollis' (dodaars), 'Fulica atra' (meerkoet), 'Cygnus olor' (knobbelzwaan) en de 'Anas strepera' (krakeend) worden in Bijlage I aangeduid als categorie 2, aldus de verzoekende partijen.

Dat alles heeft volgens de verzoekende partijen gevolgen op het planniveau. Een PRUP is een reglementaire akte, die niet kan ingaan tegen artikel 12 van de Habitatrichtlijn, en niet tot gevolg kan hebben dat handelingen worden toegestaan die op grond van die bepaling verboden zijn, aldus de verzoekende partijen.

Onder verwijzing naar een passage in die zin uit het goedgekeurde plan-MER blijkt dat in de referentietoestand in de omgeving vleermuizen aanwezig zijn. Zo zou de tabel 16.2 zomer- en winterwaarnemingen vermelden voor een aantal soorten. Twee van die soorten, Meervleermuis en Baardvleermuis/Brandts vleermuis, zouden te beschouwen zijn als '*bedreigd*'.

De verzoekende partijen halen een passage aan uit het plan-MER waaruit volgens hen blijkt dat er sprake is van een effect voor fauna door versnippering en ontsnippering alsook verstoring door geluid, licht en wegverkeer.

De levenscyclus van vleermuizen, zo stippen de verzoekende partijen aan, is van die aard dat deze dieren overwinteren in hun winterverblijven. Na de winterslaap zijn de dieren zeer verzwakt. Zij moeten onmiddellijk na het ontwaken in de onmiddellijke omgeving van hun winterverblijf kunnen jagen om vetreserves aan te kweken. *In casu* zouden de vleermuizen bij het opzoeken van hun jachtgebied gebruik maken van de opgaande begroeiing die hun verblijven verbindt met de waterplas die ontstaan is als gevolg van een eerder project om de Dender recht te trekken. Het doorsnijden van die opgaande begroeiingen door de toegangsweg, die bovendien 's avonds en 's nachts verlicht zal worden, kan maken dat het dier zich niet meer tot het jachtgebied durft te bewegen, wat zijn overlevingskansen vermindert.

De verstoring van de soort door aantasting van dat belangrijk jachtgebied dat zich in de omgeving bevindt van hun winterverblijf (het bastion), is echter verboden en dit door zowel de Habitatrichtlijn als het Soortenbesluit, aldus de verzoekende partijen.

Als milderende maatregel wordt in het plan-MER voorgesteld om de opgaande houtige begroeiing die zou verdwijnen bij verbreding van de huidige dienstweg, bij te planten naast de weg, tot de huidige breedte van dit element en met een gelijkaardige samenstelling van inheemse soorten. Volgens het plan-MER wordt deze beplanting best zo snel mogelijk voorzien zodat het effect op de kwaliteit van het jachtgebied van de populatie dwergvleermuizen gemilderd wordt. Daarnaast dient er een dichte haag naast de weg aangelegd te worden bij de noordelijke ontsluiting, aangepaste verlichting en faunatunnels voorzien te worden en dient de begroeiing als een *hop-over* aangelegd te worden.

De verzoekende partijen benadrukken echter dat deze milderende maatregelen niet verankerd zaten in de stedenbouwkundige voorschriften van het ontwerp-PRUP. Na het advies van de PROCORO zouden die voorschriften nog aangepast zijn. De verzoekende partijen halen, voor wat de 'Inrichting deel ten Zuiden van de Dender' betreft, een aantal passages uit de stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijke PRUP aan. Zij stippen aan dat de buffer langs de oostzijde van de ontsluitingsweg luidens de toelichtingsnota bij het plan-MER niet bedoeld is als een milderende maatregel. Op grond van een passage uit die nota stellen zij dat die buffer zowel een licht- als een geluidsbuffer vormt. Het plan-MER zou het echter hebben over een opgaande houtige begroeiing, en dus een bomenrij. Een buffer van 1 meter hoogte, zo stellen de verzoekende partijen, is geen opgaande houtige begroeiing.

Vervolgens wijzen de verzoekende partijen er nog op dat de toelichtingsnota zelf aangeeft dat niet alle milderende maatregelen opgenomen zijn in de stedenbouwkundige voorschriften maar meegenomen worden op het ogenblik dat een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wordt opgemaakt en ingediend.

Tot op vandaag zou er, volgens de verzoekende partijen, geen zekerheid zijn omtrent het aanleggen van een opgaande houtige begroeiing die ervoor kan zorgen dat het jachtgebied van de gewone dwergvleermuis niet wordt aangetast. Deze zou volgens hen niet worden aangelegd, en dit al zeker niet volgens de modaliteiten die in het plan-MER werden aanbevolen.

In die gegeven omstandigheden zou het significant negatieve effect dat het plan-MER erkent, aanwezig blijven.



De 'hop-over' die in laatste instantie aan het plan zou zijn toegevoegd, zou enkel voorzien zijn ter hoogte van de brug, niet over de volledige lengte van de dienstweg. De milderende maatregel is dus niet in het plan geïntegreerd.

In het licht van de conclusies van het MER, zoals ook bevestigd door een document van het Instituut voor Natuur en Bos (INBO), laat het PRUP volgens de verzoekende partijen een verstoring toe van de soort in de zin van artikel 12 van de Habitatrichtlijn, en dus van een betekenisvolle verstoring van de soort in de zin van artikel 10 van het Soortenbesluit.

## 1.2.

In een tweede middelenonderdeel leggen de verzoekende partijen in de eerste plaats de nadruk op de ligging, naast het plangebied, van een biologisch waardevolle waterplas die door Vogelbescherming Vlaanderen wordt beheerd als reservaat. De gevangenis en de wegenis komen naast die waterplas te liggen. Uit het goedgekeurde plan-MER zou geen enkel concreet gegeven blijken inzake het belang van dat gebied voor vogelsoorten die op grond van het Soortenbesluit beschermd zijn. Dit alleen al geeft volgens de verzoekende partijen blijk van een onzorgvuldig onderzoek.

Volgens de verzoekende partijen blijkt uit tabel 16.1 van het plan-MER dat er enkel rekening werd gehouden met waarnemingen van vogels, andere dan deze die beschermd zijn, zoals onder meer de ijsvogel, de tijtjaf, het winterkoninkje, de buizerd, de beflijster en de vuurgoudhaan en waarvan de aanwezigheid ook tijdens dezelfde periode van waarnemingen werd vastgesteld. De verzoekende partijen hekelen dat met die vogelsoorten, die aangeduid zijn als categorie 2 in bijlage I bij het Soortenbesluit, geen rekening werd gehouden. Ook om die reden is er volgens hen sprake van een onzorgvuldig onderzoek.

Nog volgens de verzoekende partijen werd de impact van de gevangenis op het naastgelegen 'valleigebied' slechts in zeer algemene bewoordingen beschreven in het plan-MER. Zij verwijzen daartoe *in extenso* naar een aantal passages uit dat plan-MER. Nochtans wordt daarin wel erkend dat er, zelfs na mildering, voor de fauna in het aanpalend 'valleigebied' een negatief effect is. Dat effect zou een gevolg zijn van de uitbating van de gevangenis en zich dus gedurende het hele jaar voordoen. De fauna aldaar, waaronder de beschermde vogelsoorten, zal naar het oordeel van de verzoekende partijen dus wel degelijk betekenisvol verstoord worden door de geplande ingreep, wat verboden is door het Soortenbesluit.

Verder zou het nog onder de '*discipline water*' duidelijk zijn dat er een verslechtering van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater zal intreden. Wat de effecten daarvan zijn op de naastgelegen waterplas en de daar aanwezige avifauna, wordt nergens nader toegelicht. De waardevolle waterplas zou enkel als '*buffer*' zijn aangeduid op kaart 12.2. Ook om die reden is het plan-MER onzorgvuldig. De specifieke milderende maatregelen in dat verband, de aanleg van een ondoorlatende laag die bij incidenten het risico op vervuiling van de bodem verhindert en het aanleggen van een afscheider voor het aflopend water van de parking, werden niet in het PRUP verankerd. Dat aspect wordt volledig doorgeschoven naar de stedenbouwkundige vergunning, met rechtsonzekerheid als gevolg.

## 2.

De verwerende partij splitst in haar nota betreffende de vordering tot schorsing haar verweer op.

### 2.1.

Wat het eerste middelenonderdeel betreft, stelt de verwerende partij geen wettigheidskritiek te lezen, gericht tegen de beslissing van de dienst MER van 23 maart 2015 waarbij het plan-MER voor het toepasselijke PRUP werd goedgekeurd. Zij gaat dan ook niet nader in op dit eerste onderdeel.

## 2.2.

De verwerende partij betwist, wat het tweede middelenonderdeel betreft, in de eerste plaats de stelling als zou het goedgekeurde plan-MER niet ingaan op het belang van de waterplas, naast de beoogde gevangenis, voor de vogelsoorten die op grond van het Soortenbesluit beschermd zijn. Het plan-MER beschrijft integendeel uitdrukkelijk de referentietoestand in het gebied ten westen van de Dender, zowel wat betreft de vegetatie, als wat betreft de fauna. Zij citeert daartoe twee passages uit dat plan-MER en haalt ook de tabel 16.1 aan. Daarnaast bevat het plan-MER ook specifieke gegevens over andere fauna, zoals vleermuizen, padden en salamanders.

Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, werden de effecten van het plan op de vegetatie en fauna niet enkel nagegaan vanuit de zone voor gevangenis, maar ook vanuit de andere zones van het plan. Specifiek wat het verstoren van fauna door de exploitatie betreft, haalt zij ter illustratie twee passages uit het plan-MER aan. Uit niets blijkt dat de daarin besloten beoordeling kennelijk onredelijk zou zijn.

Tot slot stelt de verwerende partij dat de bewering van de verzoekende partijen dat onder de discipline 'water' de effecten van de verslechtering van de kwaliteit van het grondwater en het oppervlaktewater op de naastgelegen waterplas en de daar aanwezige avifauna niet worden toegelicht, feitelijk onjuist is. De verwerende partij haalt in dat verband diverse specifieke passages uit het plan-MER aan. Opnieuw wordt niet aangetoond dat de daarin besloten beoordeling kennelijk onredelijk is.

## 3.

De eerste en tweede tussenkomende partij schetsen, in het licht van het zesde middel, in de eerste plaats de draagwijdte van artikel 12, eerste lid van de Habitatrichtlijn en van artikel 10, §1 en §3 van het Soortenbesluit. Zij stippen aan dat de in die laatste bepaling vervatte vereiste dat de verstoring betekenisvol moet zijn, impliceert dat het moet gaan om een aanzienlijke verstoring die een significante impact kan hebben op de gunstige staat van instandhouding van de soort. Niet elke versturende activiteit is derhalve verboden. Zij halen in dat verband het verslag aan de Vlaamse regering bij artikel 10 van het Soortenbesluit aan. Ook de leidraad van de Europese Commissie inzake soortenbescherming geeft aan dat er bij de verstoring een schadedrempel speelt.

Vervolgens maken de eerste en tweede tussenkomende partij, vooraleer hun repliek op te splitsen naar het eerste en tweede middelenonderdeel toe, een voorafgaande opmerking. Zij stellen in essentie dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen lijken aan te nemen, artikel 12, eerste lid van de Habitatrichtlijn, zoals omgezet in de artikelen 9 en 10 van het Soortenbesluit, niet dwingend doorwerkt naar het ruimtelijk planniveau. De goedkeuring van een ruimtelijk uitvoeringsplan geeft de initiatiefnemer niet het recht om mogelijke schadelijke handelingen te stellen en/of activiteiten te ontplooiën. Dit geschiedt pas bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning. Een en ander wordt door hen bekeken in het licht van het gegeven dat de voormelde bepaling van de Habitatrichtlijn zich tot concrete handelingen richt.

Een en ander wordt volgens hen nog duidelijker wanneer men het regime uit artikel 12, in samenhang met artikel 16, van de Habitatrichtlijn vergelijkt met het regime voor de speciale beschermingszones uit artikel 6, derde en vierde lid van de Habitatrichtlijn. In tegenstelling tot de bepalingen inzake directe soortenbescherming uit de Habitatrichtlijn, bevat artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn immers wel de expliciete verplichting om projecten, plannen en programma's met een mogelijke impact op de instandhoudingsdoelstellingen voor een speciale beschermingszone te onderwerpen aan een specifieke beoordelingsprocedure. Dergelijke beoordelingsprocedure is niet voorzien voor de bepalingen inzake soortenbescherming uit de Habitatrichtlijn, wat volgens de

eerste en tweede tussenkomende partij *a contrario* aangeeft dat Europese wetgever de toepassing van deze voorschriften op uitvoeringsniveau wilde doen doorwerken.

Indien in de uitvoeringsfase alsnog zou blijken dat de aanleg van de gevangenis en de toegangsweg een betekenisvolle verstoring zou teweegbrengen van de vleermuissoorten waarvan sprake, dan zal de initiatiefnemer in voorkomend geval genoodzaakt zijn om op basis van artikel 19 van het Soortenbesluit aan het agentschap voor Natuur en Bos een afwijking van de vermelde verbodsbepalingen inzake verstoringen van beschermde soorten aan te vragen of, wanneer toepassing wordt gemaakt van het integratiespoor uit artikel 23 van het Soortenbesluit, zal advies moeten worden ingewonnen van het agentschap voor Natuur en Bos, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

### 3.1.

Wat het eerste middelenonderdeel betreft, wijzen de eerste en tweede tussenkomende partij in eerste instantie op een volgens hen relevante passage uit het plan-MER. Specifiek wat de zone voor gevangenis betreft, besluit het plan-MER dat er inzake verstoring van fauna door versnippering en ontsnippering als gevolg van de noordelijke ontsluitingsweg, alsook de exploitatie daarvan, een relevant negatief effect zal optreden. Dit wil volgens de eerste en tweede tussenkomende partij zeggen dat het plan op dat punt mogelijks een aantasting van het leefgebied of de leefomstandigheden van soorten beschermd door de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn tot gevolg heeft. Gelet op dit relevant negatief effect, worden in het plan-MER een aantal milderende maatregelen voorgesteld, zoals *in extenso* aangehaald door de eerste en tweede tussenkomende partij.

Na toepassing van de in het plan-MER voorgestelde milderende maatregelen is er, wat de verstoring van fauna door exploitatie en versnippering en ontsnippering betreft, geen sprake meer van een relevant negatief effect (-2), maar slechts van een beperkt negatief effect (-1). Een beperkt negatief effect impliceert dat er een aantasting van het leefgebied of de leefomstandigheden van zeldzame en gevoelige diersoorten kan plaatsvinden, maar het gaat daarbij niet om soorten die worden beschermd door de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn. De eerste en tweede tussenkomende partij verwijzen ter staving hiervan naar een schematische weergave in die zin in het plan-MER.

Vervolgens halen de eerste en tweede tussenkomende partij een passage uit de toelichtingsnota bij het PRUP aan waarin gesteld wordt welke milderende maatregelen in de stedenbouwkundige voorschriften verankerd moeten worden. Zij halen ook *in extenso* een volgens hen daartoe relevante passage uit die toelichting aan.

De eerste en tweede tussenkomende partij wijzen er vervolgens op dat naar aanleiding van het advies van de PROCORO besloten werd dat de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP nog verder aangepast moesten worden. Zij citeren daartoe een passage uit wat zij aanmerken als de *'tweede bestreden beslissing'*. Zij stellen dat, in navolging daarvan, de volgende milderende maatregelen werden opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften:

“ ...

- *De vergunningverlenende overheid kan de stedenbouwkundige vergunning voor de gevangenis of andere onderdelen van het gevangeniscomplex slechts verlenen wanneer de mogelijke verwachte licht- en geluidshinder beperkt worden volgens het BBT-principe (Best Beschikbare Technieken) (artikel 3.2);*
- *De oostzijde en de zuidzijde van het gebouwencomplex moeten visueel afgeschermd worden door middel van een buffer van streekeigen groen om*

*lichthinder naar de woningen aan de Brugstraat en Meersstraat te beperken (artikel 3.3);*

- Er wordt een buffer voorzien in de zone voor gevangenis. De beplanting in deze buffer bestaat uit streekeigen struiken en/of bomen en is minstens vijf meter hoog en vijf meter breed. De buffer wordt zo opgevat dat ze de lichthinder vanuit de gevangenis of de parking naar de natuurfunctie toe maximaal beperkt. De buffer moet die functie ook in de winter kunnen waarmaken (artikel 3.5);*
- Er wordt een snelheidsbeperking ingevoerd van 50 km/u voor de ontsluitingsweg (artikel 5.2);*
- Langs de oostzijde van de ontsluitingsweg wordt een volle groene buffer van minstens één meter hoogte aangelegd. Deze buffer bestaat uit een dichte haag of houtwal in streekeigen groen. Beperkte doorbrekingen van deze buffer zijn toegestaan, mits deze de akoestische en visuele bufferwerking van de groene buffer niet aantasten. Met visuele bufferwerking worden zowel de landschappelijke waarde van de buffer bedoeld als de buffering van het licht van de voertuigen op de ontsluitingsweg ten aanzien van het randstedelijk open gebied en de woningen. De buffer moet die functie ook in de winter kunnen waarmaken. De buffer wordt aangelegd ten laatste tijdens het eerste plantseizoen na de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de weg. Langsheen de brug over de Oude Dender en brughelling is de buffer niet verplicht (artikel 5.2);*
- Langs de westzijde van de ontsluitingsweg wordt een berm van minstens 75 en hoogstens 150 cm hoogte ten opzichte van de weg aangelegd. Deze berm moet beplant worden als een houtkant of een ruige haag met streekeigen groen waarin ook snelgroeiende pioniersoorten voorkomen. De berm moet zo aangelegd worden dat kleine zoogdieren en amfibieën er over kunnen. Langsheen de brug over de Oude Dender en brughelling is de berm niet verplicht (artikel 5.2);*
- Aan het noordelijk einde van de ontsluitingsweg wordt, ter hoogte van de aanzet van de brughelling of in het verlengde van Oud Klooster of in de zone tussen beide een hop-over voor vleermuizen gerealiseerd over de ontsluitingsweg. Deze hop-over bestaat uit minstens één inheemse hoogstam aan weerszijden van de ontsluitingsweg, waarbij de afstand tussen het gebladerte van de bomen maximum 25 m bedraagt (artikel 5.2);*
- Minstens langsheen de zuidelijke zonegrens wordt een ecotunnel aangelegd die amfibieën en kleine zoogdieren toelaat om onder de weg door van het randstedelijk open gebied naar de zone ten westen van de ontsluitingsweg te geraken en omgekeerd (artikel 5.2);*
- Bij eventuele verlichting van de wegenis wordt gebruik gemaakt van BBT om te voorkomen dat ze een significant negatief effect zou hebben op de natuurwaarden. Lichtlekken naar boven toe zijn niet toegelaten. Lichtlekken in het gebied ten westen van de ontsluitingsweg zijn niet toegelaten (artikel 5.2).*

*...”*

Uit wat voorafgaat, volgt dat de milderende maatregelen dan ook op afdoende wijze in de stedenbouwkundige voorschriften werden doorvertaald. Op die grond is er slechts sprake van een beperkt negatief effect. Aangezien een beperkt negatief effect geen betekenisvolle verstoring van de beschermde soorten inhoudt, is er geen schending van de in het zesde middel aangehaalde bepalingen.

De eerste en tweede tussenkommende partij repliceren vervolgens op de stelling van de verzoekende partijen, als zou er wel degelijk een betekenisvolle verstoring plaatsvinden omdat er geen zekerheid bestaat over de aanleg van een opstaande houtige begroeiing. Zij citeren in dat verband in de eerste plaats een volgens hen relevante passage uit het plan-MER en de

toelichtingsnota die daaraan gekoppeld is. Ook halen zij de inhoud aan van artikel 5.2 van de stedenbouwkundige voorschriften voor de zone voor wegenis.

Uit dat alles blijkt dat die milderende maatregel wel degelijk op afdoende wijze in de stedenbouwkundige voorschriften werd doorvertaald. Dat niet uitdrukkelijk wordt bepaald dat een 'bomenrij' moet worden voorzien, doet naar het oordeel van de eerste en tweede tussenkomenende partij niet ter zake. Het plan-MER zou dit ook niet vereisen.

Tot slot doet ook de stelling dat de *hop-over* enkel wordt voorzien ter hoogte van de brug en niet over de volledige lengte van de dienstweg, volgens de eerste en tussenkomenende partij, niet besluiten tot een betekenisvolle verstoring van de beschermde diersoorten. Het plan-MER zou dat evenmin vereisen.

### 3.2.

Wat het tweede middelenonderdeel betreft, stippen de eerste en tweede tussenkomenende partij nogmaals aan dat de Raad zijn beoordeling op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een plan-MER niet in de plaats kan stellen van het oordeel van dienst MER. Zij wijzen er verder op dat in het plan-MER in de eerste plaats een inventarisatie werd gemaakt van de vogelsoorten die in de gebieden Benedendender en Oud Klooster in Dendermonde zijn waargenomen in de periode 2003-2014. Zij citeren ook wat het plan-MER stelt over het natuurgebied Denderbellebroek en het valleigebied Nieuwe Dender. Daaruit blijkt dat er sprake is van neutrale en beperkt negatieve effecten, zodat er geen sprake kan zijn van een betekenisvolle verstoring van de beschermde soorten.

De eerste en tweede tussenkomenende partij menen tot slot dat er pas sprake kan zijn van een betekenisvolle verstoring bij relevante negatieve effecten, aangezien een relevant negatief effect immers impliceert dat het plan op dit punt mogelijks een aantasting van het leefgebied of de leefomstandigheden van soorten beschermd door de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn tot gevolg heeft, terwijl een beperkt negatief effect slechts inhoudt dat er een aantasting van het leefgebied of de leefomstandigheden van zeldzame en gevoelige diersoorten - die niet onder de Vogel- of Habitatrichtlijn ressorteren - kan plaatsvinden.

### 4.

Ten aanzien van de repliek van de overige partijen, voegt de derde tussenkomenende partij, samengevat, in essentie niets toe.

### 5.

De vierde tussenkomenende partij duidt in de eerste plaats, op een aan de eerste en tweede tussenkomenende partij vergelijkbare wijze, de draagwijdte van bepaalde van de in het zesde middel ingeroepen bepalingen. Vervolgens betwist zij de ontvankelijkheid van het middel in de mate dat de schending wordt aangevoerd van artikel 12 van de Habitatrichtlijn. Zij stelt dat, opdat de verzoekende partijen zich met goed gevolg op artikel 12 van de Habitatrichtlijn zouden kunnen beroepen, zij moeten aantonen dat de Habitatrichtlijn laattijdig of niet correct werd omgezet. Verzoekende partijen tonen dit echter op geen enkele wijze aan, terwijl dat nochtans de vereisten zijn opdat een richtlijn directe werking kan genieten.

Alvorens haar repliek op te splitsen naar de twee middelonderdelen toe, schetst de vierde tussenkomenende partij nog, op een aan de eerste en tweede tussenkomenende partij vergelijkbare wijze, hoe een ruimtelijk uitvoeringsplan zich niet dient te schikken naar artikel 12 van de Habitatrichtlijn en artikel 10 van het Soortenbesluit.

### 5.1.

De vierde tussenkomende partij meent dat het eerste middelenonderdeel uitgaat van een foutieve lezing van het plan-MER. Zij schetst in dat verband in de eerste plaats, op een aan de eerste en tweede tussenkomende partij vergelijkbare wijze, hoe in het plan-MER de effecten op fauna en de aanwezige vleermuizen in het bijzonder, als 'relevant' negatief worden aangemerkt en dus niet als 'significant' negatief. Zij haalt daartoe twee schematische figuren aan uit het plan-MER. Waarbij die laatste figuur volgens haar, om reden dat er sprake is van een negatief effect en geen significant effect, de voorgestelde milderende maatregelen als niet dwingend kwalificeert. Het middel mist naar het oordeel van die vierde tussenkomende partij dan ook, in zoverre het vertrekt vanuit de veronderstelling dat het zou gaan om dwingende milderende maatregelen die dan ook op dwingende wijze moesten worden doorvertaald, feitelijke grondslag.

Verder meent de vierde tussenkomende partij ten overvloede dat de niet-dwingende milderende maatregelen uit het plan-MER alsnog op een rechtszekere wijze werden doorvertaald, zodat er geen enkele schending voorligt van de door de verzoekende partijen aangehaalde bepalingen en beginselen. Ter staving van dit standpunt, citeert zij *in extenso* uit het plan-MER en dit zowel wat de effectgroep 'verwijderen van de vegetatie door verharding of bebouwing' betreft, als wat de effectgroep 'versnippering en ontsnippering' betreft. Volgens de vierde tussenkomende partij oordeelt het plan-MER dat enkel de noordelijke ontsluitingsweg een relevant significant negatief effect op deze effectgroepen heeft. Het plan-MER stelt daarom, de door haar geciteerde, niet-dwingende milderende maatregelen voor. Die milderende maatregelen zouden vervolgens op rechtszekere wijze zijn doorvertaald in de stedenbouwkundige voorschriften. De geadviseerde milderende maatregelen inzake de effectgroepen 'wijziging habitat voor fauna' en 'versnippering en ontsnippering' zouden meer specifiek in artikel 5.2. van die voorschriften op een rechtszekere wijze zijn doorvertaald. De verzoekende partijen stellen, volgens de vierde tussenkomende partij, louter dat die vertaling niet afdoende zou zijn omdat er slechts een buffer met een hoogte van 1 meter zou zijn voorzien. De voorschriften bepalen nochtans uitdrukkelijk dat zowel aan de oost- als aan de westzijde van de noordelijke ontsluitingsweg een dichte haag of een houtwal respectievelijk een houtkant of een ruige haag moeten worden voorzien met een samenstelling van inheemse soorten. Deze voorschriften beperken naar het oordeel van de vierde tussenkomende partij het verdwijnen van de bestaande houtkanten.

Dat er in de toelichtingsnota werd gesteld dat de oostelijke en westelijke buffer als licht- en geluidsbuffer fungeren, belet volgens de vierde tussenkomende partij niet dat deze buffer eveneens het jachtgebied van de aanwezige vleermuizen vrijwaart. Kennelijk verwarren verzoekende partijen de door het plan-MER opgelegde milderende maatregelen met elkaar, aldus de vierde tussenkomende partij.

Wat ten slotte de *hop-over* betreft, wordt nergens in het plan-MER gesteld dat deze *hop-over* over de volledige lengte van de dienstweg moet worden voorzien. Er staat integendeel uitdrukkelijk in het plan-MER dat deze *hop-over* moet worden voorzien op de plaats 'waar de noordelijke ontsluitingsweg de Oude Denderloop oversteeft'. De opmerking van verzoekende partijen in dat verband berust op een verkeerde lezing van het plan-MER.

## 5.2.

In haar repliek op het tweede middelenonderdeel sluit de vierde tussenkomende partij aan bij de repliek van de overige partijen. Ook zij haalt in *extenso* de door haar als relevant aangemerkte passages uit het plan-MER en het advies van de PROCORO aan. De verzoekende partijen verliezen de motivering in dat laatste advies uit het oog en maken niet aannemelijk maken dat die motivering kennelijk onredelijk of kennelijk onzorgvuldig zou zijn.

Wat de opgesomde vogelsoorten betreft, benadrukt de vierde tussenkomende partij bijkomend dat nergens wordt voorgehouden dat die opsomming in het plan-MER exhaustief was. Het zou enkel

om een opsomming gaan van de eenden waarvoor het gebied ten westen van het plangebied en de stadsomwalling ten oosten belangrijke pleistergebieden zijn.

De verzoekende partijen tonen volgens de vierde tussenkomende partij ook niet aan dat de door hen aangehaalde vogels in dezelfde mate belangrijk aanwezig zouden zijn in het plangebied. Zij zouden bovendien niet aantonen of aannemelijk maken dat het opnemen van de door hen opgesomde vogels tot een andere effectbeoordeling zou hebben geleid.

Wat ten slotte de milderende maatregelen in de discipline 'bodem' betreffen, wordt door de vierde tussenkomende partij opgemerkt dat de kwestieuze milderende maatregel niet dwingend werd opgelegd. Het betrof immers slechts een beperkt negatief effect.

Het plan-MER bepaalt verder duidelijk, aldus de vierde tussenkomende partij, dat de kwestieuze milderende maatregel niet in de stedenbouwkundige voorschriften maar in de stedenbouwkundige vergunning kan worden opgelegd. De vierde tussenkomende partij verwijst in dat verband naar een gelijkkluidend oordeel van de PROCORO.

De aanbeveling van het plan-MER om voor de aanleg van de parking in waterdichte materialen te voorzien, werd doorvertaald naar artikel 3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

De andere aangehaalde maatregelen zijn niet-dwingende milderende maatregelen die volgens de vierde tussenkomende partij in de stedenbouwkundige vergunning doorvertaald kunnen worden. Er is dan ook geen schending van de aangehaalde bepalingen en beginselen. Zij stipt tot slot nog aan dat de verzoekende partijen in hun zesde middel overigens geen schending van artikel 4.1.7. van het DABM of het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur inroepen.

6.

De vijfde tussenkomende partij verwijst, voor wat haar repliek op het zesde middel betreft, naar het verweer in dat verband van de vierde tussenkomende partij en stelt die repliek integraal over te nemen.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

In zoverre de verzoekende partijen de schending van artikel 12 Habitatrichtlijn aanvoeren, tonen zij niet aan dat deze bepaling hetzij niet tijdig, hetzij niet correct werd omgezet in de interne rechtsorde. In die zin moet de Raad vaststellen dat zij zich niet nuttig op deze bepaling kunnen beroepen nu niet aangetoond wordt dat deze bepaling directe werking geniet. De uiteenzetting van de verzoekende partijen, evenals deze van de overige partijen, moeten dan ook begrepen worden als verduidelijking van de door de verzoekende partijen ingeroepen bepalingen van intern recht.

In zoverre de tussenkomende partijen voorhouden dat de artikelen 9 en 10 van het Soortenbesluit niet dwingend kunnen doorwerken naar het ruimtelijk planniveau geven zij een lezing aan die bepalingen die haaks staat op een volwaardige omzetting van artikel 12, eerste lid van de Habitatrichtlijn. Het Hof van Justitie heeft eerder uitdrukkelijk gesteld dat een volwaardige omzetting van die bepaling de lidstaten niet alleen verplicht tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het treffen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen (arrest van 11 januari 2007, Commissie/Ierland, C-183/05, Jurispr. blz. I-137, punt 29). Ook een plan van ruimtelijke ordening kan desgevallend, al dan niet gedeeltelijk, een concrete en specifieke beschermingsmaatregel uitmaken die noodzakelijk is ter realisatie van het in artikel 12, eerste lid van de Habitatrichtlijn ingestelde verbod op de beschadiging of de vernieling van de voortplantings-

of rustplaatsen van de in bijlage IV, sub a, van die richtlijn vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Op zich kan het dan ook in het licht van die bepaling vereist zijn dat in een ruimtelijk uitvoeringsplan waarin handelingen worden vooropgesteld die een negatieve impact kunnen hebben op een door de richtlijn beschermde diersoort de nodige aandacht besteed wordt aan het inperken van die impact. Het enkele gegeven dat pas de handelingen die nog vergund moeten worden, op het terrein een nadelig effect kunnen ressorteren ten aanzien van die diersoorten belet niet dat iedere lidstaat ertoe gehouden is een systeem van strikte bescherming in te stellen wat ook coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen omvat (arresten van 16 maart 2006, Commissie/Griekenland, C-518/04, punt 16, en Commissie/Ierland, C-183/05, Jurispr. blz. I-137, punt 30). De verordenende voorschriften in een ruimtelijk uitvoeringsplan kunnen in die zin een, weliswaar latente, coherente en gecoördineerde preventieve maatregel uitmaken.

## 2.

Het eerste onderdeel van het zesde middel slaat meer specifiek op de impact op de aanwezige vleermuispopulaties, op dat punt bekritisieren de verzoekende partijen enkel de doorwerking in het toepasselijke PRUP van de noodzakelijk geachte milderende maatregelen en dit specifiek tot beloop van twee vooropgestelde milderende maatregelen.

### 2.1.

In eerste instantie stellen zij dat de milderende maatregel tot beloop van de aanleg van een opgaande houtige begroeiing die ervoor kan zorgen dat het jachtgebied van de gewone dwergvleermuis niet wordt aangetast, niet wordt voorzien. In elk geval zou bij de aanleg daarvan de vooropgestelde modaliteiten uit het plan-MER niet nageleefd worden. In tweede instantie menen de verzoekende partijen dat de ‘hop-over’, die volgens hen in laatste instantie aan het plan werd toegevoegd, ten onrechte enkel ter hoogte van de brug wordt voorzien en niet over de volledige lengte van de dienstweg.

De lezing van het verzoekschrift leert evenwel dat de verzoekende partijen op zich het door het plan-MER erkende negatieve effect ten aanzien van de vleermuispopulaties, die zich evenzeer tot in het plangebied begeven, niet betwisten. Ook betwisten zij klaarblijkelijk niet dat indien de milderende maatregelen zoals vooropgesteld in het plan-MER daadwerkelijk ten uitvoer worden gebracht, er geen sprake meer zal zijn van een opzettelijke (en betekenisvolle) verstoring van de vleermuissoorten zoals verboden door artikel 10, §1 van het Soortenbesluit, ter omzetting van artikel 12 van de Habitatrichtlijn en ook geïnterpreteerd in het licht van het Verdrag van Bern.

### 2.2.

Wat de milderende maatregelen tot beloop van een houtige begroeiing langsheen de voorziene ontsluitingsweg enerzijds en een hop-over ter hoogte van de brug anderzijds betreft, stelt het plan-MER onder meer wat volgt:

“ ...

#### *16.9.3 Inname habitat voor fauna bij alternatief ‘noordelijke ontsluiting’*

*De opgaande houtige begroeiing die (deels) zou verdwijnen bij verbreding van de huidige dienstweg tot 8 m ten behoeve van de noordelijke ontsluiting, kan bijgeplant worden naast de weg, tot minstens de huidige breedte van dit lineaire groenelement en met gelijkaardige samenstelling van inheemse soorten (o.a. zwarte els, schietwilg, haagbeuk, eenstijlige meidoorn, ruwe of zachte berk) Deze beplanting wordt dan best zo snel mogelijk voorzien zodat het effect op de kwaliteit van het jachtgebied van de populatie dwergvleermuizen gemilderd wordt.*

...

[p. 176]



### **Ver- en ontsnippering**

*De toename van KLE's in de zone voor randstedelijk groen, heft ook in zekere mate de versnipperende werking van de noordelijke ontsluitingsweg binnen het plangebied op.*

*Dit kan versterkt worden, door opgaande houtige begroeiing tot aan de nieuwe ontsluitingsweg door te trekken, zodat over de weg heen boomtoppen kunnen raken aan de begroeiing langs de Nieuwe Dender.*

*Voor de plaats waar de noordelijke ontsluitingsweg de Oude Denderloop oversteekt, kan de aansluitende opgaande begroeiing op de oevers aangelegd worden als een hop-over volgens het principe in illustratie 16.2, zodat een ononderbroken vluchtroute tussen Oude Denderloop en de begroeiing bij Nieuwe Dender gefaciliteerd wordt. Ook aangepaste verlichting op dit punt is dan nodig (16.9.1).*

[p. 177]

...

In het toepasselijke PRUP werd specifiek wat de voorziene ontsluitingsweg ('Art. 5 ZONE VOOR WEGENIS') onder meer het volgende verordenend verankerd:

“ ...

- *Langs de oostzijde van de ontsluitingsweg wordt een volle groene buffer van minstens één meter hoogte aangelegd. Deze buffer bestaat uit een dichte haag of houtwal in streekeigen groen. Beperkte doorbrekingen van deze buffer zijn toegestaan, mits deze de akoestische en visuele bufferwerking van de groene buffer niet aantasten. Met visuele bufferwerking worden zowel de landschappelijke waarde van de buffer bedoeld als de buffering van het licht van de voertuigen op de ontsluitingsweg ten aanzien van het randstedelijk open gebied en de woningen. De buffer moet die functie ook in de winter kunnen waarmaken. De buffer wordt aangelegd ten laatste tijdens het eerste plantseizoen na de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de weg. Langsheen de brug over de Oude Dender en brughelling is de buffer niet verplicht.*
- *Langs de westzijde van de ontsluitingsweg wordt een berm van minstens 75 en hoogstens 150 cm hoogte ten opzichte van de weg aangelegd. Deze berm moet beplant worden als een houtkant of een ruige haag met streekeigen groen waarin ook snelgroeiende pioniersoorten voorkomen. De berm moet zo aangelegd worden dat kleine zoogdieren en amfibieën er over kunnen. Langsheen de brug over de Oude Dender en brughelling is de berm niet verplicht.*
- *Aan het noordelijk einde van de ontsluitingsweg wordt, ter hoogte van de aanzet van de brughelling of in het verlengde van Oud Klooster of in de zone tussen beide een hop-over voor vleermuizen gerealiseerd over de ontsluitingsweg. Deze hop-over bestaat uit minstens één inheemse hoogstam aan weerszijden van de ontsluitingsweg, waarbij de afstand tussen het gebladerte van de bomen maximum 25 m bedraagt.*
- *Minstens langsheen de zuidelijke zonegrens wordt een ecotunnel aangelegd die amfibieën en kleine zoogdieren toelaat om onder de weg door van het randstedelijk open gebied naar de zone ten westen van de ontsluitingsweg te geraken en omgekeerd.*

...”

In de toelichtende nota bij het PRUP wordt in dat licht onder meer nog het volgende gesteld:

“ ...

*Opdat de meervleermuizen die een oost-west route volgen naar hun foerageergebied niet gehinderd zouden worden door de verlichting van de ontsluitingsweg wordt op hun route een hop-over opgelegd in het RUP. Bovendien worden lichtlekken naar boven toe vanop de weg niet toegelaten.*

*Ten behoeve van de dwergvleermuizen wordt ook nog houtige opgaande begroeiing opgelegd langs de westzijde van het zuidelijk deel van de ontsluitingsweg.*

*Deze begroeiing compenseert meteen de spontane houtige begroeiing langsheen het noordelijk deel van de ontsluitingsweg, begroeiing die enkele jaren geleden verdween. De opgelegde begroeiing geeft ook nog een bijkomende bescherming tegen lichtinval vanop de weg naar het foerageergebied van de meervleermuis.*

...”

### 2.3.

Tot voor de Raad maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat wat, zoals weergegeven, verordenend verankerd werd in het PRUP een kennelijk onredelijk of onzorgvuldig doorvertalen zou uitmaken van wat in het plan-MER als milderende maatregelen in het voordeel van de aanwezige vleermuispopulaties vooropgesteld werd.

Nergens in het plan-MER wordt nadrukkelijk een hoogte voorzien voor de ‘opgaande houtige begroeiing’. Op zich komt het dan ook niet als kennelijk onredelijk voor dat het toepasselijke PRUP dit in haar verordende voorschriften, met het oog op het aftoetsen van een concreter project, kwantificeert tot een minimale hoogte van één meter voor wat betreft de oostzijde van de ontsluitingsweg. Op het eerste gezicht geeft de term ‘houtige begroeiing’ net aan dat de voorziene maatregel, volgens het onderzoek opgenomen in het plan-MER, ook haar milderend effect resorteert indien zij samengesteld is uit houtige planten andere dan bomen of bomen alleen. Tot voor de Raad wordt het zesde middel niet ontwikkeld in die zin dat een dergelijk oordeel kennelijk onredelijk zou zijn, laat staan dat dit ook aannemelijk wordt gemaakt. Op het eerste gezicht komt de lezing die de verzoekende partijen geven aan de term ‘opgaande houtige begroeiing’, als zou dit enkel bomen met een hoogte hoger dan één meter omvatten, niet over als de enige redelijke lezing die een zorgvuldige plannende overheid zou geven aan het plan-MER. Tot slot maken de verzoekende partijen tot voor de Raad niet aannemelijk dat de op verordenende verankering van de door het plan-MER naar voor geschoven milderende maatregel tot beloop van een ‘houtige begroeiing’ niet terzelfdertijd haar rol als milderende maatregel en (geluids- en licht-) buffer zou kunnen vervullen.

Voor wat betreft, de *hop-over* vindt de lezing die de verzoekende partijen aan het plan-MER geven, als zou dit een *hop-over* over het volledige traject van de ontsluitingsweg vereisen, op het eerste gezicht geen bijval en dit op grond van de bewoordingen van het plan-MER zelf. Slechts op één plaats wordt als volgt, gesproken over de meervoudsvorm ‘*hop-overs*’:

“ ...

*Voor de plaats waar de noordelijke ontsluitingsweg de Oude Denderloop oversteekt, de brug zelf en de weg vlakbij de oevers, is aangepaste verlichting een specifiek aandachtspunt, ook om de hop-overs (zie verder) optimaal te laten functioneren.*

...”

Voor het overige wordt, zoals ook uit de bovenstaande weergaven blijkt, zowel in het plan-MER als in de toelichtingsnota bij het PRUP en de voorschriften van het PRUP consequent gesproken over

een enkele *hop-over*. Onder de tabelvormige olijsting van de milderende maatregelen luidt het plan-MER immers ook onder ‘Milderend effect’: “*vleermuizen hop-over voorzien*”.

De Raad kan zich zoals gezegd, oordelend bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een MER niet in de plaats stellen van de MER-coördinator of de dienst MER. Hij is in de uitoefening van zijn (onrechtstreeks) wettigheidstoezicht enkel bevoegd om na te gaan of de betrokken overheid in de uitoefening van haar bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Tot voor de Raad worden geen gegevens voorgebracht als zou de dienst MER op kennelijk onredelijke wijze geoordeeld hebben dat een enkele *hop-over*, mede in het licht van wat in het plan-MER vooropgesteld wordt, voldoende zou zijn om de in datzelfde plan-MER geschetste effecten afdoende te milderen. Voor zover de verzoekende partijen aan de provincieraad verwijten dat zij op kennelijk onredelijke wijze geoordeeld heeft dat het toepasselijke PRUP in een afdoende doorvertaling voorziet van het plan-MER, wordt dit evenmin tot voor de Raad aannemelijk gemaakt nu de bewoordingen van het plan-MER dit, zoals hierboven duidelijk werd gemaakt, op het eerste gezicht tegenspreken.

#### 2.4.

De vraag of de milderende maatregel tot beloop van de ‘houtige begroeiing’ vervolgens, zoals verordenend en naar hoogte toe slechts als minimum door het toepasselijke PRUP vooropgesteld wordt, ook op het terrein gerealiseerd wordt en, gelet op de concrete uitwerking van het project, haar rol als milderende maatregel afdoende kan vervullen, is een vraag die slechts op project-niveau haar antwoord moet kennen. Het komt aan de Raad toe om er, indien hij daartoe gevat wordt, op toe te zien dat de vergunningverlenende overheid niet op kennelijk onredelijke wijze tot het oordeel komt dat een concreet project niet haaks staat op de verbodsbepalingen opgenomen in het Soortenbesluit. In dat licht zal hij ook, voor zover voorhanden, bijzonder oog hebben voor de project-MER. Hetzelfde geldt voor wat het vergunnen van de concrete realisatie van de *hop-over* betreft.

De Raad moet evenwel vaststellen dat de verzoekende partijen hun kritiek in essentie toespitsen op de milderende maatregelen ter hoogte van de ontsluitingsweg welke het voorwerp uitmaakt van een andere dan de nu bestreden vergunningsbeslissing. Ten aanzien van de nu bestreden beslissing werpen zij met hun zesde middel geen wettigheidskritiek op andere dan deze teruggaand op de onwettigheid van het toepasselijke PRUP. Uit wat voorafgaat, blijkt dat de Raad hun kritiek in dat verband niet ernstig bevindt. De Raad wordt met het voorliggend verzoekschrift niet uitgenodigd om zich uit te spreken over de realisatie van milderende maatregelen door de nu bestreden beslissing.

Het middel is in haar eerste onderdeel niet ernstig.

#### 3.

In het tweede onderdeel van het zesde middel focussen de verzoekende partijen zich op de impact op de aanwezige vogelpopulaties en de biologische waardevolle waterplas.

##### 3.1.

Wat de inschatting van de referentietoestand op het vlak van de avifauna betreft, hekelen zij het niet in aanmerking nemen van de waarnemingen ter plaatse van welbepaalde beschermde vogelsoorten, zoals onder meer de ijsvogel, de tiftjaf, het winterkoninkje, de buizerd, de beflijster, de vuurgoudhaan...

De Raad stelt vast dat deze vogelsoorten in het plan-MER, en dan meerbepaald onder “*Tabel 16.1: Waarnemingen van futen, rallen, eenden, ganzen en zwanen in de gebieden Benedendender en*

*Oud Klooster in Dendermonde (databank waarnemingen.be) in de periode 2003 – 2014* niet aan bod kwamen. Het blijkt evenwel evenmin dat het plan-MER, wat de daarin opgenomen lijst aan vogelsoorten betreft, zou spreken van een limitatieve opsomming.

Het komt de Raad op het eerste gezicht niet voor dat het in hoofde van de dienst MER kennelijk onredelijk was om aan een plan-MER, waarin zij gewezen wordt op het negatief effect ten aanzien van de aanwezige avifauna bestaande uit onder meer de waargenomen futten, rallen, eenden, ganzen en zwanen, haar goedkeuring te verlenen om de enkele reden dat waarnemingen van een aantal beschermde vogels niet werden vermeld in het plan-MER.

Op project-niveau bevestigt ook het project-MER dat de, in het plan-MER, opgelijste vogelsoorten niet de enige vogelsoorten zijn die waargenomen kunnen worden binnen het plangebied. Zo stelt het project-MER: *“Daarnaast zijn er nog andere soorten die voorkomen in deze gebieden. Er wordt nog melding gemaakt van volgende soorten: ijsvogel, tijftjaf, winterkoning, buizerd, goudhaan, vuurghoudhaan en matkop. Deze komen voor in de ruige en deels verboste zone tussen voormalige zandwinningsput en de Dender alsook t.h.v. deze waterplas en omliggende struik/boszone.”*

Het project-MER beoordeelt de effecten ten aanzien van onder meer de diverse vogelsoorten in het gebied, als volgt:

“ ...

#### **5.8.5.2 Verstoring**

*Mogelijke verstoring van fauna ten gevolge van de inplanting en exploitatie van de geplande gevangenis kan bestaan uit geluidsverstoring, verstoring t.g.v. menselijke activiteit, beweging en aanwezigheid en ook uit lichtverstoring t.g.v. nieuwe permanente verlichting. De effecten van zowel ontsluitingsweg als gevangenis lopen in elkaar over en worden gezamenlijk behandeld.*

*De potentiële geluidsverstoring is voornamelijk te linken aan het verkeer van / naar de site. De exploitatie van de gevangenis zelf zal niet voor een bijkomende geluidsverstoring zorgen. Alle activiteiten bevinden zich binnen de ommuring en belangrijke versturende geluidsbronnen zijn hier niet te verwachten.*

*De geplande (en reeds grotendeels aangelegde) ontsluitingsweg loopt langsheen het waardevol gebied dat tussen het projectgebied en de Dender gelegen is. Voor zangvogels van het gebied betekent dit dan ook een nieuwe verstoringbron. Er zal dan ook een effect optreden. Verstoring kan hierin betekenen dat er een daling van de dichtheden optreedt of gevoelige soorten het gebied gaan mijden. Volgens de beschikbare gegevens gaat het voornamelijk over vrij algemene minder gevoelige soorten, waardoor het effect beperkt zal zijn. Maar naast de zangvogelsoorten broedt bvb. ook buizerd in het gebied. Ook deze soort kan hinder ondervinden. De avifauna in het gebied zal ten opzichte van de bestaande situatie negatief beïnvloed worden en potenties voor vestiging van gevoeligere soorten worden beperkt door de nieuwe activiteiten.*

*De inplanting van de gevangenis zal resulteren in een belangrijke verhoging van de activiteit in het gebied. Actueel is het gebied zeer rustig en m.u.v. periodieke landbouwactiviteit of een aantal wandelaars vrij van menselijke aanwezigheid. Dit zal door de inplanting van de gevangenis in belangrijke mate wijzigen. Dit door verhoogde activiteit in het gebied, vnl. gelinkt aan het extra verkeer, bevoorradingen, bezoekers en werknemers van de gevangenis. Dit aspect hangt samen met de te verwachten geluidsverstoring, gezien*

ook de bijkomende menselijke activiteit op/langs de site zal zorgen voor de nieuwe verstoring.

Hiernaast is er op en rond een gevangenis een belangrijke mate van verlichting te verwachten. Niet alleen binnen de muren van de site, maar ook erbuiten. Daarnaast is er verlichting te verwachten langs de ontsluitingsweg. Wegverlichting geeft aanleiding tot een belangrijke hoeveelheid strooilicht. Dit kan voornamelijk voor vleermuizen verstrend werken. Het is vanuit diverse bronnen gekend dat bepaalde zones rondom het projectgebied gebruikt worden door foeragerende vleermuizen. Voornamelijk langs de Oude Dender is dit het geval. Daarnaast zijn er ook andere zones waar dit het geval is, ook ter hoogte van de langsliggende vijver/zandwinningsput is de aanwezigheid van foeragerende watervleermuizen te verwachten. Watervleermuizen foerageren voornamelijk op geringe hoogte boven niet verlichte, bij voorkeur beschutte wateroppervlakten, sloten, vijvers of traagstromende rivieren. De zandwinningsput die ten noordwesten van het projectgebied gelegen is, vormt naast de Oude Dender een optimaal biotoop, gezien het voedsel van de soort nl. dansmuggen, kokerjuffers, eendagsvliegen en ook bepaalde soorten nachtvinders, hier in grotere aantallen zullen voorkomen. De vijver ligt ook beschut waardoor het een goed jachtbiotoop vormt bij windrig weer. Vliegroutes kunnen zich dan ook situeren tussen de oude Dender en deze plas, waarbij de toekomstige ontsluitingsweg gekruist kan worden, ofwel onder de geplande brug of erlangs. Dit dient dan ook als extra aandachtspunt gezien te worden.

Ter hoogte van de geplande brug over de Oude Dender wordt de verlichting van de voorziene ontsluitingsweg beperkt gehouden. Er is integratie van led-verlichting voorzien in de borstwering van het brugdek. Dit zal ervoor zorgen dat de lichtuitstraling hier tot een minimum beperkt wordt.

De verlichtingsmasten in aanloop naar de brug toe zijn hiernaast een aandachtspunt, voornamelijk ten zuiden van de Oude Dender. De ontsluitingsweg doorsnijdt hier een sterk begroeid/bebost gedeelte dat aansluit bij de zandwinningsput (maar reeds ten dele gekapt is tijdens de aanlegfase van de weg). Dit kan eveneens door vleermuizen gebruikt worden als verbindingszone / foerageergebied. Hier kan de geplande klassieke verlichting verstrend werken.

De gevangenis site zelf zal hier minder verstrend werken, de voornaamste verlichting is te verwachten binnen de grenzen van de site. Tevens wordt voorzien in afscherming en in de aanleg van een bufferzone rondom de site, die lichtuitstraling naar de omgeving verder dient te beperken. Een zekere uitstraling zal er sowieso wel blijven, doch negatieve effecten tot in de ruime omgeving worden hierdoor niet verwacht. Foerageergebieden en vliegroutes van vleermuizen zullen hierdoor slechts minimaal beïnvloed worden, belangrijker is om de invloed van de verlichting van de ontsluitingsweg en parkings maximaal te milderen.

Het effect van de globale verstoring (zowel geluid/licht/beweging) van de gevangenis site wordt als beperkt tot matig negatief (-1/-2) beoordeeld. De nuance richting matig negatief hangt vooral samen met verstoring van foeragerende vleermuizen door bijkomende verlichting, ter hoogte van de ingang en parkings van de gevangenis. Het is aangewezen de verlichting hier maximaal te beperken. Daarnaast kan de verlichting gestuurd worden en bvb. gedoofd worden buiten de ploegwissels of buiten normaal te verwachten bewegingen t.h.v. de parkeerzones tijdens de avond/nacht (zie aanbevelingen).

De ontsluitingsweg kan sterkere effecten (-3) veroorzaken indien er geen milderende maatregelen genomen worden. Ter hoogte van de ontsluitingsweg/zone ter hoogte van de

*Oude Dender is een sterke verstoring mogelijk van het foerageergebied van vleermuizen. Het nemen van milderende maatregelen is hier dwingend, hangt samen met de effectengroep 'barrière/versnippering' en bestaat uit het beperken van de verlichting t.h.v. Oude Dender (incl. aanlooptaluds naar de brug toe) en het creëren van een 'hop-over' voor vleermuizen ten zuiden van de Oude Dender.*

*Ten noorden van de oude Dender zijn er, m.u.v. het verlichtingsaspect geen bijkomende maatregelen dwingend, gezien de waarde voor vleermuizen en verbindingszone zich voornamelijk ten zuiden van de Dender bevindt. (zie verder: overzicht milderende maatregelen / aanbevelingen).*

*Het effect op het Denderbellebroek (ten zuiden van de site) wordt gezien de grote afstand als neutraal beoordeeld. Hier zijn geen milderende maatregelen voor noodzakelijk.*

*...*

De conclusie van het project-MER luidt op dit punt, na het in aanmerking nemen van milderende maatregelen onder “5.8.6. Milderende maatregelen en conclusies” en het vervolgens doorvoeren van een synthese onder “7. Synthese, conclusies en aanbevelingen”, als volgt:

*“ ...*

***Fauna en flora:***

*De biotoopinname ten gevolge van de inplanting van de gevangenis zelf is vrij beperkt. Daarbij voorziet het project ook in de aanplant van inheemse vegetatie. De ontsluitingsweg veroorzaakt op vlak van biotoopinname en versnippering/verstoring de belangrijkste effecten. Deze weg is reeds ten dele aangelegd. De aanleg van zowel gevangenis als ontsluitingsweg veroorzaakt een significante verstoring voor fauna die voorkomt in het gebied ten westen van beide projectelementen, tot aan de Oude Dender. Deze verstoring bestaat uit licht/geluid/beweging en kan gemilderd worden door vnl. de nachtelijke verlichting maximaal te beperken. Langs de de toegangsweg, in de zone ten zuiden van de Oude Dender, is het noodzakelijk om maximaal heraanplant te realiseren en dit verder met struiken dicht te planten..*

*...’*

Gelet op wat hierboven geciteerd wordt, komt het de Raad voor dat het project-MER, dat door de verzoekende partijen niet in vraag wordt gesteld, alleszins de overige vogelsoorten in het gebied signaleert en in de effectenbeoordeling betreft. In die zin slaagt het project-MER er in om, rekening houdend met het plan-MER, de effecten te beoordelen op een wijze die tot voor de Raad op het eerste gezicht en bij gebrek aan duidelijke aanwijzingen van het tegendeel niet kennelijk onredelijk of foutief voorkomt.

Tot voor de Raad worden geen gegevens voorgebracht als zou de dienst MER op kennelijk onredelijke wijze haar goedkeuring hebben verleend aan een plan-MER waarin de inventarisatie van bepaalde vogelsoorten enkel teruggaat op de databank waarnemingen.be. Tot voor de Raad wordt ook niet aannemelijk gemaakt in welke zin het kennelijk onredelijk zou zijn om op die gegevens voort te bouwen in het kader van het project-MER, waarbij de door de verzoekende partijen opgesomde vogelsoorten wél mee in het onderzoek werden betrokken, ter beoordeling van de te verwachten effecten op de aanwezige fauna.

### 3.2.

Op het vlak van de bekritiseerde impactbeoordeling, en dan specifiek de impact van de beoogde gevangenis op het naastgelegen valleigebied, luidt het plan-MER, zoals ook geciteerd door de verzoekende partijen, als volgt:

“ ...

- *Zone voor gevangenis*

*Toename van verstoring door geluid en licht van de inrichting. Vanuit de gevangenisinrichting naar de zone voor randstedelijk groen en de vallei (Nieuwe Dender) ten westen van het plangebied wordt beperkte geluidshinder verwacht, zeker als deze al zo veel mogelijk beperkt wordt in functie van de normen voor hinder bij de dichtstbijzijnde bewoning (zie paragraaf 13.9).*

*Het effect van verstoring op de fauna in het Denderbellebroek wordt neutraal ingeschat, rekening houdend met de afstand tot het plangebied (ca. 200 m tussen de perimeters) en de aanwezige verstoring door de spoorlijn. De exploitatie van de gevangenis levert geen bijkomende verstoring van fauna in Denderbellebroek, omdat de mogelijk beïnvloede zone samenvalt met de verstoorde zone door de spoorweg, de transformatorinstallatie en het fietsverkeer op de Brugstraat.*

*Autogeluiden ter hoogte van de parking zullen niet afgeschermd worden door de gevangenismuur. Vooral bij het inrichtingsalternatief met een westelijke parking zal dit bijkomende geluidshinder veroorzaken in de vallei (Nieuwe Dender en Dender zelf) ten westen van het plangebied. Dit kan verstorend werken voor de fauna in de vallei.*

*Vanuit de gevangenisinrichting zal een duidelijke toename merkbaar zijn van licht- en geluidsniveau in de rand het gebied Nieuwe Dender. Het effect dat uitgaat van het gevangenisgebouw in deze westelijke richting is negatief. Bij het inrichtingsalternatief met een parking ten westen van het gebouw zorgt de verstoring vanwege de parking voor een bijkomende negatieve invloed op het valleigebied aansluitend bij de parking (beperkt negatief effect, -1). Het effect op het Denderbellebroek is neutraal.*

...”

Andermaal is het zo dat de Raad zich, oordelend bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een MER niet in de plaats kan stellen van de MER-coördinator of de dienst MER. Hij is in de uitoefening van zijn (onrechtstreeks) wettigheidsstoezicht enkel bevoegd om na te gaan of de betrokken overheid in de uitoefening van haar bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Tot voor de Raad worden geen gegevens voorgebracht als zou de dienst MER op kennelijk onredelijke wijze haar goedkeuring hebben gegeven aan het plan-MER waarin de impact van de gevangenis op het naastgelegen valleigebied onder meer zoals hierboven geciteerd, wordt besproken.

De Raad stelt vast dat het beperkt negatief effect op het westelijk gelegen valleigebied, niet gelegen in het plangebied, door het plan-MER als beperkt negatief wordt ingeschat in essentie omwille van licht- en geluidshinder door de aanleg van de parking. Inzake geluidshinder wordt verwezen naar de reeds aanwezige geluidshinder die reeds wordt veroorzaakt door de reeds aanwezige spoorlijn, zodat de bijkomende impact dient gerelativeerd te worden. Inzake lichthinder wordt in het plan-MER voorzien in milderende maatregelen onder punt 16.9.1 van het plan-MER.

Wat de erkenning betreft door het plan-MER van een negatief effect op dit punt, maken de verzoekende partijen bovendien niet aannemelijk dat dit beperkt negatief effect ook een opzettelijke verstoring van een beschermde diersoort in de zin van artikel 12 van de Habitatrichtlijn, zoals omgezet in artikel 10 van het Soortenbesluit zou uitmaken, laat staan dat zij aannemelijk maken dat een dergelijke verstoring niet op project-niveau door de concrete uitwerking van de beoogde gevangenis alsnog wordt afgewend. Wat de vraag betreft of naar aanleiding van de concrete

uitwerking van het beoogde project afdoende nagegaan wordt of op het terrein effectief een schending van artikel 10 van het Soortenbesluit wordt afgewend, kan de Raad immers niet anders dan vaststellen dat de verzoekende partijen hun middel niet in die zin ontwikkelen dat zij de bestreden beslissing zelf een kennelijk onredelijke beoordeling op dat punt, en desgevallend ook in het licht van het project-MER, verwijten.

### 3.3.

De effecten op mogelijke verontreiniging van de westelijk gelegen waterplas worden in het plan-MER als neutraal omschreven en besproken in het plan-MER op blz 76-77:

*“Uit de discipline Water is gebleken dat er geen of een beperkte tijdelijke wijziging (in peil en tijd) van de grondwaterstand is. De gestorte materialen (van de stortplaats op perceel 662B) zijn ofwel ongevaarlijke materialen of aanwezig in vaste stof waardoor ze zich niet verspreiden via het grondwater. Tussen de stortplaats en de zone voor gevangenis bevindt zich tevens nog een plas. Er wordt dan ook niet verwacht dat er vervuiling van de bodem zal optreden via het grondwater door een bemaling. Daarom zal er ook geen vervuiling van de bodem optreden hierdoor. Het effect is neutraal.”*

Op het vlak van de impactbeoordeling binnen de discipline water en specifiek de bekritiseerde afwezigheid van een beoordeling wat de gevolgen van de negatieve impact voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater zijn voor de aanwezige avifauna, moet de Raad andermaal benadrukken dat hij zich, oordelend bij toepassing van artikel 159 van de grondwet, moet beperken tot een marginale toetsing van de goedkeuringsbeslissing van de dienst MER en zich daarbuiten niet kan uitspreken over de intrinsieke degelijkheid van het plan-MER. Tot voor de Raad maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat het plan-MER kennelijk onzorgvuldig is opgemaakt in die zin dat het vastgestelde beperkt negatieve effect (-1) wat de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater betreft niet onderzocht werd in relatie tot de aanwezige avifauna terwijl er gerede twijfel zou bestaan omtrent het voorkomen van dat effect als een verboden opzettelijke verstoring in de zin van artikel 12 van de Habitatrictlijn, zoals omgezet in artikel 10 van het Soortenbesluit. Wat de vraag betreft of naar aanleiding van de concrete uitwerking van het beoogde project afdoende nagegaan wordt of op het terrein geen sprake is van een schending van artikel 10 van het Soortenbesluit in dat licht, kan de Raad niet anders dan vaststellen dat de verzoekende partijen hun middel niet in die zin ontwikkelen dat zij de bestreden beslissing zelf een kennelijk onredelijke beoordeling op dat punt, en desgevallend ook in het licht van het project-MER, verwijten.

Wat tot slot de kritiek van de verzoekende partijen betreft, met betrekking tot de doorvertaling in het toepasselijke PRUP van de milderende maatregel die er in bestaat enerzijds een ondoorlatende laag te voorzien die bij incidenten het risico op vervuiling naar de bodem verhindert en anderzijds een afscheider voorziet alvorens dat het water van de parking afloopt, stelt de Raad vooreerst vast dat de verzoekende partijen abstractie maken van het advies van de PROCORO, zoals bijgetreden door de verwerende partij (blz 29-30 ):

*“Het licht negatief effect op het oppervlaktewater is het gevolg van het afvalwater uit de gevangenis dat afgevoerd wordt via de riolering (zoals uitgelegd in het MER). Hoewel er dus de facto geen effect is op het oppervlaktewater, is men bij de opmaak van het MERs verlicht een negatief effect te geven bij de productie van afvalwater, ook al wordt het volledig afgevoerd via riolen.*

*Het licht negatief effect op het grondwater heeft enkel betrekking op ongelukken op de weg of binnen het gevangeniscomplex. De kans op ongelukken binnen de gevangenis is zeer beperkt gezien de talrijke controle's die zo'n instelling ondergaat, en bovendien is de*



*afstand van de gevangenis tot de waterplas zo groot dat er nooit afvalwater via de bodem in die plas kan terechtkomen. De kans op ongelukken op de weg worden in het MER als zeer beperkt beschreven gezien de beperkte lengte van de weg. Bovendien gaat het over een weg waar maximaal 50 km/u mag gereden worden. Meer zelfs in geval van een ongeluk is de kans zeer klein dat enige afval (benzine, olie) via de bodem in de waterplas zal vloeien (opvang via riolen, afstand tot de plas)”*

De verzoekende partijen tonen niet aan dat dit advies, dat door de verwerende partij wordt bijgetreden steunt op onjuiste feitenvinding of kennelijk onredelijk zijn.

Artikel 3 ‘ZONE VOOR GEVANGENIS’ en dan meer specifiek artikel 3.4 ‘parkeerterrein (overdruk)’ bepaalt onder meer:

“...  
*De verharding van het parkeerterrein wordt uitgevoerd in waterdichte materialen. Tenzij gezuiverd, wordt het afvloeiende water opgevangen zodat het niet in de bodem kan dringen.*  
...”

In het bovenstaande verordenende voorschrift leest de Raad, mede gegeven het advies van de PROCORO, op het eerste gezicht een doorvertaling van de in het plan-MER en door de verzoekende partijen aangehaalde milderende maatregel in het voordeel van de naastgelegen waterplas. Voor zover de verzoekende partijen aan de provincieraad op dit punt verwijten dat zij op kennelijk onredelijke wijze geoordeeld heeft dat het toepasselijke PRUP in een afdoende doorvertaling voorziet van het plan-MER, wordt dit dan ook evenmin tot voor de Raad aannemelijk gemaakt.

Het zesde middel is in haar tweede middelenonderdeel niet ernstig.

Het zesde middel is, in haar beide onderdelen, niet ernstig.

## **G. Ernstige middelen – zevende middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen ontleen een zevende middel, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, aan de schending van artikel 1.3.2, §5, eerste lid en artikel 1.3.4 VCRO, artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening en van artikel 4 van de deontologische code voor de leden van de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening, goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 3 juli 2009.

Met hun zevende middel bekritiseren de verzoekende partijen in essentie de bespreking van hun bezwaarschriften tegen het toepasselijke PRUP door de PROCORO, waar twee ambtenaren deel van uitmaakten die nauw betrokken zijn geweest bij de opmaak van het afbakeningsproces dat aan het PRUP voorafging waardoor zij zich bijgevolg van de beraadslaging hadden moeten onthouden.

Zij achten het toepasselijke PRUP op die grond onwettig en verzoeken de Raad om het PRUP buiten toepassing te laten waardoor de bestreden beslissing haar juridische grondslag verliest.

De verzoekende partijen brengen vervolgens de inhoud van de door hen, onder hun zevende middel, aangehaalde bepalingen in herinnering.

Onder verwijzing naar de taak van de PROCORO en onder meer de parlementaire voorbereiding bij wat nu artikel 1.3.2 VCRO is, stippen de verzoekende partijen aan dat de decreetgever gekozen heeft voor een PROCORO die aansluit bij de toenmalige VLACORO. De leden van die beide commissies zetelen daarbij, naar de wil van de decreetgever, als deskundige en niet louter als vertegenwoordigers van de organisaties of instanties waardoor of waaruit zij voorgedragen werden, aldus de verzoekende partijen. Ter verduidelijking van de taak van de GECORO halen de verzoekende partijen een passage uit een arrest van de Raad van State aan. De opdracht van de PROCORO, zeker in het kader van de opmaak van een RUP, zou niet verschillen van deze van de GECORO. Ook de PROCORO zou zich dan ook op een onpartijdige wijze moeten opstellen.

In het door de verzoekende partijen aangehaalde arrest zou de Raad van State geoordeeld hebben dat die onpartijdigheid met zich meebrengt dat artikel 9 van voormeld besluit van 19 mei 2000 zo moet worden geïnterpreteerd dat een lid zich moet onthouden van deelname aan de vergadering waarin een beslissing wordt genomen over een onderwerp waarbij hij een persoonlijk belang heeft dat van dien aard is dat hij geacht moet worden niet meer op een objectieve wijze te kunnen oordelen. Dit zou volgens hem het geval zijn in hoofde van de persoon die als ruimtelijke planner het voorontwerp van plan heeft opgesteld én in hoofde van ambtenaren die persoonlijk betrokken waren bij de door de GECORO besproken onderwerp. Een en ander zou volgens de verzoekende partijen aansluiten bij de onthoudingsplicht vervat in de voormelde deontologische code.

Vervolgens sommen de verzoekende partijen de personen op die deel hebben genomen aan de beraadslaging en stemming over het toepasselijke PRUP. Twee van die personen, de heer Marc CORMHEECKE en de heer Marc VEREECKEN zouden een actieve rol hebben gespeeld in de afbakening die voorafging aan het toepasselijke PRUP.

De verzoekende partijen stellen in dat verband:

“ ...

*De heer Marc Cromheecke is directeur Ruimte van de provincie Oost-Vlaanderen. Hij was aanwezig op de vergadering inzake de locatiestudie en op verschillende navolgende vergaderingen inzake de opmaak van het eerste PRUP . Hij heeft de provincie Oost-Vlaanderen vertegenwoordigd op de zitting van 10 oktober 2008 voor de Raad van State in het kader van de schorsingsprocedure tegen het eerste PRUP .*

*De heer Marc Vereecken heeft als voorzitter van de Gecoro van Dendermonde advies verschaft over de startnota van het afbakeningsproces . Hij was als voorzitter van de Gecoro aanwezig op de vergadering van de projectgroep van 20 december 2006 . Hij was aanwezig op de vergadering van de stuurgroep van 27 februari 2007 . Hij heeft als voorzitter van de Gecoro mee namens de Gecoro een advies verleend bij het eerste ontwerp van PRUP .*

*Deze personen hebben, zoals blijkt uit het aantal eerdere tussenkomsten en de verslagen hiervan, een zeer actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van het dossier. Één van deze personen heeft de provincie in rechte verdedigd in het kader van een gerechtelijke procedure tegen het PRUP en één heeft in een andere hoedanigheid, met name als voorzitter van de Gecoro, aan het besluitvormingsproces deelgenomen.*

*Uit de verslagen van de vergaderingen van de Procoro naar aanleiding van het vorige PRUP, blijkt dat deze personen ook toen een actieve rol hebben gespeeld in de beraadslaging door de Procoro.*

...

Op grond van die door hen gedane vaststellingen menen zij dat er in hoofde van deze personen sprake was van een moreel belang bij de goedkeuring van het toepasselijke PRUP waar zij al jaren aan werkten. Minstens zouden zij zich niet in een positie bevinden waarin zij zonder vooringenomenheid konden oordelen over de bezwaren gericht tegen dat PRUP en meer specifiek ook de keuze van de locatie voor de gevangenis.

2.

Als repliek wijst de verwerende partij er op dat de PROCORO, in tegenstelling tot de GECORO, op grond van de VCRO ook samengesteld is uit vertegenwoordigers en experts van de provinciale administratie. Zij haalt ook *in extenso* de parlementaire voorbereiding bij het door haar geciteerde artikel 1.3.2, §3, tweede en derde lid alsook artikel 1.3.2, §5 VCRO aan.

Verder meent de verwerende partij dat de toepasselijke deontologische code volledig gerespecteerd werd. Die code zou geen specifieke voorschriften bevatten gericht tot de leden van de PROCORO die afkomstig zijn uit het provinciaal bestuur.

Nog volgens de verwerende partij zullen de deskundigen van het provinciebestuur zo goed als steeds betrokken zijn bij de opmaak van het PRUP. Het standpunt van de verzoekende partijen brengt volgens haar met zich mee dat die deskundigen nooit deel zouden kunnen nemen aan de vergaderingen van de PROCORO bij het adviseren over een PRUP. Dat kan volgens haar niet de bedoeling zijn.

De door de verzoekende partijen aangehaalde rechtspraak zou volgens de verwerende partij niet per analogie toepasbaar zijn op de PROCORO, de Raad van State zou dit zelf met zoveel woorden verduidelijkt hebben in datzelfde arrest.

Het loutere feit dat een lid van een PROCORO beroepsmatig als ambtenaar van de provincie bij het planningsproces betrokken was, leidt volgens de verwerende partij niet automatisch tot een belangenvermenging. Er zou geen sprake zijn van enig financieel belang. Evenmin kan er worden voorgehouden, voor zover dat relevant zou zijn - wat de verwerende partij betwist - dat in hun hoofde een moreel persoonlijk belang aanwezig was. Uit niets zou blijken dat een ambtenaar gezichtsverlies lijdt door een aanpassing van een plan indien de PROCORO van oordeel is dat dit – op grond van de ingediende bezwaren – noodzakelijk zou zijn. De verwerende partij meent voor haar stellingname in die zin te kunnen terugvallen op artikel 4, 2° van de deontologische codex.

Dezelfde redenering zou opgaan voor de heer Mark VEREECKEN, die in de PROCORO zetelt als vertegenwoordiger van VOKA, en die als voorzitter van de GECORO van Dendermonde vergaderingen heeft bijgewoond die verband houden met dit planningsproces. Het zou volgens de verwerende partij niet ernstig zijn om daaruit een persoonlijk belang bij de gunstige advisering van het PRUP af te leiden. Zo voorzag het DRO vroeger een cumulatieverbod voor leden van adviescommissies ruimtelijke ordening, zodat men niet tegelijk lid van een GECORO en een PROCORO kon zijn. Dat verbod is evenwel afgeschaft, volgens de verwerende partij, om reden dat het aantal deskundigen op gebied van ruimtelijke ordening niet dik bezaaid is en dergelijke onverenigbaarheid door de decreetgever niet meer zinvol werd geacht. Dat betekent dat een deskundige over bepaalde dossiers zowel in een GECORO als in een PROCORO kan beraadslagen.

Op geen enkele wijze zouden de verzoekende partijen aannemelijk maken dat beide heren hun invloed en stem hebben misbruikt om hun eigen belangen of die van hun familieleden voorrang te laten hebben op die van de gemeenschap en/of hun bevoegdheden in het kader van de goede ruimtelijke ordening hebben uitgeoefend op een wijze die zou kunnen doen vermoeden dat er sprake is van partijdigheid, aldus de verwerende partij.

De eventuele onwettigheid van het advies van de PROCORO zou volgens haar ook de wettigheid van het bestreden PRUP niet aantasten. De verplichting om het ontwerp van provinciaal RUP aan een openbaar onderzoek te onderwerpen en de resultaten ervan voor advies aan de PROCORO voor te leggen, brengt met zich mee dat de PROCORO in de eerste plaats, zo niet alleszins de provincieraad, kennis moet nemen van de tijdens het openbaar onderzoek op regelmatige wijze geformuleerde en met de ruimtelijke ordening verband houdende bezwaren en opmerkingen, en deze moet onderzoeken en beoordelen. De redenen waarom de gemaakte opmerkingen en bezwaren al dan niet worden bijgetreden, moeten blijken, zo niet uit de beslissing zelf, dan minstens uit de stukken van het administratief dossier. *In casu* zou aan de verplichting om de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren te onderzoeken en te beantwoorden voldaan zijn. Het PRUP bevat namelijk een eigen motivering waarin verzoekende partijen een antwoord op hun bezwaarschrift kunnen terugvinden. Om die reden wordt de wettigheid van het PRUP niet in het gedrang gebracht mocht het advies van de PROCORO dan al onwettig zijn, aldus de verwerende partij.

3.

De eerste en tweede tussenkomende partij lichten, op een aan de verwerende partij vergelijkbare wijze, de draagwijdte van onder meer de in het zevende middel opgeworpen bepalingen toe. Als repliek stippen zij de pluriforme en multidisciplinaire samenstelling van de VLACORO, PROCORO's en GECORO's aan. Zij wijzen er op dat, om het potentieel voorkomen van een belangentegenstelling op te vangen, een regeling werd uitgewerkt zoals vervat in artikel 27, §1, eerste lid, 1° van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005. De eerste en tweede tussenkomende partijen halen in dat verband de parlementaire voorbereiding aan bij de nieuwe regeling opgenomen in de VCRO. Van belang zou zijn dat daarin duidelijk gemaakt wordt dat louter morele of beleidsmatige belangen niet relevant zijn en dat het belang persoonlijk of individueel moet zijn opdat het als problematisch kan worden beschouwd. Volgens hen vloeit daaruit voort dat het uitsluitend het vermogen van het commissielid moet aangaan, een collectief belang zou niet problematisch zijn. De stelling van de verzoekende partijen, als zou een moreel belang volstaan opdat een commissielid zich zou moeten onthouden van de beraadslaging en stemming, zou volgens de eerste en tweede tussenkomende partij dan ook niet opgaan.

Verder zouden de verzoekende partijen niet aantonen dat de beide heren, afgezien van een vermeend 'gezichtsverlies' bij een eventuele vernietiging, een rechtstreeks en persoonlijk belang zouden hebben bij de totstandkoming van het PRUP. Zij wonen beiden niet in Dendermonde. Evenmin hangt hun professioneel functioneren af van waar de afbakeningslijn zou komen of waar het penitentiair complex zou worden ingeplant, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

Voor het overige voegen de eerste en tweede tussenkomende partij, ten aanzien van de repliek van de verwerende partij, enkel nog toe dat uit de parlementaire voorbereiding bij het DRO duidelijk blijkt dat de decreetgever zich bewust was van de mogelijke 'rechter en partij'-situatie maar in de toevoeging van provinciale ambtenaren aan de PROCORO geen onoverkomelijk probleem zag. Ook wijzen zij nog op de rol die het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht spelen bij het tegengaan van een één op één van de 'rechter en partij'-situatie en een partijdige behandeling van de bezwaren door de PROCORO. Tot slot stippen de eerste en tweede tussenkomende partij nog aan dat de deelname aan een vergadering geen bewijs is van

partijdigheid en integendeel zou het onpartijdigheidsbeginsel niet kunnen ingaan tegen de rechtsregel die de samenstelling van de PROCORO voorschrijft.

4.

Ten aanzien van de repliek van de overige partijen, voegt de derde tussenkomende partij, samengevat, in essentie niets toe.

5.

Na de draagwijdte van onder meer de in het zevende middel opgeworpen bepalingen in herinnering te brengen, betwist de vierde tussenkomende partij in eerste instantie het belang van de verzoekende partijen bij dat middel. Zij stipt aan dat de leden van de PROCORO, overeenkomstig artikel 7 van voormeld besluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 2000 bij meerderheid van de stemmen van de aanwezige leden beslist en bij staking van stemmen de stem van de voorzitter beslissend is. Uit het verslag zou blijken dat het advies van de PROCORO unaniem gedragen werd. Uit het door de verzoekende partijen voorgebrachte stuk met betrekking tot de samenstelling van de kwestieuze vergadering van de PROCORO zou dan ook blijken dat er in elk geval een meerderheid bestond binnen de PROCORO om gunstig advies uit te brengen. Zelfs indien de kwestieuze heren zich zouden hebben onthouden, dan nog was er een gunstig advies uitgebracht, aldus de vierde tussenkomende partij. Om die reden zouden de verzoekende partijen geen belang hebben bij hun middel.

Ten aanzien van de repliek van de overige partijen, voegt de vierde tussenkomende partij in essentie nog het volgende toe:

“ ...

- *het eerste door verzoekende partijen geïmplementeerde lid van de PROCORO (de heer Mark Cromheecke, hoofd van de directie Ruimte) werkt in overheidsdienst en heeft geen financiële belangen, noch andere persoonlijke of rechtstreekse belangen bij de voortgang van dit dossier. Dat de heer Cromheecke een moreel belang zou hebben bij de goedkeuring van het plan, berust op niets meer dan insinuaties. Uit de feiten blijkt het tegendeel: na het advies van PROCORO werden de stedenbouwkundige voorschriften nog verder aangescherpt om bijkomende maatregelen op te leggen ter mildering van de effecten op mens en milieu. Er is dus geen sprake van een persoonlijk belang;*
- *de heer Marc Vereecken, die in de PROCORO zetelt als vertegenwoordiger voor VOKA en tevens voorzitter van de GECORO van Dendermonde is, kan moeilijk worden verweten dat hij als lid van die GECORO heeft geadviseerd in het kader van het afbakeningsproces. Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State begint het formeel planproces slechts bij de voorlopige vaststelling. De voorafgaande fase behoort niet tot het planproces en onwettigheden die eventueel op dat ogenblik zouden zijn begaan kunnen het plan niet vitiëren. Vermits de betrokkenheid van de heer Vereecken zich volgens de verzoekende partijen aangevoerde argumentatie slechts situeert op het niveau van de voorafgaande fase, kan er geen sprake zijn van enig belang bij de opmaak van het plan, of deze nu van morele aard is of niet. In zoverre de betrokkenheid bij vorige PRUP's al kan worden aanvaard als bewijs van onpartijdigheid, quod non, is bovendien vast te stellen dat deze PRUP's door de Raad van State werden vernietigd en dus uit het rechtsverkeer zijn verdwenen. Verzoekende partijen kunnen hoe dan ook dus geen enkel argument putten uit de eventuele betrokkenheid van de heren Vereecken bij de totstandkoming van vorige plannen. Hetzelfde geldt voor wat de heer Cromheecke betreft. Er is dus evenmin sprake van een persoonlijk belang.*

*Verzoekende partijen maken op geen enkele wijze aannemelijk dat beide heren:*

- *een materieel of in geld waardeerbaar belang bij de goedkeuring van het bestreden PRUP hebben. Zij worden op geen enkele, rechtstreekse of onrechtstreekse, wijze door deze goedkeuring verrijkt. Een moreel of beleidsmatig belang bij de goedkeuring van het bestreden PRUP, als dat er al zou zijn, volstaat, zoals uiteengezet, niet om tot de schending van artikel 1.3.2, van de VCRO te besluiten.*
- *een persoonlijk of individueel belang bij de goedkeuring van het bestreden PRUP hebben. Integendeel, het bestreden PRUP vormt de rechtsgrond voor de bouw van een gevangenis. De goedkeuring hiervan komt geenszins enkel de heer Cromheecke of de heer Vereecken ten goede. De goedkeuring komt juist ten goede aan de hele gemeenschap, zodat het een collectief belang, en geen persoonlijk belang, betreft.*

*Op geen enkele wijze maken verzoekende partijen aannemelijk dat beide heren hun invloed en stem hebben misbruikt om hun eigen belangen of die van hun familieleden voorrang te laten hebben op die van de gemeenschap en/of zijn hun bevoegdheden in het kader van de goede ruimtelijke ordening hebben uitgeoefend op een wijze die zou kunnen doen vermoeden dat er sprake is van onpartijdigheid.*

*Ook om deze redenen is het middel ongegrond.*

*180. Indien de redenering van verzoekende partijen wordt gevolgd, zou dit tot gevolg hebben dat de 11 leden van die decretaal verplicht uit de provinciale diensten dienden te komen, nooit kunnen deelnemen aan de vergadering van de PROCORO indien zij op de een of andere manier betrokken zijn geweest bij de opmaak van een plan, hetzij als planner, hetzij als adviserende instantie. De vraag rijst dan op welke wijze een PROCORO haar decretale taakstellingen op zorgvuldige wijze zou kunnen vervullen indien geen enkele persoon die vertrouwd is met het plan, zou kunnen zetelen. Zulks was niet de bedoeling van de decreetgever, reden waarom de onverenigbaarheidsregelingen limitatief zijn opgesomd. Bovendien zou dit de werkbaarheid van de PROCORO drastisch doen verminderen nu uit artikel 6 van het besluit van 19 mei 2000 volgt dat de PROCORO slechts geldig kan beslissen als ten minste de helft van haar leden aanwezig is.*  
...”

6.

De vijfde tussenkomende partij verwijst, voor wat haar repliek op het zevende middel betreft, naar het verweer in dat verband van de vierde tussenkomende partij en stelt die repliek integraal over te nemen.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Met hun zevende middel bekritisieren de verzoekende partijen in essentie de bespreking van hun bezwaarschriften tegen het toepasselijke PRUP door de PROCORO, waar twee ambtenaren deel van uitmaakten die nauw betrokken zijn geweest bij de opmaak van het afbakeningsproces dat aan het PRUP voorafging waardoor zij zich bijgevolg van de beraadslaging hadden moeten onthouden.

Zij achten het toepasselijke PRUP op die grond onwettig en verzoeken de Raad om het RUP buiten toepassing te laten waardoor de bestreden beslissing haar juridische grondslag verliest.

2.

Het door de verzoekende partij ingeroepen artikel 1.3.2, §5, eerste lid VCRO, zoals van toepassing op datum van de bestreden beslissing, luidt als volgt:

“ ...

*§ 5. Het is voor een lid van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening verboden deel te nemen aan de bespreking en de stemming over aangelegenheden waarin hij een rechtstreeks belang heeft, hetzij persoonlijk, hetzij als gelastigde, of waarbij de echtgenoot, of bloed- of aanverwanten tot en met de tweede graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben.*

...”

De door de partijen aangehaalde parlementaire voorbereiding bij artikel 1.3.2 VCRO (oud artikel 8 DRO, zoals gewijzigd door het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid – hierna aanpassings- en aanvullingsdecreet) luidt als volgt:

“ ...

***HOOFDSTUK 4. Deontologische regeling en evenwichtige vertegenwoordiging binnen VLACORO, PROCORO en GECORO***

**6 t.e.m. 9**

*Deontologische regeling*

***86. Het is steeds de bedoeling van de decreetgever geweest om de VLACORO, de PROCORO's en de GECORO's pluriform en multidisciplinair samen te stellen, in het kader van een zo ruim mogelijke expertise en een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak.***

*Om die reden zijn weinig onverenigbaarheidsregelingen ingeschreven.*

*Eén en ander heeft voor gevolg dat bij specifieke dossiers wel sprake kan zijn van belangenverstrengeling.*

*Om dat probleem van de baan te helpen, zonder terug te komen op de oorspronkelijke filosofie, wordt de regeling van artikel 27, §1, eerste lid, 1°, van het Gemeentedecreet (hoofdzakelijk geënt op artikel 92, 1°, van de Nieuwe Gemeentewet) goeddeels overgeënt naar de commissies-RO.*

*Deze bepaling houdt in dat de leden van bedoelde adviesraden zich onthouden van de behandeling en de stemming over een aangelegenheid waarin zij (of hun partner of bepaalde familieleden) een rechtstreeks belang hebben.*

***87. Het is evident dat de nieuwe regeling in het DRO geïnterpreteerd dient te worden overeenkomstig het contentieux inzake artikel 27, §1, eerste lid, 1°, van het Gemeentedecreet (en inzake het artikel 92, 1°, van de Nieuwe Gemeentewet).***

*Het is aangewezen om dat contentieux hier in extenso te verduidelijken en om te slaan naar de concrete problematiek van de commissies-RO.*

*Ten eerste* moet er sprake zijn van een materieel of in geld waardeerbaar belang, waarbij zowel een voor- als een nadeel wordt bedoeld. Het betreft niet enkel belangen

voortvloeiend uit aangelegenheden die een merkbaar pecuniair voor- of nadeel impliceren voor de betrokkene, maar ook merkbare materiële voor en nadelen van alle aard met betrekking tot een aangelegenheid die de goederen, eigendoms-, bezits- of genotsrechten of andere patrimoniale rechten van de betrokkene betreffen. Louter morele of beleidsmatige belangen zijn niet relevant.

Ten tweede moet het belang rechtstreeks zijn. Dit betekent dat het belang noodzakelijk voortvloeit uit de beslissing waarover gedelibereerd.

Ten derde moet het belang actueel zijn in de zin dat het vaststaat op het ogenblik van de advisering door de betrokken commissie. Het mag derhalve niet slechts een loutere eventualiteit betreffen.

Ten vierde moet het belang persoonlijk of individueel zijn, wat betekent dat het uitsluitend het vermogen van het commissielid moet aangaan, en niet tegelijk de vermogens van een hele reeks inwoners van de gemeente of van een categorie van personen waartoe de betrokkene behoort, het zgn. collectief belang.

Er gelden 2 nuances op het vereiste van een persoonlijk belang.

Eenzijds geldt er een plicht om zich van de beraadslaging en de stemming te onthouden wanneer het een zaak betreft waarbij een commissielid als gelastigde een rechtstreeks belang heeft. De term “gelastigde” wijst uitsluitend op een private opdracht of een privaat ambt, zoals bvb. een advocaat, notaris of makelaar belast met het beheer van de goederen of de behartiging van de belangen van een derde.

Anderzijds speelt de plicht tot onthouding ook wanneer er sprake is van een zaak waarbij de echtgenoot (of de persoon waarmee het commissielid wettelijk samenwoont) of bloed- of aanverwanten van een commissielid tot en met de tweede graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben. De graad van bloed- of aanverwantschap dient te worden vastgesteld volgens de gewone regelen van het burgerlijk recht.

Een belangrijk aandachtspunt is voorts de vaste rechtspraak omtrent de toepassing van artikel 92, 1°, van de Nieuwe Gemeentewet bij de vaststelling van bestemmingsplannen. Het is reeds gesteld dat de betrokken verbodsbepaling niet van toepassing is wanneer er sprake is van een collectief belang. Derhalve mag een gemeenteraadslid deelnemen aan de beraadslaging en de stemming over een bestemmingsplan, zelfs als zijn goed in een zodanig plan gelegen is. Dat is slechts anders wanneer het gaat om een bestemmingsplan waarbij het raadslid “in hoofdzaak” is betrokken; aldus dient een raadslid zich bvb. te onthouden van de beraadslaging en de stemming over een BPA dat voor een perceel gelegen binnen dit plan een hogere terreinbezetting toelaat, wanneer verder dit raadslid voor dat perceel als promotor bouwvergunningen heeft gekregen die onrechtmatig zijn bevonden wegens strijdigheid met stedenbouwkundige voorschriften die kwestieus BPA wijzigen. Die beginselen kunnen evenzeer worden doorgetrokken naar de ontworpen deontologische regeling voor leden van de commissies-RO.

**88.** Aansluitend bij het voorgaande, voorziet artikel 9 in de opmaak, door de Vlaamse Regering, van een deontologische code voor de leden van de VLACORO, de PROCORO's en de GECORO's.

Die code omvat het geheel van beginselen, gedragsregels, richtlijnen en principes, die de leden van de adviesraden tot leidraad dienen bij de uitoefening van hun mandaat.



*De code zal rekening moeten houden met de specifieke ruimtelijk-adviserende taak van de raden.*

*Het moet niet zozeer de bedoeling zijn om traditionele behoorlijkheidsregelen inzake bestuurlijk optreden vast te leggen. Eerder moeten “ruimtelijke waarden” worden geformuleerd, die er aan herinneren dat elk lid in de schoot van de VLACORO, een PROCORO of een GECORO optreedt “als commissielid” ter bevordering van een adequate ruimtelijke ordening, eerder dan als een vertegenwoordiger van specifieke belangen of belangengroepen.*

*Desalniettemin dienen zeker ook kiesheidsregels te worden vastgelegd om elke schijn van partijdigheid uit te sluiten. De onder het vorig randnummer besproken decretale basisregeling die teruggaat op artikel 27, §1, eerste lid, 1°, van het Gemeentedecreet vermijdt immers niet elke (schijnbare) vooringenomenheid. Een advocaat, lid van een GECORO, die adviseert over het dossier van een cliënt waarmee een vertrouwensband bestaat, zal mogelijks geen rechtstreeks, actueel en/of in geld waardeerbaar belang hebben bij het dossier (bvb. omdat hij in die aangelegenheid geen enkel advies heeft verstrekt en/of niet optreedt in stedenbouwaangelegenheden), maar men kan niet ontkennen dat een deelname aan de beraadslaging door de GECORO tot een onwenselijke perceptie kan leiden. De code dient ter zake passende regelen uit te werken.*

*...*

Artikel 1.3.4 VCRO vormt in het verlengde daarvan enkel de decretale verankering van de, bij besluit van de Vlaamse regering van 3 juli 2009, goedgekeurde deontologische code voor de leden van de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening (hierna: de toepasselijke deontologische code). Het door de verzoekende partijen ingeroepen artikel 4 van de toepasselijke deontologische code luidt als volgt:

*“ ...*

*Onverminderd de naleving van het verbod op belangenvermenging, vermijden de leden dat een schijn van partijdigheid of vooringenomenheid ontstaat met betrekking tot hun deelname aan de werkzaamheden van de commissie in concrete dossiers :*

*1° Het lid dat door zijn professionele bezigheden (bijvoorbeeld als advocaat, architect, notaris,...) een vertrouwensband heeft met de aanvrager van een vergunning of een attest, onthoudt zich best bij de bespreking van en de beraadslaging en eventuele stemming over een advies met betrekking tot die vergunningsaanvraag of dat attest, ook al heeft het lid geen rechtstreeks, actueel of in geld waardeerbaar belang bij het concrete dossier. Het verdient de voorkeur dat het betrokken lid zich uit eigen beweging verontschuldigt of de vergaderruimte verlaat.*

*2° Het is courant dat de commissie de ruimtelijk planner die verantwoordelijk is voor de opmaak van een plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of ruimtelijk structuurplan, uitnodigt voor toelichting en deelname aan de bespreking van een plan. De reglementering bepaalt dat personen die uitgenodigd worden voor toelichting en bespreking niet meer aanwezig kunnen zijn bij de beraadslaging over het advies en de eventuele stemming erover (behalve in geval van openbaarheid, maar ook dan kunnen ze in ieder geval niet meer deelnemen aan die beraadslaging en stemming). Indien een lid van de commissie als ruimtelijk planner verantwoordelijk is voor de opmaak van een plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of ruimtelijk structuurplan, dan kan hij wel toelichting verstrekken en een bijdrage leveren aan de bespreking, maar moet hij zich onthouden en de vergaderruimte verlaten bij de beraadslaging en eventuele stemming over een advies met betrekking tot dat plan. In sommige gevallen kan er sprake zijn van belangenvermenging, bijvoorbeeld*

*als de ruimtelijk planner niet in overheidsdienst is en een financieel belang zou hebben bij de voortgang van een planningsdossier. Maar ook indien de ruimtelijk planner geen rechtstreeks, actueel of in geld waardeerbaar belang heeft bij het concrete dossier, is het beter dat hij de vergaderruimte verlaat na de toelichting en bespreking. Gevallen waarbij een vennoot of medewerker van een lid optreedt als ruimtelijk planner, kunnen op analoge manier benaderd worden.*

*3° Het lid van wie een concurrent als architect of als ruimtelijk planner verantwoordelijk is voor de opmaak van een vergunningsaanvraag, een aanvraag tot een attest of een plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of ruimtelijk structuurplan, grijpt de bespreking, de beraadslaging en de stemming niet aan om ongefundeerde kritiek te uiten of het dossier te dwarsbomen. In sommige gevallen kan het aangewezen zijn geen standpunt in te nemen of geen stem ten gunste of ten ongunste uit te brengen.*

*...*

### 3.

De verzoekende partijen verwijten de heer CROMHEECKE, als hoofd van de directie Ruimte van de provincie Oost-Vlaanderen, en de heer VEREECKEN, als vertegenwoordiger van VOKA in de PROCORO en voorzitter van de GECORO van Dendermonde, klaarblijkelijk in eerste instantie een rechtstreeks en persoonlijk belang in de zin van artikel 1.3.2, §5, eerste lid VCRO bij de positieve advisering en meer algemeen het voltooien van het planproces met betrekking tot de kwestieuze locatie.

Met het oog op de invulling van het in dat artikel omschreven rechtstreeks en persoonlijk belang, verduidelijkt de parlementaire voorbereiding bij dat artikel dat het in eerste instantie om een materieel of in geld waardeerbaar belang moet gaan. Een louter moreel of beleidsmatig belang is volgens de memorie van toelichting bij het aanpassings- en aanvullingsdecreet onvoldoende opdat een lid van de PROCORO zich overeenkomstig artikel 1.3.2, §5, eerste lid VCRO van beraadslaging en stemming moet onthouden.

De Raad stelt, na kennisname van de door de partijen aangebrachte stukken, vast dat er in hoofde van de heer CROMHEECKE en de heer VEREECKEN op het eerste gezicht geen sprake is van een rechtstreeks, persoonlijk en materieel of in geld waardeerbaar belang in de zin van artikel 1.3.2, §5, eerste lid VCRO. Beide heren zijn vanuit financieel oogpunt immers niet gebaat bij de gunstige advisering van het ontwerp van het toepasselijke PRUP of de voltooiing van het toen lopende planproces. De verzoekende partijen maken het tegendeel niet aannemelijk en spreken zelf enkel over een moreel belang of een positie die niet zonder vooringenomenheid is.

### 4.

Voor zover de verzoekende partijen voorbij een letterlijke lezing van artikel 1.3.2, §5, eerste lid VCRO, en de verduidelijking van de draagwijdte daarvan in de parlementaire voorbereiding, ook de miskenning van de toepasselijke deontologische code inroepen, stelt de Raad op het eerste gezicht vast dat er in het voorliggende dossier geen sprake is van één van de in artikel 4 van die deontologische code vervatte hypothesen. Laat staan dat de verzoekende partijen een schending van die deontologische code aannemelijk maken die van dien aard is dat zij tot de onwettigheid van het kwestieuze advies van de PROCORO doet besluiten en bijgevolg de wettigheid van het toepasselijke PRUP aantast.

Zoals gezegd, nam de heer CROMHEECKE deel aan de vergadering als deskundig lid van de PROCORO, overeenkomstig artikel 1.3.2., §3, 7°, voorgedragen door de deputatie uit het provinciebestuur. De heer VEREECKEN nam evenzeer deel aan de vergadering van de PROCORO als deskundig lid van de PROCORO, overeenkomstig artikel 1.3.2., §3, 2° VCRO voorgedragen door een werkgeversorganisatie, vertegenwoordigd in de Sociaal-Economische

Raad van Vlaanderen (SERV). Van beide personen wordt niet aannemelijk gemaakt dat zij een zekere vertrouwensband hadden met de initiatiefnemer, noch dat zij als ruimtelijk planner aan de basis stonden van het toepasselijke PRUP of ten aanzien van die initiatiefnemer een positie in concurrentie bekleden die hen er vanuit deontologisch oogpunt toe zou noodzaken zich te onthouden van deelname aan de beraadslaging en stemming.

5.

In de mate dat de verzoekende partijen, voorbij al wat voorafgaat en uitdrukkelijk verankerd werd, hetzij in de VCRO, hetzij in de toepasselijke deontologische code, met hun zevende middel impliciet maar duidelijk de ruimere schending van het onpartijdigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur aanvoeren, tonen zij niet aan dat er voorbij de, op het eerste gezicht, in achtgenomen relevante decretale en deontologische bepalingen, sprake was van een structurele aantasting van de onafhankelijkheid van de PROCORO in de samenstelling waarin zij advies uitbracht over het ontwerp van het toepasselijke PRUP. Door de verzoekende partijen wordt in dat verband niet aannemelijk gemaakt dat mocht er al in hoofde van de heren in kwestie sprake zijn van een concreet aanwijsbaar en voldoende zwaarwichtig belang bij de gunstige advisering van het ontwerp van het toepasselijke PRUP - wat door de verzoekende partijen evenmin aannemelijk wordt gemaakt - de heren waarvan sprake een determinerende impact hadden op het besluitvormingsproces van de PROCORO.

Het zevende middel is op het eerste gezicht niet ernstig.

### **E. Hoogdringendheid**

Aangezien in de vorige onderdelen de middelen van de verzoekende partijen niet ernstig worden bevonden, is een onderzoek naar de hoogdringendheid niet verder aan de orde.

### **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. De Raad verwierpt de vordering tot schorsing.
2. De uitspraak over de kosten wordt uitgesteld tot de beslissing over de vordering tot vernietiging.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 29 augustus 2017 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH