

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 29 augustus 2017 met nummer RvVb/S/1617/1199  
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0304/SA

- Verzoekende partij                      de vzw **REGIONALE ACTIEGROEP LEEFMILIEU DENDER EN SCHELDE**, met woonplaatskeuze te 9300 Aalst, Peter Benoitstraat 6
- vertegenwoordigd door advocaat Judith DE CORTE
- 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
- Tussenkomen partijen                1. het college van burgemeester en schepenen van stad **DENDERMONDE**
2. de stad **DENDERMONDE**, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen
- beiden vertegenwoordigd door advocaten Peter DE SMEDT en Matthias STRUBBE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141
3. de nv **POORT VAN DENDERMONDE**
- vertegenwoordigd door advocaten Charles-Antoine LEUNEN en Lieve SWARTENBROUX met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Brederodestraat 13
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 provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**
- vertegenwoordigd door haar deputatie met woonplaatskeuze te 9000 Gent, Woodrow Wilsonplein 2
- 

### I.        **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 23 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 derde 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, 890, 89F, 89G, 90, 94, 96A.

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

De eerste en tweede tussenkomende partijen verzoeken met een aangetekende brief van 13 maart 2017 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De derde tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 13 maart 2017 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De vierde tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 14 maart 2017 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De vijfde tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 9 mei 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 verwerende partij dient een nota betreffende de vordering tot schorsing en het administratief dossier in. 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 verwerende partij dient met een aangetekende brief van 20 juni 2017 haar aanvullende nota in.

De eerste en tweede tussenkomende partijen dienen met een aangetekende brief van 19 juni 2017 hun aanvullende nota in.

De derde tussenkomende partij dient met een e-mail van 20 juni 2017 haar aanvullende nota in.

De vierde tussenkomende partij dient met een aangetekende brief van 20 juni 2017 haar aanvullende nota in.

De vijfde tussenkomende partij dient met een aangetekende brief van 20 juni 2017 haar aanvullende nota in.

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

Advocaat Judith DE CORTE voert het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Veerle TOLLENAERE voert het woord voor de verwerende partij.

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

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

Advocaat Guan SCHAIKO voert het woord voor de vierde tussenkomende partij.

Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN 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 derde 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 worden 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 zes meter hoge ringmuur voorzien.

De percelen in kwestie waren ondermeer 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 met nummer 214.791 van 12 augustus 2011 en vernietigd bij arrest met nummer 226.144 van 21 januari 2014.

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

*“Als gevolg van de vernietiging, door de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, van het PRUP ‘Afbakening van het kleinstedelijk gebied Dendermonde’, heeft de bestreden beslissing geen rechtsgrond meer.”*

De derde 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 landschappelijk waardevol agrarisch gebied, reservatiegebied en woonuitbreidingsgebied.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het 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 wordt met een verzoekschrift van 19 februari 2016 een vernietigingsberoep aanhangig gemaakt bij de Raad van State door de verzoekende partij. Ook namens de heer Hans VAN KEER, mevrouw Marleen PELEMAN, mevrouw Ann VAN KEER en de heer Peter BEYER wordt, met een verzoekschrift van 16 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, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Op 22 februari 2016 adviseert het agentschap voor Natuur en Bos als volgt, voorwaardelijk gunstig:

“  
...

#### **Bespreking boscompensatievoorstel**

*Op het terrein staat een populierenbos van 1800m<sup>2</sup>. Het bos heeft een geringe ecologische waarde en zal in natura worden gecompenseerd in de onmiddellijke nabijheid. De boscompensatiefactor is 1.*

*Zoals voorzien in artikel 90bis van 'het bosdecreet is geen ontheffing op het verbod tot ontbossing noodzakelijk, gezien het werken van algemeen belang betreft.*

*Het compensatievoorstel wordt goedgekeurd: Het dossier is bij het Agentschap voor Natuur en Bos geregistreerd onder het nummer: COMP/16/.0024/OV.*

#### **Bespreking stedenbouwkundige vergunning**

*Het plangebied is grotendeels in landbouwgebruik en de natuurwaarden zijn gering. De nieuwe • gevangenis wordt maximaal geïntegreerd in de omgeving, waarbij rekening gehouden wordt met de belangrijkste natuurwaarden aan de westzijde. Er wordt hier een inheemse groenbuffer voorzien. De inrichting van de buitenruimte is kwalitatief en natuurgericht.*

*Het populierenbos in de westelijke hoek wordt gecompenseerd (zie bespreking Boscompensatievoorstel).*

*Uit het dossier blijkt dat geen vermijdbare schade aan natuurwaarden zal veroorzaakt worden.*

#### **Conclusie**

*Op basis van bovenstaande uiteenzetting verleent het Agentschap voor Natuur en Bos een **gunstig advies**.*

*De volgende **voorwaarden in het kader van art. 90bis van het Bosdecreet** moeten in de stedenbouwkundige vergunning worden opgenomen:*

- De te ontbossen oppervlakte bedraagt 1800 m<sup>2</sup>. Deze oppervlakte valt niet meer onder het toepassingsgebied van het Bosdecreet.
- De vergunning wordt verleend op grond van artikel 90bis, §5, derde lid, van het Bosdecreet en onder de voorwaarden zoals opgenomen in het hierbij gevoegde compensatieformulier met nummer. COMP/16/0024/OV.
- De compenserende bebossing op percelen 3<sup>de</sup> afdeling, sectie D, nrs. 87, 88, 89c en 89f te Dendermonde over een oppervlakte van 1800m<sup>2</sup> dient uitgevoerd te worden binnen de 2 jaar vanaf de datum waarop gebruik mag gemaakt worden van deze vergunning. De vergunninghouder verbindt er zicht toe minstens 30 dagen voordat de compenserende bebossing wordt uitgevoerd dit aan het Agentschap voor Natuur en Bos te melden.
- Wanneer de compensatiemaatregel volledig is uitgevoerd, kan de vergunninghouder hiervan een attest bekomen bij de provinciale dienst van het Agentschap voor Natuur en Bos. Als bijlage vindt u het door het Agentschap voor Natuur en Bos goedgekeurde compensatievoorstel, dat integraal moet deel uitmaken van de stedenbouwkundige vergunning.

*Als u als vergunningverlenende instantie het advies van Agentschap voor Natuur en Bos niet wenst te volgen. en de ontbossing voor een andere Oppervlakte wenst toe te staan dan vermeld in het goedgekeurde. of aangepast compensatievoorstel, dan moet het compensatievoorstel opnieuw aan ANB voorgelegd worden, met 'de vraag om het aan te passen naar de gewenste bosoppervlakte: Het is belangrijk dat de te compenseren bosoppervlakte overeenstemt met de vergunde te ontbossen oppervlakte. **De vergunningverlenende instantie heeft zelf niet de bevoegdheid om het compensatievoorstel aan te passen.***

...

De polder van de Beneden-Dender adviseert, als volgt, voorwaardelijk gunstig op 4 maart 2016:

“ ...

#### 2.4. AANVRAAG RUIMTE VLAANDEREN/POORT VAN DENDERMONDE/SINT-GILIS

...

*Het bestuur herhaalt het in zitting van 29-01-2016 gegeven advies.*

*Het bestuur besluit opnieuw gunstig advies te verlenen onder de volgende voorwaarden:*

- 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 Vlaamse Milieumaatschappij adviseert, als volgt, voorwaardelijk gunstig op 11 maart 2016:

“ ...

Onder verwijzing naar artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid werd onderzocht of er een schadelijk effect op de waterhuishouding uitgaat van de geplande ingreep. Deze adviesverlening geldt voor het domein grondwater in uitvoering van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2006.

De locatie te Dendermonde, zoals beschreven in de aanvraag, is volgens de watertoetskaarten deels mogelijk en deels effectief overstromingsgevoelig gebied. Mogelijke schadelijke effecten op het grondwater zouden kunnen ontstaan als gevolg van veranderingen in infiltratie van hemelwater, kwaliteitsverlies van grondwater en de wijziging in grondwaterstroming.

De aanvraag omvat de bouw van een nieuwe gevangenis voor circa 440 gedetineerden, de aanleg van een nieuwe parking en ontsluitingsweg en het verleggen van buurt- en voetwegen. De betreffende MER werd gunstig geadviseerd op 7/11/2015 (WT 2015 M 0161).

In totaal wordt er 19.201 m<sup>2</sup> nieuw dakoppervlak (waarvan 3.288 m<sup>2</sup> groendak) gebouwd en zal er 33.564 m<sup>2</sup> verharding aangelegd worden. Volgens de aanstiplijst hemelwater worden voor de hemelwateropvang hemelwaterputten voor hergebruik met een gezamenlijk volume van 320.000 l. en infiltratievoorzieningen met een totaal volume van 2.268.895 l en een infiltrerend oppervlak van 29.820 m<sup>2</sup> voorzien. Verhardingen en wegenis wateren af naar langsliggende graswadi's en grachten. Al het afvalwater wordt afgevoerd naar de openbare riolering.

Voor wat betreft het aspect infiltratie kunnen de schadelijke effecten worden ondervangen indien de aanvraag minstens voldoet aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 5 juli 2013 inzake hemelwaterputten e.a. (GSV). Prioriteit moet uitgaan naar hergebruik van hemelwater, en vervolgens naar infiltratie boven buffering met vertraagde afvoer. De beschrijving van de hemelwaterafvoer en de aanstiplijst hemelwater geven aan dat er voldaan is aan de GSV. Wat betreft de volume-eisen wordt er getoetst aan de strengere normen opgelegd door de provincie Oost-Vlaanderen, gehanteerd voor de berekening van de nodige buiteling. We willen er wel op wijzen dat wat betreft de omvang van het infiltrerend oppervlak we op basis van de detailberekening in bijlage 5.2 vermoeden dat bij de oppervlakkige voorzieningen dieper dan 30 cm het bodemoppervlak ook meegeteld werd. Wegens aanslibbing mag dit oppervlak echter niet meegerekend worden. Het oppervlak voor de infiltratievoorzieningen binnen de muren zou mogelijk slechts 7.294 m<sup>2</sup> betreffen in plaats van 21.437 m<sup>2</sup>. Het is evenwel onduidelijk hoe de drainagebuizen meegerekend werden (hiervan mag wegens aanslibbing slechts de helft van de binnenwanden meegeteld worden) of hoe de berekening voor de voorzieningen buiten de muur geïnterpreteerd moeten worden. We kunnen er wel nog steeds van uitgaan dat de verschillende verharde oppervlakten elk afwateren naar een infiltratievoorziening met een voldoende groot infiltrerend oppervlak.

Op basis van het dossier kunnen we niet uitmaken of de groendaken afwateren naar de hemelwaterputten voor hergebruik. Indien wel wijzen we er wel op dat or de hemelwaterafvoer van het groendak naar de hemelwaterput voor hergebruik een actief koolstoffilter moet geïnstalleerd worden o.w.v. de uitloging van organisch materiaal. Op deze manier wordt dan de kleur gecorrigeerd en de organische vervuiling beperkt.

Gelet op de publieke toegankelijkheid van het gebouw wordt benadrukt dat het gebruik van hemelwater enkel wordt aanbevolen voor toepassingen die geen risico voor de volksgezondheid inhouden (bv toiletspoeling, kuiswater,...). Het hemelwater mag dan ook niet worden gebruikt voor toepassingen waarvoor water bestemd voor menselijke consumptie vereist is (bv gebruik aan wastafels, douches, baden,...).

*De voorziene KWS-afscheiders moeten regelmatig onderhouden worden, geïnstalleerd worden met sedimentvang en coalescentietilter, en voldoen aan EN 858 en DIN 1999, teneinde de infiltratiecapaciteit en de kwaliteit van het grondwater en het grondoppervlaktewater te beschermen. Dit moet in de vergunning worden opgelegd.*

*Het project heeft betrekking op constructies waar openbare diensten geleverd worden. Vanaf 1 januari 2015 .geldt volgens het besluit duurzaam gebruik pesticiden van 15 maart 2015 artikel 4 een verbod op het gebruik van pesticiden voor alle buitenruimten. De leidraad pesticidentoets bundelt tips om verhardingen en groenzones op een efficiënte manier pesticidenvrij te beheren. Deze leidraad 'vindt u via <http://www.zonderisgezonder.be/aanleg-en-ontwerp>.*

*De aanleg van de ondergrondse constructies mag er geenszins voor zorgen dat er een permanente drainage optreedt met lagere grondwaterstanden tot gevolg. Een dergelijke permanente drainage is immers in strijd met de doelstellingen van het decreet integraal waterbeleid waarin is opgenomen dat verdroging moet voorkomen worden, beperkt of ongedaan gemaakt. De ondergrondse constructies dienen dan ook uitgevoerd te worden als volledig waterdichte constructie en zonder kunstmatig drainagesysteem.*

*Met betrekking tot de aspecten grondwaterstroming en -kwaliteit worden geen significant negatieve effecten verwacht.*

*Betreffende het aspect overstromingsgevoeligheid en inname van ruimte voor water verwijzen we naar het advies van de bevoegde waterloopbeheerder.*

#### **BESLUIT**

*Indien aangetoond kan worden dat de afwatering van alle verhardingen voldoen aan de GSV, wordt het project gunstig geadviseerd en is in overeenstemming met de doelstellingen en beginselen van het decreet integraal waterbeleid met betrekking tot het aspect grondwater.*

*Bijkomende aandachtspunten in het kader van de doelstellingen en beginselen van het decreet integraal waterbeleid:*

- Vanaf 1 januari 2015 geldt een verbod op het gebruik van pesticiden voor alle buitenruimten van locaties waar openbare diensten geleverd worden.*
- Het hemelwater, mag enkel gebruikt worden voor toepassingen die geen risico voor de volksgezondheid inhouden (bv. tolletspoeling, kuiswater,...).*

*...*

Waterwegen en Zeekanaal NV adviseert op 21 maart 2016, als volgt, gunstig:

*“ ...*

#### **B) Watertoetsadvies**

##### **1) Beschrijving van het project en de kenmerken van het watersysteem die door het project kunnen beïnvloed worden**

*Het projectgebied ligt ten: oosten van de. Dender enten zuiden van de Oude Dender (beheerder: W&Z) maar stroomt grotendeels af naar de Zwuyckwaterloop een niet-geklasseerde waterloop, beheerd door-de polder van de Beneden-Dender. Een beperkt gedeelte ligt volgens de watertoetskaart in effectief overstromingsgevoelig gebied. Bijgevolg is W&Z slechts gedeeltelijk bevoegd voor watertoetsadvies in dit dossier (overstromingsgevoeligheid en beperkt deel van ontsluitingsweg).*

Gelieve met de polder contact op te nemen voor bijkomende advisering i.k.v. de watertoets voor deze aanvraag (o.a. voor gevangenis zelf).

De volgende gegevens zijn relevant voor de watertoets:

- De aanleg Van een ontsluitingsweg (waterondoorlatend materiaal) tussen de Oude Dender en de gevangenis met apart fietspad in halfopen verharding;
- Tussen de ontsluitingsweg en het fietspad wordt een gracht voorzien voor de opvang en infiltratie van het hemelwater;
- De bouw van een gevangenis waarbij "theoretisch"  $16.370\text{m}^3$  overstromingsvolume wordt ingenomen (rekening houdend met een maximale waterstand van de Dender van 6,50mTAW en met de contour van het effectief overstromingsgevoelig gebied van de watertoetskaart van • 2011 - op de nieuwe watertoetskaart van 2014 is deze contour echter sterk ingekrompen);
- Compensatie van het ingenomen overstromingsvolume in de naastgelegen vijver:  $32.261\text{ m}^2$  met vullingsdiepte van 0,50m =>  $16.131\text{m}^3$  buffervolume.

Het projectgebied ligt gedeeltelijk in effectief overstromingsgevoelig gebied, miniem in een risicozone voor overstroming en beperkt in recent overstroomd gebied (ROG). De percelen zijn niet gelegen in van nature overstroombaar gebied (NOG) vanuit de waterloop. Het projectgebied ligt in infiltratiegevoelig gebied dat matig gevoelig is voor grondwaterstroming (type 2). Het projectgebied ligt in biologisch minder waardevol gebied op de biologische waarderingskaart.

## **2) Op het project toepasselijke voorschriften van het waterbeheerplan**

Het bekkenbeheerplan van de Dender formuleert maatregelen om wateroverlast (en watertekort) in het

bekken te voorkomen door zoveel mogelijk retentie ter plaatse van het hemelwater te realiseren:

- het maximaal benutten van de opvang: en infiltratiemogelijkheden van hemelwater;
- hemelwater vertraagd afvoeren waar infiltratie beperkt of niet mogelijk is;
- hemelwater zoveel mogelijk afkoppelen van het rioleringsstelsel.

## **3) Beoordeling van verenigbaarheid met het watersysteem**

### 3.1 Gewijzigd overstromingsregime

De percelen zijn gedeeltelijk ingekleurd als effectief overstromingsgevoelig gebied op de watertoetskaart. De inkleuring op de watertoets- en de overstromingskaarten dient met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

Volgens de modellen van het ontwerp van overstromingsrisicobeheerplan is er op heden geen sprake van een overstromingsrisico op de site. Ook bij gemodelleerde klimaatscenario's, rekening houdend met veranderend landgebruik, wordt geen verhoogd risico op overstromingen waargenomen. W&Z heeft ook geen weet van historische overstromingen t.h.v. de site. De aanduiding van een gedeelte van het projectgebied als overstromingsgevoelig gebied is te wijten aan een intekening op basis van luchtfoto's waarbij er enerzijds een vijver en anderzijds plassen water werden gefotografeerd. Dit is niet te wijten aan een overstroming vanuit de Dender.

Anderzijds zijn er de cijfermatige gegevens. Het hoogst opgemeten waterpeil van de afgelopen 20 jaar in dit pand van de Dender bedraagt +/- 6,50 mTAW.

Uit recente terreinopmetingen kan afgeleid worden dat de dijkhoogte en het maaiveldpeil van het gebied gelegen tussen de dijk en de bestaande vijver (voormalige zandwinningsput) varieert tussen 7mTAW en 8 mTAW. Overstroming vanuit de Dender in



*dit gebied is dus niet mogelijk omwille van de aanwezigheid van de dijken én de bestaande topografie.*

*In de project MER werd ook geconcludeerd dat er geen impact op het overstromingsregime door het project ging optreden.*

*Desalniettemin voorziet de aanvrager maatregelen om te compenseren voor de inname van overstromingsgebied en bestaande grachten door de bouw van de "gevangenis. aangezien er geen sprake is van een reëel overstromingsgevoelig gebied betreft het louter een theoretische oefening i.k.v. de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag gezien de inkleuring op de watertoetskaart. De aanvrager baseert zich bij de bepaling van het te compenseren volume op de oude watertoetskaart van 2011. Op de nieuwe watertoetskaart is de contour van het effectief overstromingsgevoelig gebied echter sterk ingekrompen, waardoor het berekend te compenseren buffervolume overschat is. er wordt hiervoor buffervolume voorzien in de vijver naast het projectgebied. De vullingsgraad van de vijver laat toe dat het benodigde volume in deze vijver kan gebufferd worden (al is di slechts een hypothetische noodzaak).*

*De verharding wordt zoveel mogelijk waterdoorlatend voorzien.*

*Er worden geen effecten op het overstromingsregime verwacht door het project.*

### 3.2 gewijzigd afstromingsregime en gewijzigde infiltratie naar het grondwater

*Voor de afwatering van de ontsluitingsweg tussen de Oude Dender en de gevangenis is een gracht voorzien tussen het fietspad en de ontsluitingsweg. Dit is conform de code van goede praktijk die stelt dat in eerste instantie moet gezorgd worden voor het ter plaatse houden van het hemelwater (infiltratie) en het vermijden van afstroom richting het oppervlaktewater. Het projectgebied ten zuiden van de Oude Dender is infiltratiegevoelig. Aangezien het hemelwater kan afstromen en infiltreren naar de voorziene grachten en bermen, wordt geoordeeld dat de bijkomende verhardingen geen invloed zullen hebben op het afstromingsregime of de infiltratiecapaciteit. Er worden geen significante effecten verwacht.*

### 3.3 gewijzigde oppervlakte- en grondwaterkwaliteit en gewijzigd aantal puntbronnen

*Ten gevolge van de geplande ingrepen worden er geen betekenisvol nadelige effecten op de oppervlaktewater- en grondkwaliteit verwacht. Het hemelwater dat op de weg valt, wordt niet als potentieel verontreinigd beschouwd en zal ter plaatse infiltreren.*

### 3.4 gewijzigd grondwaterstromingspatroon

*Het projectgebied ligt in een zone die zeer gevoelig is voor grondwaterstroming (type 1). In de omgeving van de weg bevindt het grondwater zich tussen de 1,35 en 1,65 m onder het maaiveld. Er wordt voor de aanleg geen bemaling voorzien en gezien de beperkte diepte van de wegfundering worden ook geen effecten verwacht op de grondwaterstroming.*

### 3.5 watergebonden natuur en structuurkwaliteit

*Binnen het projectgebied komt geen biologisch waardevolle watergebonden natuur voor. Er worden geen werken aan de oever voorzien en bijgevolg zal de structuurkwaliteit van de Dender niet veranderen. Er wordt geen significant negatieve impact op de watergebonden natuur en structuurkwaliteit verwacht.*

## **4) Toetsing aan doelstellingen en beginselen DIWB**

*De aanvraag is verenigbaar met de beginselen en doelstellingen in artikel 5 en 6 van het 'Decreet Integraal Waterbeleid'."*

“ ...”

Op 4 juli 2016 adviseert het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde voorwaardelijk gunstig. Het advies bevat ondermeer 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 onder meer 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 afwatering van de bezoekers — en personeelsparking gebeurt via straatkolken naar een olieafscheider en via afvoerbuizen naar de ringgracht. Het betreft aldus een aanpassing die net 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 net 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 "kennelijk 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 personeelsparkeerplaats 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 kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.*

*De wijziging brengt kennelijk 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 net 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 ring-infiltratiesleuf. 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 (Zwyckwaterloop), 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**.

**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).

2014-2015

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/afrastering 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 getrappt 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 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.*

*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 op te nemen, 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 opportuiniteitskritiek. 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 Habitatrictlijngebied. 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 wege, 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 gevangenis 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 transformatorstation). Het gevangeniscomplex fungeert daarbij als buffer tegen een aantal van voormelde elementen, getuige 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 beelddrager 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 ontsluitingsweg 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 wegnis (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-NIER, 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 immisiemetingen 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 onaanvaardbare 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 verstuijfbare 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.*
  - o *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:*
  - o *Visueel zal het gevangeniscomplex een grote verandering teweegbrengen. In de open ruimte op de rand van de Dendervallei wordt een negatieve beeldrager toegevoegd met gevolgen voor de landschapsbeleving. Mits een aanvaardbare architecturale kwaliteit kan de negatieve impact gemilderd worden.*
  - o *Aanbeveling: een correcte uitvoering van de landschappelijke inkleding van de gevangenisite. Het aanvraagdossier houdt reeds rekening met deze aanbeveling.*

- *Aspect leefbaarheid en hinderaspecten:*
  - o *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.*
  - o *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 gevangensmuur 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 gevangensite 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 onaantvaardbare 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 wegen. 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 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 ruiterspad 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. Langsheen 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, paaissporen 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. gevangenissite 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 gevangenissite 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 bebossing, de Steenbeek en hoogspanningsleidingen met bijhorend onderstation. Langs deze zijde wordt de gevangenissite 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 gevangenissite actueel als landbouwgebied gebruikt, zodat de recreatieve waarde van de site op heden beperkt is.*

*De mobiliteitsimpact van de gevangenissite is aanvaardbaar. Het bijkomend verkeer dat de gevangenissite genereert, overschrijdt de draagkracht van de omliggende wegen, inclusief de Gentessteenweg, 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 Gentessteenweg. 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 wegeniswerken 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 personeelsparking, 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 gevangenissen 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 heer Hans VAN KEER, mevrouw Marleen PELEMAN, mevrouw Ann VAN KEER en de heer Peter BEYER vorderen met een aangetekende brief van 13 december 2016 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1617/RvVb/0256/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 vernietiging, 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 dan ook niet ingewilligd.

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

Een uitspraak over de ontvankelijkheid van de verzoeken tot tussenkomst is slechts aan de orde wanneer de voorwaarden om de schorsing 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 partij put een eerste middel uit de schending van artikel 4.3.5, §1 en artikel 1.1.4 VCRO, het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende rangschikking van de Oude Denderloop te Dendermonde als landschap (hierna: het toepasselijke beschermingsbesluit), de beginselen van behoorlijk bestuur meer bepaald het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel; de algemene motiveringsplicht en de artikelen 2 en 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet).

Om voorbij te gaan aan het gegeven dat de gevangenis niet aan een voldoende uitgeruste weg ligt, wat de verwerende partij zelf niet zou betwisten, gelet op het bezwaar van de verzoekende partij in die zin tijdens het openbaar onderzoek, verwijst de bestreden beslissing naar de vergunning die met het oog op die weg verleend werd op 21 oktober 2016. De verzoekende partij stipt daarbij aan dat die vergunning reeds geschorst werd.

Het gegeven dat de bestreden beslissing genomen werd de dag nadat het verzoekschrift tot vernietiging van de vergunning voor de ontsluitingsweg betekend werd, maakt volgens de verzoekende partij in hoofde van de verwerende partij een grove schending van het zorgvuldigheids-, vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel uit. Er is in die context immers geen enkele zekerheid over de aanleg van de voldoende uitgeruste weg en de vraag of daartoe geen bijkomende beoordelingen nodig zullen zijn. Minstens wordt naar het oordeel van de verzoekende partij een gevangenis vergund waarvan de ontsluiting via een verhoogde vaste brug nog het voorwerp moet zijn van een latere beoordeling van een gecombineerd ontwerp van de brug en de sluis. Die brug is bovendien in strijd met de bepalingen van het rangschikkingsbesluit en dus met artikel 1.1.4 VCRO, aldus de verzoekende partij. Zij verwijst in dat verband naar het eerste middel in haar verzoekschrift tot vernietiging van 7 november 2016 in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0120/A en vraagt de Raad om op basis daarvan *mutatis mutandis* ook de bestreden beslissing te vernietigen.

De verzoekende partij besluit dat de onwettigheid van de vergunning voor de toegangsweg evenzeer leidt tot de onwettigheid van de bestreden beslissing aangezien de bouw van de gevangenis onlosmakelijk verbonden is met de aanleg van de toegangsweg.

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, kan volgens haar niet ontwikkeld worden tegen een dergelijke akte en dit volgens vaste rechtspraak van de Raad van State. De Raad is bijgevolg onbevoegd 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. Voorgenoemd artikel bepaalt enkel 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 houdt echter in 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 verleend worden op 9 november 2016 en dit bij toepassing van artikel 4.3.5, §3 VCRO. De verzoekende partij stelt verkeerdelijk dat de ontsluiting aanwezig moet zijn alvorens een vergunning kan worden verleend voor de gebouwen.

De verwerende partij haalt in dat verband ook een passage aan uit de bestreden beslissing waarin geantwoord wordt op een, aan het eerste middel, gelijkloidend bezwaar. De verwerende partij begrijpt het verzoekschrift in die zin dat de verzoekende partij meent dat de motivering van de bestreden beslissing op dat punt niet draagkrachtig zou zijn.

Om de onwettigheid van de bestreden beslissing te staven, roept de verzoekende partij de onwettigheid in van de vergunning voor de ontsluitingsweg van 21 oktober 2016. Zij verwijst naar het arrest van de Raad van 17 november 2016 waarbij die vergunning bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd geschorst, aldus de verwerende partij. De verwerende partij stipt daarbij evenwel aan 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. Zij meent dat zij als vergunningverlenend bestuur met die vergunning rekening moest houden en meent dit op een volledig rechtsgeldige wijze te hebben gedaan. Het gegeven dat de bestreden beslissing genomen werd de dag na deze waarop de verzoekende partij haar verzoek tot vernietiging van de vergunning voor de ontsluitingsweg heeft betekend, is hierbij niet relevant.

Waar de verzoekende partij verwijst naar haar eerste middel in de zaak over de ontsluitingsweg moet worden vastgesteld dat dit middel niet wordt hernomen in de huidige procedure. Er wordt enkel geponeerd dat de brug in strijd is met de bepalingen van het rangschikkingsbesluit waarop de verwerende partij haar repliek op dat punt, zoals ontwikkeld in de zaak over de ontsluitingsweg, in herinnering brengt.

3.

De eerste en tweede tussenkomende partij werpen in eerste instantie op dat het niet opgaat om in een schorsingsprocedure tot voor de Raad op een actieve wijze de onwettigheid van het toepasselijke PRUP in te roepen, gelet op het gegeven dat de Raad slechts *prima facie* oordeelt over de aangevoerde middelen.

Specifiek voor wat betreft het eerste middel, betwisten de eerste en tweede tussenkomende partij in hun verzoek tot tussenkomst in de eerste plaats het belang bij dat middel in hoofde van de verzoekende partij. 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 rechtsleer menen 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 sluit aan 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 partij, die ijvert voor het behoud en/of de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu, zich nuttig kan 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 blijkt 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, doet aan het voorgaande geen afbreuk.

In de eerste plaats kan dan ook aan de verwerende partij niet worden verweten dat zij onzorgvuldig heeft gehandeld. 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. Om die reden kan de verzoekende partij zich niet op de vermeende onwettigheid van de stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg beroepen. Het gegeven dat deze vergunning intussen na een *prima facie*-beoordeling door de Raad werd geschorst, doet daaraan geen afbreuk. 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. 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 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.

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 de 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 partij 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 vermeldt de website van het agentschap voor Onroerend Erfgoed 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 doen afbreuk aan de oorspronkelijke doelstelling van de bescherming. Dit geldt des te meer 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.

- 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 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.

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 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 nu de verzoekende partij zelf ook verwijst naar haar argumentatie in die procedure.

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 is er evenwel slechts sprake van een *prima facie* beoordeling bij hoogdringendheid zodat het de 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. Ook brengt zij artikel 12, tweede lid van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg in herinnering. Zij haalt ook *in extenso* de parlementaire voorbereiding bij die bepaling aan. Een en ander wordt volgens haar ook bevestigd in artikel 6.1.1/1 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (hierna: Onroerenderfgoeddecreet).

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 is volgens de vierde tussenkomende partij enerzijds het gevolg van een vernietigingsarrest van de Raad van State daterend van 2009, dat de plannende overheid ertoe verplichte 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 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 impliceert dat het schorsingsarrest, dat de Raad geveeld 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 partij stuurt volgens de vierde tussenkomende partij ten onrechte aan op de vereiste van een '*behoorlijke vergunning*' waarbij zij argumenteert 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, zou de verzoekende partij een voorwaarde toevoegen aan artikel 4.3.5, §3 VCRO. Ook de niet-uitvoerbaarheid van die vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg belet in eenzelfde zin naar het oordeel van de vierde tussenkomende partij niet dat aan artikel 4.3.5, §3 VCRO is voldaan.

De vierde tussenkomende partij merkt verder op dat de verzoekende partij, via de exceptie van onwettigheid, in werkelijkheid de vernietiging *ex tunc* nastreeft van de vergunning voor de noordelijke ontsluitingsweg. Een dergelijk voordeel komt haar niet toe 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.

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 partij niet wordt betwist. Zij schetst met een figuur en fotomateriaal het bestaan van deze ontsluitingsweg die aantakt op de 'Oud Klooster'. In de bestreden beslissing wordt in die zin gesteld 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 volstaat zulks 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 is volgens de vierde tussenkomende partij te onderscheiden van de vraag naar een voldoende uitgeruste weg. De noordelijke ontsluiting vloeit voort uit de conclusies van 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 tast de wettigheid van de nu bestreden beslissing niet aan. 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 destijds toepasselijke 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, gaat ook nu op. In het bijzonder kan de beoordeling van de bestreden beslissing in het licht van de Motiveringswet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet afhankelijk zijn van de wettigheid van een daarvan te onderscheiden administratieve akte.

6.

De vijfde 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 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.

Ook artikel 159 van de Grondwet doet volgens de vijfde 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.

7.

In haar aanvullende nota neemt de verzoekende 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 dat met voormeld besluit tot voorlopige gedeeltelijke opheffing onomstotelijk wordt toegegeven dat de inplanting van een gevangenis op de site Oud Klooster en meer bepaald de ontsluiting ervan via een vaste brug over de Oude Denderloop manifest in strijd is met de bescherming als landschap van de Oude Denderloop.

De verzoekende partij stelt verder 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. Volgens de verzoekende partij kan men ook niet vooruitlopen op een eventuele definitieve opheffing van de bescherming als landschap, welke, eens genomen, geen retroactieve werking kent.

Bijkomend werpt de verzoekende partij op dat het voormelde besluit tot voorlopige gedeeltelijke opheffing misleidend is en daarom onwettig is in het licht van rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Zij hekelt in dat licht het gegeven dat dit besluit de opheffing van een bescherming beoogt terwijl in artikel 2 van het beschikkend gedeelte verwezen wordt naar *'het beschermde goed'*, *'de voorlopig beschermde onroerende goederen'* en *'de beschermde goederen'*. Het openbaar onderzoek in de aanloop naar dat besluit moet volgens haar om die reden worden overgedaan.

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 partij aan dat, hoewel zij 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 dat 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 partij dit uitdrukkelijk ontkent maar volgens de verwerende partij impliciet bevestigt, de opheffing van de bescherming op het kwestieuze deel van het landschap effect zal hebben op de huidige procedure. Die opheffing brengt met zich mee dat de verzoekende partij haar belang verliest bij het 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 zou de verzoekende partij geen voordeel meer kunnen halen uit haar 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.

Tot slot betwist de verwerende partij de door de verzoekende partij opgeworpen onwettigheid van 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. Het door de verzoekende partij gehekeld woordgebruik in artikel 2 gaat terug op louter materiële vergissingen. Artikel 1 van dat besluit is zeer duidelijk en vermeldt bij toepassing van welke bepalingen het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 gedeeltelijk wordt opgeheven. Artikel 2 verwijst naar de bijlagen die zelf zeer duidelijk zijn en melding maken van wat wordt opgeheven en wat beschermd blijft. Die stukken maken deel uit van het ministerieel besluit.

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 partij, als zou met de opheffing onomstotelijk worden toegegeven dat de ontsluiting van de gevangenis met een vaste brug in strijd is met het beschermingsbesluit, niet opgaat en het besluit tot voorlopige opheffing integendeel net hun argumentatie uit hun verzoek tot tussenkomst ondersteunt. 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 partij als zou met de voorlopige gedeeltelijke opheffing onomstotelijk worden toegegeven dat de inplanting van een gevangenis op de site Oud Klooster en meer bepaald de ontsluiting ervan via een vaste brug over de Oude Denderloop manifest in strijd is met de bescherming als landschap van de Oude Denderloop. Uit de motivering van het besluit tot voorlopige gedeeltelijke opheffing van het beschermingsbesluit blijkt volgens haar dat uitgegaan wordt van de landschapswaarden die het beschermingsbesluit bedoelde te beschermen en dat die waarden ook beschermd blijven. Door de gedeeltelijke opheffing wordt een evenwicht bekomen tussen de eigenlijke bedoeling van het beschermingsbesluit en actuele noden, 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 partij, 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 hoofdorde 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 heeft 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 partij, 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. Dat alles zou het standpunt van de vierde tussenkomende partij, zoals ontwikkeld tot voor de Raad, ondersteunen.

Wat tot slot de door de verzoekende partij opgeworpen strijdigheid van het besluit tot opheffing met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel betreft, wijst de vierde tussenkomende partij er op dat de wettigheid daarvan niet het voorwerp van de huidige procedure uitmaakt. Een eventuele onwettigheid daarvan zou evenmin impact kunnen hebben op de hoogdringendheid of de ernst en gegrondheid van de middelen in de huidige procedure.

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

De eerste en tweede tussenkomende partij werpen op dat de verzoekende partij geen belang heeft 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 vervat 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.

De verzoekende partij, die als statutaire doelstelling onder meer het, binnen de grenzen van de gewestplannen Aalst en Dendermonde, met alle wettelijke middelen, behartigen en stimuleren van een goede ruimtelijke ordening van het leefmilieu en het beperken van alle vormen van milieuhinder, waaronder geluidshinder, verkeersoverlast, geurhinder en lichthinder beoogt, heeft belang bij het eerste 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.

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 partij 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 partij roept de onwettigheid van de vergunningsbeslissing voor de ontsluitingsweg in en stelt 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 werpt de verzoekende partij de onwettigheid op van de eerdere stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg en verzoekt 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 partij stelt dat de ontsluitingsweg nog niet aangelegd is, de bestreden beslissing genomen werd de dag nadat aan de verwerende partij het verzoek tot vernietiging van de vergunning voor de ontsluitingsweg werd betekend en er op dat ogenblik geen enkele zekerheid was dat een goed uitgeruste weg kon worden aangelegd. Om die reden zou volgens haar in elk geval het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden zijn.

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, laat staan het enkele gegeven dat de verwerende partij op datum van de bestreden beslissing op de hoogte was gesteld van een verzoek tot vernietiging tegen de vergunning voor de ontsluitingsweg, 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 wettig beletsel om een stedenbouwkundige vergunning af te leveren voor de gebouwen. Verder dient het vergunningverlenend bestuur op het ogenblik van haar beoordeling rekening te houden met het bestaan van een vergunning voor de ontsluitingsweg los van een eventueel precair karakter gelet op een ingesteld vernietigingsberoep bij de Raad.

#### 4.3

De verzoekende partij baseert zich verder ter ondersteuning van haar wettigheidskritiek op de strijdigheid van de vergunningsbeslissing over de ontsluitingsweg met het beschermingsbesluit als landschap van 'de Oude Denderloop' van 11 oktober 1985. Zij lijkt daarmee aan te geven 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 Onroerendergoedbesluit:

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 Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013, van de erkende onroerendergoedgemeente:

1° het plaatsen van constructies met een minimale grondoppervlakte van 6 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> of het uitbreiden van bestaande verhardingen met minimaal 30 m<sup>2</sup>;

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 opspuiterreinen.

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 beoordeling 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 partij lijkt van oordeel te zijn dat dit advies onwettig is en meent in elk geval dat de inplanting van een brug zoals ze geconcipeerd is, wél strijdig is met het beschermingsbesluit. De gedingvoerende partijen zijn het niet eens over de omvang en de doelstellingen van het beschermingsbesluit Oude Denderloop enerzijds en de wijze waarop het vergunningenbeleid 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, 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 moet rekening 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 Tragelweg, 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 partij kan dan ook niet gevolgd worden wanneer zij louter stelt 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.

De 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 partij lijkt niet te betwisten 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. Dit alles om de toegang voor pleziervaart op de (gedempte) Oude Dender opnieuw mogelijk te 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 Raad stelt verder vast dat het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed duidelijk maakt dat het agentschap zelf de schaal van de brug afwijkend vindt van de schaal van de Oude Dender, 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, onder meer in het licht van de schaal, vormt een decretaal beoordelingselement in het kader van de goede

ruimtelijke ordening, die als zodanig door de verzoekende partij 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 partij toont niet aan, noch maakt 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 ten voorlopigen titel 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.

Binnen het bestek van het schorsingscontentieux ziet de Raad bijgevolg geen aanleiding om het middel als ernstig te beschouwen, temeer nu de opheffing, weliswaar *ex nunc*, van het beschermingsbesluit op het eerste gezicht aan de verzoekende partij het actueel belang bij het middel ontnemt. Een eventuele vernietiging op grond van de strijdigheid met het beschermingsbesluit leidt nadien noodzakelijk tot de vaststelling dat het beschermingsbesluit op dit punt niet meer bestaat.

Zelfs in de mate dat niet vaststaat of de definitieve opheffing van het beschermingsbesluit in de toekomst mogelijk zal aangevochten worden, dient de Raad *hic et nunc* rekening te houden met dit nieuwe besluit.

Het middel, in de zin van een ernstig middel, wordt verworpen.

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

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij ontleent een tweede middel aan de schending van de Europese richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: Habitatrichtlijn), de Europese richtlijn 2009/147/EG van 30 november 2009 van het Europees Parlement en de Raad inzake het behoud van de vogelstand (hierna: Vogelrichtlijn), het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: Natuurdecreet), het besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (hierna: Soortenbesluit), de beginselen van behoorlijk bestuur meer bepaald het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, de algemene motiveringsplicht en de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet.

Met haar tweede middel vraagt de verzoekende partij de Raad om het toepasselijke PRUP onwettig te bevinden en buiten toepassing te laten. In dat geval zou de bestreden beslissing onwettig zijn bij gebrek aan de vereiste juridisch-planologische grondslag.

### 1.1.

Uit de beschrijving van de bestaande toestand inzake natuur in het plan-MER besluit de verzoekende partij in eerste instantie dat het plangebied deel uitmaakt van, en omgeven is door, een complex van biologisch waardevolle gebieden en ecotopen. Deze zouden het leefgebied uitmaken van zowel beschermde rode lijst eenden- als vleermuizensoorten. Wat de vleermuizen betreft, stipt zij aan dat het om soorten van communautair belang gaat overeenkomstig bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

### 1.2.

Vervolgens stipt de verzoekende partij aan dat het milieueffectenonderzoek onvolledig is, gelet op de gebrekkige inventarisatie van fauna. Wat betreft vogels worden enkel waarnemingen van futen, rallen, eenden, ganzen en zwanen vermeld. Nochtans zou het uitgestrekt projectgebied, naast een pleistergebied voor die soorten, ook het broed- en leefgebied zijn van talrijke andere vogels. Het zou daarbij niet aangetoond zijn dat de opgenomen vogelsoorten de meest relevante soorten zijn. Verder zou de inventarisatie ook onvolledig zijn doordat een recent waargenomen grote populatie muurhagedissen niet in rekening werd gebracht, hoewel deze soort erg zeldzaam is en op de 'IUCN Rode Lijst van amfibieën en reptielen in Vlaanderen' staat, aldus de verzoekende partij.

Het al te beperkte karakter van de inventaris teruggaand op een leemte in de kennis, maakt volgens de verzoekende partij, los van de goedkeuring door de dienst MER, dat het daarop voortbouwende toepasselijke PRUP een manifeste schending uitmaakt van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij hekelt ook het gegeven dat niet geduid wordt wat de resultaten van de eigen inventarisatie, zoals opgeworpen in het project-MER als basis voor de beoordeling van de ecologische waarde van de site, zijn en wanneer die plaatsgreep. Afgaand op de periode waarin het project-MER werd opgemaakt, zou de inventaris moeten zijn opgemaakt tussen 14 en 23 december 2015 wat allesbehalve een ideale periode zou zijn om de nodige waarnemingen te doen. Op dat ogenblik waren de muurhagedissen bijvoorbeeld niet waarneembaar gelet op hun winterslaap, aldus de verzoekende partij. Dergelijk manifest onzorgvuldig handelen is, naar het oordeel van de verzoekende partij, tekenend voor de zeer lage kwaliteit van het in een tijdspanne van enkele dagen uitgevoerde project-MER onderzoek. Ook bekritiseert zij de stellingname in het project-MER dat een uitvoerige detailinventarisatie niet noodzakelijk wordt geacht voor een correcte inschatting van de mogelijke milieu-impact. De bestreden beslissing is volgens haar op dat punt niet deugdelijk gemotiveerd nu de verzoekende partij haar kritiek reeds ontwikkeld had in haar bezwaarschrift van 15 april 2016 en daar niets over te lezen valt in de bestreden beslissing.

### 1.3.

De verzoekende partij stipt verder aan dat de inplanting van een gevangenis, ook na de zeer beperkte milderende maatregelen, een sterk negatieve impact heeft op de natuurwaarden en dit volgens zowel het plan-MER, als het project-MER. Het gaat in dat verband in het bijzonder om 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. De verzoekende partij citeert enerzijds en verwijst anderzijds naar diverse passages uit respectievelijk het plan-MER en het project-MER die in die zin zouden doen besluiten.

Verder betwist zij de vermeende reductie van de impact ten aanzien van de vleermuizen (van -3 naar -1 volgens het project-MER) door de voorziene milderende maatregelen waaronder een aangepaste verlichting en een zogenaamde *hop-over*, deze zou onvoldoende onderbouwd zijn in het licht van het belang van de site als fourageerroute voor deze diersoort. Een gebied met een oppervlakte van 12 hectare zal nagenoeg volledig teloorgaan als leefgebied voor fauna en flora. De eerder beperkte biologische waarde van het gebied als gevolg van het agrarisch gebruik zou

daar geen afbreuk aan doen. Het gebied zou namelijk een wezenlijk deel uitmaken van een groter gebied bestemd als randstedelijk groengebied en stadsbos.

Het inplanten van een gevangenis op de site is volgens haar dus in strijd met onder meer artikel 12 Habitatrichtlijn dat het opzettelijk verstoren van de in bijlage IV van die richtlijn vermelde soorten verbiedt. Dit alles zou ook erkend worden in opmerking 8.19 van het advies van de PROCORO van 8 september 2015 zonder dat daar het gepaste gevolg aan gekoppeld werd. In die zin meent de verzoekende partij dat het rechtszekerheidsbeginsel geschonden is.

Ook stipt de verzoekende partij aan dat het plan-MER, bij de beschrijving van de negatieve effecten voor de zone voor randstedelijk groen inzake versnippering van de natuurwaarden, uitgaat van de toestand die zou ontstaan na de fictieve ontwikkeling van het op het gewestplan voorziene woonuitbreidingsgebied en dus niet van de bestaande feitelijke toestand. Ten opzichte van het behoud van de bestaande toestand zouden de effecten voor de zone waar randstedelijk groen wordt voorzien dus op zijn minst neutraal of verwaarloosbaar in de plaats van beperkt positief zijn. In zijn totaliteit zouden het toepasselijke PRUP en de bestreden beslissing inzake versnippering van natuurwaarden echter een negatief in de plaats van een positief effect hebben nu de inplanting van de gevangenis naar het oordeel van de verzoekende partij hoe dan ook een ruimer negatief effect heeft dat zich ook ten aanzien van de zone voor randstedelijk groen doet voelen.

Tot slot meent de verzoekende partij dat ten onrechte een variant op het nulalternatief niet werd onderzocht. Die variant zou er in bestaan dat de volledige site ontwikkeld wordt als randstedelijk groengebied met in begrip van een stadsbos. Een vergelijking van dat alternatief met de keuze die tot uiting is gebracht in het toepasselijke PRUP zou essentieel geweest zijn om een correct beeld te verkrijgen van het (potentieel) verlies aan natuurwaarden, aldus de verzoekende partij.

## 2.

Wat het tweede middel betreft, werpt de verwerende partij, in haar nota betreffende de vordering tot schorsing, in de eerste plaats op dat het wenselijk is dat de Raad zijn uitspraak opschort tot er uitspraak is over het hangende vernietigingsberoep tegen het PRUP bij de Raad van State. Dit gaat volgens haar ook op voor het derde tot zesde middel.

De verwerende partij stelt vervolgens drie onderdelen te lezen in het tweede middel.

Zo leest de verwerende partij in het verzoekschrift een eerste onderdeel dat er in zou bestaan de goedkeuringsbeslissing van de dienst MER te bekritisieren. In dat licht zou het Vlaams Gewest enkel als verwerende partij aangeduid kunnen worden zodat de verwerende partij niet nader ingaat op dat onderdeel.

Het tweede middelenonderdeel mist volgens de verwerende partij feitelijke grondslag in zoverre aangevoerd wordt dat het milieueffectenonderzoek onvolledig is. De verwerende partij verwijst in dat verband naar de opname van langdurige waarnemingen van 19 vogelsoorten. Daarnaast bevat het plan-MER ook specifieke gegevens over andere fauna, zoals vleermuizen, padden en salamanders. Wat de vogelsoorten betreft, gaat het om soorten die significant aanwezig zijn. De verzoekende partij toont niet aan dat ook andere soorten in dezelfde mate aanwezig zijn, laat staan dat hun aanwezigheid significant is. Als er al sprake zou zijn van een significante impact, dan zou het volstaan om dat *in concreto* in rekening te brengen bij de te nemen uitvoeringsmaatregelen van het bestreden plan. De verwerende partij wijst er in dat verband op dat het project-MER meer concreet ingaat op de effecten van de gevangenis op de fauna. Het project-MER houdt, naast de vogelsoorten opgelijst in het plan-MER, ook rekening met andere soorten. De verwerende partij verwijst naar een passage in die zin in het project-MER. De kritiek van de verzoekende partij dat

er geen rekening gehouden werd met andere vogelsoorten zoals roofvogels, zangvogels, rietvogels en akkervogels kan dan ook niet nuttig opgeworpen worden.

Tot slot leest de verwerende partij een derde onderdeel in het tweede middel dat er in bestaat het referentiepunt bij de beschrijving van de effecten voor de zone voor randstedelijk groen inzake de versnippering van natuurwaarden te bekritisieren alsook kritiek te uiten ten aanzien van het niet onderzoeken van de tweede variant van het nulalternatief. Voor wat die kritiek betreft, verwijst de verwerende partij naar haar repliek op het vierde middel.

3.

De eerste en tweede tussenkomende partij schetsen in de eerste plaats de draagwijdte van artikel 12, eerste lid van de Habitatrichtlijn en 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 verstorende 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 zou aangeven dat er bij de verstoring een schadedrempel speelt.

Vooraleer in te gaan op de inventarisatie van de avifauna en de vermeende verstoring van de soorten maken de eerste en tweede tussenkomende partij twee opmerkingen. In eerste instantie wijzen zij er op dat de bestreden beslissing slechts op een deel van het plangebied van het toepasselijke PRUP betrekking heeft. De kritiek van de verzoekende partij met betrekking tot de aanwezigheid van 'rode lijst'-soorten dient dan ook betrokken te worden op dat gebied en moet gestaafd worden met concrete stukken en gegevens, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij. Vervolgens stippen zij ook nog aan dat de uiteenzetting van het tweede middel zich lijkt te beperken tot het in algemene bewoordingen bekritisieren van het milieueffectenonderzoek dat uitgevoerd werd door onafhankelijke MER-deskundigen. Het enige concrete gegeven dat door de verzoekende partij wordt aangebracht, is het feit dat er recent een populatie muurhagedissen zou zijn waargenomen. Onder verwijzing naar een figuur van die waarneming met door de eerste en tweede tussenkomende partij aangebrachte accentueringen verduidelijken zij dat die informatie niets oplevert. Er wordt namelijk niet aangegeven waar in Vlaanderen die soort werd aangetroffen, op welk tijdstip en met welke methode. Al die elementen zijn vervaagd. Het loutere feit dat die soort ergens in Vlaanderen op een zeker tijdstip zou zijn gespot, kan bezwaarlijk afbreuk doen aan het onderzoek dat werd gevoerd door de MER-deskundigen, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

Specifiek wat de inventarisatie van de avifauna betreft, halen de eerste en tweede tussenkomende partij in de eerste plaats de waarnemingen van futen, rallen, eenden, ganzen en zwanen in de gebieden Benedendender en Oud Klooster aan, zoals opgenomen in het plan-MER. Zij wijzen er op dat in datzelfde document ook gegevens over de inventarisatie van de aanwezige vleermuizen en andere fauna, zoals padden en salamanders zijn opgenomen. In die zin is die inventarisatie afdoende. De algemene en naar het oordeel van de eerste en tweede tussenkomende partij niet gestaafde bewering dat er in het gebied ook nog andere vogelsoorten voorkomen, doet daaraan geen afbreuk. De verzoekende partij laat na om concrete elementen aan te reiken waaruit de aanwezigheid van de door hen ingeroepen vogelsoorten zou blijken. Vervolgens halen de eerste en tweede tussenkomende partij ook de inventarisatie van de aanwezige avifauna, zoals opgenomen in het project-MER, alsook wat specifiek vooropgesteld werd inzake vleermuizen aan. Wat de kritiek aangaande de verstoring van de soorten betreft, wijzen de eerste en tweede tussenkomende partij er in eerste instantie nogmaals op dat niet elke verstoring van beschermde soorten aangemerkt wordt als een verboden handeling.

Vervolgens lichten de eerste en tweede tussenkomende partij het onderzoek van de verstoring van de soorten op planniveau toe. Zij citeren daartoe een volgens hen relevante passage uit het plan-MER. Specifiek wat de zone voor gevangenis betreft, besluit het plan-MER volgens hen dat er inzake verstoring van fauna door ver- 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 zou er, wat de verstoring van fauna door exploitatie en ver- en ontsnippering betreft, geen sprake meer zijn 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, vloeit volgens de eerste en tweede tussenkomende partij voort dat de milderende maatregelen dan ook op afdoende wijze in de stedenbouwkundige voorschriften werden doorvertaald. Op die grond is er niet langer sprake van een relevant negatief effect, maar wel 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 tweede middel aangehaalde bepalingen.

De eerste en tweede tussenkomende partij repliceren vervolgens op de stelling van de verzoekende partij, 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 tussenkomende partij niet ter zake.

Tot slot lichten de eerste en tweede tussenkomende partij nog het onderzoek van de verstoring van de soorten op projectniveau toe. Zij stellen dat er in dat licht initieel, onder meer inzake lichtverstoring, versnippering en barrière-effecten sprake was van een sterk (aanzienlijk) negatief effect (-3) maar er door de realisatie van diverse vooropgestelde milderende maatregelen slechts een beperkt negatief effect (-1) overbleef. Zij halen daartoe twee figuren aan en citeren ook een

passage daaromtrent uit de niet-technische samenvatting van het project-MER. Als afsluiter van hun bespreking van dat onderzoek op projectniveau, halen zij *in extenso* aan hoe de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf met dat alles rekening heeft gehouden. De verzoekende partij haalt in dat licht, naar het oordeel van de eerste en tweede tussenkomende partij, geen elementen aan waaruit zou blijken dat die beoordeling onjuist of onredelijk zou zijn.

4.

De derde 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.

5.

In haar verzoekschrift tot tussenkomst werpt de vierde tussenkomende partij in hoofddorde de niet ontvankelijkheid van het tweede middel op. Zij leest in het middel geen voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregels of –beginselen, rekening houdend met het gegeven dat dit middel twee te onderscheiden administratieve rechtshandelingen bekritiseert. De vierde tussenkomende partij hekelt meer bepaald het feit dat de verzoekende partij het aan de Raad overlaat om na te gaan welke kritiek het PRUP dan wel de bestreden beslissing treft. Dat alles is des te meer zo nu de schending wordt aangevoerd van diverse rechtsregels en –beginselen die neergelegd zijn in verschillende instrumenten van het Unierecht, alsook in decretale bepalingen en uitvoeringsbesluiten. Wat de schending van de twee ingeroepen richtlijnen betreft, stipt de vierde tussenkomende partij aan dat nergens verduidelijkt wordt hoe deze directe werking zouden kunnen genieten gelet op een niet tijdige of incorrecte omzetting. In zoverre in het tweede middel de schending van artikel 2 en 3 van de Motiveringswet door het toepasselijke PRUP wordt opgeworpen, wijst de vierde tussenkomende partij evenzeer op het niet ontvankelijk karakter nu een PRUP als een reglementaire bestuurshandeling niet onder het toepassingsgebied daarvan valt.

In ondergeschikte orde beargumenteert de vierde tussenkomende partij dat het tweede middel in elk geval verworpen moet worden. De vierde tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij, voor wat de aangevoerde onwettigheid van het plan betreft, verwijst naar het zevende middel van haar verzoek tot nietigverklaring tegen het PRUP, dat zij als bijlage bij haar verzoekschrift voegt. Voor het overige worden, naar het oordeel van de vierde tussenkomende partij, in de uiteenzetting van het tweede middel enkele overwegingen besteed aan het project-MER, dat deel uitmaakt van het aanvraagdossier dat tot de bestreden beslissing heeft geleid.

Gelet op die werkwijze van de verzoekende partij, herneemt de vierde tussenkomende partij haar volledige repliek op het door de verzoekende partij, aan het tweede middel gelijklopende, opgeworpen zevende middel in de procedure bij de Raad van State tegen het PRUP. Deze repliek sluit in essentie aan bij de repliek van de overige partijen. Voor het overige meent de vierde tussenkomende partij haar repliek toe te kunnen spitsen op de bijkomende elementen die in het middel worden aangevoerd en betrekking hebben op het project-MER enerzijds en de bestreden beslissing anderzijds.

Meer algemeen meent de vierde tussenkomende partij dat de verzoekende partij zich beperkt tot het eenvoudig tegenspreken van de conclusies van het project-MER en de doorvertaling daarvan in de bestreden beslissing zonder daartoe zelf wetenschappelijke en objectieve stukken aan te brengen. De vierde tussenkomende partij meent dan ook slechts ten overvloede te moeten ingaan op die kritiek.

Specifiek wat de kritiek op de gebrekkige inventarisatie in het project-MER en de beoordeling daarin van de impact op de fauna en flora betreft, verwijst de vierde tussenkomende partij in eerste instantie op het antwoord van de dienst MER op de gelijklopende kritiek ontwikkeld naar aanleiding



van de terinzagelegging van het kennisgevingsdossier. Zij citeert daartoe *in extenso* de richtlijnen van de dienst MER van 14 december 2015. Vervolgens haalt zij ook de volgens haar relevante passages uit het project-MER aan. Wat de aanwezige vogelsoorten betreft, wijst zij er op dat het project uitdrukkelijk melding maakt van het bestaan van andere soorten dan deze opgenomen in het plan-MER. Wat de vleermuizen betreft, stipt zij aan dat het project-MER preventief rekening houdt met het voorkomen van verschillende soorten nu er weinig detailgegevens bekend zijn over het voorkomen van de diverse soorten daarbinnen. Om die reden was een diepgaandere inventarisatie of monitoring niet nodig voor het maken van een correcte impactbeoordeling.

Specifiek wat de milderende maatregel voor de vleermuissoorten betreft, citeert de vierde tussenkomende partij *in extenso* uit het project-MER.

De gehanteerde methode alsook de beoordeling van de impact op de fauna en flora en in het verlengde daarvan de enige verplicht gestelde milderende maatregel onder de vorm van een *hop-over* zijn vervolgens uitdrukkelijk gevalideerd in de goedkeuringsbeslissing van de dienst MER van 7 januari 2016.

Wat tot slot de kritiek met betrekking tot de impact op fauna en flora, en in het verlengde daarvan het vermeend opzettelijk verstoren van '*rode lijstsoorten*', betreft, citeert de vierde tussenkomende partij in eerste instantie uit het voor de aanvraag gunstige advies van ANB van 22 februari 2016. In dat advies wordt besloten dat er geen vermijdbare schade aan natuurwaarden zal worden veroorzaakt. Vervolgens haalt de vierde tussenkomende partij *in extenso* aan hoe de bestreden beslissing antwoordt op het bezwaar in dat licht van de verzoekende partij, zoals dit tot uiting kwam in het kader van het openbaar onderzoek. Dat antwoord is afdoende. Het komt de Raad niet toe om zich op dat punt in de plaats te stellen van de adviserende instanties, waaronder de dienst MER, of de verwerende partij. De Raad kan enkel sanctionerend optreden wanneer hun beoordeling kennelijk onzorgvuldig zou zijn, wat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt. Zo wordt op geen enkel punt aangetoond dat de milderende maatregelen onvoldoende zouden zijn om de effecten op de vleermuizen te milderen. Ook toont de verzoekende partij, naar het oordeel van de vierde tussenkomende partij, niet aan dat er ook effecten, laat staan significante effecten, te verwachten zijn op de door haar opgesomde soorten, aldus de vierde tussenkomende partij.

De vierde tussenkomende partij ziet zich naar aanleiding van de administratieve procedure in graad van beroep tegen de voor de gevangenis verleende milieuvergunning bijkomend gesterkt door de gunstige advisering in dat verband door diverse instanties. Zij citeert achtereenvolgens het advies van ANB van 15 december 2016, het advies van de dienst MER van 6 december 2016 en het advies van de Afdeling Milieuvergunningen van 23 december 2016 dat integraal hernomen werd in het voorwaardelijk gunstig advies van de GMVC van 10 januari 2017.

Voor het overige sluit de repliek van de vierde tussenkomende partij in essentie aan bij dat van de overige partijen.

6.

Wat de wettigheidskritiek van de verzoekende partij in het licht van haar tweede middel betreft, stelt de vijfde tussenkomende partij in eerste instantie dat het aan de MER-deskundigen toekomt om te bepalen welke gegevens noodzakelijk zijn om tot een relevante effectenbeoordeling te komen. De verzoekende partij toont niet aan hoe een uitbreiding van het onderzoek tot een ander soort conclusie had kunnen leiden. Het betoog van de vijfde tussenkomende partij is voor het overige eensluidend met het verweer van de verwerende partij.

*Beoordeling door de Raad*

## Vooraf

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij in bijkomende orde de onwettigheid van het PRUP aanvoert dat de rechtsgrond vormt voor de voorliggende vergunningsbeslissing. Tegen dit PRUP werd door de verzoekende partij met een verzoekschrift van 16 februari 2016 een vernietigingsberoep aanhangig gemaakt bij de Raad van State. Deze procedure is hangende. De Raad stelt vast dat, anders dan bij de vorige PRUP, de verzoekende partij voor de Raad van State thans niet de schorsing van het PRUP heeft gevorderd.

Het komt de verzoekende partij toe haar vordering op de meest adequate wijze in te stellen en om desgevallend, naast de vernietiging, ook de schorsing, als accessorium van de vernietigingsvordering tegen het door haar 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 stedenbouwkundige vergunningsbeslissing zouden kunnen verantwoorden. Dit oordeel blijft, gelet op de eigenheid van de schorsingsprocedure, beperkt tot een *prima facie* beoordeling.

Nu de verzoekende partij de schorsing van het PRUP voor de geëigende rechtsmacht, *in casu* de Raad van State, niet heeft gevorderd, maar wel de schorsing beoogt van de stedenbouwkundige vergunningsbeslissing waarvan het PRUP de onontbeerlijke rechtsgrond vormt, dient de Raad, die in het kader van de gevorderde schorsing enkel *prima facie* oordeelt, zich bij de beoordeling van het ernstig karakter van de aangevoerde middelen eerder terughoudend op te stellen 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 bevonden worden. 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 *prima facie* de vereiste juridische grondslag ontbeert. Deze voorafgaande bemerking geldt ook voor de beoordeling van de volgende middelen.

### 1.

De Raad merkt vooreerst op dat hij niet ingaat op het verzoek van de verwerende partij om zijn uitspraak op te schorten tot op het ogenblik waarop de Raad van State zich heeft uitgesproken over het verzoek tot vernietiging van het toepasselijke PRUP. Het voorliggend beroep valt binnen het bestek van de rechtsmacht van de Raad en, gelet op het gegeven dat in het voorliggend geval uitspraak wordt gedaan over een verzoek tot schorsing, doet de Raad enkel uitspraak op het eerste gezicht over de ernst en niet de gegrondheid van de middelen.

In zoverre de vierde tussenkomende partij de niet ontvankelijkheid van het beroep opwerpt, gelet op de afwezigheid van een voldoende en duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregels of rechtsbeginselen, treedt de Raad dit standpunt niet bij. Zoals uit de navolgende bespreking van het middel blijkt, kan de uiteenzetting van de verzoekende partij in die zin begrepen worden als het inroepen van de schending van de in haar tweede middel opgeworpen bepalingen en beginselen. Ten overvloede stelt de Raad ook vast dat de partijen omstandig repliceren op de door de verzoekende partij ontwikkelde wettigheidskritiek.

In de mate dat de schending van de Motiveringswet wordt ingeroepen, is het middel enkel niet ontvankelijk in zoverre het gericht is tegen het besluit van de provincieraad tot goedkeuring van het toepasselijke PRUP nu dit geen akte met een individuele strekking is.

In zoverre de verzoekende partij de schending van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn aanvoert, toont zij niet aan dat deze bepaling niet tijdig of niet correct werd omgezet in de interne rechtsorde. In die zin moet de Raad vaststellen dat zij zich niet nuttig op de bepalingen daaruit kan beroepen nu niet aangetoond wordt dat de bepalingen daaruit directe werking genieten. De uiteenzetting van de verzoekende partij, evenals deze van de overige partijen, moeten dan ook begrepen worden als verduidelijking van de door de verzoekende partij ingeroepen bepalingen van intern recht.

In zoverre de tussenkomenende 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 tweede middel slaat meer specifiek op de inventarisatie die specifiek plaatsgreep ter beoordeling van de impact van de beoogde gevangenis op de fauna. De verzoekende partij hekelt het gegeven dat het uitgestrekte projectgebied, naast een pleistergebied voor de in de inventaris opgenomen vogelsoorten, ook het broed- en leefgebied vormt van roofvogels, zangvogels, rietvogels, akkervogels en andere vogels, terwijl er daarover niets terug te vinden is in het plan- of project-MER.

De Raad stelt vast dat de genoemde vogelsoorten in het plan-MER, en dan meer bepaald 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 futen, rallen, eenden, ganzen en zwanen, haar goedkeuring te verlenen om de enkele reden dat niet alle aanwezige vogelsoorten werden vermeld in het plan-MER dat zelf, zoals gezegd, niet spreekt over een limitatieve inventarisatie.

Het project-MER luidt in dat licht uitdrukkelijk:

“  
...

*Daarnaast zijn er nog andere soorten die voorkomen in deze gebieden. Er wordt nog melding gemaakt van volgende soorten: ijsvogel, tjiftjaf, winterkoning, buizerd, goudhaan, vuurgoudhaan en matkop.*

”  
...

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 verstoringe geluidsbronnen zijn hier niet te verwachten.*

*De geplande (en reeds grotendeels aangelegde) ontsluitingsweg loopt langs 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 strooilight. Dit kan voornamelijk voor vleermuizen verstoring 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 beschermt waardoor het een goed jachtbiotoop vormt bij winderig 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 gevangenissite 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 gevangenissite 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 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.

In de mate dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat de in het plan-MER opgenomen maatregelen ten aanzien van de aanwezige fauna onvoldoende zouden zijn ten aanzien van de door haar opgesomde vogelsoorten, toont zij niet aan dat het plan-MER dermate onzorgvuldig is opgesteld om de loutere reden dat een aantal vogelsoorten bij de waargenomen vogels niet werden vermeld, en om die reden buiten toepassing zou moeten gelaten worden, temeer rekening houdend met de concrete doorvertaling in het project-MER van de mogelijke impact op projectniveau waar met de betreffende vogelsoorten wel wordt rekening gehouden.

Wat de populatie muurhagedissen betreft, stelt de Raad vast dat de verzoekende partij op geen enkele wijze aannemelijk maakt dat deze populatie in het plangebied werd waargenomen. Meer nog, de Raad stelt, in het licht van het inquisitoriaal karakter van de tot voor hem gevoerde procedure, vast dat op de door de verzoekende partij aangeleverde website (waarnemingen.be) onder het gebied “134493 Sint-Gillis-bij-Dendermonde - Oud Klooster” geen dergelijke waarneming terug te vinden is. De kritiek van de verzoekende partij ten aanzien van de eigen inventarisatie die zou zijn doorgevoerd luidens het project-MER kan de Raad op het eerste gezicht niet overtuigen.

Naar het einde van het project-MER toe leest de Raad onder ‘8 Leemten in de kennis en monitoring’:

“ ...

*Met betrekking tot de discipline Fauna en flora*

*De beoordeling van de ecologische waarde van de site is gebeurd op basis van een eigen inventarisatie en raadpleging van eerder gekende, vrij beschikbare informatie. Een uitvoerige detail-inventarisatie wordt niet noodzakelijk geacht voor een correcte inschatting van de mogelijke milieu-impact.*

...

De afleiding die de verzoekende partij maakt als zou de inventarisatie van de vogelsoorten louter teruggaan op een eigen inventarisatie kan op zich al niet overtuigen. Uit het project-MER, noch het daaraan voorafgaande plan-MER, blijkt dat in het kader van het MER-onderzoek een eigen inventarisatie van vogelsoorten werd doorgevoerd. Integendeel blijkt dat het project-MER wat de niet limitatieve waarnemingen van vogelsoorten betreft, teruggaat op het plan-MER dat op zijn beurt teruggaat op de databank waarnemingen.be. Op het eerste gezicht kan uit de bovenstaande weergave enkel afgeleid worden dat wat de vogelsoorten betreft, gebruik gemaakt werd van 'eerder gekende, vrij beschikbare informatie'. Enkel wat betreft de referentiesituatie werd gebruik gemaakt van de Biologische Waarderingskaart (hierna: BWK), geactualiseerd aan de hand van een eigen terreinbezoek. De bovenstaande weergave doelt wat het gebruik van een eigen inventarisatie betreft, op het eerste gezicht dan ook op het terreinbezoek dat plaatsgreep ter actualisatie van de BWK.

De Raad kan zich, 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 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 een project-MER, noch in welke zin een eigen inventarisatie, bovenop de data beschikbaar op de website waarnemingen.be, essentieel zou zijn ter beoordeling van de te verwachten effecten op de aanwezige fauna.

Verder oordeelt de Raad dat de verzoekende partij haar kritiek dat de stellingname dat 'een uitvoerige detail inventarisatie niet noodzakelijk wordt geacht voor een correcte inschatting van de mogelijke milieu-impact' enkel als 'gratuite' bestempelt maar daartegen geen verdere wettigheidskritiek ontwikkelt, onder meer in het licht van de goedkeuringsbeslissing van de dienst MER van 7 januari 2016.

3.

Het tweede onderdeel van het tweede middel slaat op diverse aspecten verbonden aan de effectbeoordeling.

In eerste instantie bekritiseert de verzoekende partij de inschatting van de impact op de vleermuizenpopulatie. Zij acht de stelling in het plan-MER en het project-MER dat die impact teruggebracht wordt door de voorziene milderende maatregelen gratis en minstens niet onderbouwd. Specifiek wat het project-MER betreft, stipt zij aan dat dit terugdringen op een factor -3 naar -1 slaat.

De Raad leest in dat licht in het bekritiseerde plan-MER onder meer wat volgt:

“ ...

#### 16.7.6 Verstoren van fauna door exploitatie

##### **Referentiesituatie: bestaande toestand en feitelijk juridische situatie**

...

- Zone voor lijninfrastructuur

Toename van verstoring door geluid, licht en versnippering van wegverkeer

Bij het alternatief met de noordelijke hoofdontsluiting zal het wegverkeer op deze weg een belangrijke geluidshinder veroorzaken voor de fauna in de strook met wilgenbos, struweel en ruigte langs de Nieuwe Dender (zie paragraaf 13.7.3). Bij het alternatief met oostelijke hoofdontsluiting is deze verstoring niet aanwezig.

Bij het alternatief met de noordelijke hoofdontsluiting zal deze weg verlicht worden gedurende de ganse nacht of minstens in de avond- en ochtenduren. Wegverlichting geeft aanleiding tot een belangrijke hoeveelheid strooilicht. Vooral de fauna in de strook met wilgenbos, struweel en ruigte langs de Nieuwe Dender zal hierdoor verstoord worden. Met name strooilicht op de brug over de Oude Dender heeft een zeer negatieve invloed op het jachtgebied van Watervleermuis en Meervleermuis. Bij het alternatief met oostelijke hoofdontsluiting is deze verstoring niet aanwezig.

Bij het inrichtingsalternatief met noordelijke ontsluiting zorgt de verstoring vanwege de nieuwe ontsluitingsweg voor een sterke bijkomende negatieve invloed op het valleigebied Nieuwe Dender aansluitend bij deze weg en voor een verstoring van het jachtgebied van Gewone dwergvleermuis en van Watervleermuis/Meervleermuis.

Het hoofdstructurend element op de dijk langs de Dender kan onderbroken worden of zodanig verlicht dat het niet meer bruikbaar is voor jagende dwergvleermuizen. In het gebied blijven andere hoofdstructurende elementen aanwezig, waardoor het effect (relevant) negatief (-2) is.

#### 16.7.7 Ver- en ontsnippering

##### **Referentiesituatie: bestaande toestand en feitelijk juridische situatie**

- Zone voor private tuinen en gemeenschapsvoorziening  
Er treden geen wijzigingen op van het plan.

- Zone voor randstedelijk groen

Het plan voorziet het wijzigen van bestemmingen woonuitbreidingsgebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied, naar zone voor randstedelijk groen. Dit verzekert in hogere mate het behoud en verdere ontwikkeling als open ruimteverbinding tussen de stadsomwalling en de dendervallei. Het plan werkt op dit vlak ontsnipperend door de versterking van het netwerk van KLE's, perceelsrandbegroeiingen zijn verbindingen voor bepaald fauna (+1).

- Zone voor gevangenis

Door de omringende beplanting en compensatie van het bosje elders in het plangebied is er geen versnipperend effect van de gevangenis. Het gebouw is groot, maar snijdt de kouter en de groenelementen langs de Oude Dender niet af van de vallei.

- Zone voor lijninfrastructuur

De noordelijke hoofdontsluiting werkt versnipperend in oost-west-richting. Hier wordt het (ten opzichte van de juridische situatie) moeilijker om de aansluiting tussen het netwerk van



*ruigtes, perceelsrandbegroeiingen en grachten/poelen in de zone voor randstedelijk groen goed te koppelen voor fauna aan de Dendervallei. Ook de verbinding tussen het gebied Oude Dender en het gebied Nieuwe Dender wordt bemoeilijkt door een hogere verkeersintensiteit op de straten Oud Klooster en Scoutteplein.*

*Ook in noord-zuid-richting werkt de noordelijke ontsluiting mogelijks versnipperend voor de verbinding tussen de valleien van de Boven-Dender en Boven-Schelde, zij het in mindere mate. In de referentiesituatie is hier immers ook reeds een jaagpad met verharding en vangrails aanwezig inclusief enig (fiets-)verkeer. In die zin is het aannemelijk dat vooral de Dender en haar oevers als corridor gebruikt worden en daar grijpt het plan niet op in. Het effect van het verwijderen van de oevervegetatie werd bovendien reeds beoordeeld in de effectgroep 'verwijderen vegetatie' en wordt hier niet opnieuw ingeschat. Het effect op vleermuizen wordt in onderstaande paragraaf besproken.*

*Voor Gewone dwergvleermuis zijn de Dender en Oude Dender een belangrijk structurerend element in het jachtgebied. Waar de randbegroeiing van de Oude Denderloop en de randbegroeiing langs de Nieuwe Dender aansluiten, kruist de noordelijke ontsluitingsweg doorheen het groenelement over een breedte van 10,5 m.*

*Deze onderbreking door de doorgang is overbrugbaar voor de Gewone dwergvleermuis en dat is de meest gevoelige soort hiervoor. Tijdens jachtpieken in de schemering om de kroost te voeden, is een onderbreking van 50 m van opgaande begroeiing een belangrijke barrière voor dwergvleermuizen. Dwergvleermuizen blijven in de schemering (periode met meeste insecten in de lucht) dicht bij begroeiing om predatoren in het open veld te ontwijken. Ze zijn van alle voorkomende vleermuizen in het gebied op dit vlak het meest gevoelig, met andere woorden andere vleermuizen die opgaande begroeiing volgen in de schemering zullen zelfs grotere onderbrekingen toch overbruggen. Alle voorkomende vleermuizen kunnen de onderbreking van het groenelement overbruggen (Schut et al. 2011)*

*Voor het inrichtingsalternatief met noordelijke ontsluiting heeft een negatieve invloed op de samenhang tussen stadsomwalling en vallei van de Dender in oost-west-richting ((relevant) negatief effect, -2). Ook in noord-zuid-richting werkt de noordelijke ontsluiting versnipperend voor de verbinding tussen de valleien van de Boven-Dender en Boven-Schelde, zij het in mindere mate (beperkt negatief effect, -1).*

*In het inrichtingsalternatief met oostelijke ontsluiting werkt enkel het gevangeniscomplex zelf versnipperend tussen Dendervallei en stadsomwalling.*

## **16.8 Samenvatting effectbeoordeling**

*De effectbeoordeling voor de discipline Fauna en flora is weergegeven in onderstaande tabel 16.4. De beoordeling is dezelfde ten opzichte van beide referentiesituaties.*

*Tabel 16.4: Beoordeling van de effecten van het plan voor de discipline Fauna en flora*

Effectgroep	Zone voor randstedelijk groen	Zone voor gevangenis			
		noordelijke ontsluiting	oostelijke ontsluiting	parking ten W	parking ten NO
Wijziging oppervlakte per waardeklasse BWK	0	0/-2*	0	-1	-1
Oppervlakte ontbossing	0	0	0	0	0
Wijziging van vegetatie door beheer	0	0	0	0	0
Wijziging van vegetatie door verdroging	0	0	0	0	0
Wijziging van vegetatie door vermestende depositie	0	0	0	0	0
Wijziging habitat voor fauna	0	-1	0	-1	0
Verstoring van fauna door exploitatie	0(-1)	-2	-1	-1	0
Ver- en ontsnippering	+1	-2	-1	-1	-1

-3: significant negatief effect; -2: (relevant) negatief effect; -1: beperkt negatief effect; 0: neutraal of verwaarloosbaar effect; +1: beperkt positief effect; +2: (relevant) positief effect; +3: significant positief effect

\* bestaande situatie/feitelijk juridische situatie

Uit de samenvattende beoordeling blijkt vooral het alternatief met noordelijke ontsluitingsweg (relevant) negatieve effecten op te leveren voor de discipline Fauna en flora. Dat komt ten eerste door de inname van waardevolle ecotopen (BWK) door het wegtracé (deels aanleg van een nieuwe weg, deels verbreding van een bestaande weg), waarvan bovendien een deel ook een geleidend element is in het leefgebied van vleermuizen. Ten tweede zal de ontsluitingsweg samenhangende open ruimte versnipperen voor fauna. Anderzijds zal het verkeer op de weg en ook de wegverlichting erboven een belangrijke verstoring van de fauna opleveren, meer specifiek van vleermuizen. Milderende maatregelen zijn mogelijk, waaronder bijplanten van lineaire opgaande elementen en aangepaste verlichting.

Door de vernietiging van een bosje en bijkomende lichthinder in de vallei, is het alternatief met de parking ten westen van de gevangenis voor de discipline Fauna en flora minder aangewezen.

## 16.9 Milderende maatregelen

### 16.9.1 Lichtverstrooiing

De lichtverstrooiing van de lampen die de gevangensmuur en de neutrale zone beschijnen, de lampen boven de parking en de straatverlichting langs de noordelijke ontsluiting kan beperkt worden door:

- De verlichtingsbronnen zo laag mogelijk te plaatsen
- De lichtstraal zo gericht mogelijk op de bewuste zone te richten
- De lampen van reflecterende schermkappen te voorzien om lichtverstrooiing rondom de lamp te vermijden.

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.

### 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.*

...

### **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. 171- 177]

...

In het bekritiseerde project-MER leest de Raad in dat licht onder meer wat volgt:

“ ...

### **5.8.5 Geplande toestand en effecten**

#### **5.8.5.1 Biotoopwinst/verlies**

*De geplande gevangenis zal een impact hebben op het volledige terrein binnen de grenzen van het projectgebied. Dit betekent dat zo goed als alle bestaande biologische waarden; voor zover deze aanwezig zijn; binnen de projectzone zullen verdwijnen tijdens de werffase. Alle werkzaamheden tijdens de werffase kunnen plaatsvinden binnen de contouren van het projectgebied.*

*Gezien het gebied actueel volledig landbouwgebied is, zijn de biologische waarden er; zoals er bij de beschrijving van de bestaande situatie aangegeven, zeer beperkt.*

*De ontsluitingsweg vormt hier een uitzondering op, gezien deze reeds grotendeels aangelegd is. Niettemin is het noodzakelijk om ook het biotoopverlies hier te bespreken. Dit gebeurt telkens in een apart punt, los van de gevangenis zelf, gezien de huidige feitelijke situatie op het terrein duidelijk anders is dan de huidige juridische situatie.*

### **Biotoopinname/creatie**

#### **Gevangenissite**

*Binnen het projectgebied zijn er geen zeer waardevolle biotopen of zeldzame vegetaties aanwezig. Er is een stukje populierenbos dat zal moeten verdwijnen (zie onder:*

ontbossing). Verder ligt er een kleine oude boomgaard met wat gemengde loofhoutopslag en verruigd grasland hier nabij.

Het grootste deel van het gebied betreft akkerland, zonder enige biologische waarde. Verder zijn er enkele graslanden aanwezig, veelal met een niet-permanent karakter. Een aantal van de bestaande graslanden zijn wat aan het verruigen en in de loop der jaren soortenrijker geworden, gezien de landbouwintensiteit wellicht wat gedaald is in bepaalde zones van het projectgebied. Via kolonisatie vanuit het aanliggend natuurontwikkelingsgebied zijn er verschillende inheemse kruiden/bloemen in de graslanden opgedoken. Een aantal ruigtes en randzones van deze graslanden zijn hierdoor ook soortenrijker geworden. De waarde van deze zones is evenwel nog vrij beperkt in vergelijking met de soortenrijke bermen en overgangszones ten westen van het projectgebied. Deze graslanden zullen bij ontwikkeling van de gevangenis site volledig ingenomen worden. Het betreft evenwel geen unieke of zeldzame vegetaties. Het effect van de biotooppinname zal dan ook zeer beperkt zijn op vlak van vegetatie.

Het project voorziet zelf een belangrijke groenoppervlakte, waarbinnen het grootste deel als permanente graslanden (bloemrijke hooilanden als doeltype) voorzien wordt.

Ter hoogte van de noordwestelijke hoek van de site wordt een opstelplaats voor de brandweer voorzien. De brandweer vraagt hiervoor een doorsteek richting de voormalige zandwinningspunt om bij brand bluswater te kunnen oppompen. Hierdoor zal een smalle strook van de groenzone opgekappt moeten worden en opgehouden worden zodat eenvoudige toegang mogelijk is. Er worden geen bijkomende constructies voorzien binnen het biologische waardevol/zeer waardevol gebied.

Het effect van de biotooppinname van het project wordt voor wat betreft de gevangenis site zelf als niet significant (0) tot licht positief (+1) beoordeeld, enerzijds door de beperkte waarde van de bestaande elementen en anderzijds gezien er binnen het project voorzien wordt in compensatie van de verloren gegane waarden. Er zal tijdens de werffase en eerste jaren van de exploitatie van het project wel een beperkt netto verlies zijn aan ecologische structuren, maar dit wordt duidelijk gecompenseerd indien de doeltypes gerealiseerd worden zoals voorzien in het actueel landschapsonwerpplan.

De oppervlakte bloemrijk grasland, houtkanten met inheemse soortensamenstelling en een bosje met gevarieerde, inheemse soorten is er na realisatie hoger dan in de huidige situatie. Binnen de projectzone is er ruimte voorzien voor ontwikkeling van nieuwe bloemrijke graslanden. Deze bloemrijke graslanden kunnen de functie van de huidige graslanden overnemen en mits gericht beheer kan dit ook een meerwaarde betekenen.

De groenaanleg voorziet een oppervlakte van 47.304 m<sup>2</sup>. Het grootste gedeelte en tevens gedeelte met de meeste potenties naar fauna en flora toe komt buiten de gevangenis muren te liggen. Het gaat om 36.981 m<sup>2</sup>. Hierbij komt nog de water(buffer)gracht met een oppervlakte van 4.216 m<sup>2</sup>. Ook binnen deze zone zal er vegetatie tot ontwikkeling kunnen komen. Deze gracht werd primair ontworpen als buffer- en infiltratiegracht. De gracht zal dus niet permanent waterhoudend zijn en wellicht slechts beperkte potenties bieden voor echte oevervegetatie; wel voor vegetaties van een dynamisch milieu. De gracht wordt ingezaaid om erosie te voorkomen, spontane evolutie blijft wel mogelijk.

De zones binnen de ommuring worden voornamelijk ingericht vanuit het oogpunt van functioneel groen en zullen dan ook minder ecologische waarde hebben. Buiten de ommuring is een ruime oppervlakte groen aanwezig, waarvan het grootste deel extensief

*beheerd zal worden i.f.v. bloemrijk hooiland (2 maaibeurten / jaar met afvoer). Dit dient er met omliggende hagen/houtkanten en verschillende losse (knot)wilgen voor te zorgen dat op een gedeelte van de site zich een zone met bepaalde natuurwaarden kan herontwikkelen. De potenties tot het creëren van meerwaarde t.o.v. de agrarische activiteit zijn er bijgevolg aanwezig, de uiteindelijke inrichting en het beheer ervan zijn cruciaal om die meerwaarde effectief te ontwikkelen.*

*Het effect op vlak van biotooppinname van de gevangenissite zelf wordt bijgevolg als niet significant tot beperkt positief beoordeeld (0/+1).*

#### **Ontsluitingsweg**

*De ontsluitingsweg is actueel niet vergund. De biotooppinname is hier belangrijker dan ter hoogte van de geplande gevangenissite, gezien er zowel bos/bomenrijen/struikgewas verdwenen zijn als er inname is van oeverzone van de Oude Dender langs weerszijden van de geplande brug. De zone die ingenomen is en waar vegetatie inname opgetreden is, is hier ruim breder dan de eigenlijke wegbreedte (zone van ca 30 m breed en 100 m lang, langs weerszijden van de Oude Dender). Daarnaast is er aantasting van biologisch zeer waardevolle zone, met name de Oude Dender zelf. Het landhoofd van de brug zorgt ervoor dat de oeverzone van de Oude Dender onderbroken wordt en een gedeelte verdwenen is.*

*Het effect van de biotooppinname wordt als sterk negatief beoordeeld (-3) ten opzichte van de huidige juridische situatie. Ten opzichte van de huidige feitelijke situatie, is er geen extra biotooppinname meer. Naast de voorziene boscompensatie en de heraanplant van kleine landschapselementen is het nemen van milderende maatregelen noodzakelijk.*

*(zie milderende maatregelen en aanbevelingen).*

### **Ontbossing**

#### **Gevangenissite**

*Zoals aangegeven wordt een perceel van ca 1.800m<sup>2</sup> ontbost. Dit is het enige bosje dat binnen het projectgebied gelegen is. Er wordt binnen het projectgebied voorzien in de nodige boscompensatie. Door het voorzien van een bosje met eenzelfde oppervlakte binnen het projectgebied (langs de oostelijke zijde) wordt dit verlies gecompenseerd en wordt voldaan aan de bepalingen van het bosdecreet. De heraanplant zal gebeuren met een mix van inheemse soorten, wat gezien de huidige eenvormige populierenaanplant, een meerwaarde betekent. Er wordt gekozen voor zomereik (*quercus robur*) , zomerlinde (*tilia platyphyllos*) en iep (*ulmus 'dodoens'*) waardoor de ecologische meerwaarde op termijn duidelijk is t.o.v. het bestaande populierenbosje.*

#### **Ontsluitingsweg**

*Door de ontsluitingsweg is er bos/struweelinname geweest ter hoogte van de Oude Dender (vnl. ten zuiden). Het gaat om een oppervlakte van ca 6800 m<sup>2</sup> grotendeels inheems loofhout, deels ten noorden en deels ten zuiden van de Oude Dender. Deze inname wordt gecompenseerd door spontane verjonging / spontane verbossing op percelen die gelegen zijn ten westen van het projectgebied, tussen de Dender en de uitgegraven zandwinningsput. Hier is een oppervlakte van ca 13.600 m<sup>2</sup> voorzien, wat volstaat om geheel te voldoen aan de geldende boscompensatieregelgeving (compensatiefactor 2x). Deze zones zijn actueel verruigd grasland met her en der struweelopslag. Ten zuiden*

hiervan is reeds een bebost gedeelte aanwezig. De bebossing zal nu uitgebreid worden in deze zone.

Naast de inname van bosoppervlakte zijn er door de ontsluitingsweg een aantal hagen/houtkanten (kleine landschapselementen) verdwenen. Om dit te compenseren wordt in de zone aan de westzijde van de weg, tussen de Oude Dender en de gevangenis voorzien in een haag met inheemse soorten (veldesdoorn, beuk, kamperfolie,...).

#### **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 langs het waardevol gebied dat tussen het projectgebied en de Dender gelegen is. Voor zangvogels van het gebied betekent dit dan ook een nieuwe verstoringsbron. 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 versturend 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 nachtvliners, hier in grotere aantallen zullen voorkomen. De vijver ligt ook beschut waardoor het een goed jachtbiotoop vormt bij winderig 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 verstorend werken.*

*De gevangenissite zelf zal hier minder verstorend 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 gevangenissite 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.*

### **5.8.5.3 Barrière / versnippering**

*De nieuwe gevangenis en de hieraan gebonden infrastructuur kunnen zorgen voor nieuwe knelpunten op vlak van migratie van fauna en hierdoor een zekere mate van versnippering in de hand werken.*

*Het is duidelijk dat de gevangenis een ondoordringbaar en onpasseerbaar object wordt in de omgeving. Voornamelijk voor minder mobiele- grondgebonden — fauna is dit dan ook moeilijk tot niet passeerbaar. Waar migratie doorheen het landbouwgebied actueel niet zo problematisch kan/mag zijn, zal dit wel het geval worden door de volledige afscherming van de gevangenis. De projectzone vormt actueel evenwel geen verbingsgebied tussen verschillende natuurgebieden, gezien er langs de oostelijke zijde woongebied aanwezig is. De voornaamste verbinding tussen verschillende groenzones wordt gevormd door de Oude Dender en zijn oeverzones. Het barrière effect t.g.v. de afgeschermd structuur zal dan ook vrij beperkt zijn. Tevens wordt er rondom de gevangenis voorzien in brede houtkanten en zijn er zowel ten noorden (landbouw) als ten zuiden (talud spoorweg/onverharde wandelweg) nog migratiemogelijkheden aanwezig voor de minder mobiele fauna. Daarnaast kunnen de diverse ruigere zones/ bloemrijk grasland en houtkanten zelf + het nieuwe bosje fungeren als stapstenen en migratie mogelijk maken.*

*De ontsluitingsweg veroorzaakt eveneens een nieuwe barrière in het landschap, doordat dieren die voorkomen langs de rand van het westelijke groengebied of die oost-west migreren nu enerzijds een harde barrière tegenkomen en anderzijds het risico lopen om aangereden te worden. Ondanks een laag snelheidsregime dat voorzien wordt, blijken bvb. amfibieën in dergelijke situatie toch potentieel nog hoge slachtofferaantallen kennen. Ook voor vleermuizen is dit een potentiële barrière als deze omgeving verlicht wordt. Het grootste potentiële knelpunt ligt hier dus in het doorsnijden van de verbinding tussen de zuidelijke oever van de oude Dender en de zone ter hoogte van de zandwinningsput. Ook de verdere verbinding naar het oosten toe (richting Oude vestinggrachten van Dendermonde) wordt zo doorsneden. Dit enerzijds door de weg zelf (wat door de werkzaamheden voor de weg actueel reeds het geval is), en anderzijds door de geplande verlichting langs de weg.*

*Voor vleermuizen hangt het aspect barrièrewerking/versnippering samen met het verstoringaspect dat reeds in voorgaande paragraaf behandeld werd. Verstoring van vleermuizen door nieuwe verlichtingsbronnen kan ervoor zorgen dat er een barrière ontstaat en bepaalde vliegroutes onderbroken worden of geschikt foerageerhabitat versnipperd wordt.*

*Ook hier is de zone net ten zuiden van de Oude Dender belangrijk. Langs de zuidelijke zijde van de Dender wordt de connectie onderbroken tussen enerzijds oude Dender-oever / Oude vestinggrachten van Dendermonde verder naar het oosten en anderzijds de oever van de Dender/zandwinningsput ten westen van de geplande gevangenis. Langs de Noordzijde wordt foerageergebied ingenomen door het verwijderen van het boshabitat, doch wordt geen verbingszone doorbroken.*

*[...]*

### **Figuur 5-59: Belangrijke verbingszone — ecologische relatie**

*De ontsluitingsweg is reeds voor een groot deel aangelegd, doch niet ter hoogte van de geplande brug en de aanloophellingen naar de brug. De aanlegwerkzaamheden voor de*



*ontsluitingsweg hebben hier reeds een impact gehad en doorsnijden biotoop voor verschillende soorten. Dit veroorzaakt actueel reeds een migratieknelpunt, gezien de werkzaamheden reeds plaats gehad hebben. Het project voorziet reeds een ecotunnel t.h.v. de toegang tot de gevangenis.*

*Om een migratieknelpunt tijdens verdere aanleg en exploitatie te vermijden is het noodzakelijk om hier een bijkomende milderende maatregel te nemen, met name te voorzien in passage mogelijkheden voor kleine fauna ter hoogte van de Oude Dender. Dit kan door de oeverzone langs de Oude Dender te laten doorlopen (maar actueel wellicht moeilijk gezien hier damplanken voorzien zijn i.f.v. brughoofd. Het voorzien van een bijkomende faunatunnel in de aanloopstrook naar de Oude Dender (incl. geleiding cfr. goede praktijk voor faunatunnel) is hiervoor een alternatief en kan ervoor zorgen dat amfibieën, bodeminsecten en kleine zoogdieren een veilige verbinding hebben en het versnipperende effect voor deze soortengroepen opgegeven wordt.*

*De onderbreking in groeninfrastructuur t.h.v. Oude Dender is te overbruggen door de aanwezige vleermuizensoorten, doch op voorwaarde dat de verlichting geen bijkomende hinder veroorzaakt. Maximale kroonsluiting (hop-over voor vleermuizen) dient nagestreefd te worden. De aanleg van een hop-over dient kwalitatieve wijze gerealiseerd te worden (zie milderende maatregelen).*

#### **5.8.5.4 Indirecte effecten**

##### **Verdroging/vernatting**

*Een groot deel van het projectgebied van de gevangenis zal verhard worden. Regenwater dat neerkomt op verharde dak- en bodemoppervlakte zal via buffering en afvoer naar infiltratiegracht/wadi elders kunnen infiltreren. Enkel het opgevangen regenwater dat hergebruikt wordt zal natuurlijk niet afwateren richting de infiltratievoorzieningen/ringgracht. Een groot deel van het regenwater zal zo kunnen herinfiltreren, waardoor verdrogende effecten zeer beperkt zullen zijn. Naar vegetatie toe worden geen significante effecten (0) verwacht t.g.v. de wijzigende infiltratiesituatie.*

##### **Structuurverstoring**

*De oeverstructuur van de Oude Dender is verstoord door de aanleg van de ontsluitingsweg. Een deel van de oever is ingenomen door het landhoofd van de geplande brug, langs weerszijden van de waterloop. Dit landhoofd neemt tevens een deel van de waterloop in en beperkt deze tot minder dan de helft van de oorspronkelijke breedte. Dit aspect hangt samen met biotoopinname. Gezien de beperkte afstand wordt het effect als beperkt negatief beoordeeld (-1). Het verder milderen van het effect van de inname van de oeverzone is actueel niet meer mogelijk gezien dit reeds uitgevoerd is.*

##### **Bodemverstoring**

*Tijdens de werkzaamheden zal er een beperkte bodemverstoring optreden. De bodems zijn licht tot matig gevoelig voor profielverstoring. Het effect wordt vanuit de discipline bodem als beperkt negatief beoordeeld. Er wordt geen significant effect (0) verwacht ten aanzien van de ontwikkeling van vegetatie na beëindiging van de werkzaamheden. Indien de bodem hersteld en oppervlakkig losgewerkt wordt voor heraanplant of inzaaiwerkzaamheden, zal dit de ontwikkeling van deze vegetatie niet gehypothekeerd worden door de werkzaamheden.*

### 5.8.6 Milderende maatregelen en conclusies

#### Milderende maatregelen

- 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. Dit is niet uitsluitend het aanplanten van enkele hoogstammige bomen, maar dient ervoor te zorgen dat er tot tegen de rand van de wegenis een aansluiting van de vegetatie gebeurt. De zones langs weerszijden van de weg dienen ter hoogte van deze zone volledig dicht geplant te worden en moeten hoog kunnen uitgroeien. Zo kan er opnieuw kroonsluiting gerealiseerd worden en is er voor vleermuizen een gesloten verbinding aanwezig (hop-over). Belangrijk hierbij is onmiddellijk voldoende en zeer groot plantgoed aan te planten om dit te versnellen, gezien het verschillende jaren kan duren tegen dat dit dicht gegroeid kan zijn. De verlichting dient in deze zone ook hierop aangepast zijn. Onderstaande figuur geeft een voorbeeld van het principe en uitzicht van een dergelijke hop-over

[...]

#### **Figuur 5-60: Principeschets hop-over vleermuizen (bron: zoogdiervereniging nl-**

- Gelet op de potentiële verstoring van de aanwezige vleermuizen rondom het projectgebied is dit een extra aandachtspunt. Watervleermuizen zijn zeer lichtschuw, waardoor verlichting hier kan resulteren in het verlaten van vliegroutes of het verstoren van foerageergebied. Ter hoogte van de brug wordt enkel voorzien in led-verlichting die geïntegreerd wordt in de brug zelf, wat positief is om verstoring te beperken. Voornamelijk in de aanloopstrook naar de brug over de Oude Dender (zowel ten noorden als ten zuiden) is het noodzakelijk om de verlichting verder te beperken zodat lichtverstoring vermeden kan worden. Dit kan door laag gepositioneerde (led-)armaturen met lage lichtintensiteit in de zones van 50 m t.o.v. de Oude Dender. Als alternatief kan voor amberkleurig licht gekozen worden in de klassiek voorziene armaturen, dewelke voor vleermuizen het minst versturend werkt.
- Om een migratieknelpunt tijdens verdere aanleg en exploitatie te vermijden is het noodzakelijk om te voorzien in bijkomende passage mogelijkheden voor kleine fauna ter hoogte van de Oude Dender (zuidzijde). Dit kan door de oeverzone langs de Oude Dender te laten doorlopen (maar actueel wellicht moeilijk gezien hier damplanken voorzien zijn i.f.v. brughoofd). Het voorzien van een bijkomende faunatunnel in de aanloopstrook naar de Oude Dender (incl. geleiding cfr. goede praktijk voor faunatunnel) is hiervoor een alternatief en kan ervoor zorgen dat amfibieën, bodeminsecten en kleine zoogdieren een veilige verbinding hebben en het versnipperende effect voor deze soortengroepen opgegeven wordt. Dit dient volgens de code van goede praktijk aangelegd te worden.

Het is van zeer groot belang dat deze maatregelen kwalitatief en deskundig uitgewerkt worden. Slecht aangelegde faunapassages zonder goede geleiding of door onvoldoende aandacht aan de nodige ecologische randvoorwaarden kunnen contraproductief zijn.

#### Aanbevelingen

*Gezien het project en vnl. de ontsluitingsweg een aantal ecologische effecten met zich meebrengt worden een aantal aanvullende aanbevelingen geformuleerd, die niet strikt noodzakelijk zijn naar effectbeoordeling toe maar wel een ecologische meerwaarde kunnen hebben en zo de effecten maximaal milderen.*

- Langs de toegangsweg kan bijkomende aanplant voorzien worden tot tegen de bestaande struikgordel/boomopslag langs de ontginningsplas. Actueel zijn er nog restzones aanwezig die aangeplant kunnen worden met een struikgordel om zo de verbindingszones te versterken. Zo kan deze zone tot tegen de weg volledig dichtgroeien.*
- Het is aangewezen om bij de aanplant langs de toegangsweg (bomenrijen) meteen te kiezen voor grote plantmaten en die aanplant zo snel mogelijk te realiseren zodat de ontwikkeling snel kan verlopen en de effecten op kortere termijn gemilderd worden.*
- Het is aangewezen om de doorsteek voor de brandweer richting zandwinningsput, voor noodgevallen, zo beperkt mogelijk te houden in breedte (<3 m). Dit om deze bufferzone, die o.a. verlichting vanaf de gevangenissite dient af te schermen, niet verder te doorsteken. Er wordt enkel een opstelplaats voorzien nabij de toegang tot de gevangenissite. Bijkomende infrastructuur is niet voorzien en tevens ook niet aangewezen.*
- Het verextensiveren van het beheer waar mogelijk, is een aandachtspunt. Ruigtezones of houtkanten die wat breder kunnen uitgroeien zijn een belangrijk onderdeel van de potentiële meerwaarde die de groenzones kunnen betekenen. Voornamelijk in het zuidwestelijke gedeelte van het projectgebied rondom en ten zuiden van de personeelsparking is dit het geval. Ook de oostelijke bufferzone met wandelpad leent zich goed voor een dergelijk beheer. De graslanden worden wel beter grotendeels volgens een dubbel maaibeurt met afvoer beheerd. Deze aspecten dienen verder uitgewerkt worden in een beheerplan voor de site.*
- Voornamelijk bij het inzaaien van de grasmengsels is het belangrijk om erop toe te zien dat uitsluitend aan het bodemtype aangepaste, inheemse soortenmengsels ingezaaid worden. Tevens is een vrij dunne inzaaiing aangewezen om spontane kieming en kolonisatie van lokaal aanwezige soorten te stimuleren. Het is mogelijk om bij de graslandmengsels een gedeelte akkerbloemen in te zaaien, die tijdens het eerste jaar voor een sneller broeiaspect kunnen zorgen.*
- Het is aangewezen om het dicht / hydraulisch inzaaien enkel te hanteren voor de bermen en taluds rechtstreeks rondom de gevangenis en omliggende gracht. De overige graslanden worden best volgens klassieke techniek en rekening houdende met bovenstaande opmerking ingezaaid.*
- Een volledige en continue nachtelijke verlichting van deze toegangsweg en de parkings is niet aangewezen, temeer daar deze weg in principe 's nachts niet gebruikt wordt. Het afstemmen van de verlichting op ploegwissels of avondlijke bezoeken is daarom aangewezen. Deze exploitatiemaatregel wordt evenwel niet als dwingend gezien, doch zeer aangewezen gezien dit ook voor andere aspecten voordelig is (bv. energieverbruik / lichtuitstraling voor omwonenden).*

## **Conclusies**

*De biotooppinname ten gevolge van de inplanting van de gevangenis zelf is vrij beperkt. Er zijn geen zeldzame vegetaties noch zeer waardevolle zones aanwezig binnen de contouren van de geplande gevangenis. Rondom de site wordt voorzien in de aanplant van groenstructuren die de effecten van de biotooppinname milderden. Ook het stukje bos dat verdwijnt, zal heraangeplant worden binnen de contouren van de site. In het gevangenisontwerp en vooral de omgevingsaanleg wordt in vrij belangrijke mate rekening gehouden met de integratie in de omgeving. De soortenkeuze is gebaseerd op inheemse soorten en voorziet een gevarieerde samenstelling van de diverse groenbuffers. De soortenkeuze voorziet in de aanplant van inheemse soorten met een ecologische meerwaarde. Bvb. de lindes langs de toegangsweg, deze hebben een belangrijke ecologische meerwaarde, gezien ze bijen en hommels van nectar voorzien.*

*De ontsluitingsweg veroorzaakt op vlak van biotooppinname en versnippering/verstoring de belangrijkste effecten. Deze weg is reeds ten dele aangelegd en de effecten hiervan zijn belangrijk. De biotooppinname is voldoende gemilderd door de voorziene boscompensatie (spontane verbossing). Er worden wel een aantal milderende maatregelen geformuleerd die het effect van de verstoring en versnippering dienen te milderden. Tevens worden enkele bijkomende aanbevelingen opgenomen die niet strikt noodzakelijk zijn, maar wel de ecologische meerwaarde kunnen verhogen.*

*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. Zo wordt verstoring voor gevoelige vleermuizen beperkt waardoor de weg de relatie tussen Oude Dender en waterwinningspunt/ Denderoevers niet volledig doorbreekt. Langs de de toegangsweg is het noodzakelijk om maximaal heraangeplant te realiseren en dit verder met struiken dicht te planten. Voornamelijk ter hoogte van de Oude Dender dient er verdere aanplant gerealiseerd te worden (hop-over).*

*Er worden geen cumulatieve effecten verwacht voor de discipline fauna en flora.*

...

Aspect	Effecten	Beoordeling	Maatregelen en aanbevelingen	Beoordeling resterend effect
	<p>mogelijk zou geweest zijn.</p> <p>De aanwezige biologische waarden worden gecompenseerd binnen het projectgebied.</p> <p><i>Ontsluitingsweg</i></p> <p>Er is een inname van biologisch waardevol/zeer waardevol gebied opgetreden tijdens de aanleg van de ontsluitingsweg tot op heden. De effecten worden gemilderd door de voorziene boscompensatie en heraangeplant van kleine landschapselementen</p>	-2		
(Licht)verstoring	<p>De gevangenis site veroorzaakte een nieuwe verstoring, bijvoorbeeld op vlak van lichtemissie. Het effect wordt al beperkt tot matig negatief beoordeeld.</p> <p>Ter hoogte van de ontsluitingsweg kan de bijkomende verlichting een belangrijk verstoring effect hebben..</p>	-1 /-2  -3	<p>Maatregel</p> <p>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). De verlichting dient in deze zone ook hierop aangepast zijn. Ter hoogte van de brug wordt enkel voorzien in led-verlichting die geïntegreerd wordt in de brug zelf, wat positief is om verstoring te beperken. Voornamelijk in de aanloopstrook naar de brug over de Oude Dender (zowel ten noorden als ten zuiden) is het noodzakelijk om de verlichting verder te beperken zodat lichtverstoring vermeden kan worden. Dit kan door laag gepositioneerde (led-)armaturen met lage lichtintensiteit in de zones van 50 m t.o.v. de Oude Dender. Als alternatief kan voor amberkleurig licht</p>	-1

Aspect	Effecten	Beoordeling	Maatregelen en aanbevelingen	Beoordeling resterend effect
			gekozen worden in de klassiek voorziene armaturen, dewelke voor vleermuizen het minst verstoring werkt.	
Versnippering en barrière-effecten	<p>Samenhangend met (licht)verstoring zal er een versnipperend/barrière-effect optreden ter hoogte van de Oude Dender. Het barrière-effect van de gevangenis zelf is zeer beperkt, gezien de site niet ter hoogte van verbindingzones gelegen is.</p> <p>De ontsluitingsweg doorsnijdt wel een ecologische link langs de Oude Dender, waardoor het effect hier wel sterk negatief kan zijn. Dit aspect hangt samen met voorgaande effectengroep 'verstoring'.</p>	-1/-2  -3	<p>Maatregelen</p> <p>De verlichting ter hoogte van de aanloop naar Oude Dender dient aangepast te worden en er dient maximale kroonsluiting van de passage ten zuiden van de Oude Dender nagestreefd te worden (hop-over voor vleermuizen).</p> <p>Tevens is een faunatunnel voor kleine fauna aanbevolen in de aanlooptalud naar de brug over de Oude Dender (ten zuiden). Deze dient volgens de codes van goede praktijk uitgevoerd te worden.</p>	-1
Verdroging vernatting	/ Slechts een beperkt gedeelte van het regenwater dat op de site terecht komt zal niet meer kunnen infiltreren. Het grootste gedeelte wordt afgevoerd, gebufferd en kan via een infiltratiegracht/ringgracht terug infiltreren.	0		
Structuurverstoring	De oeverstructuur wordt door de aanleg van de brug over de Oude Dender verstoord. Dit aspect hangt samen met biotooppinname. Het verder milderen van het effect van de inname van de oeverzone is actueel niet meer mogelijk gezien dit reeds uitgevoerd is.	-1		

## 7.2 Eindsynthese

*Poort van Dendermonde NV en Regie der Gebouwen wensen de bouw van een nieuw gevangeniscomplex op een stuk open ruimte te Dendermonde. Het project omvat de bouw en exploitatie van de gevangenis zelf, met een afmeting van 300 op 310 m. De gevangenis zal omringd worden met een muur, een ringgracht en een hek. Ten westen van het gevangeniscomplex wordt parking voor bezoekers en personeel voorzien. De onbebouwde delen van het terrein zullen een natuurlijke invulling krijgen. Ten slotte wordt in kader van dit project ook de aanleg en exploitatie gerealiseerd van een (noordelijke) ontsluitingsweg die de gevangenis verbindt met de Gentsesteenweg (N406).*

*De zone voor het gevangeniscomplex en de bijhorende parkings is grofweg begrensd door de Boonwijk in het oosten, de Dender in het westen, de spoorlijn Dendermonde — Gent in het zuiden en Oud Klooster in het noorden. De site heeft een oppervlakte van 11 ha.*

*De noordelijke ontsluitingsweg verbindt de gevangenis met de N416 in het noorden en heeft een lengte van ca. 1,2 km. De weg start aan de gevangenis, ten oosten van de ontginningsvijvers, kruist vervolgens de Oude Dender via een brug en loopt vervolgens parallel met de Dender (ten oosten van de Dender) tot de aansluiting met de N406.*

*De te verwachten effecten per discipline zijn de volgende:*

...

### **Fauna en flora :**

*De biotooppinname 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 biotooppinname 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.*

#### **Eindconclusie gevangeniszone :**

*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 terzake (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,, ...) beperkt kunnen blijven. Het project zal desalniettemin een significante impact hebben op het landschap en visuele beleving, al worden deze effecten in de mate van het mogelijke beperkt door groenvoorzieningen en de architecturale uitwerking van het gebouw.*

#### **Eindconclusie noordelijke ontsluitingsweg :**

*De milieueffecten ten gevolge van de aanleg en exploitatie van de noordelijke ontsluitingsweg blijven zeer beperkt voor alle disciplines, met uitzondering van de discipline fauna en flora. Er werden maatregelen en aanbevelingen geformuleerd teneinde de impact van de ontsluitingsweg maximaal te beperken.*  
..."

Bij gebrek aan enige concrete duiding in tegengestelde zin en op grond van een eigen lezing op het eerste gezicht komt de Raad tot het besluit dat de conclusies in het plan-MER en het project-MER, los van de verschillende beoordelingsmatrix, met betrekking tot het milderen van het negatieve effect ten aanzien van de vleermuispopulaties niet kennelijk onredelijk of foutief voorkomen. De conclusie die de verzoekende partij aan de impact ten aanzien van de vleermuispopulaties verbindt, als zou er sprake zijn van een opzettelijk verstoren van een beschermde diersoort in strijd met artikel 12 Habitatrichtlijn, zoals omgezet in artikel 10 van het Soortenbesluit, kan bij gebrek aan een nadere uiteenzetting daarvan en gelet op een eigen lezing op het eerste gezicht van de opgemaakte milieueffectenrapporten niet overtuigen. Het aangehaalde advies van de PROCORO van 8 september 2015 erkent de schending van die bepalingen niet maar geeft enkel aan dat de PROCORO de invulling die de verzoekende partij daaraan geeft naar haar oordeel te ruim is.

In weerwil van wat de verzoekende partij voorhoudt, wordt haar kritiek in dat licht, zoals tot uiting gebracht in haar bezwaarschrift ingediend tijdens het openbaar onderzoek in de aanloop naar de bestreden beslissing, wel degelijk in rekening gebracht in de bestreden beslissing zelf. Zoals opgenomen in de weergave van die beslissing in dit arrest, bespreekt de verwerende partij die kritiek uitgebreid onder de beoordeling van "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."

De kritiek van de verzoekende partij als zou het project-MER en zeker het plan-MER als referentietoestand, ter beoordeling van de diverse milieueffecten, vertrekken van de hypothetische ontwikkeling van het gebied als woonuitbreidingsgebied en niet de bestaande toestand kan niet overtuigen. De verzoekende partij brengt enerzijds geen concrete gegevens aan waarmee zij die

kritiek staft en anderzijds oordeelt de Raad op basis van een lezing op het eerste gezicht van het plan-MER en het project-MER, waaronder de hierboven aangehaalde passages, dat de referentietoestand op het eerste gezicht niet op die incorrecte wijze werd ingeschat. Zo lijken het plan-MER en project-MER integendeel terug te gaan op het in aanmerking nemen van de bestaande feitelijke toestand welke bijvoorbeeld onder meer, gedeeltelijk en in de mate zoals opgenomen in de BWK en genuanceerd door de milieueffectenrapporten, als biologisch waardevol wordt aangemerkt.

Waar het tot slot aan de initiatiefnemer toekomt om een plan-MER te laten opstellen waarin de redelijke alternatieven, rekening houdend met het opzet van het voorgenomen plan, worden afgewogen in het licht van hun milieueffecten; is het zo dat die effecten afgespiegeld moeten worden in het licht van de bestaande toestand en de redelijkerwijze te verwachten evoluties daarbinnen. De geheel eigen invulling die de verzoekende partij geeft aan het 'nulalternatief' waarbij een ander planopzet (de uitsluitende herbestemming van het gebied naar randstedelijk groengebied) vergeleken zou moeten worden met dat uitgaande van de plannende overheid (de gedeeltelijke ontwikkeling van het plangebied met het oog op de inrichting van een gevangenis) wordt niet bijgetreden in zoverre dit bij toepassing van de door haar ingeroepen bepalingen en beginselen een verplicht onderdeel van het plan-MER zou moeten uitmaken.

Het tweede middel is, in haar beide onderdelen, niet ernstig.

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

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij put een tweede middel uit de schending de Europese richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, de Europese Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), de beginselen van behoorlijk bestuur meer bepaald het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel; de algemene motiveringsplicht en de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet.

Ook met haar derde middel vraagt de verzoekende partij de Raad om het toepasselijke PRUP onwettig te bevinden en buiten toepassing te laten. In dat geval zou de bestreden beslissing onwettig zijn bij gebrek aan de vereiste juridisch-planologische grondslag.

Onder haar derde middel bekritiseert de verzoekende partij de mate waarin het alternatievenonderzoek in het plan-MER uitgehold zou zijn door via een screening onder de noemer van een locatieonderzoek via een aantal selectieve milieueffecten en een 'alles of niets'-beoordeling 19 potentiële locaties weg te schrijven als niet redelijkerwijze te weerhouden alternatieven. In die zin zou er sprake zijn van een onwettige voorafname. Door op die wijze te handelen zou aan de milieueffecten voor de beoordeling van de 19 potentiële locaties een ander gewicht worden toegekend als voor de beoordeling van de locatie Oud Klooster. De bestreden beslissing zou dan ook niet gebaseerd zijn op een globale beoordeling van de verschillende milieueffecten voor de verschillende potentiële locaties in lijn met artikel 4.1.4. DABM.

Noch de in het plan-MER vermelde screening, noch de bij het project-MER als bijlage gevoegde locatiestudie van 2004, zouden een objectief en wetenschappelijk alternatievenonderzoek vormen

in de zin van titel IV DABM. Zij zouden integendeel de overige locaties op een getrapte wijze aan een dergelijk onderzoek onttrekken.

Zo stipt de verzoekende partij aan dat er in eerste instantie vijf locaties op ongemotiveerde wijze geweerd worden op grond van vorm en oppervlakte, waarbij de vooropgestelde vorm en oppervlakte zelf niet gebaseerd zijn op een milieueffectenonderzoek. In een tweede stap worden 14 locaties uitgesloten omwille van beleidsmatige aspecten waaronder het verlies aan landbouwgrond zonder dat dit negatief effect vergeleken wordt met andere mogelijks minder negatieve effecten.

Ook zou aan het uitsluitingscriterium van het verlies aan landbouwgrond niet hetzelfde gewicht worden toegekend bij de beoordeling van de site Oud Klooster enerzijds en de overige alternatieven anderzijds. Immers ook bij de site Oud Klooster is er sprake van een groot verlies aan landbouwgrond.

Het gegeven dat het criterium van het verlies aan landbouwgrond toegepast wordt onder de noemer herbevestigd agrarisch gebied (hierna: HAG), zou daar geen afbreuk aan doen. Het feit dat de site Oud-Klooster niet als HAG geselecteerd werd, zou geen afbreuk doen aan de agrarische kwaliteit van het gebied. Ook zou dat alles niet beletten dat die locatie afgewogen moet worden ten opzichte van andere potentiële locaties op een wijze waarbij het aspect landbouw eenzelfde gewicht krijgt als andere milieuaspecten.

In dat licht wijst de verzoekende partij er nog op dat in het beslissingsproces dat geleid heeft tot de herbevestiging van bepaalde agrarische gebieden geen enkele afweging terug te vinden is waarom de locatie N41-west een 'waardevoller' agrarisch gebied zou zijn dan de locatie Oud Klooster. Die afweging zou ook niet plaats hebben gegrepen. Het zou integendeel enkel gegaan zijn over het invullen van een oppervlakte-taakstelling in het buitengebied.

De beslissing om de locatie N41-west te herbevestigen als agrarisch gebied en de locatie Oud Klooster niet, was dan ook volledig geïnspireerd door het eerste PRUP waarbij reeds definitief voor de locatie Oud Klooster werd gekozen, en dit zonder dat een plan-MER werd uitgevoerd, aldus de verzoekende partij.

## 2.

Na de *'beginselen inzake het alternatievenonderzoek'* in herinnering te hebben gebracht in haar nota betreffende de vordering tot schorsing, stipt de verwerende partij 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 doestelling 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 partij 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 legt verder de klemtoon op de onafhankelijkheid van de erkende MER-coördinator en dienst MER. De integriteits- en kwaliteitswaarborgen vormen volgens haar de ultieme garantie dat het alternatievenonderzoek redelijk gebeurt.

## 2.1.

De kritiek dat het masterplan 'gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden' niet gebaseerd is op een plan-MER, door de verwerende partij gelezen als een eerste onderdeel, zou niet nuttig opgeworpen worden. Er valt volgens de verwerende partij namelijk niet in te zien hoe de bewering van de verzoekende partij dat het masterplan zelf plan-MER plichtig zou zijn, de regelmatigheid van het uitgevoerde plan-MER en de goedkeuring daarvan zou aantasten. Die bewering zou in elk geval elke grondslag missen nu het masterplan geen plan of programma is dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project in de zin van artikel 4.2.1. DABM.

Ook de kritiek van de verzoekende partij dat de locatie Hofstade niet mocht worden uitgesloten als alternatieve locatie in het plan-MER, kan op geen bijval rekenen, aldus de verwerende partij. Zij verwijst daartoe naar de volgens haar relevante passage uit de richtlijnen van de dienst MER van 14 april 2014 enerzijds en het plan-MER anderzijds. De verwerende partij meent dat bij het beoordelen van de redelijkheid van een beschikbaar alternatief rekening moet worden gehouden met 'de geografische werkingssfeer van het plan of programma'. In het masterplan van 18 april 2008 is expliciet de beleidskeuze voor een gevangenis in Dendermonde opgenomen. Het zou in dat licht niet kennelijk onredelijk zijn dat het alternatievenonderzoek zich specifiek toespitst op het grondgebied van de stad Dendermonde en de onmiddellijke omgeving. De verwerende partij stipt aan dat 18 locaties op dat grondgebied onderzocht werden in het locatie-alternatievenonderzoek en er ook twee locaties onderzocht werden die onmiddellijk aansluiten op dat grondgebied maar deel uitmaken van de gemeente Lebbeke.

Wat het niet in aanmerking nemen van de locatie Hofstade betreft, citeert de verwerende partij ook een volgens haar relevante passage uit het arrest van de Raad van State van 10 september 2012 met nummer 220.537, waarin geoordeeld werd over een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen het destijds toepasselijke PRUP gericht op de inplanting van een gevangenis.

Verder benadrukt de verwerende partij nog dat de principeaanvraag die op 5 augustus 2009 voor de locatie Hofstade werd ingediend door de vierde tussenkomende partij en voorwaardelijk gunstig geadviseerd werd door het stadsbestuur van Aalst, niet maakt dat het kennelijk onredelijk is om die locatie niet als redelijk alternatief in beschouwing te nemen. Zij wijst er namelijk op dat de vierde tussenkomende partij die piste even snel weer verlaten heeft omwille van de afstand van de site tot het gerechtsgebouw van Dendermonde en bij gebrek aan een degelijk onderzoek naar de haalbaarheid en de overeenstemming met de randvoorwaarden van de site.

De verwijzing van de verzoekende partij naar de afstand van andere gevangenissen ten opzichte van de kern van het stedelijk weefsel of naar de ligging van de gevangenis van Beveren buiten het grondgebied van de stad Antwerpen, maar binnen het grootstedelijk gebied Antwerpen, doet volgens de verwerende partij niet 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.

Evenmin is het, volgens de verwerende partij, van belang dat de federale overheid het voornemen heeft om op deze locatie een forensisch psychiatrisch centrum in te planten, aangezien voor de inplanting van een dergelijke instelling de afstand tot de rechtbank 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 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 volgens de verwerende partij.

De omstandigheid dat er nu een forensisch psychiatrisch centrum zou worden ingeplant te Hofstade toont, volgens de verwerende 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 de verzoekende partij geen belang heeft bij onderhavig middel, in de mate dat dit middel betrekking heeft op de locatie Hofstade, aldus de verwerendepartij. Zij is bijgevolg van oordeel dat, aangezien de locatie in Hofstade niet als redelijk alternatief werd behouden, niet was vereist dat deze locatie betrokken werd in het onderzoek naar de milieueffecten.

## 2.2.

In de kritiek met betrekking tot de kwaliteit van het plan-MER leest de verwerende partij een tweede middelenonderdeel.

### 2.2.1.

Wat die kritiek betreft, werpt de verwerende partij in eerste instantie op dat het plan-MER wel degelijk voldoet aan de geldende beginselen en geenszins kennelijk onredelijk is. Zij brengt daartoe 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 partij bekritiseerd werden.

De verwerende partij stelt dat in het plan-MER het programma opgenomen is, 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 de vorige onderzoeken (van de stad Dendermonde en van de provincie Oost-Vlaanderen) en uit de richtlijnen (adviezen en inspraakreacties op de kennisgevingsnota) op een, volgens de verwerende partij, gelijkwaardige wijze 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 is 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.

#### 2.2.2.

Wat de kritiek met betrekking tot de kwaliteit van het plan-MER betreft, werpt de verwerende partij in tweede instantie op dat het in het plan-MER vervatte, getrapte alternatievenonderzoek redelijk is en de goedkeuringsbeslissing van de dienst MER dus terecht was.

Het zou daarbij niet kennelijk onredelijk zijn 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 die als meest aangewezen vorm wordt beschouwd om in het behoeftenprogramma te voorzien. Het is naar het oordeel van de verwerende partij evenmin kennelijk onredelijk dat de opstellers van het plan-MER rekening hebben gehouden met de omstandigheid dat een compacte vorm - een pasvorm van 300 meter op 310 meter - noodzakelijk wordt geacht om een gebouw te bouwen waarbij de circulatie tot een minimum wordt beperkt en het personeel optimaal kan worden ingezet. Het is immers algemeen bekend dat grillige vormen of lange smalle percelen ervoor zorgen dat de circulaties veel langer zijn, wat gevolgen heeft voor de veiligheid en de personeelsbezetting. De gevangenissen van Beveren en Hasselt bevatten overigens, zo stipt de verwerende partij aan, ongeveer dezelfde pasvormen als de pasvorm die vooropgesteld wordt voor Dendermonde. Het is aldus niet kennelijk onredelijk dat hiermee rekening wordt gehouden.

De verwerende partij herinnert er aan dat slechts vijf 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 partij 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 herbevestigd agrarisch gebied (HAG), of het de open ruimte en openruimte kamers aantast en of het als effectief overstromingsgevoelig gebied is aangeduid.

Wat de aanduiding als HAG betreft, stelt de verzoekende partij 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 openruimte kamers, 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 aan transporten van voorlopig gehechten en veroordeelden 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.

De bewering van de verzoekende partij dat de locatie N41-West niet als redelijk alternatief werd behouden omwille van de beperkte ontsluitingsmogelijkheden van die locatie, zou feitelijke grondslag missen. Uit het plan-MER zou duidelijk blijken dat die locatie geweerd werd omwille van de ligging in HAG.

### 2.3.

De verwerende partij leest vervolgens een derde middelenonderdeel in de kritiek van de verzoekende partij op het niet in aanmerking nemen van het door haar vooropgestelde nulalternatief.

De verwerende partij antwoordt daarop, onder verwijzing naar de inhoud van het plan-MER, dat omstandig en uitvoerig gemotiveerd werd waarom het nulalternatief niet als een redelijk alternatief kon worden beschouwd. Anders dan in de situatie die zich in het door de verzoekende partij opgeworpen arrest van de Raad van State van 7 december 2015 met nummer 233.147 stelde, zou een objectief en wetenschappelijk alternatievenonderzoek, waarin bovendien 20 potentiële locaties in aanmerking werden genomen, aanwezig zijn. Ook zou in het nu voorliggende geval op omstandige wijze zijn aangegeven waarom het nulalternatief geen redelijk alternatief is.

### 2.4.

De verwerende partij leest tot slot een vierde middelenonderdeel in de kritiek van de verzoekende partij voor wat betreft de vooringenomenheid in hoofde van de verwerende partij en de stad Dendermonde en schending in die zin van het *fair play*-beginsel en de plicht tot onpartijdigheid. In haar repliek stelt de verwerende partij dat ten onrechte wordt voorgehouden dat de 'DB FM-overeenkomst' deel zou moeten uitmaken van het plan-MER nu de verzoekende partij zelf stelt dat die overeenkomst geen afbreuk doet aan de decretale verplichting inzake het opmaken van een plan-MER. In elk geval zou de verzoekende partij niet aantonen dat die omstandigheid het

uitgangspunt was om het alternatievenonderzoek van het plan-MER van bij het begin te beperken tot een onderzoek van enkel de locatie Oud Klooster.

Tot slot besluit de verwerende partij dat een verschil in zienswijze over wat een beschikbaar en redelijk alternatief is, tussen de verzoekende partij enerzijds en de initiatiefnemer en plannende overheid anderzijds, het plan-MER nog niet onwettig maakt.

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 het logisch is dat het locatie-alternatievenonderzoek uit het plan-MER overgenomen werd in het project-MER. Zij stipt aan dat de plan-MER richtlijn net ingegeven was vanuit de bekommernis dat een project-MER vaak te laat kwam. Zo werden de initiatiefnemer en het vergunningverlenend bestuur bij de opmaak van een project-MER veelal geconfronteerd met voldongen 'planologische' feiten. Bovendien is het locatie-alternatievenonderzoek op planniveau per definitie uitgebreider dan het alternatievenonderzoek op projectniveau, aldus de eerste en tweede tussenkomende partijen. Vervolgens zetten zij, op een aan de repliek van de verwerende partij gelijkaardige wijze, uiteen dat het alternatievenonderzoek, zoals opgenomen in het plan-MER allerm minst gebrekkig is. Zo benadrukken de eerste en tweede tussenkomende partij nog dat het in rekening brengen van de ligging in HAG in lijn ligt met rechtspraak en rechtsleer die oordeelt dat beslist beleid een impact kan hebben op de redelijkheid van een alternatief. Ook wijzen zij er op dat slechts 1 van de 15 resterende beschikbare alternatieven op basis van het criterium van de ligging in HAG niet als redelijk alternatief werd behouden. De eerste en tweede tussenkomende partij citeren in dat licht nog de volgens hen relevante overwegingen uit de bestreden beslissing. Tot slot geven zij nog aan hoe de door de verzoekende partij aangehaalde rechtspraak van de Raad van State volgens hen niet doet besluiten dat het alternatievenonderzoek gebrekkig zou zijn.

4.

De derde 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.

5.

In haar verzoek tot tussenkomst werpt de vierde tussenkomende partij in eerste instantie de niet-ontvankelijkheid op van het derde middel. Zij herhaalt haar kritiek met betrekking tot het niet aannemelijk maken van de directe werking van de ingeroepen richtlijnen. Ook werpt zij op dat het middel niet ontvankelijk is in de mate dat de schending van 'titel IV van het DABM' wordt ingeroepen zonder de geschonden geachte bepaling te identificeren. Het zou niet aan de Raad toe komen om dat in de plaats van de verzoekende partij te doen.

In ondergeschikte orde voert de vierde tussenkomende partij aan dat het derde middel in elk geval ongegrond is. Zij wijst er op dat de verzoekende partij ter staving van haar derde middel verwijst naar wat zij uiteengezet heeft onder haar vierde middel in het kader van de procedure bij de Raad van State tegen het toepasselijke PRUP. De verzoekende partij zou daar enkel aan toevoegen dat de herbevestiging van de locatie N41-west als agrarisch gebied volledig gebaseerd was op het eerste PRUP dat zonder een plan-MER werd uitgevoerd. Gelet op die werkwijze meent de vierde

tussenkomenende partij haar volledige repliek op dat vierde middel in het kader van die procedure tot voor de Raad van State te kunnen hernemen. Die repliek is in essentie gelijkluidend aan deze van de overige partijen.

De vierde tussenkomenende partij gaat vervolgens enkel in op de bijkomenende elementen die de verzoekende partij tot voor de Raad opwerpt. Zo citeert zij *in extenso* de motivering van het gevoerde alternatievenonderzoek in het project-MER. Volgens haar wordt dan ook in het project-MER tot het besluit gekomen dat er voor de site 'Oud Klooster' geen redelijke en haalbare alternatieven voorhanden waren. Vervolgens haalt zij aan hoe de bestreden beslissing die conclusie uit het goedgekeurde project-MER bijtreedt. Zowel dat project-MER zelf als de bestreden beslissing zouden op dat punt afdoende gemotiveerd zijn. De vierde tussenkomenende partij verwijst in het verlengde daarvan ook nog naar het studiewerk dat sedert 2003 is uitgevoerd en waarbij niet minder dan 20 locaties door de lokale, provinciale en Vlaamse overheden werden gescreend in het licht van de doelstelling en geografische werkingssfeer van het plan en project, namelijk de realisatie van een gevangenis om ongeveer 400 gedetineerden in humane omstandigheden op te vangen.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, kunnen andere criteria dan deze die verband houden met het leefmilieu wel degelijk ten volle meespelen bij de beoordeling of een alternatief als 'redelijk' te beschouwen is. Bij de beoordeling van de redelijkheid van een alternatief, moet immers rekening worden gehouden met de doelstelling van het plan en de geografische reikwijdte. Op dat ogenblik zijn de concrete effecten van mens en milieu nog niet gekend; dit vormt net het voorwerp van de fase volgend op de trechtering, aldus de vierde tussenkomenende partij.

Ook op dit punt ziet de vierde tussenkomenende partij zich in haar overtuiging gesterkt gelet op de adviezen die uitgebracht werden in de loop van de administratieve procedure in graad van beroep met betrekking tot de milieuvergunning voor de beoogde gevangenis. Zo citeert zij *in extenso* uit het advies van de gewestelijke milieuvergunningscommissie (GMVC) en verder verwijst zij naar het advies van de dienst MER.

6.

In haar verzoekschrift tot tussenkomst benadrukt de vijfde tussenkomenende partij in eerste instantie dat de beperking van de locatiealternatieven tot het grondgebied van Dendermonde, omwille van het Masterplan, gevalideerd werd door de Raad van State bij arrest van 10 september 2012 met nummer 220.537. Zij citeert daaruit de volgens haar relevante overweging. Verder wijst zij er op dat het Masterplan geen kader is voor het toekennen van vergunningen en dan ook niet onderworpen is aan de plan-MER plicht, in weerwil van wat de verzoekende partij voorhoudt. Verder is een gemeenschapsvoorziening, zoals een gevangenis, een stedelijke functie die thuishoort binnen het stedelijk gebied, in dit geval het kleinstedelijk gebied van Dendermonde, aldus de vijfde tussenkomenende partij. Onder verwijzing naar het advies van de PROCORO, waaruit zij een aantal overwegingen citeert, meent de vijfde tussenkomenende partij dat er op een voldoende duidelijke en correcte wijze aangegeven werd waarom Hofstade niet als locatiealternatief werd meegenomen.

Voor wat betreft de kritiek dat het nulalternatief niet werd onderzocht, verwijst de vijfde tussenkomenende partij naar het antwoord daarop in het advies van de PROCORO. Zij stelt dat de daarin opgenomen motivering niet kennelijk onredelijk is. Het zou logisch zijn dat, wanneer de bestaande agrarische structuur behouden blijft, het weinig zinvol is om een afzonderlijke vergelijking te maken met het behoud van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Uit punt 4.3.1 van het plan-MER blijkt daarenboven dat het nulalternatief wel degelijk onderzocht werd, aldus de vijfde tussenkomenende partij. Zij stipt verder aan dat bij een dergelijk nulalternatief vertrokken wordt van het uitgangspunt dat er geen plan wordt opgemaakt en de bestaande juridische of feitelijke toestand behouden blijft. In die zin meent de vijfde tussenkomenende partij dat

een volledige ontwikkeling van het gebied als randstedelijk groengebied, in weerwil van wat de verzoekende partij beweert, geen variant is van het nulalternatief. Een dergelijk alternatief zou ook niet beantwoorden aan het opzet van het plan, de afbakening van het kleinstedelijk gebied Dendermonde en de inplanting van een gevangenis. Om die reden zou het dan ook geen redelijk alternatief zijn dat in rekening moest worden gebracht bij het onderzoek van de alternatieven.

Wat de vermeende vooringenomenheid betreft, stelt de vijfde tussenkomende partij dat de provincie geen partij is bij de DBFM (Design, Build, Finance, Maintenance)-overeenkomst en niets te maken heeft met de verleende vergunning. Het niet kunnen uitvoeren van die vergunning zou voor de provincie geen impact hebben. Hetzelfde zou opgaan voor de dienst MER en de staatssecretaris Verherstraeten.

De vijfde tussenkomende partij herhaalt dat de draagwijdte van het plan-MER en de keuze van te onderzoeken redelijke alternatieven op een voldoende en redelijke wijze gemotiveerd werd. Daarbij wordt op geen enkel moment verwezen naar de, volgens haar, door de verzoekende partij aangehaalde DBFM-overeenkomst. Wat de door de verzoekende partij bekritiseerde voorkeur voor een verhoogde vaste brug in de plaats van een gelijkvloerse ophaalbrug betreft, stipt de vijfde tussenkomende partij aan dat in de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden RUP geen verhoogde vaste brug werd opgelegd. Er wordt enkel een brug voorzien op de plaats waar de bestaande verbinding doorbroken werd voor de aanleg van de doorgang voor pleziervaartuigen. In die zin is de brug wel het gevolg van het project 'de Dender loopt' die deze doorgang gerealiseerd heeft, aldus de vijfde tussenkomende partij.

Het betoog van de vijfde tussenkomende partij is voor het overige eensluidend met het verweer van de verwerende partij.

### *Beoordeling door de Raad*

#### 1. Het wettelijk kader

De door de verzoekende partij 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 milieurapport 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 zoals 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 gegeven worden van de mogelijke alternatieven (voorheen omschreven als “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 partij, hierin nochtans tegengesproken door de verwerende partij en de tussenkomende partijen, stelt, 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 partij 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 zowel gebruikt worden bij het vastleggen van redelijke alternatieven als 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 vergunningverlenende overheid, het plan en bouwprogramma zoals vooraf gedefinieerd door de initiatiefnemer van de te realiseren projecten binnen het plan-MER dient te respecteren. Het behoort essentieel tot de prerogatieven van de initiatiefnemer van 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 plannende 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 zodat alternatieven die daar haaks op staan 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 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 locatiealternatieven 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 vergunningverlenende overheid nauwkeurig motiveren 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, dat wil zeggen 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 net zo min als de Raad van State, die bevoegd is voor de rechtstreekse toetsing van de wettigheid van een ruimtelijk uitvoeringsplan, zijn beoordeling op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een MER in de plaats stellen van die van de dienst MER. Hij kan enkel nagaan of de dienst MER wettig tot haar beslissing is gekomen, met andere woorden 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 partij 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 terzake, mits deze in het plan-MER zijn opgenomen, en, bij gewijzigde of aan de actuele noden aangepaste beleidsopties, deze beleidsopties zo nodig 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 met betrekking tot 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 gevangenissite 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 getrappt 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 aangenomen.

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 aanvaard. 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 openruimtecamers. Het behoud van de openruimtecamers is een beleidsoptie 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 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 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)	
	X		Schippersdijk (2)	
	X		Mandekensstraat-Noord	

			(3)	Figuur 4.3
	X		N41 west (5)	
	X		N41 oost (6)	
	X		Dendermondsesteenweg oost Lebbeke (7)	
	X		Dendermondsesteenweg west Lebbeke (8)	
	X		Vondelbeek (9)	Figuur 4.4
		X	Tussen N406 en Dender (a 1)	
		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 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.

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)gevangenis 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 gezicht duidelijk dat er onder de, op grond van het criterium oppervlakte, niet aangenomen 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. De verzoekende partij toont niet aan dat het hanteren van deze criteria kennelijk onredelijk zou zijn. De stelling van de verzoekende partij 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 partij niet toe zich terzake 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 partij in ieder geval niet ernstig aannemelijk maakt 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 terzake 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 partij voorhoudt, ook in het project MER weerhouden werd, ongeveer 300 m op 310 meter bedraagt. De verwijzing door de verzoekende partij 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 10m2 waarin de gedetineerde beschikt over zijn eigen sanitair. FODJ wenst ook in het cellulaire met maximum 3 bouwlagen te werken waardoor bij extra m2 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 partij werpt 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 lijkt de verzoekende partij zich opnieuw in de plaats te willen stellen van de initiatiefnemende overheid en berust haar argumentatie op eenzijdige assumpties die het niveau van opportunitetskritiek niet overstijgen.

De Raad stelt tenslotte vast dat slechts vijf van de 20 beschikbare alternatieven op basis van voormeld criterium niet als alternatief werden aanvaard. De locatiealternatieven die niet als redelijk alternatief werden aangenomen, wijken alle essentieel af van de vereiste minimumoppervlakte van 10 hectare 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 de 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 partij in haar verzoekschrift verwijst 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**

Locatie	Vorm en	Beoordeling	Weerhouden?
---------	---------	-------------	-------------

	<b>oppervlakte</b>		
Kroonveld (A)	Te kleine oppervlakte (3,88 ha), een vorm van 310 m op 300 m kan er niet in	-	Neen
Baasrode (B)	Te kleine oppervlakte (6 ha) en grillige vorm (een vorm van 310 m op 300 m kan er niet in	-	Neen
Uitbreiding 'Hoogveld' (C)	Ok (11 ha, vorm van 310 m op 300 m past er net in) vereist de afbraak van een bestaande weg	0	Ja
Oud Klooster (D, 10)	Ok (zeer veel ruimte voor een vorm van 310 m op 300 m)	+	Ja
Gentse Poort (E)	Te kleine oppervlakte (3,9 ha), vorm van 310 m op 300 m past niet	-	Neen
De Dammen (F)	Te kleine oppervlakte (3,4 ha), vorm van 310 m op 300 m past niet	-	Neen
Oudegem (G)	onregelmatige vorm (227 m -455 m), geen rechthoek van 310 m op 300 m mogelijk	-	Neen
Uitbreiding 'Hoogveld' (1)	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.	0	Ja
Schippersdijk (2)	Oppervlakte ok (12 ha), vorm van 310 m op 300 m past net tot aan de perceelsranden en gebouwen	+	Ja
Mandekensstraat-Noord (3)	Ok (26 ha, vorm van 310 m op 300 m is mogelijk)	+	Ja
N41 west (5)	Oppervlakte 20 ha, vorm van 310 m op 300 m net mogelijk	+	Ja

	<i>tot aan perceelsranden en gebouwen/N41</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 m net mogelijk)</i>	<i>+</i>	<i>Ja</i>
<i>Vondelbeek (9)</i>	<i>Onregelmatige vorm tussen bebouwing, 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>0</i>	<i>Ja</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 partij toont 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 openruimtekamers 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:

Wat de locatie “Vondelbeek” betreft, wordt het volgende gesteld:

*“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).*

Wat de locatie “Tussen N406 en Dender” betreft, luidt het plan-MER als volgt:

*“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 partij 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 ten slotte 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 partij toont niet aan dat het plan-MER terzake 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 als gevolg daarvan komen de locatiealternatieven niet meer in aanmerking voor het betrokken planningsinitiatief. Door de omzendbrief RO/2010/01 als een richtinggevend toetsingskader toe te passen, oordeelt noch de dienst-MER, noch de plannende overheid kennelijk onredelijk, temeer nu slechts 1 van de 15 resterende beschikbare alternatieven op basis van voormeld criterium niet als redelijk alternatief werd meegenomen. 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 partij 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 partij toont het tegendeel in ieder geval niet aan, noch maakt zij haar 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 openruimte kamers. Het behoud van de openruimte kamers 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 openruimte kamers” 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 openruimte kamers.

De verzoekende partij betwist deze beleidsoptie en stelt dat een PRUP mag afwijken van het RSV of van een PRS. 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 partij te oordelen of er terzake *“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 dan ook in het gedrang te brengen.

De verzoekende partij toont in elk geval niet aan dat het kennelijk onredelijk is dat 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 openruimtekamers 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 partij 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 bladzijden 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.</i>	+	<i>Ja</i>

	<i>Kleine zone (1 ha) aangeduid als effectief overstromingsgevoelig Gebied, maar kan ter plaatse gecompenseerd worden. geen open ruimte kamer volgens het PRS.</i>		
<i>Uitbreiding industriezone 'Hoogveld' (1)</i>	<i>Perifeer gelegen waardoor het niet voldoet aan compacte stadsontwikkeling. Open ruimtekamer wordt ingenomen. Niet gelegen in effectief overstromings- gevoelig gebied. Niet aangeduid als HAG</i>	-	<i>Neen</i>
<i>Schippersdijk (2)</i>	<i>Perifeer gelegen waardoor het niet voldoet aan compacte stadsontwikkeling. Open ruimtekamer wordt ingenomen. Niet gelegen in effectief overstromings- gevoelig gebied. Niet aangeduid als HAG</i>	-	<i>Neen</i>
<i>Mandekensstraat-Noord (3)</i>	<i>Neemt een openruimtekamer in zoals vermeld in het PRS; perifeer gelegen waardoor het niet voldoet aan compacte stadsontwikkeling. Niet gelegen in effectief over- stromingsgevoelig gebied</i>	-	<i>Neen</i>
<i>N41 west (5)</i>	<i>Aangeduid als HAG (54) Niet gelegen in effectief over-stromingsgevoelig gebied.</i>		
<i>N41 oost (6)</i>	<i>aangeduid als HAG (54). Deels gelegen in effectief overstromings- gevoelig gebied van de Vondelbeek. Enkel het noordelijk deel komt daarom in aanmerking</i>	-	<i>Neen</i>

	<p>waarbij ook een aantal zones moeten gecompenseerd worden. compensatie is mogelijk binnen de locatie. Perifeer gelegen.</p>		
<p>Dendermondsesteenweg Oost Lebbeke (7)</p>	<p>voldoet niet aan de compacte stadsontwikkeling, gelegen buiten het stedelijk weefsel en geen bundeling met het fysieke stedelijke weefsel. Aangeduid als HAG (54), noordelijk deel gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied. Compensatie binnen locatie mogelijk.</p>	-	Neen
<p>Dendermondsesteenweg West Lebbeke (8)</p>	<p>voldoet niet aan de compacte stadsontwikkeling, gelegen buiten het stedelijk weefsel en geen bundeling met het fysieke stedelijke weefsel. Aangeduid als HAG (54), niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied.</p>	-	Neen
<p>Vondelbeek (9)</p>	<p>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</p>	-	Neen

	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.		
Tussen N406 en Dender (a 1)	In AGNAS aangeduid voor omzetting naar 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).	-	Neen
N406 tussen Berkestraat en Lindestraat (a2)	Ligt buiten verstedelijkt gebied, aangeduid als HAG (28). niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied	-	Neen
Ouburg - Kloosterstraat - Lambroeckstraat - Weidekouter (a3)	Ligt buiten verstedelijkt gebied en aangeduid als HAG (28). Niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied	-	Neen
N416 tussen Eegene en Paalstraat (a4)	Ligt buiten verstedelijkt gebied aangeduid als HAG (28). Niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied.	-	Neen
N416 tussen Paalstraat en Hofstraat (a5)	Ligt buiten verstedelijkt gebied, aangeduid als HAG (28). Niet gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied	-	Neen

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 meegenomen omdat ze gelegen is in HAG. De Raad merkt hierbij op dat het weren van zowel de locatie N41 -west als N41 -oost als redelijk alternatief door de Raad van State in zijn verwerpingsarrest van 10 september 2012 reeds werd beoordeeld en als niet onwettig werd 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 selectiecriteria 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 partij niet aangetoond.

Het middel is, voorlopig oordelend binnen het schorsingscontentieux, niet ernstig.

**D. Ernstige middelen – vierde middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij ontleent een vierde middel aan de schending van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: DIWB), waaronder artikel 8 van dat decreet, de beginselen van behoorlijk bestuur meer bepaald het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, de algemene motiveringsplicht en artikel 2 en 3 van de Motiveringswet.

Ook met haar vierde middel vraagt de verzoekende partij de Raad om het toepasselijke PRUP onwettig te bevinden en buiten toepassing te laten. In dat geval zou de bestreden beslissing onwettig zijn bij gebrek aan de vereiste juridisch-planologische grondslag. Ook zou de bestreden beslissing op zich beschouwd, op de door de verzoekende partij uiteengezette gronden, onwettig zijn.

Gelet op de gedeeltelijke ligging van de gevangenis in overstromingsgevoelig gebied kon het toepasselijke PRUP enkel goedgekeurd worden, mocht in het plan het verlies aan waterbergend vermogen op een rechtszekere wijze gecompenseerd zijn, aldus de verzoekende partij. Dat PRUP zou zich echter ten onrechte beperken tot het aanduiden van een aantal gebieden waar compenserende maatregelen toegelaten zijn, zonder dat nagegaan wordt of die maatregelen realiseerbaar, laat staan geconcretiseerd zijn. Bovendien zou men bij de berekening van het waterverbergend vermogen niet uitgegaan zijn van een *worst-case* scenario en evenmin rekening hebben gehouden met de in de toekomst te verwachten toename aan extreme neerslaghoeveelheden en wateroverlast als gevolg van de klimaatopwarming.

Volgens de verzoekende partij kon aan dit alles nog geremedieerd worden met de bestreden beslissing nu in de aanloop daartoe een watertoets moest doorgevoerd worden. De bestreden beslissing zou zich echter beperken tot een kennelijke drogredenering als zou het verlies opgevangen kunnen worden in de naast- en lager gelegen vijver. Op het moment dat de percelen van de gevangenis overstroomd zal ook de naastgelegen vijver al tot op het niveau van de percelen vol gelopen zijn of overlopen zodat er daar geen opvangcapaciteit meer is, aldus de verzoekende partij. Van enige compensatie van het verlies aan waterbergend vermogen zou dan ook geen sprake zijn. De naast gelegen vijver zou ook, in weerwil van wat uitdrukkelijk voorgeschreven wordt in het toepasselijke PRUP, niet gelegen zijn in het randstedelijke groengebied.

#### 1.1.

De verzoekende partij benadrukt dat noch in het plan-MER, noch in het PRUP, betwist wordt dat het inplanteren van de nieuwe gevangenis een verlies aan waterbergend vermogen tot gevolg heeft. Alleen zou er in de bestreden beslissing gesproken worden over een verlies van 16.370 m<sup>3</sup> en in het plan-MER over een maximaal verlies van 8.755 m<sup>3</sup> waarbij met een maximale waterstand op de overstroomde percelen van respectievelijk 6,50 m TAW en 50 cm rekening werd gehouden, aldus de verzoekende partij.

#### 1.2.

Specifiek wat het toepasselijke PRUP betreft, stipt de verzoekende partij aan dat in het plan-MER gesteld wordt dat het effect op het vlak van overstromingen neutraal is omdat binnen de zone gecompenseerd wordt. Haalbaarheid en concretisering worden in dat verband volgens de verzoekende partij niet vermeld, laat staan aangetoond.

De verzoekende partij hekelt het gegeven dat in het plan-MER de compensatie vooropgesteld wordt onder de vorm van het aanduiden van een zone voor overstromingen. Zij bekritiseert met name het gegeven dat de aanduiding op plan niet bepalend is voor de vraag of een zone zal overstroomd. De verzoekende partij brengt in dat verband haar kritiek zoals ontwikkeld in haar bezwaar in het kader van het openbaar onderzoek in de aanloop naar het toepasselijke PRUP in herinnering. De PROCORO zou bij de behandeling van die kritiek geantwoord hebben dat de waterstand van 50 cm de hoogst onderzochte waterstand was, waaruit de verzoekende partij afleidt dat dit helemaal niet de hoogst mogelijke waterstand is. Zij verwijst in dat verband naar de bestreden beslissing die zou uitgaan van een tweemaal zo hoge waterstand nu deze een dubbel zo groot verlies aan waterbergend vermogen vaststelt. Ook het antwoord dat er in bestaat dat in het randstedelijk groengebied een veelvoud aan opvangcapaciteit beschikbaar zou zijn, is volgens de verzoekende partij niet pertinent. Dit zou namelijk de bestaande capaciteit betreffen en deze



kan dan ook niet dienen om het verlies aan waterbergend vermogen als gevolg van de voorgenomen inplanting van de gevangenis te compenseren. Het verlies aan opvangcapaciteit in de zone voor gevangenis zou enkel gecompenseerd kunnen worden door de realisatie van bijkomende opvangcapaciteit bovenop de bestaande opvangcapaciteit in het randstedelijk groengebied.

In weerwil van het advies van de PROCORO werd in het toepasselijke PRUP onder de voorschriften voor het randstedelijk open gebied (onder '1.1. Bestemming') een voorschrift voorzien dat de realisatie van buffercapaciteit voor overstromingswater toelaat. Dat voorschrift zou op geen enkele wijze concretiseren hoe de capaciteit gerealiseerd moet worden en geen enkele garantie tot realisatie inhouden, aldus de verzoekende partij. Evenmin zouden de effecten van de afgraving die nodig is voor het realiseren van de capaciteit, onderzocht zijn.

Omdat er niet uitgegaan werd van een berekening van het verlies aan opvangcapaciteit, een *worst case scenario*, rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen, en omdat de opvangcapaciteit vervolgens niet gecompenseerd wordt met concrete maatregelen die op rechtszekere wijze verankerd liggen in het toepasselijke PRUP, zijn de in het vierde middel aangehaalde bepalingen en beginselen geschonden, aldus de verzoekende partij.

### 1.3.

De verzoekende partij bekritiseert tot slot, onder haar vierde middel, de compensatie zoals voorzien in de bestreden beslissing. Daarin wordt gesteld dat het verlies aan waterbergend vermogen gecompenseerd kan worden in de naastgelegen vijver. De verzoekende partij leest daarbij in de bestreden beslissing en de uitgebrachte adviezen de redenering dat het waterpeil in die vijver met 0,5 m kan worden verhoogd voor de opvang van overtollig regenwater.

Ten aanzien van die redenering werpt de verzoekende partij in de eerste plaats op dat die voorziene capaciteit niet afdoende is en er nog steeds een tekort zal zijn van 293 m<sup>3</sup>. Zij komt tot die conclusie door het verlies aan opvangcapaciteit (16.370 m<sup>3</sup>) te verminderen met de voorziene capaciteit van de vijver met een vullingsdiepte van 0,5 m (16.131 m<sup>3</sup>). Zij verwijst daartoe naar het advies van 21 maart 2016 van Waterwegen en Zeekanaal.

De verzoekende partij stipt aan dat dit alles vastgesteld werd in het advies van 28 juni 2011 van Waterwegen en Zeekanaal naar aanleiding van de vorige aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning maar dat destijds nog, op basis van zogenaamde terreinervaring, een uitzondering werd toegestaan. De verzoekende partij hekelt daarbij het feit dat die problematiek niet meer aan bod komt in het advies van 21 maart 2016.

De verwerende partij zou ook niet stil hebben gestaan bij die problematiek of net wel door het buffervolume van de vijver op te 'smukken' tot 416.131 m<sup>3</sup>, aldus de verzoekende partij. Die aanpassing zou een manifeste schending uitmaken van het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Nog volgens de verzoekende partij zou het vermelde advies van 28 juni 2011 het huidige maaiveld vermelden, 6,25 TAW. In het vermelde advies van 21 maart 2016 wordt daarover gezwegen. Daarin wordt voor het berekenen van het verlies aan waterbergend vermogen uitgegaan van het hoogst opgetreden waterpeil, *in casu* 6,50 m TAW. Dit, terwijl het peil van de Denderdijk die bij overstromingen overloopt 7,25 m TAW bedraagt. In het plan-MER bij het PRUP wordt voor het berekenen van het verlies aan waterbergend vermogen uitgegaan van een waterstand op de overstroomde percelen van 50 cm, dus tot een niveau van 6,75 TAW. Toch wordt in het plan-MER een verlies berekend van 8.755 m<sup>3</sup> dat maar half zo groot is dan het volgens Waterwegen en

Zeekanaal berekende verlies van 16.131 m<sup>3</sup>. Terwijl men het dubbele zou verwachten, aldus de verzoekende partij.

Vervolgens herhaalt de verzoekende partij haar argumentatie met betrekking tot het niet opgaan van de redenering inzake de opvangcapaciteit van de vijver die bij een overstromingsproblematiek al vol gelopen zou zijn, nog voor zij haar rol als buffer kan waarnemen.

In de huidige omstandigheden, zonder gevangenis, biedt zowel het terrein van de gevangenis als de waterplas een opvangcapaciteit tot een hoogte van bijvoorbeeld 6.50 TAW. De redenering om de opvangcapaciteit die verloren gaat door de bouw van de gevangenis te compenseren ter hoogte van de waterplas raakt op dan ook kant noch wal: er blijft een netto capaciteitsverlies overeenkomend met een volume van 16.370 m<sup>3</sup>, aldus de verzoekende partij.

De verzoekende partij wijst er op dat de ruime omgeving en de Dendervallei daarenboven wel degelijk gekenmerkt worden door regelmatige wateroverlast die met de jaren ook toeneemt. Groot knelpunt daarbij is dat de Dender onvoldoende snel het overtollig regenwater kan afvoeren. Vooral ook omdat er op dergelijke momenten te snelle en te grote toevoer is van overtollig regenwater. Dat probleem wordt hier duidelijk opnieuw vergroot. De capaciteit van de Dendervallei wordt verkleind en tegelijkertijd wordt door onvoldoende, minstens niet in alle omstandigheden verzekerde, alternatieve opvangcapaciteit, de mogelijke aanvoer van regenwater verhoogd en versneld.

Het is volgens de verzoekende partij ook zeer lichtzinnig om uit te gaan van 6,50 m als hoogst te verwachten waterpeil en bijvoorbeeld niet uit te gaan van het peil van de Denderdijk zijnde 7,25 m TAW. Rekening houdend met de klimaatsopwarming zijn in de komende decennia immers hogere waterpeilen en langere perioden van intensere wateroverlast te verwachten. Ook legt de verwerende partij één van de meest prioritaire doelstellingen van het Vlaamse beleid, meer bepaald het komaf maken met het bouwen in overstromingsgevoelige gebieden, naast zich neer.

De verzoekende partij besluit dat in ieder geval de watertoets niet op een zorgvuldige wijze werd uitgevoerd, gelet op de tegenstrijdige gegevens, en dat het verlies aan opvangcapaciteit voor water niet op een deugdelijke wijze gecompenseerd wordt. Er wordt immers op geen enkele wijze bijkomende capaciteit gecreëerd voor de opvangcapaciteit die verloren gaat.

2.

In haar nota betreffende de vordering tot schorsing brengt de verwerende partij, wat het vierde middel betreft, in eerste instantie artikel 8, §1, eerste lid DIWB in herinnering alsook artikel 4.2.8, §6 DABM. Ook haalt zij een passage aan uit de richtlijnen van de dienst MER van 14 april 2014 met betrekking tot het overstromingsrisico en stelt dat die richtlijnen niet betwist worden door de verzoekende partij.

De verwerende partij citeert *in extenso* de volgens haar relevante inhoud van het plan-MER en meent dat het plan-MER op grond daarvan beantwoordt aan de, door de dienst MER, vooropgestelde richtlijnen. In die zin zou het plan-MER wel degelijk het effect op de waterhuishouding en de vraag naar de benodigde compenserende maatregelen behandelen. Uit niets blijkt, volgens de verwerende partij, het kennelijk onredelijk karakter van de overwegingen in dat verband.

De bewering van de verzoekende partij, dat het verlies aan waterbergend vermogen ingevolge het ophopen van een lager gelegen gebied in de zone voor gevangenis maar kan worden gecompenseerd door op een hoger gelegen plaats een even grote oppervlakte af te graven op een wijze dat er evenveel opvangcapaciteit bijkomt als er door de verhoging verloren gaat, mist volgens de verwerende partij feitelijke grondslag.

Uit het plan-MER zou duidelijk blijken dat met het Digitaal Hoogtemodel (DHM) is nagekeken welke zones in het randstedelijk groen geschikt zijn om extra berging van oppervlaktewater te voorzien bij overstromingen. Anders dan de verzoekende partij stelt, kan de bestaande opvangcapaciteit in het randstedelijk groengebied volgens de verwerende partij wel degelijk in rekening worden gebracht voor het verlies van opvangcapaciteit in de zone voor gevangenis. Uit het plan-MER blijkt immers dat de berekeningen van de bestaande watertoetskaart en het beschikbare buffervolume in de zone voor randstedelijk groen aangeven dat het beschikbare buffervolume in de zone voor randstedelijk groen 3,8 keer zo groot is als het overstromingsvolume uit de watertoetskaart. Daarbij is uitgegaan van de maximale hoogte van 50 cm zoals aangegeven op de watertoetskaart. Indien er zich, door wijzigende klimatologische omstandigheden, meer en grotere overstromingen zouden voordoen, dan is het beschikbare buffervolume in de zone voor randstedelijk groen ruim voldoende om dit op te vangen.

Uit die laatste overweging van het plan-MER blijkt overigens dat ook de bewering van de verzoekende partij dat bij het berekenen van het potentieel verlies aan waterbergend vermogen niet zou worden uitgegaan van een 'worst case'-scenario en geen rekening zou zijn gehouden met in de toekomst te verwachten toename van extreme neerslaghoeveelheden en wateroverlast ingevolge de klimaatopwarming, feitelijke grondslag mist. Overeenkomstig de richtlijnen werd rekening gehouden met vijf verschillende overstromingshoogtes, variërend van 10 tot en met 50.

De compenserende maatregelen dienen overigens hoe dan ook *in concreto* in aanmerking genomen te worden bij de uitvoeringsmaatregelen van het bestreden plan, wat in deze ook gebeurde in de project-MER, aldus de verwerende partij.

3.

Ten aanzien van de repliek van de verwerende partij voegen de eerste en tweede tussenkomende partij in essentie nog toe dat uit artikel 8, §4 DIWB volgt dat een vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma dat onderworpen is aan een milieueffectrapportage de analyse en evaluatie van het al dan niet optreden van een schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te vermijden, te beperken, te herstellen of te compenseren, in het milieueffectenrapport gebeurt. Net als de Raad van State zou ook de Raad in zijn beoordeling inzake de watertoets tot een marginale toetsing gehouden zijn.

Vervolgens citeren de eerste en tweede tussenkomende partij, wat de watertoets op het planniveau betreft, nog *in extenso* uit het plan-MER voor wat betreft de daarin opgenomen referentiesituatie rond overstromingen. Ook citeren zij daaruit, op het vlak van de mogelijke schadelijke effecten van het PRUP op het watersysteem, nog bijkomend wat daarin is opgenomen inzake het afstromen van oppervlakte water en de in dat licht ondervonden referentiesituatie. Zij stellen op grond van die citaten en andere, zoals ook aangehaald door de verwerende partij, dat in het plan-MER besloten wordt dat het effect op het watersysteem neutraal is. Er zou dan ook geen noodzaak zijn tot bijkomende milderende of compenserende maatregelen, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij. Ook wijzen zij er op dat de verzoekende partij de toelichtingsnota bij het toepasselijke PRUP volledig buiten beschouwing laat terwijl dit, naar het oordeel van de eerste en tweede tussenkomende partij, pertinente overwegingen bevat wat de waterproblematiek betreft. Zij citeren die overwegingen *in extenso* en zijn van oordeel dat deze hun vertaling hebben gekregen in de artikelen 1.1, 1.2 en 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het toepasselijke PRUP. In dat licht bekeken, zou de watertoets dan ook op planniveau op een zorgvuldige wijze zijn doorgevoerd. Dat er tot slot op planniveau nog geen precieze gegevens zijn over de locatie van de infrastructuur die voor waterbeheersing noodzakelijk zou kunnen blijken, doet aan dat alles geen afbreuk. De eerste en tweede tussenkomende partij verwijzen daartoe naar een arrest van de Raad van State van 13 januari 2015 met nummer 229.799.

Tot slot gaan de eerste en tweede tussenkomende partij nog in op de mate waarin de watertoets uitwerking vond op projectniveau. Zij wijzen achtereenvolgens de referentietoestand waarvan het project-MER vertrok aan, citeren ook *in extenso* uit het project-MER voor wat betreft de opvang en afvoer van het hemelwater en geven de conclusie in dat licht uit het project-MER weer. Ook de bestreden beslissing zou, blijkens de overwegingen die zij citeren, de watertoets afdoende hebben doorgevoerd. Tot slot zou de verzoekende partij met haar kritiek over de capaciteit van de vijver voorbijgaan aan het advies van Waterwegen en Zeekanaal en zou het eerdere advies van 28 juni 2011 van diezelfde instantie niet dienstig zijn gelet op het tijdsverloop tussen beiden. Onder verwijzing naar dat recentste advies besluiten de eerste en tweede tussenkomende partij dat helemaal niet lichtzinnig werd uitgegaan van een maximaal te verwachten waterpeil van 6, 50 m en bijvoorbeeld niet het peil van de Denderdijk, dat volgens de verzoekende partij 7, 25 m TAW zou bedragen.

4.

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

5.

De vierde tussenkomende partij leest in het verzoekschrift een opsplitsing in een onderdeel dat betrekking heeft op de beoordeling op planniveau, en een onderdeel dat betrekking heeft op de bestreden beslissing.

De uiteenzetting van het middel voor wat betreft het planniveau, zou daarbij identiek zijn aan de uiteenzetting van het zesde middel van het verzoekschrift tot nietigverklaring tegen het PRUP, ingediend bij de Raad van State. Verder zouden er tot voor de Raad nog bijkomende elementen aangehaald worden, toegespitst op de bestreden beslissing. Gelet op die werkwijze van de verzoekende partij, meent de vierde tussenkomende partij haar repliek op dat zesde middel in de procedure bij de Raad van State te kunnen hernemen, een repliek welke in essentie gelijklopend is aan deze van de overige partijen. De vierde tussenkomende partij ontwikkelt vervolgens enkel nog een bijkomende repliek ten aanzien van die elementen die de verzoekende partij bijkomend opwerpt tot voor de Raad.

De kritiek van de verzoekende partij dat de bestreden beslissing teruggaat op incorrecte cijfers die afwijken van het plan-MER en geen rekening zouden houden met klimaatopwarming, mist volgens de vierde tussenkomende partij grondslag. Zij wijst in dat verband in eerste instantie op de inhoud van het project-MER en haalt daaruit de volgens haar relevante passages *in extenso* aan. De conclusie daarvan zou zijn dat er geen significant negatieve effecten te verwachten zijn. Dit project-MER werd, zo stipt de vierde tussenkomende partij aan, op 7 januari 2016 goedgekeurd door de dienst MER. Bovendien zouden die conclusies gevalideerd zijn in het kader van de administratieve vergunningsprocedures en dit door zowel de Vlaamse Milieumaatschappij als Waterwegen en Zeekanaal. De vierde tussenkomende partij citeert daartoe ook *in extenso* de weerlegging van de bezwaren in verband met de waterhuishouding in de bestreden beslissing zelf.

Uit dat alles zou blijken dat de berekeningen die werden gebruikt voor de beoordeling van de effecten op de waterafvoer, gebaseerd zijn op het deskundigenwerk van de MER-deskundigen en door de dienst-MER goedgekeurd zijn, door Waterwegen en Zeekanaal gevalideerd zijn en als basis dienden voor de bestreden beslissing. Het blijkt ook dat er wel degelijk rekening is gehouden met klimaatschommelingen. Aangezien het gebied ook bij extreem klimaatscenario niet overstroomt vanuit de Dender, kan wel degelijk gebruik worden gemaakt van de restcapaciteit van de vijvers, aldus de vierde tussenkomende partij.

De contradicties die de verzoekende partij meent te ontwaren tussen de conclusies van het plan-MER, het project-MER, het advies van Waterwegen en Zeekanaal en het bestreden besluit zijn er niet. Het verschil in cijfers vloeit immers voort uit het gegeven dat het om twee verschillende instrumenten gaat: de berekeningen in het plan-MER gelden voor het planniveau, terwijl in het project-MER concreter rekening wordt gehouden met de effectieve inname en correcte grondplannen van het project kunnen worden gebruikt. Bij het project-MER zijn hogere compensatievolumes voorzien dan in het plan-MER, waaruit blijkt dat er wel degelijk rekening is gehouden met een theoretisch *worst case* scenario.

De vierde tussenkomende partij besluit dat de verzoekende partij niet aantoont dat de motivering in het licht van de waterproblematiek kennelijk onredelijk is, noch dat deze gebaseerd is op gegevens die dermate foutief zijn dat de verwerende partij niet op een zorgvuldige wijze tot haar besluit is kunnen komen. Tot slot ziet de vierde tussenkomende partij de correctheid van de berekeningen nog eens bevestigd in de adviezen van Waterwegen en Zeekanaal en de GMVC in het kader van de milieuvergunningsprocedure in graad van administratief beroep.

6.

Het betoog van de vijfde tussenkomende partij is, voor wat het vierde middel betreft, eensluidend met het verweer van de verwerende partij.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 8, §1 DIWB luidt als volgt:

*“De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in §5, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste maatregelen of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.”*

De verzoekende partij bekritiseert de beoordeling van de watertoets zowel ten aanzien van het PRUP als ten aanzien van de bestreden stedenbouwkundige vergunningsbeslissing.

De Raad kan zijn beoordeling inzake de watertoets niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid. Hij is enkel bevoegd om na te gaan of de vergunningverlenende overheid de haar ter zake toegekende bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is gekomen.

2.

De verzoekende partij bekritiseert de in het PRUP opgenomen beoordeling in de mate dat zij meent dat de opgenomen compensatie niet wordt geconcretiseerd en niet wordt aangetoond dat zij überhaupt mogelijk is. Zij stelt dat de bestaande opvangcapaciteit in het randstedelijk groen niet in rekening mag gebracht worden, maar dat er bijkomende opvangcapaciteit had moeten voorzien worden bovenop de bestaande, rekening houdend met een *worst case* scenario.

Artikel 4.2.8, §6 DABM luidt als volgt:

*“Na beëindiging van de termijnen, vermeld in § 5, beschikt de administratie over twintig dagen om een beslissing te nemen over :*

*1° de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER, met inbegrip van de methodologie, rekening houdend met de huidige stand van kennis en evaluatiemethoden, de inhoud en de precisiegraad van het plan of programma, de vordering van het besluitvormingsproces en het feit dat sommige aspecten misschien beter in andere fasen van dat proces worden geëvalueerd om herhaling van de evaluatie te voorkomen; “*

De richtlijnen van de dienst-MER van 14 april 2014 die in het middel op het eerste gezicht niet worden bekritiseerd luiden als volgt:

*“In het MER dient nagegaan in hoeverre het voorgenomen plan ruimte voor water zal innemen en op welke wijze dit gecompenseerd kan worden;*

*...*

*Voor het overstromingsrisico dient niet enkel rekening gehouden te' worden met de laagste grondwaterstanden maar dient ook gekeken te worden naar hoge grondwaterstanden. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met wijzigend omstandigheden.”*

Het plan-MER berekent de mogelijke schadelijke effecten van het PRUP op het watersysteem en legt diens gevolge de aanleg op van hemelwaterputten voor 10.000 liter voor herbruik van regenwater. Tevens wordt voorzien in de aanleg van een infiltratievoorziening van 691, 4 m<sup>2</sup> met een buffervolume van 510.375 liter. Ten gevolge van de opgelegde maatregelen wordt het effect voor het gevangeniscomplex als neutraal beoordeeld. De verzoekende partij voert hierover geen cijfermatige betwisting.

Het plan-MER stelt verder onder punt ‘12.7.5 Overstromingen’:

*“De volumes kunnen volledig binnen de zone voor gevangenis gecompenseerd worden. Bij het ontwerp van het gevangeniscomplex en de ruimte rondom dient hiermee rekening gehouden te worden. Rekening houdend met de topografie van het gebied kan de compensatie best aangelegd worden ten noorden of oosten van het nieuwe gevangeniscomplex (laagst gelegen zones. Dit moet door de aanleg van een ringgracht. Daarnaast moet binnen de zone vo randstedelijk groen een zone aangeduid worden voor overstromingen. Met het OHM is nagekeken welk zones in het randstedelijk groen geschikt zijn om extra berging van oppervlaktewater te voorzien bij overstromingen(...)*  
*Aangezien de compensatie van het overstromingsgebied een sectorale voorwaarde is, is het effect neutraal (0) omdat er geen toename is van overstromingsrisico buiten woongebied.*

#### **° Zone voor randstedelijk groen**

*(...)*

*In tabel 12.3 id een vergelijking gemaakt tussen de volumes die eventueel verloren gaan in de zone voor gevangenis. In de vergelijking is enkel de laagste zone meegenomen. Echter kunnen in de volledige zone voor randstedelijk groen overstromingen voorkomen. Uit de volume vergelijking blijkt dat er zeker voldoende volume beschikbaar is in de lager gelegen zone voor randstedelijk groen om het verlies in de zone voor gevangenis te compenseren. De zone die nu aangeduid staat op de watertoetskaart als effectief overstromingsgevoelig gebied moet gecompenseerd worden deels door de ringgracht (zie illustratie 12.2) en deels door de aanduiding van een gebied voor overstromingen in de zone voor randstedelijk groen (zie figuur 12.1)*

*Er zijn geen wijzigingen aan het overstromingsregime in woonwijken en het overstromingsrisico neemt niet toe. Het effect is neutraal. De aanduiding van deze overstromingszone wijzigt het huidige gebruik niet.*

*Zoals aangegeven in de berekeningen van de bestaande watertoetskaart en het beschikbare buffervolume is de zone voor randstedelijk groen 3, 8 keer zo groot als het overstromingsvolume uit de watertoetskaart. Hierbij is uitgegaan van de maximale hoogte van 50 cm zoals nu aangegeven op de watertoetskaart. Indien door wijzigende klimatologische omstandigheden er meer en groter overstromingen zich zouden voordoen, dan is het beschikbare buffervolume in de zone voor randstedelijk groen ruim voldoende om dit op te vangen.”*

De verzoekende partij overtuigt niet in haar stelling dat geen rekening mag gehouden worden met de bestaande opvangcapaciteit in het randstedelijk groengebied. Uit bovenstaande passage van het plan-MER blijkt bovendien dat wel degelijk rekening gehouden is met een worst-case scenario, in die zin dat gesteld wordt dat het waterbergend volume van het randstedelijk groengebied bijna vier maal groter is dan het overstromingsvolume uit de watertoetskaart. De opgelegde maatregelen zijn doorvertaald in de stedenbouwkundige voorschriften voor het randstedelijk groengebied en de zone voor gevangenis.

De Raad treedt overigens de visie van de verwerende partij bij dat de compenserende maatregelen *in concreto* moeten doorvertaald worden naar uitvoeringsmaatregelen op projectniveau. Het gegeven dat de stedenbouwkundige voorschriften op planniveau geen concrete informatie bevatten meer bepaald omtrent de precieze locatie van de infrastructuur noodzakelijk voor de waterbeheersing, maakt het plan-MER op zich niet onwettig noch onzorgvuldig.

3.

Op projectniveau wordt in het plan-MER omstandig ingegaan op de bestaande situatie (referentiesituatie, blz 153-154 project-MER).

Waar de verzoekende partij het uitgangspunt van 6,50 m als hoogst te verwachten waterpeil als “lichtzinnig” aanmerkt, gaat zij voorbij aan het advies van Waterwegen en Zeekanaal NV, zoals geciteerd in de bestreden beslissing op bladzijde 30:

*“Volgens de modellen van het ontwerp van overstromingsrisicobeheerplan is er op heden geen sprake van een overstromingsrisico op de site. Ook bij gemodelleerde klimaatscenario's, rekening houdend met veranderend landgebruik, wordt geen verhoogd risico op overstromingen waargenomen. W&Z heeft ook geen weet van historische overstromingen t.h.v. de site. De aanduiding van een gedeelte van het projectgebied als overstromingsgevoelig gebied is te wijten aan een intekening op basis van luchtfoto's waarbij er enerzijds een vijver en anderzijds plassen water werden gefotografeerd. Dit is niet te wijten aan een overstroming vanuit de Dender. Anderzijds zijn er de cijfermatige gegevens. Het hoogst opgemeten waterpeil van de afgelopen 20 jaar in dit pand van de Dender bedraagt +/- 6,50 mTAW. Uit recente terreinopmetingen kan afgeleid worden dat de dijkhoogte en het maaiveldpeil van het gebied gelegen tussen de dijk en de bestaande vijver (voormalige zandwinningsput) varieert tussen 7mTAW en 8 mTAW. Overstroming vanuit de Dender in dit gebied is dus niet mogelijk omwille van de aanwezigheid van de dijken én de bestaande topografie.”*

De verzoekende partij toont niet aan dat dit advies berust op onjuiste feitenvinding noch kennelijk onredelijk is.

In verband met de opgeworpen peil van de Denderdijk gaat de verzoekende partij eveneens voorbij aan het advies van Waterwegen en Zeekanaal NV:

*“Uit recente terreinopmetingen kan afgeleid worden dat de dijkhoogte en het maaiveldpeil van het gebied gelegen tussen de dijk en de bestaande vijver (voormalige zandwinningsput) varieert tussen 7mTAW en 8 mTAW. Overstroming vanuit de Dender in dit gebied is dus niet mogelijk omwille van de aanwezigheid van de dijken én de bestaande topografie.*

*In de project MER werd ook geconcludeerd dat er geen impact op het overstromingsregime door het project ging optreden.*

*Desalniettemin voorziet de aanvrager maatregelen om te compenseren voor de inname van overstromingsgebied en bestaande grachten door de bouw van de "gevangenissen. aangezien er geen sprake is van een reëel overstromingsgevoelig gebied betreft het louter een theoretische oefening i.k.v. de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag gezien de inkleuring op de watertoetskaart. De aanvrager baseert zich bij de bepaling van het te compenseren volume op de oude watertoetskaart van 2011. Op de nieuwe watertoetskaart is de contour van het effectief overstromingsgevoelig gebied echter sterk ingekrompen, waardoor het berekend te compenseren buffervolume overschat is. er wordt hiervoor buffervolume voorzien in de vijver naast het projectgebied. De vullingsgraad van de vijver laat toe dat het benodigde volume in deze vijver kan gebufferd worden (al is dit slechts een hypothetische noodzaak).”*

Overigens wordt het benodigd buffervolume in het plan-MER bepaald op 16.370 m<sup>2</sup> dat opgevangen wordt in de naastgelegen ontginningsvijvers. Gegeven de oppervlakte van 32.260 m<sup>2</sup> en het gegeven dat de benodigde buffering bijgevolg reeds wordt bereikt door de verhoging van de waterstand met 0,50 m, is de bemerking van de verzoekende partij dat het buffervolume van de vijver werd *“opgesmukt”* in de bestreden beslissing niet relevant, temeer nu het ontwerp voorziet in voldoende infiltratievoorzieningen zodat de stijging van de waterstand in de praktijk zich niet zal voordoen.

De verzoekende partij gaat voorbij aan het gegeven dat de berekening van de voorziene buffervolumes bovendien conservatief werd uitgevoerd doordat geen rekening gehouden is met de evapotranspiratie en doordat de gebouwen met groendak volledig zijn meegenomen in de bepaling van het benodigd buffervolume. Het plan-MER besluit dan ook dat het project zelf voorziet in de nodige voorzieningen inzake opvang, buffering en infiltratie van hemelwater zodat er geen significant effect is inzake wijziging van infiltratie of risico op overstroming.

De verzoekende partij toont niet aan dat deze conclusie kennelijk onredelijk is.

Het middel is niet ernstig.

## **E. Ernstige middelen – vijfde middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij put een vijfde middel uit de schending van artikel 1.1.4 en 2.2.3, §2 VCRO, de artikelen 1.1 en 1.2. van de stedenbouwkundige voorschriften van het deelplan Dendermonde West van het toepasselijke PRUP, de richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Dendermonde (hierna: toepasselijke GRS), de beginselen van behoorlijk bestuur



meer bepaald het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, de algemene motiveringsplicht en artikel 2 en 3 van de Motiveringswet.

Ook met haar vijfde middel vraagt de verzoekende partij de Raad om het toepasselijke PRUP onwettig te bevinden en buiten toepassing te laten. In dat geval zou de bestreden beslissing onwettig zijn bij gebrek aan de vereiste juridisch-planologische grondslag.

Onder haar vijfde middel vergelijkt de verzoekende partij in eerste instantie de ontwikkelingsperspectieven voor het gebied, zoals opgenomen in de toelichtingsnota bij het toepasselijke PRUP en het herziene toepasselijke GRS met de herbestemming als gevolg van het toepasselijke PRUP. Zij wijst, in het licht van het door haar ondervonden contrast tussen beide, op de huidige feitelijke toestand van de site, het karakter daarvan als biologisch minder waardevol gebied en de inhoud van de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in het toepasselijke PRUP.

Zowel uit het door haar aangehaalde ontwikkelingsperspectief als uit de stedenbouwkundige voorschriften volgt volgens de verzoekende partij dat, overeenkomstig de richtinggevende bepalingen van het GRS, natuur-, bos- en landschapsontwikkeling de hoofdfunctie van de nieuwe bestemming zijn, en dus duidelijk geen nevenbestemming zijn.

Uit het perspectief om in het 50 hectare grote gebied een stadsbos van 80 hectare, wellicht met in begrip van een ruimer gedeelte van het omringende gebied want anders onuitvoerbaar, te ontwikkelen, volgt volgens de verzoekende partij de bedoeling om een wezenlijk deel van het gebied Oud Klooster – Zwijveke te ontwikkelen als stadsbos, waardoor het per definitie geen open gebied meer is en ook niet meer kan worden gebruikt voor landbouw.

Ook zou het ontwikkelingsperspectief op grond van het toepasselijke PRUP als ‘park’ niet verenigbaar zijn met een open gebied. Een open gebied en een parkgebied zijn volgens de verzoekende partij duidelijk twee verschillende gebieden, zij verwijst daartoe naar artikel 2.2.3, §2, 6°, *littera* a en b VCRO.

In de onder artikel 1.2. van de stedenbouwkundige voorschriften toegelaten handelingen en werken zijn geen werken vanuit landbouwkundig oogpunt vermeld. Wel zijn er functiewijzigingen toegelaten ‘die nodig of nuttig zijn voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu en het landschap’. Hieruit volgt volgens de verzoekende partij dat de bestaande landbouwfunctie, zeker akkerbouw, in het gebied uitdovend is, minstens zal afnemen.

Door de bestemming in te delen in de gebiedscategorie onder Art. 2.2.3, §2 VCRO krijgen natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg volgens de verzoekende partij echter het etiket nevenbestemming.

Bovendien werd, zo stipt de verzoekende partij aan, naar aanleiding van bezwaren vanuit louter landbouwkundig belang, na advies van de PROCORO het ‘randstedelijk groengebied’ herbenoemd tot ‘randstedelijk open gebied’ en werden in de voorschriften bepalingen opgenomen die de landbouwexploitatie in het randstedelijk open gebied beter beschermen. Daaruit volgt volgens haar dat het provinciebestuur van Oost-Vlaanderen via het PRUP het gebied maximaal wil behouden zoals het nu is en helemaal niet wil transformeren naar een groengebied, laat staan naar een stadsbos. Dat klemmt nog meer aangezien ook de aanwezigheid van de gevangenis omwille van veiligheid en bewaking niet verdraagt dat het nu nog open gebied zou evolueren naar een veel minder open gebied, laat staan naar een bos, aldus de verzoekende partij.

De onder artikel 1.1 en 1.2 bepaalde stedenbouwkundige voorschriften die, niettegenstaande de herbenoeming van groengebied naar open gebied niet werden gewijzigd, zijn evenwel gericht op ontwikkeling van natuur en bos als hoofdfunctie. Het herbenoemen van de bestemming van het gebied zonder de stedenbouwkundige voorschriften te wijzigen, is volgens de verzoekende partij een belangrijke anomalie van het PRUP. Door het gebied aanvankelijk te benoemen als een randstedelijk groengebied werd naar burger en verzoekende partij toe ook duidelijk de verwachting gecreëerd dat dit gebied een transformatie zou ondergaan naar een groengebied en zeker niet in zijn huidige - biologische minder waardevolle - toestand zou worden behouden. Door het gebied te herbenoemen tot 'randstedelijk open gebied' wordt de doelstelling voor de uitbouw van een randstedelijk groengebied, met als belangrijkste perspectief park- en stadsbos, volledig uitgehold en nagenoeg onmogelijk gemaakt, aldus de verzoekende partij.

De verzoekende partij benadrukt verder dat een gebied voor de ontwikkeling van een stadsbos thuishoort in de gebiedscategorie 'bos', zoals vermeld in artikel 2.2.3, §2, 5° VCRO, en in hoofdzaak bestemd is voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos. Een groengebied met de ontwikkeling van natuur en bos hoort volgens haar dan weer thuis in de gebiedscategorie 'reservaat en natuur', zoals vermeld in artikel 2.2.3, §2, 7° VCRO, en is in hoofdzaak bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en bos.

Het PRUP, en bij uitbreiding de bestreden beslissing, schenden volgens de verzoekende partij de rechtszekerheid nu niet duidelijk is of het gebied maximaal wordt behouden zoals het nu is, dan wel of het zal worden getransformeerd naar een groengebied en een stadsbos.

De kritiek dat de inplanting van een gevangenis in strijd is met het toepasselijke GRS werd door de verzoekende partij ook al ingebracht in haar bezwaarschrift van 15 april 2016 maar wordt door verwerende partij afgewimpeld als 'loutere opportunitetskritiek', aldus de verzoekende partij. Op de kritiek dat het vergunnen van de aangevraagde gevangenis in strijd is met de bestemming van het omgevende gebied als randstedelijk groengebied wordt volgens de verzoekende partij dan weer niet ingegaan, laat staan dat die kritiek wordt weerlegd.

## 2.

De verwerende partij wijst er in eerste instantie op dat een besluit tot definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan geen akte met individuele strekking is, zodat zij niet onder het toepassingsgebied van de Motiveringswet valt.

Gelet op artikel 1, 'Randstedelijk Open Gebied', van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP valt het betrokken gebied onder de categorie van gebiedsaanduiding 'overig groen' overeenkomstig artikel 2.2.3, §2, 6 VCRO, aldus de verwerende partij.

Het gebied is, zo benadrukt de verwerende partij, bestemd voor bos-, landschaps- en natuurbeschoud, -herstel en -ontwikkeling met mogelijkheden tot zacht recreatief medegebruik, landbouw, lokale ontsluitingswegen en trage wegen. In het gebied kunnen alle maatregelen genomen worden die kaderen in het integraal waterbeheer. Daarnaast zijn alle werken voor de realisatie van buffercapaciteit voor overstromingswater toegelaten.

Vervolgens haalt de verwerende partij de inhoud van artikel 2.2.3, §2 VCRO aan en stelt dat die bepaling helemaal niet verbiedt dat binnen het betrokken gebied ook bos of park kan worden voorzien en/of dat er slechts beperkte mogelijkheden worden geboden voor de landbouw, wat blijkt uit het gebruik van de woorden 'ten minste' in de zesde *bulletpoint* van die bepaling.

De verwerende partij haalt ook een volgens haar relevante passage uit de toelichtingsnota bij het toepasselijke PRUP, en dan meer bepaald artikel 1, 'Randstedelijk Open Gebied', van de stedenbouwkundige voorschriften, aan.

De bestemming van het gebied als 'Randstedelijk Open Gebied' laat volgens de verwerende partij een aantal functies mogelijk, zijnde: bos-, landschaps- en natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling, zacht recreatief medegebruik en landbouw. Het zou daarbij om nevensgeschikte functies gaan wat volgens de verwerende partij wil zeggen dat zij 'als gelijke naast elkaar' bestaan. Ook landbouw zou daarbij een volwaardige nevenfunctie, met dien verstande dat de bebouwingsmogelijkheden voor landbouw beperkter zijn dan in landbouwgebied. Dit is volgens de verwerende partij logisch; het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen verduidelijkt namelijk dat het openruimtegebied in principe een bouwvrij gebied is, waarbij slechts beperkte bebouwingsmogelijkheden kunnen gelden.

Uit wat voorafgaat, volgt volgens de verwerende partij dat de provincieraad terecht heeft gesteld dat het gebied onder de categorie "overig groen" ressorteert. Daarnaast is het voldoende duidelijk wat de invulling van het betrokken gebied precies is, zodat er geen sprake is van enige rechtsonzekerheid op dat punt, aldus de verwerende partij.

Wat de stelling van verzoekende partij betreft dat het betrokken gebied eigenlijk zou ressorteren onder de categorie 'bos' nu het de bedoeling zou zijn om een stadsbos van ongeveer 80 hectare aan te leggen, wijst de eerste tussenkomende partij op de volgende elementen:

- het bestreden PRUP voorziet niet dat er binnen het betrokken gebied enkel een stadsbos kan worden aangelegd. Het is wel zo dat het plan in die mogelijkheid voorziet, nu het plangebied deel uitmaakt van een groter aandachtsgebied waarin een dergelijk bos zou worden aangelegd. De toelichtingsnota vermeldt in dat verband dat met de inrichting van een randstedelijke groenpool in het gebied Oud Klooster - Zwijveke Dendermonde over een voldoende breed uitgebouwd spectrum aan groenvoorzieningen op stedelijk niveau beschikt. Net buiten het stedelijk gebied bevinden zich een aantal grote, aaneengesloten groengebieden. Zij vervullen een belangrijke rol binnen het ecologisch functioneren en ten aanzien van het recreatief medegebruik. Ze bezitten een belangrijk grensstellend vermogen en worden niet meegerekend bij het groenaanbod van de stad. AMINAL afdeling Bos en Groen, wenst in dit gebied - in samenwerking met de provinciale overheid - een stadsbos te realiseren. Hiervoor zal een aandachtsgebied van 80 hectare aangeduid worden. Dit is conform met de resultaten uit het afbakeningsproces en met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Binnen deze randstedelijke groenpool wordt tevens de nieuwe gevangenis voorzien.
- binnen de categorie "overig groen" wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van de functie bosbouw, zodat de ontwikkeling en behoud van bossen deel kan uitmaken van deze categorie. Bovendien is het stedenbouwkundig voorschrift ruimer dan enkel bosbouw. Het voorziet ook landschaps- en natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling en maakt ook landbouw en recreatief medegebruik mogelijk.

Ook de stelling van de verzoekende partij dat het gebied zou thuishoren in de categorie 'reservaat en natuur' kan volgens de verwerende partij niet worden bijgetreden. Dit gelet op het feit dat de invulling van het gebied (i) verenigbaar is met de categorie "overig groen" en (ii) het stedenbouwkundig voorschrift ruimer gaat dan enkel de ontwikkeling van natuur en bos door ook landschapsbehoud, -herstel en -ontwikkeling, landbouw en recreatief medegebruik mogelijk te maken.

Los van de vraag of een PRUP de richtinggevende bepalingen van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan rechtstreeks kan schenden, moet volgens de verwerende partij vastgesteld worden dat het toepasselijke PRUP niet afwijkt van de inhoud van het toepasselijke GRS. De verwerende partij citeert in dat licht diverse passages uit dat GRS. Bovendien, zo benadrukt de verwerende partij, wordt het betrokken gebied helemaal niet vermeld als 'gebied waar het voortbestaan en de ontwikkeling van landbouw als ondergeschikte functie in zeer grote mate rekening moet houden met de natuurfunctie en het landschap'.

3.

Wat de vermeende onwettigheid van het toepasselijke PRUP op zich, in het licht van het vijfde middel, betreft, sluiten de eerste en tweede tussenkomende partij zich aan bij de repliek van de verwerende partij. Wat de strijdigheid van de aanvraag zelf met het toepasselijke GRS betreft, merken de eerste en tweede tussenkomende partij op dat, overeenkomstig artikel 2.1.2, §2 VCRO, ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor stedenbouwkundige vergunningsaanvragen. Voor zover als nodig wijzen zij er op dat de bestreden beslissing specifiek motiveert dat er zelfs geen sprake is van een strijdigheid met dat structuurplan. De kritiek als zou de bestreden beslissing strijdig zijn met de bestemming van het omgevende gebied als randstedelijk groengebied zou niet pertinent zijn nu de vergunningverlenende overheid enkel de verenigbaarheid met de onderliggende bestemming moet onderzoeken, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij die ook verwijzen naar een arrest van de Raad van State in die zin.

4.

De derde 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.

5.

De uiteenzetting door de verzoekende partij van het vijfde middel is volgens de vierde tussenkomende partij identiek aan deze in het verzoekschrift tot nietigverklaring tegen het PRUP, ingediend bij de Raad van State. Gelet op die werkwijze van de verzoekende partij, meent de vierde tussenkomende partij haar repliek op dat vijfde middel in de procedure bij de Raad van State te kunnen hernemen, een repliek welke in essentie gelijklopend is met deze van de overige partijen. De vierde tussenkomende partij ontwikkelt vervolgens enkel nog een bijkomende repliek ten aanzien van die elementen die de verzoekende partij bijkomend opwerpt tot voor de Raad.

Zo meent de vierde tussenkomende partij nog dat, in de mate dat de onwettigheid van de bestreden beslissing geput wordt uit de schending van het structuurplan, het middel kennelijk niet ernstig is. Zij stipt aan dat overeenkomstig vaste rechtspraak een structuurplan geen beoordelingskader vormt voor een stedenbouwkundige vergunning. Zij citeert vervolgens *in extenso* de overwegingen uit de bestreden beslissing waarin het gelijklopende bezwaar beantwoord werd. De verzoekende partij zou niet beweren en evenmin aantonen dat die motivering kennelijk onredelijk zou zijn. Het niet kennelijk onredelijk karakter daarvan zou ook blijken uit het advies van de GMVC in het kader van de administratieve milieuvergunningsprocedure in graad van beroep.

6.

Het betoog van de vijfde tussenkomende partij is, voor wat het vijfde middel betreft, eensluidend met het verweer van de verwerende partij.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 2.2.3, §2 VCRO luidt als volgt:

*“Een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan sorteert te allen tijde onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding.*

*De categorieën van gebiedsaanduiding zijn de volgende:*

*(...)*

*6° “overig groen”, ten minste bestaande uit volgende subcategorieën van gebiedsaanduiding:*

*a) “gemengd openruimtegebied”, waarbij natuurbehoud, landschapszorg, landbouw en recreatie nevensgeschikte functies zijn,*

*b) “parkgebied”, in hoofdzaak bestemd voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van een park of parken;*

Artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften luidt als volgt:

*“Het gebied is bestemd voor bos-, landschaps- en natuurbehoud, -herstel en –ontwikkeling met mogelijkheden tot zacht recreatief medegebruik (wandelen, fietsen, paardrijden,...), landbouw, lokale ontsluitingswegen en trage wegen. In het gebied kunnen alle maatregelen genomen worden die kaderen in het integraal waterbeheer.”*

De toelichtingsnota vermeldt bij artikel 1 “Randstedelijk Open Gebied” van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP:

*“Het randstedelijk open gebied vormt de hoofdbestemming van het plangebied. Hierin wordt de uitbouw mogelijk van het gebied Oud Klooster-Zwijveke tot een volwaardig randstedelijk open gebied. Alle functies die het behoud en het beheer van de open ruimte als parkgebied ondersteunen zijn er toegelaten (stadsbos, speelbos, natuurinrichting, parklandschap, bestaande grondgebonden agrarische activiteiten, recreatief medegebruik, enz.). “*

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, zijn natuur-, bos- en landschapsontwikkeling nevensgeschikte functies, dat wil zeggen gelijke, naast elkaar bestaande functies. De verzoekende partij maakt bijgevolg niet aannemelijk dat de categorie “overig groen” strijdig is met de in het middel opgenomen bepalingen.

2.

De stelling van de verzoekende partij dat de bestemming van het plangebied als gevangenis en randstedelijk open gebied de latere ontwikkeling van een bos van 80 hectare onmogelijk maakt, zoals nochtans vermeld in de toelichtingsnota bij het PRUP wordt door de Raad niet bijgetreden. De toelichtingsnota schetst enkel een mogelijk ontwikkelingsperspectief in een ruimer kader dan het plangebied, met name mede omvattend een aantal grote aaneengesloten groengebieden die geen deel uitmaken van het plangebied. De toelichtingsnota vermeldt enkel dat voor de mogelijke aanleg van een stadsbos, voorzien door de afdeling Bos en Groen, een aandachtsgebied van 80 hectare zal aangeduid worden, dat echter evident het plangebied overschrijdt. De verzoekende partij beperkt zich veeleer tot eigen assumpties en toont niet concreet aan dat de realisatie van een gevangenis met een daarnaast gelegen openruimtegebied een dergelijke realisatie hypothekeert, noch dat de mogelijke niet-realisatie van een dergelijk ontwikkelingsperspectief überhaupt de onwettigheid van het PRUP en de bestreden vergunningsbeslissing met zich meebrengt.

3.

De verzoekende partij stelt tenslotte dat de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP strijdig zijn met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Dendermonde dat het plangebied als randstedelijk groengebied bestemt.

Het advies van de PROCORO stelt in dat verband:

*“Opmerking 4.2 Indien gebiedscategorie ‘overig groen’ behouden wordt, zone hernoemen van ‘randstedelijk groengebied’ naar ‘randstedelijk open gebied’.*

*Bespreking 4.2 Op zich geen bezwaar. Heeft vooral een psychologische betekenis naar de landbouwsector en naar de bevolking toe. Het is niet onlogisch gezien het voorschrift geen bebossing oplegt of ook niet oplegt dat het ganse gebied als natuurgebied ingericht wordt. De essentie van het gebied is het feit dat het open gehouden wordt en dat zelfs landbouwgebonden constructies niet toegelaten worden. Suggestie kan aanvaard worden.*

*Advies 4.2 De zone ‘randstedelijk open gebied’ noemen in plaats van randstedelijk groengebied. Nevengeschikte functies zijn verschillende hoofdfuncties evenwaardig naast elkaar en geen nevenbestemmingen zoals verzoekster suggereert”.*

Uit wat voorafgaat, blijkt dat de benoeming als randstedelijk open gebied kadert binnen de gebiedscategorie ‘overig groen’.

Het richtinggevend gedeelte van het GRS Dendermonde stelt in dat verband:

*“de stad Dendermonde doet volgende suggesties naar de hogere overheden toe in functie van het nemen van ruimtelijke initiatieven op haar grondgebied: herbestemmen woonuitbreidingsgebied ‘Oud Klooster-Zwijveke’ i.f.v. de uitbouw van een randstedelijk groen- en recreatief gebied en gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen (vb. een penitentiaire instelling)” (blz 189)*

*“groen-landschappelijke en recreatieve uitbouw van het gebied Oud Klooster-Zwijveke en de omgeving van de Oude Dender als open ruimte vinger die westelijk het stedelijk gebied binnendringt”. (blz 240)*

*“het randstedelijk groengebied rond de Oude Dender/ Oud Klooster-Zwijveke() wordt groenlandschappelijk en recreatief uitgebouwd; tevens wordt hier ruimte voorzien voor de inplanting van een nieuw penitentiair centrum”. (blz 284).*

Uit wat voorafgaat, blijkt dat de verzoekende partij niet aantoont dat het PRUP strijdt met artikel 2.2.3, §2 VCRO

Het middel is niet ernstig.

## **F. Ernstige middelen – zesde middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij ontwikkelt een zesde middel aan de hand van de schending van de richtinggevende bepalingen van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan (hierna: PRS) inzake de bescherming van de open ruimte, titel 2 van de VCRO waaronder artikel 2.1.2, §3, Artikel 2.2.2,

§1, 4° en artikel 2.2.9, §2 VCRO, de beginselen van behoorlijk bestuur meer bepaald het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, de algemene motiveringsplicht en artikel 2 en 3 van de Motiveringswet.

Ook met haar zesde middel vraagt de verzoekende partij de Raad om het toepasselijke PRUP onwettig te bevinden en buiten toepassing te laten. In dat geval zou de bestreden beslissing onwettig zijn bij gebrek aan de vereiste juridisch-planologische grondslag.

De verzoekende partij wijst er op dat het PRUP twee deelplannen omvat, het deelplan ‘afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde’ en het deelplan ‘Dendermonde West’. Met het deelplan Dendermonde West wordt de site Oud Klooster deels herbestemd als zone voor een nieuwe gevangenis. De bestreden beslissing vindt zijn rechtsgrond volledig in die bestemmingswijziging. Met die bestemmingswijziging, zo stipt de verzoekende partij aan, gaat een waardevolle open ruimte in belangrijke mate verloren terwijl die krachtens de richtinggevende bepalingen van het PRS maximaal moet worden beschermd. Zij acht het deelplan Dendermonde West om die reden strijdig met de richtinggevende bepalingen van het PRS. De verzoekende partij citeert, om haar standpunt in die zin te staven, *in extenso* uit de richtinggevende bepalingen van het PRS en het plan-MER. Zij stipt aan dat zij die kritiek ook ontwikkeld heeft in haar bezwaarschrift in het kader van het openbaar onderzoek in de aanloop naar het toepasselijke PRUP. Het antwoord daarop van de PROCORO dat die richtinggevende bepalingen algemene uitspraken zijn over de open ruimtestructuren, is volgens de verzoekende partij niet pertinent. Die ‘algemene uitspraken’ zouden immers ook specifiek voor de site herhaald en beklemtoond worden in het PRS. Het maximale behoud van de resterende open ruimte zou ook een prioritaire doelstelling van het PRS zijn. Volgens de verzoekende partij vloeit daar, in tegenstelling tot wat de PROCORO voorhoudt, wel degelijk uit voort dat de open ruimte niet bijkomend plaats moet maken voor harde functies.

Het toepasselijke PRUP bevat volgens de verzoekende partij geen gemotiveerde uitzonderingsgrond om af te wijken van de richtinggevende bepalingen van het PRS overeenkomstig artikel 2.1.2, §3 VCRO.

Verder wijst de verzoekende partij er op dat het PRUP ook niet de relatie van het deelplan Dendermonde West met het PRS verduidelijkt, niettegenstaande dit krachtens Art. 2.2.2, §1, 4° VCRO vereist is. In het PRUP wordt volgens de verzoekende partij ook niet uitgelegd op welke wijze het deelplan Dendermonde West uitvoering geeft aan het PRS.

Tot slot wijst de verzoekende partij er nog op dat zij de strijdigheid van de inplanting van een gevangenis met het PRS te berde heeft gebracht in haar bezwaarschrift tijdens het openbaar onderzoek naar aanleiding van de nu bestreden beslissing. De argumentatie van de verwerende partij in reactie op die kritiek, kan volgens haar niet overtuigen. Het is voor haar een raadsel hoe het bouwen van een gevangenis op de site Oud Klooster bijdraagt tot een ‘trendbreuk waarbij de verdere verstedelijking van de open ruimte wordt gestopt’. Zij verwijst in dat licht naar de negatieve landschappelijke impact zoals vastgesteld in het MER-onderzoek, het ongunstig advies van 9 mei 2016 en (herhaald op) 11 augustus 2016 van het departement LNE – Afdeling milieuvergunningen dienst Oost-Vlaanderen.

## 2.

In haar nota betreffende de vordering tot schorsing brengt de verwerende partij in de eerste plaats de betekenis van artikel 2.2.9, §2 VCRO en de inhoud van artikel 2.1.1, §3 VCRO in herinnering. Uit artikel 2.1.1 van de VCRO volgt volgens haar dat het PRS Oost-Vlaanderen een beleidsdocument is dat het kader aangeeft voor de ruimtelijke structuur binnen de provincie. Bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan in een ruimtelijk uitvoeringsplan, beschikt de plannende overheid, volgens de verwerende partij, over een ruime

beoordelingsbevoegdheid. Zij benadrukt in dat verband de marginale toetsing die de Raad op dat punt kan doorvoeren.

De afbakening van het stedelijk gebied Dendermonde is het gevolg van een bindende bepaling van het RSV die daar op aanstuurt. Ook de selectie van Dendermonde als stedelijk gebied is bindend in het RSV vastgelegd. Delen van de gemeente Dendermonde worden hierbij geselecteerd als structuurondersteunend kleinstedelijk gebied. Deze selectie vormt de basis voor de ontwikkelingsvisie in het PRS. Het bestreden PRUP moet daarbij gekaderd worden in de uitwerking van die visie en de afbakening van het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied, aldus de verwerende partij.

De verwerende partij benadrukt hoe dat de afbakening van de stedelijke gebieden als een essentiële beleidsmaatregel vooropgesteld wordt in het RSV en hoe de grens van het stedelijk gebied aldus een beleidsmatige betekenis krijgt.

Ook open ruimte gebieden en groengebieden kunnen volgens de verwerende partij deel uitmaken van het stedelijk gebied. Hoewel er vanuit het RSV geen kwantitatieve taakstelling wordt vastgesteld inzake de realisatie van stedelijke natuurelementen en randstedelijke groengebieden, vermeldt het RSV wel het behoud en de ontwikkeling van stedelijke natuurelementen en randstedelijke groengebieden als ontwikkelingsperspectief voor stedelijke gebieden als kwalitatieve taakstelling. Zij haalt in het verlengde daarvan aan wat het PRS daarover stelt.

De verwerende partij wijst er op dat het PRUP het gebied 'Oud Klooster-Zwijveke' bestemt als randstedelijk groengebied en dit meeneemt binnen het stedelijk gebied. Er valt volgens haar niet in te zien op welke wijze het bestreden PRUP op dit punt zou afwijken van de richtinggevende bepalingen van het PRS Oost-Vlaanderen, aldus de verwerende partij.

Het gegeven dat op een deel van het gebied 'Oud Klooster - Zwijveke' een locatie voor een gevangenis wordt voorzien, doet niet anders besluiten. Overeenkomstig het RSV behoren gevangenissen tot de algemene categorie van 'gemeenschapsvoorzieningen'. Dergelijke voorzieningen moeten bij voorkeur in stedelijk gebied worden voorzien. Het voorzien van een gevangenis binnen het kleinstedelijk gebied Dendermonde past dan ook binnen de bepalingen van de structuurplanning, aldus de verwerende partij. Zij stipt aan dat de effecten van de invulling van dit randstedelijk gebied bovendien onderzocht werden in het plan-MER, waarbij ook een eventuele aantasting van de open ruimte werd onderzocht.

De verwijzing door de verzoekende partij naar een aantal passages uit het richtinggevend gedeelte van het PRS zou geen afbreuk doen aan al wat voorafgaat. Geen van die passages bepaalt uitdrukkelijk dat het gebied 'Oud Klooster — Zwijveke' volledig zou moeten worden gevrijwaard als open ruimte. Nochtans heeft de Raad van State reeds geoordeeld dat 'eender welke richtinggevende bepaling van een ruimtelijk structuurplan, net zoals elke andere rechtsregel, voldoende uitdrukkelijk en ondubbelzinnig moet zijn geformuleerd of moet kunnen steunen op de algemene beginselen en de algemene opzet van het ruimtelijk structuurplan, opdat ze dwingende gevolgen kan hebben ten aanzien van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat in uitvoering van het ruimtelijk structuurplan is genomen, aldus de verwerende partij.

In dat licht bekeken, zou het dan ook niet aangetoond zijn dat, naast het bestemming van het gebied Oud Klooster tot randstedelijk groengebied, de inplanting van de gevangenis strijdig zou zijn met de richtinggevende bepalingen van het PRS. Dat alles zou des te meer het geval zijn nu de plannende overheid over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan in een ruimtelijk uitvoeringsplan.



Vermits het bestreden PRUP niet afwijkt van de richtinggevende bepalingen van het PRS en/of het RSV, meent de verwerende partij logischerwijze evenmin te hebben moeten motiveren waarom een afwijking gerechtvaardigd zou zijn.

3.

Wat de vermeende onwettigheid van het toepasselijke PRUP op zich betreft, sluiten de eerste en tweede tussenkomende partij zich aan bij de repliek van de verwerende partij. Wat de strijdigheid van de aanvraag zelf met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Dendermonde betreft, merken de eerste en tweede tussenkomende partij op dat, overeenkomstig artikel 2.1.2, §2 VCRO, ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor stedenbouwkundige vergunningsaanvragen. Zij halen vervolgens een aantal overwegingen uit de bestreden beslissing aan op grond waarvan besloten werd dat de verzoekende partij er een verkeerde lezing op nahoudt van het PRS. De eerste en tweede tussenkomende partij menen verder de vraag van de verzoekende partij 'hoe het bouwen van een gevangenis op de site Oud Klooster bijdraagt tot een trendbreuk waarbij de verdere verstedelijking van de open ruimte wordt gestopt' eenvoudig te kunnen beantwoorden; de afbakening van de stedelijke gebieden zorgt voor een onderscheid tussen enerzijds buitengebieden en anderzijds stedelijke gebieden. De eerste en tweede tussenkomende partij herhalen daarbij in navolging van de verwerende partij dat het RSV de afbakening van de stedelijke gebieden als een essentiële beleidsmaatregel vooropstelt en hoe de grens van het stedelijk gebied een beleidsmatige betekenis krijgt. Het concentreren van stedelijke functies, waar de gevangenis van Dendermonde als gemeenschapsvoorziening deel van uitmaakt, binnen stedelijke gebieden, zorgt ervoor dat deze worden geconcentreerd binnen het stedelijk gebied, zodat het buitengebied en de open ruimte van bebouwing kan worden gevrijwaard, aldus de eerste en tweede tussenkomende partij.

4.

De derde 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.

5.

De uiteenzetting door de verzoekende partij van het zesde middel is volgens de vierde tussenkomende partij identiek aan deze ontwikkeld voor het derde middel in het verzoekschrift tot nietigverklaring tegen het PRUP, ingediend bij de Raad van State. Gelet op die werkwijze van de verzoekende partij, meent de vierde tussenkomende partij haar repliek op dat derde middel in de procedure bij de Raad van State te kunnen hernemen, een repliek welke in essentie gelijklopend is met deze van de overige partijen. De vierde tussenkomende partij ontwikkelt vervolgens enkel nog een bijkomende repliek ten aanzien van die elementen die de verzoekende partij bijkomend opwerpt tot voor de Raad.

De vierde tussenkomende partij herhaalt in eerste instantie dat een ruimtelijk structuurplan geen beoordelingsgrond is voor een stedenbouwkundige vergunning zodat het middel om die reden ook niet ernstig is. Bovendien zou de kritiek van de verzoekende partij, zoals opgenomen in haar zesde middel, op afdoende wijze zijn weerlegd in de bestreden beslissing wat de vierde tussenkomende partij ook meent te hebben toegelicht onder haar repliek op het vijfde middel. Voor het overige is de repliek van de vierde tussenkomende partij eensluidend met deze van de overige partijen.

6.

De vijfde tussenkomende partij stelt in haar verzoekschrift tot tussenkomst, onder verwijzing naar de inleiding bij het PRS dat de door de verzoekende partij aangehaalde passages voor de toepasselijke deelruimten algemene beleidsrichtlijnen zijn, waarbij het behoud van de open ruimtekwaliteiten, aandacht voor de Dender als ecologische verbinding, verhindering van een

verdere afname van de natuurwaarden en het voor iedereen beschikbaar houden van de landschappelijke kwaliteiten als algemene principes naar voor geschoven worden.

Dat betekent volgens haar niet dat elk project dat een aantasting van de open ruimte of de natuurwaarden met zich meebrengt per definitie verboden zou zijn. Wel moeten de in het PRS naar voor geschoven principes meegenomen worden in de afweging van de opties in het RUP, aldus de vijfde tussenkomende partij. Zij stelt daarbij dat die principes uitgebreid zijn afgetoetst in de plan-MER onder de discipline landschap, de discipline fauna en flora en de discipline mens.

In het plan-MER worden verschillende milderende maatregelen voorgesteld. Na toepassing van die maatregelen is er enkel nog een relevant negatief effect inzake landschapstypologie en een beperkt negatief effect inzake landschapsstructuur en landschapsbeeld door de zone voor gevangenis. Deze effecten worden beperkt negatief voor het globale plan door de neutrale en positieve effecten van de zone voor randstedelijk groen voor die aspecten, aldus de vijfde tussenkomende partij. Wat betreft het ruimtelijk functioneren, de discipline 'Mens', betreft, zou het effect zelfs positief zijn.

Voor het overige is het betoog van de vijfde tussenkomende partij in essentie eensluidend met het verweer van de verwerende partij.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Overeenkomstig artikel 2.2.2, §1 VCRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan de relatie met het ruimtelijk structuurplan of de ruimtelijke structuurplannen waarvan het een uitvoering is.

Conform artikel 2.2.9, §2 VCRO worden de provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt ter uitvoering van het provinciaal ruimtelijk structuurplan.

Artikel 2.1.2, §3 VCRO bepaalt:

*“Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ok in het gedrang te brengen.”*

2.

In de richtinggevende bepalingen van het PRS wordt als ontwikkelingsvisie voor de deelruimte “De Dendersteden” onder meer het volgende gesteld:

*“De Dendersteden hebben, als stedelijk gebied tussen Gent en Brussel, aanzienlijke potenties. Hun centrale functie wordt versterkt zodat zij, elk op hun niveau, hun belang als centrum kunnen terugwinnen (wonen en woonondersteunende voorzieningen, economische functies, ). Het ruimtelijk beleid is gericht op:*

- het voeren van een kwantitatief en kwalitatief aanbodbeleid inzake wonen en bedrijvigheid;*
- het verbeteren van de verkeersleefbaarheid en het verzekeren van de bereikbaarheid van de stedelijke gebieden, met aandacht voor het openbaar vervoer;*

- *het bieden van werkgelegenheid om de verdere groei van de pendel vanuit de regio naar Brussel en Antwerpen tegen te gaan en congestie rond Brussel en Antwerpen te matigen;*
- *het optimaal benutten van de bestaande potenties en de ligging om nieuwe economische stimulansen te creëren;*
- *het versterken van de toeristisch-recreatieve potenties in relatie met de Dendervallei en het ommeland; aanknopingspunten zijn: de stedelijke structuur, het historisch patrimonium, de culturele voorzieningen, de ligging t.o.v. toeristisch-recreatieve openruimtegebieden en de Dendervallei met haar landschappelijke en toeristisch-recreatieve waarde;*
- *het behouden van de openruimte kwaliteiten van de Dendervallei;*
- *het ondersteunen van een economisch verantwoorde land- en tuinbouw in zijn rol als landschapsbeheerder in recreatief medegebruik.*

De Raad merkt vooreerst op dat door de goedkeuring van het PRUP voor het plangebied een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd van een oorspronkelijk woonuitbreidingsgebied naar een zone bestemd voor gevangenis (10 ha) en een open ruimte gebied voor 40 ha.

In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Dendermonde (richtinggevend gedeelte), dat door de Provincie werd goedgekeurd, wordt onder meer het volgende gesteld (blz 273):

*“Dendermonde is de hoofdplaats van één van de gerechtelijke arrondissementen in België. Om deze positie vast te houden is het belangrijk dat Dendermonde planologisch de nodige ruimte voorziet voor bijkomende infrastructuur op dit vlak. In dit kader streeft de stad Dendermonde reeds jaren naar de realisatie van een nieuw penitentiair centrum op haar grondgebied, meer bepaald in het gebied Oud-Klooster-Zwijveke (momenteel woonuitbreidingsgebied volgens het vigerende gewestplan). De stad Dendermonde blijft actief de realisatie van zo’n penitentiair centrum op haar grondgebied nastreven. Belangrijke ruimtelijke randvoorwaarden voor de inplanting van zo’n penitentiair centrum zijn:*

- ° *Ligging binnen de afbakening van het kleinstedelijk gebied Dendermonde.*
- ° *Vlotte verbinding met het gerechtshof.”*

Het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Dendermonde bepaalt onder meer blz 304-312):

*“De stad Dendermonde zal bij de Provincie Oost-Vlaanderen actief streven naar het realiseren van volgende herbestemmingen:*

- ° *Afbakenen van het kleinstedelijk gebied Dendermonde.*

*°Herbestemmen woonuitbreidingsgebied ‘Oud Klooster-Zwijveke’ i.f.v. de uitbouw van een randstedelijk groen- en recreatief gebied en gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen (vb. een penitentiaire instelling).*

*(...)*

*Gecombineerd met de planologische herbestemming van de woonuitbreidingsgebieden ‘Krijgem’ en ‘Oud Klooster-Zwijveke’ door de provincie Oost-Vlaanderen, wil de stad Dendermonde in dit gebied een nieuw penitentiair centrum ingeplant zien. Tevens zal de stad Dendermonde samen met de andere betrokken actoren werk maken van het stelselmatig realiseren van de groen-recreatieve bestemmingen (randstedelijk groengebied) in het gebied, overeenkomstig het vrijkomen van de gronden.*

De Raad ziet, binnen het kader van zijn marginaal toetsingsrecht, op het eerste gezicht niet in hoe de herbestemming van een volgens het gewestplan oorspronkelijk woonuitbreidingsgebied naar

zone voor gevangenis ten belope van 10 ha en zone voor open ruimtegebied ten behoeve van 40 hectare een schending inhoudt van de richtinggevende bepalingen van het provinciaal ruimtelijk structuurplan, in de mate dat de oorspronkelijk volgens het gewestplan potentiële invulling als woonuitbreidingsgebied voor de zone Oud-Klooster wordt vermeden en door het PRUP voor vier vijfden verankerd wordt in open ruimte gebied, terwijl de zone voor gevangenis op het eerste gezicht aansluit bij het versterken van de voorzieningen van het stedelijk weefsel binnen de afbakening van het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied in relatie met het bestaande gerechtshof.

3.

De stelling van de verzoekende partij dat het PRUP geen uitvoering geeft aan artikel 2.2.2, §1, 4° VCRO wordt door de Raad evenmin bijgetreden. De Raad van State heeft in zijn arrest van 10 september 2012 met nummer 220.537 naar aanleiding van de vernietigingsvordering tegen het vorige PRUP dienaangaande het volgende gesteld:

*“Door te stellen dat de selectie van Dendermonde als structuurondersteunend kleinstedelijk gebied de basis vormt voor de ontwikkelingsvisie in et PRS Oost-Vlaanderen en de uitwerking van deze visie en de afbakening van het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied gebeurt in een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, in nauw overleg met het Vlaams Gewest en de betrokken gemeenten, komt de toelichtingsnota tegemoet aan het vereiste opgelegd door artikel 2.2.2, §1, 4° VCRO luidens welk het RUP de relatie weergeeft met het RSP waarvan het een uitvoering is.”*

De toelichtingsnota bij het huidige PRUP situeert het PRUP in haar juridische context en beleidscontext ten aanzien van:

- enerzijds de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (blz 23):

*“Dendermonde wordt in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen geselecteerd als structuurondersteunend kleinstedelijk gebied. De structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden worden in provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend”. (Bindende bepalingen)*

- anderzijds Dendermonde in het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen:

*“Visie op de gewenste ontwikkeling van het stedelijk gebied Dendermonde*

*Met de opmaak van dit ruimtelijk uitvoeringsplan geeft de provincie uitvoering aan de in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen vastgelegde selectie van Dendermonde als structuurondersteunend kleinstedelijk gebied. In het provinciaal ruimtelijk structuurplan werkt de provincie haar visie op de ontwikkeling van de kleinstedelijke gebieden verder uit.*

*De visie voor Dendermonde is vooral gebaseerd op de rol die deze stad vervult als subregionaal centrum in het gebied tussen Aalst, Gent, Sint-Niklaas en Mechelen. Belangrijke aandachtspunten voor het afbakeningsproces zijn:*

- ° de radiale infrastructuur (secundaire wegen, spoorwegen);*
- ° de stationsomgeving;*
- ° de groene gordel van Vondelbeek en Steenbeek;*
- ° de Dender;*
- ° de Scheldevallei;*
- ° de N41.*

*(...)*

- En ten slotte ten aanzien van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Dendermonde (blz 28 e.v. Toelichtingsnota).

Met betrekking tot de laatste bemerking van de verzoekende partij dat niet duidelijk is in welke mate de bouw van een gevangenis kan ingepast worden in het PRS Oost-Vlaanderen en het deelplan Dendermonde West, focust de verzoekende partij zich eenzijdig op het open ruimtegebied, doch negeert volledig de rol van het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied zoals afgebakend, dat beide deelplannen omvat. De toelichtingsnota vermeldt bovendien specifiek voor het deelplan West onder meer het volgende onder punt “2.5 toelichting van de bestemmingszones” (blz 151):

*“De zone voor gevangenis bakent een ruimte af in de zuidwestelijke hoek van het plangebied, waar de inplanting kan voorzien worden van een nieuwe gevangenis voor Dendermonde. Alle voorzieningen en activiteiten in functie van het gevangeniswezen zijn in deze bestemmingszone toegelaten.(...) De parking bevindt zich ten westen van het gevangenisgebouw (...)Bovendien wordt o die wijze het in wezen minde bruikbaar en aantrekkelijk gebiedje onder de hoogspanningslijn nuttig ingevuld. Ten slotte laat deze ligging van de parking een rechtstreekse aantakking op de noordelijke ontsluitingsweg toe zonder verdere weginfrastructuur (bv. In oostelijke richting) die het randstedelijk open gebied verder zou versnipperen.”*

Het middel is niet ernstig.

## **G. Hoogdringendheid**

Aangezien in de vorige onderdelen de middelen van de verzoekende partij niet ernstig worden bevonden, is een onderzoek naar de hoogdringendheid niet verder aan de orde.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. De Raad verwerpt 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