

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.777 van 8 februari 2012
in de zaak A. 202.177/X-14.924.**

In zake : 1. de v.z.w. A.B.L.L.O.
 2. de v.z.w. STRAATEGO
 3. de v.z.w. ADEMLOOS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Hans Van Dooren
 kantoor houdend te 9220 HAMME
 Stationsstraat 50
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 GENT
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de REGIE DER GEBOUWEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en David D'Hooghe
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 7 oktober 2011, strekt tot de
schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 15 juli 2011 van de
Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “Gevangenis Beveren”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 januari 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hans Van Dooren, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Jan Roggen, die loco advocaten Jan Bouckaert en David D'Hooghe verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Tussenkomst

3. Met een op 16 december 2011 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de Regie der Gebouwen om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4.1. Op 20 november 2009 beslist de Vlaamse regering “principeel akkoord (te gaan) met de locatiekeuze voor 2 nieuwe penitentiaire instellingen in Dendermonde en Beveren”.

Blijkens de nota aan de leden van de Vlaamse regering (VR 2009 2011 DOC. 1349) is de te Beveren (Melsele) voorgestelde site gesitueerd langs de E 17 op een terrein dat volgens het door de Vlaamse regering op 19 juni 2009 definitief vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen”, gelegen is in een zone voor een gemengd regionaal bedrijventerrein, reden waarom een wijziging van dit ruimtelijk uitvoeringsplan zich opdringt.

4.2. Op 10 december 2010 stelt de Vlaamse regering het ontwerp gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Gevangenis Beveren” voorlopig vast.

4.3. Blijkens de toelichtingsnota bij voornoemd ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “is de inplantingsplaats voor een gevangenis gelegen in Beveren, in het westen van het grootstedelijk gebied Antwerpen. Het gaat om een gebied langs de E17 tussen de forten van Kruibeke/Zwijndrecht. (...) Het betreft een gedeelte van een gebied dat als gemengd regionaal bedrijventerrein is bestemd in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’ (...) meer bepaald het westelijke, onbebouwde deel van het bedrijventerrein” dat “momenteel in agrarisch gebruik (...) is en ongeveer 13 ha groot (is).”

Het ganse beheersingsgebied van het voorlopig vastgesteld ontwerpplan wordt bestemd tot “gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen”.

Artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt:

“Artikel 1. Gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen

1.1. Het gebied is bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, meer bepaald voor de bouw van een gevangenis, met de bijbehorende voorzieningen zoals bijvoorbeeld veiligheidsvoorzieningen, parkeergelegenheid, interne wegenis, sporthal, huisvesting van administratie, buitenruimtes, afsluitingen met inbegrip van een ommuring, toegangsinfrastructuur, groenaanleg en dergelijke, die noodzakelijk zijn voor het functioneren van de gevangenis en voor infrastructuur voor het winnen van windenergie. Activiteiten, die niet noodzakelijk zijn voor het functioneren van de gevangenis of de infrastructuur voor het winnen van windenergie of niet direct verbonden zijn met de uitbating ervan, zijn niet toegelaten.

Alle werken, handelingen, en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor het realiseren en inrichten van een gevangenis zijn toegelaten.

Volgende werken, handelingen en wijzigingen zijn eveneens toegelaten: het herstellen of heraanleggen van de bestaande ontsluitingweg en het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van eventuele nutsleidingen.

Het bestaande fietsroutenetwerk wordt niet onderbroken door de uitvoering van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Gevangenis Beveren’. In het gebied is de aanleg van fietspaden toegestaan.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming zijn toegelaten voor zover ze wat schaal en ruimtelijke impact betreft verenigbaar zijn met de omgeving. Daarbij wordt aandacht besteed aan:

- de relatie met de in de omgeving aanwezige functies;
- de invloed op de omgeving wat betreft het aantal te verwachten gebruikers, bewoners of bezoekers;
- de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid;
- de relatie met de in de omgeving van het gebied vastgelegde bestemmingen;
- de inpassing in de omgeving en in het bijzonder de relatie met de E17.

Verlichting in functie van de veiligheid van de instelling wordt zo opgevat dat de impact op de omgeving buiten de gevangenis tot een minimum beperkt wordt. Ten noorden en noordoosten van de gevangenis wordt een groene buffer aangebracht, in functie van visuele afscherming en als onderdeel van een gedifferentieerde landschappelijke inpassing.

De zuivering van het in de gevangenis geproduceerde afvalwater moet binnen het gebied bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen gebeuren.

1.2. De hoogte van de gebouwen, met uitzondering van de infrastructuur voor het winnen van windenergie, en de constructies bedraagt maximaal de afstand ten opzichte van de zonegrens.

1.3. Het terrein mag maximaal voor 75% bebouwd en verhard worden. Nieuwe verhardingen met inbegrip van de parkeerplaatsen moeten waterdoorlatend zijn tenzij dit verboden wordt vanuit een andere regelgeving. De niet-verharde oppervlakte moet als een parkachtige groene ruimte ingericht worden.

Ten opzichte van de Biestraat wordt een zone van minstens 30 meter ingericht als een onverlichte en groene zone.

Het waterbergend vermogen van het gebied mag door de bouw van de gevangenis niet verminderd worden en het overstromingsrisico moet worden beperkt.

Een infiltratiebuffervolume van 410 m³/ha verharde oppervlakte dient voorzien te worden.

Indien infiltratie niet, of slechts gedeeltelijk mogelijk is, dient uitgegaan te worden van een lozingsdebiet van 2 l/sec per ha verharde oppervlakte en een buffervolume van 410 m³/ha, bovenop de buffers die voor herbruik worden voorzien.

Bestaande buffervolumes die worden ingenomen door de bouw van de gevangenis dienen voor 100% gecompenseerd te worden”.

4.4. Tijdens het omtrent dit ontwerpplan gehouden openbaar onderzoek dienen onder meer de eerste en de tweede verzoekende partij een bezwaarschrift in.

4.5. Op 18 mei 2011 verleent de Vlacoro een advies omtrent dit ontwerp.

4.6. Bij het thans bestreden besluit van 15 juli 2011 van de Vlaamse regering wordt het erbij gevoegde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Gevangenis Beveren” definitief vastgesteld.

Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 10 augustus 2011.

4.7. Op 9 augustus 2011 verleent de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar aan de n.v. Poort van Beveren de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een nieuwe gevangenis te Beveren (Melsele).

V. Ontvankelijkheid van de vordering

5.1. De verwerende partij en de tussenkomende partij betwisten de ontvankelijkheid van de vordering.

5.2. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de opgeworpen excepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over deze excepties dringt zich immers slechts op indien zou blijken dat de

grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VI. Onderzoek van de vordering

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

Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Uiteenzetting door de verzoekende partijen

6.2. De verzoekende partijen zetten in het verzoekschrift het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit kan berokkenen, uiteen als volgt:

“1. Overeenkomstig artikel 17, §§ 2 en 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 8, tweede lid, 5° van het KB van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kortgeding voor de Raad van State moet het verzoekschrift tot schorsing een uiteenzetting bevatten van de feiten die aantonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de aangevochten beslissing de verzoekende partij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel (hierna afgekort ‘MTHEN’) kan berokkenen.

Verzoekers verwijzen terzake naar Lancksweerd, E., ‘het administratief kort geding’, R&P 22, Kluwer, 1993, pg. 129 e.v. :

‘Het spreekt voor zich dat een schorsingsprocedure meer dan nuttig is op het vlak van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening. Vaak werd immers betreurd dat de vernietiging van een bouwvergunning na vele jaren, als het gebouw al lang opgetrokken is, een platonisch karakter heeft...

Inzake het MTHEN dat de uitvoering van een bouwvergunning veroorzaakt rijst enerzijds de vraag naar de moeilijke herstelbaarheid van het nadeel en anderzijds naar de ernst van het nadeel. Wat het eerste aspect betreft is de rechtspraak vrijwel eenduidig : de afbraak van een bouwwerk is steeds erg onzeker en daarom wordt de moeilijke herstelbaarheid van het nadeel gemakkelijk aanvaard (...).

2. De verordenende kracht van vastgestelde of goedgekeurde ruimtelijke ordeningsplannen houdt allereerst in dat zij de basis vormen voor het nemen van latere beslissingen : de overheid moet een aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning aan het vastgesteld ruimtelijk ordeningsplan toetsen (...). Die regel geldt ook in hoger beroep voor de bestendige deputatie of voor de rechter (...). Een vergunning die strijdt met een vastgesteld ruimtelijk ordeningsplan is onwettig.

3. Verzoekers nemen de bezwaarschriften van tweede verzoekster (namens stRaten-generaal) omtrent de litigieuze bouwaanvraag én de bezwaren en opmerkingen van de Milieuraad Beveren omtrent ontwerp GRUP uitdrukkelijk mee op in hun bundel.

In beide documenten waaraan verzoekers thans uitdrukkelijk refereren wordt duidelijk, overzichtelijk en aan de hand van plannetjes aangetoond dat de inplanting van de gevangenis op de huidige locatie, zoals thans vergund in de bestreden beslissing, de uitvoering van de westtangent van het Meccanotracé zoals beschreven in de feitelijke retroacten, onmogelijk maakt.

Dit betekent dus dat het bestreden besluit dat, ruimtelijk gezien dan toch, enkel een plaatselijk belang lijkt te hebben, bij nader inzien een determinerende rol gaat spelen bij het oplossen van (het) belangrijkste mobiliteitsknooppunt van het Rijk.

Deze opmerking kan niet gepareerd worden met de stelling dat het Meccanotracé ingaat tegen het door de Vlaamse Regering aangenomen BAM-tracé en dus ‘in rechte’ niet bestaat. Die redenering gaat immers voorbij aan het feit dat in de inspraakprocedures die nog moeten gevoerd worden omtrent de Oosterweel-verbinding (in het kader van de MER-rapportage en de GRUP-opmaak) verzoekers het Meccanotracé naar voor zullen schuiven als redelijke alternatieven. Wanneer de litigieuze vergunning niet wordt geschorst en later vernietigd wordt dit alternatief evenwel onmogelijk”.

Beoordeling

6.3. Luidens artikel 17, § 3, vierde lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bevat de vordering tot schorsing een uiteenzetting van de middelen en de feiten die volgens de indiener ervan het bevelen van de schorsing rechtvaardigen. Artikel 8, eerste lid, 3° van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, bepaalt dat het enig verzoekschrift “een uiteenzetting (bevat) van de feiten die van aard zijn aan te tonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte de verzoekende partij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan

berokkenen, waarbij alle stukken worden gevoegd die het risico op dergelijk nadeel aantonen”.

Uit deze bepalingen volgt dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift duidelijk en concreet moet aangeven waarin precies het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is gelegen dat zij ingevolge de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit ondergaat of dreigt te ondergaan. De verzoekende partij mag zich daarbij niet beperken tot vaagheden en algemeenheden, maar dient integendeel zeer concrete en precieze gegevens aan te brengen waaruit blijkt dat zij persoonlijk een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ondergaat of dreigt te ondergaan.

Het moet voor de Raad van State immers mogelijk zijn met voldoende precisie in te schatten of er al dan niet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voorhanden is, en het moet voor de verwerende partij mogelijk zijn zich tegen de door de verzoekende partij aangevoerde feiten en argumenten te verdedigen.

De verzoekende partij moet gegevens aanvoeren die enerzijds wijzen op de ernst van het nadeel dat zij ondergaat of kan ondergaan, hetgeen betekent dat zij aanduidingen zal moeten geven omtrent de aard en de omvang van het te verwachten nadeel, en anderzijds wijzen op de moeilijke herstelbaarheid van het nadeel.

Bij het beoordelen van deze schorsingsvoorwaarde kan alleen rekening worden gehouden met wat ter zake in het verzoekschrift is aangevoerd en met de bij dat verzoekschrift gevoegde stukken.

6.4. De verzoekende partijen houden, met verwijzing naar “de bezwaarschriften van tweede verzoekster (namens stRatengeneraal) omtrent de litigieuze bouwaanvraag én de bezwaren en opmerkingen van de Milieuraad Beveren omtrent ontwerp GRUP”, voor dat daaruit zou blijken “dat de inplanting van de gevangenis op de huidige locatie, zoals thans vergund in de bestreden beslissing, de uitvoering van de westtangent van het Meccanotracé zoals beschreven in de feitelijke retroacten, onmogelijk” maakt, hetgeen “dus betekent dat het bestreden besluit dat, ruimtelijk gezien dan toch, enkel een plaatselijk

belang lijkt te hebben, bij nader inzien een determinerende rol gaat spelen bij het oplossen van (het) belangrijkste mobiliteitsknooppunt van het Rijk.”

De verzoekende partijen besluiten daaruit dat “wanneer de litigieuze vergunning niet wordt geschorst en later vernietigd dit alternatief evenwel onmogelijk wordt”

6.5. Uit de stedenbouwkundige voorschriften en het verordenend grafisch plan blijkt dat de concrete inplantingsplaats van de gevangenis niet wordt vastgesteld in het bestreden GRUP. In het bezwaarschrift van de tweede verzoekende partij wordt overigens gesteld dat “het bouwen van een gevangenis en de aanleg van de westtangent binnen het voorziene gebied ruimtelijk verenigbaar zijn”.

De inplanting van de gevangenis wordt daarentegen concreet vastgesteld in de stedenbouwkundige vergunning die op 9 augustus 2011 door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is verleend aan de n.v. Poort van Beveren, vergunning waartegen verzoekende partijen stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen een verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring te hebben ingediend.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dan ook niet dat het bestreden GRUP het door de verzoekende partijen voorgestane alternatief “onmogelijk” maakt.

6.6. Er dient dan ook te worden vastgesteld dat het door de verzoekende partijen aangevoerde nadeel zijn rechtstreekse oorzaak niet vindt in het bestreden GRUP, en derhalve niet dienstig kan worden ingeroepen, zodat niet is voldaan aan een van de door artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging te kunnen bevelen. Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de Regie der Gebouwen tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht februari 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens