RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 220.537 van 10 september 2012
in de zaak A. 199.845/X-14.707.

In zake : de v.z.w. REGIONALE ACTIEGROEP LEEFMILIEU DENDER EN SCHELDE (RALDES)
woonplaats kiezend te
9290 BERLARE
Wakkebroekstraat 9
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Callebaut
kantoor houdend te 9300 AALST
Binnenstraat 39, bus 1

tegen :

1. de provincie OOST-VLAANDEREN
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Veerle Tollernaere
   kantoor houdend te 9000 GENT
   Koning Albertlaan 128
   bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen :

1. de stad DENDERMONDE
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaten Peter De Smedt, Karin De Roo en Hendrik Schoukens
   kantoor houdend te 9000 GENT
   Kasteellaan 141
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. 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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 april 2011, strekt tot de nietigverklaring van:

a) het besluit van 15 december 2010 van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde", en

b) het besluit van 25 januari 2011 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde" van de provincie Oost-Vlaanderen,

en dit beperkt tot het deelplan "Dendermonde West".

II. Verloop van de rechtspleging

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

De eerste tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 23 juni 2011.

De tweede tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 20 december 2011. De tweede tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 juni 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Callebaut, die verschijnt voor de verzoekende partij, Mevr. Kaat Van Keymeulen, bestuurssecretaris, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, advocaat Karin De Roo, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Jan Bouckaert, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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. Feiten

3.1. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen selecteert Dendermonde als een "structuurondersteunend kleinstedelijk gebied". Zodanige gebieden dienen in provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen te worden afgebakend.

3.2. In zitting van 28 maart 2002 beslist de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen tot de opmaak van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde" (hierna PRUP).

3.3. In dit plan wordt ook de inplanting van een nieuw penitentiair complex voorzien.

De site “Oud Klooster”, die aanvankelijk niet werd opgenomen in de afbakening van het kleinstedelijk gebied, wordt, naast andere, als mogelijke inplantingszone aangeduid. In eerste instantie voert de stad Dendermonde zelf een locatieonderzoek uit. In 2004 wordt eveneens een onderzoek gevoerd door de provincie Oost-Vlaanderen.

De site “Oud Klooster” bevindt zich ten westen van Dendermonde, in een gebied dat wordt begrensd door een spoorweg in het zuiden, de Dender in het westen, de Oude Dender in het noorden en een oud fortencomplex in het oosten. Op de Dender sluiten het Denderkanaal en een oude Denderarm aan.

De loop van de Oude Dender is beschermd als landschap bij ministerieel besluit van 11 oktober 1985.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Dendermonde is de site gelegen, deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, deels in woongebied, deels in woonuitbreidingsgebied, deels in gebied voor gemeenschapsvoorzieningen, deels in recreatiegebied en deels in parkgebied. Er is tevens een reservatiestrook voor het doortrekken van het Denderkanaal.

Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Dendermonde, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 22 november 2000, stelt voor om het woonuitbreidingsgebied te schrappen en dit gebied een open ruimtefunctie te geven.

3.4. Een eerste ontwerp van PRUP dat de site bestemt tot randstedelijk groengebied, met uitzondering van een zone voor gevangenis in het zuidwesten, tussen de woningen gelegen aan de Gasthuisstraat en de oude Denderarm, wordt voorlopig vastgesteld door de provincieraad van Oost-Vlaanderen in zitting van 13 juni 2007. De ontsluiting wordt hierop indicatief aangeduid door een pijl in de richting van de Eikelstraat. De bedoeling is dat het verkeer nadien via de Gasthuisstraat wordt afgeleid naar het centrum van Dendermonde.

Bij besluit van 12 december 2007 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het PRUP “Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk

gebied Dendermonde" met de deelRUP's "Grenslijn" en "Dendermonde West" definitief vast.

In vergelijking met het ontwerp PRUP voorziet het definitief vastgestelde PRUP in een bijkomende indicatieve ontsluiting voor de gevangenis in noordelijke richting.

Bij besluit van 28 april 2008 keurt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het PRUP "Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde" goed, met uitzondering van de in blauw aangeduide delen.

3.5. Bij arrest nr. 187.898 van 13 november 2008 heeft de Raad van State deze beslissingen geschorst.

Bij arrest nr. 197.616 van 4 november 2009 heeft de Raad van State deze beslissingen vernietigd.

3.6. In juni 2009 dient de b.v.b.a. HASKONING BELGIUM -de opsteller van het plan-MER- bij de dienst MER een voorstel van nota voor publieke consultatie in overeenkomstig artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan.

De door de dienst MER op 26 juni 2009 volledig verklaarde nota voor publieke consultatie wordt door de dienst MER ter inzage gelegd door publicatie op de eigen website en op de website van de provincie Oost-Vlaanderen van 2 juli 2009 tot en met 31 juli 2009 en door het ter beschikking stellen ervan op het stadhuis van Dendermonde en het gemeentehuis van Lebbeke van 2 juli 2009 tot en met 31 juli 2009.

De termijn voor het indienen van opmerkingen is verstreken op 31 juli 2009.

De verzoekende partij bezorgt haar opmerkingen aan de dienst MER op 10 augustus 2009.

De ontvangen inspraakreacties en adviezen op de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie worden behandeld op de "richtlijnenvergadering" van 24 september 2009.

3.7. Op 3 november 2009 maakt de dienst MER de richtlijnen op over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER.

3.8. Een tussentijdse vergadering over het plan-MER vindt plaats op 14 april 2010. In het verslag van deze ontwerptekstvergadering wordt door de dienst MER aan de initiatiefnemer gevraagd om de ontwerptekst van het plan-MER nog verder aan te vullen op een aantal punten.

Het finale plan-MER wordt op 7 juni 2010 goedgekeurd door de dienst MER.

3.9. De plenaire vergadering over het nieuwe voorontwerp van PRUP "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde" vindt plaats op 26 maart 2010.

Op 23 juni 2010 wordt het ontwerp van PRUP "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde" voorlopig vastgesteld door de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

Het ontwerp voorziet in een afbakeningslijn en in een deelplan "Dendermonde-West".

Het deelplan "Dendermonde-West" bestemt de site "Oud Klooster" tot randstedelijk groengebied (groen), met uitzondering van onder meer een "zone voor gevangenis" (blauw) in het zuidwesten en een "zone voor hoofdontsluiting gevangenis" (geel) in het noordwesten.

De noordelijke grenslijn van dit deelplan valt samen met de Oude Dender.

3.10. Tijdens het openbaar onderzoek, dat wordt georganiseerd van 19 juli 2010 tot en met 16 september 2010, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

De PROCORO bespreekt de bezwaren in de vergaderingen van 14 oktober 2010 en 18 november 2010 en maakt hiervan een besprekingsverslag op.

3.11. Met het eerste bestreden besluit van 15 december 2010 van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen wordt het PRUP "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde" definitief vastgesteld.

In vergelijking met het ontwerp is de begrenzing van de "zone voor hoofdontsluiting" beperkt aangepast.

3.12. Met het tweede bestreden besluit van 25 januari 2011 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport wordt het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde" van de provincie Oost-Vlaanderen, bestaande uit een bestemmingsplan met bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften, een weergave van de bestaande en juridische toestand, een toelichtingsnota en de goedgekeurde milieueffectenstudie als bijlage, goedgekeurd.

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

3.13. Op 7 december 2010 ontvangt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de aanvraag ingediend door de n.v. Waterwegen en Zeekanaal - Afdeling Bovenschelde voor het aanleggen van een ontsluitingsweg, inclusief een brug over de Oude Dender, in functie van de nieuw te bouwen gevangenis te Dendermonde.

Deze ontsluitingsweg wordt voorzien vanaf de toegang tot de site van de nieuwe gevangenis tot aan de op- en afritten van de Ooiebrug in de N406/N416 over de Dender. Het gaat over een afstand van ca. 1100m.

Een (zuidelijk) deel van de aanvraag is gelegen binnen de grenzen van het PRUP "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde".

Het gedeelte van de aanvraag dat betrekking heeft op de Oude Dender tot de Ooiebrug is gelegen in het gebied waar het gewestplan Dendermonde nog van toepassing is.

Bij besluit van 20 april 2011 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de gevraagde stedenbouwkundige vergunning onder de erin opgelegde voorwaarden.

Voor het gedeelte van de aanvraag buiten het PRUP-gebied is daarbij toepassing gemaakt van de afwijkingsbepalingen van artikel 4.4.7, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

De voormelde stedenbouwkundige vergunning van 20 april 2011 werd bestreden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen met een verzoek tot schorsing en nietigverklaring. Bij arrest nr. S/2012/0058 van 26 maart 2012 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunning geschorst "in afwachting van een uitspraak door de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, over het beroep tot vernietiging van de besluiten met betrekking tot het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde'". De betrokken werken blijken inmiddels uitgevoerd, behoudens wat betreft de brug over de Oude Dender en een aantal afwerkingen van de weg.

3.14. Op 19 mei 2011 heeft de n.v. Poort van Dendermonde bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ingediend voor de bouw van een nieuw gevangeniscomplex na het ontbossen van een gedeelte van het terrein.

Bij besluit van 19 juli 2011 heeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de gevraagde stedenbouwkundige vergunning verleend. Ook deze stedenbouwkundige vergunning werd bestreden met een verzoek tot schorsing en nietigverklaring bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Bij arrest nr. S/2011/0161 van 19 december 2011 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de behandeling van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing onbepaald uitgesteld, wegens de wederkerige koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning, die nog niet definitief was verleend.

3.15. Bij besluit van 13 oktober 2011 heeft de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de milieuvergunning verleend voor de uitbating van de gevangenis. Tegen dit besluit werd beroep ingesteld bij de Vlaamse regering. Dit beroep is thans nog hangende.

3.16. Bij arrest nr. 214.791 van 12 augustus 2011 in de zaak A. 199.801/X-14.703 werd de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten bevolen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Belang

4.1. De tweede tussenkomende partij werpt op dat het belang van de verzoekende partij dermate ruim is geformuleerd dat het in feite samenvalt met het belang dat elke burger heeft bij de handhaving van de wettigheid van de bestreden besluiten. Volgens haar vormt het onderhavig annulatieberoep dan ook een "actio popularis".

4.2. De verenigingen zonder winstoogmerk kunnen krachtens de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, in rechte optreden ter verdediging van het doel of de doeleinden waarvoor ze zijn opgericht. Wanneer een v.z.w, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij optreedt ter verdediging van een collectief belang, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

Uit artikel 2 van de statuten van de v.z.w. Regionale Actiegroep Leefmilieu Dender en Schelde blijkt dat haar werkingsgebied de gewestplannen Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem en Dendermonde omvat, en dat haar doelstelling meer concreet omvat:

> "-de bescherming, de inrichting, de ordening en de ontwikkeling van het leefmilieu binnen het werkingsgebied zowel wat betreft de stedelijke gebieden als wat betreft de open ruimte en het buitengebied,
>
> -het behartigen en stimuleren van een goede ruimtelijke ordening van het leefmilieu en het beperken van alle vormen van milieuhinder, waaronder geluidshinder, verkeersoverlast, geurhinder, lichthinder,

-de overtredingen van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en leefmilieu, die een zekere weerslag hebben op het leefmilieu, met alle wettelijke middelen te bestrijden,

-het bevorderen van een beleid gericht op de bescherming van de gezondheid van de mens,

-het behartigen en stimuleren van het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van de biodiversiteit, natuur en natuurwaarden,

-het behartigen en stimuleren van het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van de open ruimte, de landschappen, de monumenten en het cultureel erfgoed, het natuur- en stedenschoon,

-het behartigen en stimuleren van een algemene basismilieukwaliteit zowel inzake de ruimtelijke ordening van het leefmilieu als inzake de milieucompartimenten water, bodem en lucht en van een bijzondere milieukwaliteit in specifieke omstandigheden of gebieden;

-het bevorderen van een beleid dat berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt;

-het bevorderen van een beleid dat gestoeld is op een volwaardige participatie van burgers en milieuverenigingen en dat de toegang tot het gerecht voor dezen garandeert

-de belangstelling voor de natuur opwekken en begeleiden en het verrichten van maatschappelijk opbouwwerk betreffende de problemen van het leefmilieu".

Het maatschappelijk doel is aldus voldoende duidelijk en specifiek. Gelet op deze doelstellingen kan niet worden gesteld dat het maatschappelijk doel van de verzoekende partij samenvalt met de behartiging van het algemeen belang zelf.

De exceptie kan niet worden aangenomen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting

5.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van "de bepalingen van titel 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), o.m. artikel 2.1.1 en 2.2.1," van "de beginselen van behoorlijk bestuur meer bepaald het redelijkheids-, en het rechtszekerheidsbeginsel", van

“de algemene motiveringsverplichting” en van “de verplichtingen inzake de openbaarheid van bestuur en de inspraak bij besluitvorming”,

> “doordat met de bestreden besluiten de site Oud Klooster te Dendermonde wordt herbestemd in functie van de bouw van een nieuwe gevangenis,
>
> terwijl:
>
> - een nieuwe gevangenis duidelijk een structuurbepalend element van gewestelijk belang is dat bijgevolg tot de verplichte inhoud van het gewestelijk ruimtelijk structuurplan Vlaanderen behoort en vervolgens tot de inhoud van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan,
>
> -de inplanting van nieuwe gevangenissen structuurbepalend is en het structuurplan Vlaanderen zoals vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 niet voorziet in de inplanting van nieuwe gevangenissen, evenmin dienaangaande enige taakstelling of richtlijn voor de inplanting ervan vastlegt. Volledigheidshalve kan daarbij worden opgemerkt dat ook het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen niet voorziet in de inplanting van een nieuwe gevangenis te Dendermonde,
>
> -een uitvoeringsplan maar kan uitvoeren wat in een structuurplan is voorzien”.

In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij aan dat de inplanting van een nieuwe gevangenis behoort tot de gewestelijke bevoegdheid, en in de eerste plaats tot de inhoud van een structuurplan meer bepaald het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Zoals onder meer bepaald in artikel 2.1.1 VCRO wordt de ruimtelijke ordening en ontwikkeling van het grondgebied geregeld op drie niveaus: het gewestelijk niveau, het provinciaal niveau en het gemeentelijk niveau. Die opdeling is duidelijk hiërarchisch gestructureerd waarbij afhankelijk van het belang, een structuurbepalend element op een bepaald niveau worden ingedeeld.

De inplanting van nieuwe gevangenissen, zowel inzake capaciteit als inzake locatiekeuze is volgens de verzoekende partij duidelijk van federaal en van gewestelijk belang. Dat volgt uit het gegeven dat de door de verwerende partijen gestelde behoefte aan een nieuwe gevangenis te Dendermonde enkel wordt geschraagd door het masterplan van de federale minister van Justitie van 18 april 2008 “gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden” en daarbij aansluitend het besluit van de Vlaamse regering van

20 november 2009 houdende “principiële beslissing inzake de locatiekeuze voor 2 nieuwe penitentiaire instellingen”.

Bijgevolg behoort de realisatie van bijkomende gevangeniscapaciteit en de taakstelling dienaangaande tot de verplichte inhoud van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en dient de vertaling van die behoefte in een bestemmingsplan tot de inhoud van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan te behoren. Dit is overigens wel zo gebeurd voor de geplande gevangenis te Beveren.

Het huidige afwegingsproces om te besluiten tot een nieuwe gevangenis te Dendermonde is op geen enkel wijze het voorwerp geweest van een structuurplanningsproces, dat nochtans fundamenteel is aangezien de decreetgever uitdrukkelijk heeft gewild dat de ruimtelijke ontwikkeling met betrekking tot dergelijke structuurbepalende elementen het voorwerp zou zijn van een structuurplanningsproces en omdat het volgen van een dergelijk planningsproces allicht tot een andere inplantingplaats zou leiden, minstens dat de mogelijke inplanting niet vooraf zou worden beperkt tot het grondgebied van Dendermonde.

Enkel op die wijze kan worden verzekerd dat nieuwe gevangeniscapaciteit wordt ingeplant op de daartoe meest geschikte plaats, en kan ook de nodige inspraak, zoals die decretaal bij een structuurplanningsproces is vastgelegd, worden verzekerd en gerespecteerd.

De decreetgever heeft overigens voor dergelijke projecten ook in afdeling 3 van titel III VCRO “Bijzonderheden betreffende sommige grootschalige stedenbouwkundige projecten”, voorzien in een geïntegreerde plannings- en uitvoeringsprocedure.

In een tweede onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij dat een ruimtelijk uitvoeringsplan slechts kan uitvoeren wat in een structuurplan is voorzien, gelet op de opsplitsing in de huidige regelgeving in een planningsfase en een uitvoeringsfase.

Onder meer artikel 2.2.2, §1, 4° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan “de relatie met het ruimtelijk structuurplan of de ruimtelijke structuurplannen waarvan het een uitvoering is” moet bevatten. Noch het provinciaal ruimtelijk structuurplan, noch

het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen voorzien in de ruimtelijke ontwikkeling van de site Oud Klooster te Dendermonde tot inplantingsplaats voor een nieuwe gevangenis.

De bestreden beslissingen zijn volgens de verzoekende partij ook in strijd met de verplichting om beslissingen deugdelijk te motiveren aangezien de door haar tijdens het openbaar onderzoek ingebrachte bezwaren enkel worden weerlegd op basis van de argumentatie dat het volstaat dat het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan niet strijdig is met het Provinciaal Ruimtelijke Uitvoeringsplan (lees: Structuurplan), meer bepaald aangezien "een structuurplan nooit exhaustief is die zin dat alle ruimtelijke initiatieven limitatief opgenomen worden in dat plan".

Die stellingname is duidelijk in strijd met de voormelde decretale bepalingen. Een ruimtelijk uitvoeringsplan dient wel degelijk de relatie aan te geven met het ruimtelijk structuurplan waarvan het de uitvoering is. Voor de inplanting van een nieuwe gevangenis op de site Oud Klooster te Dendermonde is die relatie niet voorhanden.

Een dergelijk structuurbepalend element van gewestelijk belang behoort evenmin tot het stedelijk beleid dat in een kleinstedelijk gebied kan worden gevoerd. Die redenering van de verwerende partij heeft tot gevolg dat de inplanting van nieuwe gevangenissen zowel een structuurbepalend element van gewestelijk niveau als van provinciaal niveau kan zijn afhankelijk van de plaats waar de gevangenis wordt ingeplant. Dat is duidelijk niet het geval. De inplanting van nieuwe gevangenissen is duidelijk een zaak van federaal en van gewestelijk belang. De verzoekende partij merkt daarbij op dat wel degelijk het belang en niet de ruimtelijke impact het criterium is en moet zijn voor de inplanting van gevangenissen. Gevangenissen hebben duidelijk geen maatschappelijke functie die op niveau van een stad en/of van het stedelijk beleid worden georganiseerd, zoals bijvoorbeeld scholen en rusthuizen.

Het gaat hier bovendien over de ruimtelijke ontwikkeling van "een tientallen hectaren groot gebied (de site Oud Klooster) waarvan de gevangenis met bijhorende infrastructuur) ongeveer 10 ha inneemt".

De bestreden beslissingen schenden ook het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel omdat ze de voormelde wettelijke procedures

negeren. Noch het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, noch het provinciaal structuurplan voorzien in de bouw van nieuwe gevangenissen. Deze plannen leggen nochtans het ruimtelijk beleid en de ruimtelijke ontwikkeling van de verschillende gebieden vast. De burger mag er dan ook op vertrouwen "dat de overheid zich aan het vooropgestelde beleid houdt. Minstens eerst haar beleidsplan aanpast in functie van de nieuwe behoefte en daarbij de voorziene procedure en inspraak volgt".

In dit concreet geval is de selectie van Dendermonde en de site Oud Klooster tot stand gekomen via een besluitvorming die de geldende procedures duidelijk niet heeft gevolgd. De motieven die daarbij hebben gespeeld zijn ook nog steeds niet gekend. Volgens de verzoekende partij blijkt op basis van de beschikbare gegevens zeer duidelijk dat een nieuwe gevangenis op tal van andere plaatsen buiten Dendermonde kon worden ingeplant.

Beoordeling

5.2. Luidens artikel 2.1.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) wordt onder een ruimtelijk structuurplan verstaan "een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen". Luidens dezelfde bepaling worden er ruimtelijke structuurplannen opgemaakt op drie niveaus, met name het niveau van de Vlaamse Gewest, van een provincie en van een gemeente. Elk structuurplan bestaat uit structuurbepalende elementen die eigen zijn aan het niveau waarop het structuurplan betrekking heeft en de zogenaamde taakstellingen ter uitvoering hiervan.

Luidens artikel 2.1.1., vierde lid VCRO zijn de structuurbepalende elementen de "elementen die de hoofdlijnen van de ruimtelijke structuur van het niveau in kwestie beschrijven". De structuurbepalende elementen van gewestelijk belang zijn opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV).

5.3. In het RSV wordt over de inplanting van gevangenissen als zodanig niets vermeld.

De omstandigheid dat de bouw van gevangenissen een federale bevoegdheid is, betekent op zich niet dat dit een ruimtelijk structuurbepalend element van gewestelijk belang is dat als zodanig in het RSV dient te worden opgenomen, en waarvan de vertaling in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dient te geschieden.

Met de verwerende partijen dient te worden aangenomen dat gevangenissen behoren tot de algemene categorie van "gemeenschapsvoorzieningen" waarvan het RSV stelt dat ze bij voorkeur in stedelijk gebied of de kernen van het buitengebied worden voorzien (RSV, Deel 2: Gewenste Ruimtelijke Structuur - richtinggevend gedeelte, 4. Ontwikkelingsperspectieven, 4.6. Afstemmen van voorzieningen op het belang van het stedelijk gebied).

Het RSV selecteert Dendermonde als een "structuurondersteunend kleinstedelijk gebied". De afbakening en de bijhorende bestemmingswijzigingen van dergelijke gebieden dienen te gebeuren in provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen (RSV, Deel 2: Gewenste Ruimtelijke Structuur - richtinggevend gedeelte, 3.1. Selectie en afbakening van stedelijke gebieden, d. Structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden). Het voorzien middels een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan van een gevangenis binnen het kleinstedelijk gebied Dendermonde is derhalve in overeenstemming met de richtinggevende bepalingen van het RSV.

De locatie van de nieuwe gevangenis die is voorzien in Beveren maakt daarentegen deel uit van het grootstedelijk gebied Antwerpen. De afbakening en de bijhorende bestemmingswijzigingen van de grootstedelijke gebieden zijn overeenkomstig het RSV van gewestelijk belang en geschieden middels een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

5.4. Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

5.5. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij voorhoudt, dient een ruimtelijk uitvoeringsplan niet noodzakelijkerwijze te berusten op

uitdrukkelijke bepalingen van het structuurplan in uitvoering waarvan het wordt opgemaakt. Een uitvoeringsplan kan ook worden opgemaakt ten behoeve van ontwikkelingen die niet zijn opgenomen of voorzien in het ruimtelijk structuurplan, zolang het maar niet strijdig is met de principes van dat structuurplan.

Door haar betoog in het inleidend verzoekschrift integraal te baseren op de stelling dat een ruimtelijk uitvoeringsplan enkel kan uitvoeren wat uitdrukkelijk is voorzien in het structuurplan, vertrekt de verzoekende partij van een onjuist uitgangspunt. De verzoekende partij kan dat euvel niet op ontvankelijke wijze verhelpen door voor het eerst in de memorie van wederantwoord uiteen te zetten waarom de locatie van de gevangenis strijdt met de principes van de structuurplannen die het bestreden plan uitvoert.

De verzoekende partij kan dan ook niet worden bijgevallen in haar stelling dat het dossier de relatie tussen het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan en het PRSP niet verduidelijkt. Door te stellen dat de selectie van Dendermonde als structuurondersteunend kleinstedelijk gebied de basis vormt voor de ontwikkelingsvisie in het 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.

5.6. Om dezelfde reden kan de verzoekende partij niet worden bijgetreden in haar standpunt dat de PROCORO haar bezwaar dienaangaande niet deugdelijk heeft weerlegd door te stellen dat “een structuurplan (…) nooit exhaustief (is) in die zin dat alle ruimtelijk initiatieven limitatief opgenomen worden in dat plan”, om aan te tonen dat het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zouden zijn geschonden.

Ook de verwijzing door de verzoekende partij naar de geïntegreerde plannings- en uitvoeringsprocedure voor ruimtelijke projecten van gewestelijk en strategisch belang, vooronderstelt tot slot een onverenigbaarheid tussen het uitvoeringsplan en het structuurplan van het betrokken beleidsniveau.

Aangezien de verzoekende partij in gebreke blijft dergelijke onverenigbaarheid aan te tonen, kan zij deze argumentatie evenmin dienstig inroepen.

5.7. Het tweede onderdeel van het middel is evenmin gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting

5.8. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van "de beginselen van behoorlijk bestuur meer bepaald het redelijkheids - en het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van goed huisvaderschap", van "het rechtszekerheidsbeginsel" en van "de algemene motiveringsverplichting",

> "doordat
> de bestreden beslissingen de site Oud Klooster te Dendermonde willens nillens herbestemmen als locatie voor een nieuwe gevangenis,
> de bestreden beslissingen de ontsluiting van de site nog steeds niet op een afdoende rechtszekere wijze vastlegt,
> het plan-MER onderzoek dat het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan onderbouwt niet op een objectieve wijze werd uitgevoerd maar in tegendeel werd gemanipuleerd in functie van een vooraf bepaalde locatiekeuze,
> terwijl
> de site duidelijk niet geschikt is als inplantingsplaats voor een nieuwe gevangenis zowel door de ligging ervan als door het ontbreken van een degelijke ontsluiting,
> de thans voorziene noordelijk ontsluiting duidelijk in strijd is met andere geldende regelgeving,
> de plan-MER-regelgeving wel degelijk oplegt om alle redelijke alternatieven op een grondige en objectieve wijze, zonder enige vooringenomenheid te onderzoeken en pas vervolgens tot de keuze van de locatie over te gaan".

In de toelichting bij het eerste onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij dat in een eerder ruimtelijk uitvoeringsplan steevast werd gekozen voor een ontsluiting van de nieuwe gevangenis via de bestaande woonstraten, en dat pas na de schorsing en vernietiging ervan door de stad Dendermonde en het provinciebestuur werd ingezien dat zodanige ontsluiting niet kan en werd gekozen voor een nieuwe noordelijke ontsluiting, waarvan voorheen werd gesteld dat die niet realistisch en onredelijk duur is.

Het deelplan Dendermonde West voorziet enkel in een nieuw aan te leggen weg tot aan de Oude Denderloop, maar sluit daar niet aan op een bestaande geschikte weg. Daarvoor moet vanaf de Oude Denderloop tot aan de Gentsesteenweg over een afstand van ongeveer 600 meter een volledig nieuwe weg met een brug over de Oude Denderloop worden aangelegd, hetgeen in strijd is met de daar geldende regelgeving, met name enerzijds het beschermde landschap van de Oude Denderloop dat een dergelijke brug uitsluit, en anderzijds het dagrecreatiegebied en de bufferzone langsheen de nieuwe Dender.

Ten noorden van de Oude Denderloop komt de nieuwe weg te liggen, enerzijds, in een gebied voor dagrecreatie, anderzijds, in een bufferzone. De stedenbouwkundige voorschriften voor die bestemmingen laten de aanleg van dergelijke weg niet toe. In tegenstelling tot hetgeen wordt gesteld in het advies van de Procoro kan hiervan niet worden afgeweken op grond van zogenaamde kleine handelingen van algemeen belang zoals bedoeld in artikel 4.4.7, §2 VCRO, vermits het niet gaat over een kleine weg met een louter gemeentelijk karakter, en evenmin over de herinrichting van een bestaande weg, maar wel over een volledig nieuwe weg voor de ontsluiting van een nieuwe gevangenis met een gewestelijk, minstens regionaal karakter.

De ontsluiting van de nieuwe gevangenis via een nieuwe noordelijke ontsluitingsweg is bijgevolg niet op een afdoende rechtszekere wijze geregeld in het voorliggende ruimtelijke uitvoeringplan, nu die ontsluiting in strijd is met de vigerende voorschriften.

In het tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij aan dat het plan-MER onderzoek niet op een objectieve wijze werd uitgevoerd maar integendeel werd gemanipuleerd in functie van een vooraf bepaalde en niet deugdelijke locatiekeuze.

In de nota voor publieke consultatie werd een eerste screening van potentiële locaties beperkt tot een aantal locaties in Dendermonde waarbij enkel de locatie Oud Klooster werd weerhouden, en waarbij “de ruimtelijk-planologisch gezien beste oplossing (zoekzone 5, genaamd N41 West) zelfs (werd) uitgesloten vnl. omdat de ontsluiting bijkomende investeringen vraagt, terwijl de locatie gelegen is naast de N41 en terwijl voor de locatie Oud Klooster een volledig nieuwe 1 km lange (…) weg nodig is”, en dit hoewel in de

richtlijnennota van 3 november 2009 wordt gesteld dat er zeker een vergelijking dient te worden gemaakt tussen de site Oud Klooster en de site N41 West op basis van milieucriteria.

De N41 is ter hoogte van de betrokken locatie weliswaar een primaire weg, maar een bijkomend kruispunt op die plaats hypothekeert die primaire functie op geen enkele wijze.

Bovendien worden de zoekzones voor de inplanting van een nieuwe gevangenis zonder enig deugdelijk motief beperkt tot het grondgebied van Dendermonde. Zo wordt een potentiële locatie te Aalst nauwelijks enkele kilometers van de locatie Oud Klooster zonder meer uitgesloten. De verzoekende partij verwijst daarbij naar de richtlijnennota van 3 november 2009 waarin het volgende wordt gesteld: "In de pers zijn onlangs artikels verschenen dat er rnogelijk een gevangenis gevestigd zal worden in Hofstade (Aalst). Dit alternatief dient niet besproken te worden in de plan-MER, maar een algemeen woordje hierover dient wel gezegd te worden".

Beoordeling

5.9. Het "beginsel van goed huisvaderschap" is geen beginsel van behoorlijk bestuur. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

5.10. Luidens artikel 2.2.2, § 1 VCRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan een grafisch plan en "de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer". Het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt gesteld. Dit houdt onder meer in dat de fundamentele opties van het plan op het daartoe ingevolge de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel

bevoegde planniveau dienen te worden vastgesteld. Onder meer de ontsluiting is een onontbeerlijk gegeven met het oog op realisatie van de bestemming.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

De voormelde bepaling en beginselen impliceren evenwel niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvaardigt, alle aspecten ervan op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen. Het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert inderdaad niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

5.11. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het deelplan Dendermonde-West de zone voor gevangenis onveranderd localiseert in de zuidwestelijke hoek van het plangebied. Volgens de toelichtingsnota -daarin niet tegengesproken door de verzoekende partij- is het de bedoeling het randstedelijk groengebied te behouden als een grote, aaneengesloten ruimte tussen de stad Dendermonde en de Dender en het minst aantrekkelijke deel van dit randstedelijke groengebied in te nemen.

De ontsluiting van de gevangenis wordt thans geregeld door het vaststellen van een specifieke bestemmingszone “zone voor hoofdontsluiting gevangenis”. Deze zone vormt inderdaad slechts een deel van de noodzakelijke ontsluiting. De “zone voor hoofdontsluiting gevangenis” loopt immers dood op de Oude Dender alwaar ten tijde van de bestreden besluitvorming niet kon worden aangesloten op een bestaande dienstige wegenisinfrastructuur. Dit neemt evenwel niet weg dat binnen het beheersingsgebied van het bestreden PRUP de ontsluiting van de gevangenis duidelijk is vastgelegd. De eventuele onmogelijkheid om de ontsluitingsweg buiten het plangebied te realiseren tast de wettigheid van het plan niet aan.

Nadien heeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bij besluit van 20 april 2011 de stedenbouwkundige vergunning verleend voor de aanleg "van een ontsluitingsweg, inclusief een brug over de Oude Dender, en in functie van de nieuwe te bouwen gevangenis van Dendermonde". Deze ontsluitingsweg wordt blijkens de bedoelde vergunning aangelegd vanaf de toegang tot de site van de nieuwe gevangenis tot aan de op- en afritten van de Ooiebrug in de N406/N416 (Gentsesteenweg) over de Dender. De vraag naar de wettigheid van deze vergunning, met name of de bouw van de brug al dan niet in strijd met het beschermingsbesluit "Oude Denderloop" te Dendermonde, en de aanleg van de betrokken weg al dan niet in strijd is met de gewestplanvoorschriften, is, zoals reeds gesteld, zonder invloed op de wettigheid van het bestreden PRUP, en behoort overigens krachtens artikel 4.8.1. VCRO tot de uitsluitende bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

5.12. Het eerste onderdeel van het middel wordt verworpen.

5.13. Overeenkomstig artikel 4.2.8, §1, tweede lid, 5°, f) en h) DABM dienen alle "redelijke alternatieven" te worden meegenomen in het plan-MER.

5.14. 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 wordt hieromtrent onder meer gesteld:

> "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".

De memorie van toelichting bij het plan-MER decreet van 27 april 2007 vermeldt dat "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., Vl. Parl., 2006-2007, 1081/1, 29).

5.15. De richtlijnen van de Dienst MER vermelden met betrekking tot de te onderzoeken alternatieven:

> "De dienst Mer is van mening dat het alternatievenonderzoek zoals dat in rubriek 4.3. van de NPC beschreven wordt onvoldoende is en dat in de NPC een aantal mogelijke redelijke alternatieven zonder afdoende motivering niet verder werden behandeld. In het plan-MER dient daarom voldoende aandacht besteed te worden aan het alternatievenonderzoek, op de manier zoals in onderstaande paragrafen beschreven wordt. De reeds uitgevoerde alternatievenonderzoeken waarvan sprake in de NPC, zijnde het door de stad Dendermonde uitgevoerde vooronderzoek en het door de provincie Oost-Vlaanderen uitgevoerde locatieonderzoek, dienen vooreerst op een meer uitgebreide wijze besproken te worden in het plan-MER. De resultaten van deze onderzoeken moeten bovendien op een kritische wijze beoordeeld worden in het plan-MER.
>
> In de door de provincie en de stad uitgevoerde locatieonderzoeken worden een aantal zoekzones uitgesloten o.w.v. de vorm van het perceel, i.e. de vorm van het perceel zou de inplanting van een gevangenis al dan niet toelaten. In het plan-MER dient beschreven te worden of en wanneer de vorm van een perceel als uitsluitingscriterium gehanteerd kan worden. Een antwoord dient geboden te worden op de vraag of binnen meer irregulier gevormde percelen ook niet de bouw van een gevangenis volgens een niet-klassiek patroon mogelijk is. Ook dient verduidelijkt te worden welke oppervlakte minimaal nodig is opdat een locatie in aanmerking zou komen als alternatieve locatie voor een gevangenis.
>
> Specifiek dient de nodige aandacht geschonken te worden aan de 'zoekzone 5: N41-West'. In de NPC wordt immers gesteld dat deze locatie ruimtelijk-planologisch gezien de beste oplossing is, maar dat er een aantal problemen zijn (o.a. de vorm van het perceel, aanwezigheid van NAVO-pijpleiding). In de plan-MER dient onderzocht te worden of deze locatie toch niet weerhouden kan worden als een 'redelijk alternatief'. Dit onderzoek kan gebeuren aan de hand van een uiteenlopende waaier van criteria, maar het is essentieel dat daarbij ook milieucriteria gehanteerd worden. Er dient dus zeker een vergelijking gemaakt te worden tussen de site 'Oud Klooster' en de site 'N41-West' op basis van milieucriteria, als onderdeel van het onderzoek of de site N41-West weerhouden moet worden als 'redelijk alternatief'. Indien uit dit onderzoek (op basis van milieucriteria) moest blijken dat de locatie niet beschouwd kan worden als een 'redelijk alternatief', dan dient dit uitdrukkelijk en uitgebreid gemotiveerd te worden in het plan-MER. In dat geval dient de locatie niet verder onderzocht te worden in het plan-MER. In dat geval dient wel minstens in het plan-MER bij de beschrijving van deze locatie een beperkte -veelal kwalitatieve- inschatting gegeven te worden van (negatieve) milieueffecten die de vestiging van de gevangenis op deze locatie kan hebben.
>
> Ook 'zoekzone 6: N41-Oost' dient specifiek behandeld te worden in het plan-MER, op dezelfde wijze zoals hierboven beschreven voor de zone N41-West.

In het plan-MER moet dus duidelijk een hoofdstuk 'alternatievenonderzoek' aanwezig zijn met minstens de hierboven gevraagde inhoud. Dit hoofdstuk moet een duidelijk, transparant en gemotiveerd besluit hebben wat betreft de in het plan-MER voor onderzoek te weerhouden 'redelijke alternatieven'. Bij de bespreking van de ontwerptekst van het plan-MER zal dit locatiealternatievenonderzoek nauwlettend onderzocht worden qua motivering. Op basis van die afweging kan in het plan-MER dus besloten worden dat enkel de locatie Oud Klooster weerhouden wordt, maar mogelijk kan eventueel ook nog besloten worden om nog een andere locatie als volwaardig alternatief te onderzoeken in het plan-MER.

In de pers zijn onlangs artikels verschenen dat er mogelijk een gevangenis gevestigd zal worden in Hofstade (Aalst). Dit alternatief dient niet besproken te worden in de plan-MER, maar een algemeen woordje hierover dient wel gezegd te worden".

De niet-technische samenvatting van het plan-MER (pag. 3) vermeldt omtrent het alternatievenonderzoek wat volgt:

"Met betrekking tot de inplanting van het gevangeniscomplex is een uitgebreid locatieonderzoek uitgevoerd. Een eerste studie werd uitgevoerd door de stad Dendermonde waabij deze haar zoektocht beperkte tot gebieden op het gewestplan waar de inplanting van een gevangenis het gemakkelijkst gaat (zones voor openbare nutsvoorzieningen, woonuitbreidingsgebieden, …). In 2004 werd deze studie opnieuw uitgevoerd door de provincie Oost-Vlaanderen, waarbij de gewestplanbestemmingen geen criterium meer waren. 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 liggen die nu in herbevestigd agrarisch gebied (HAG).

Uit alle onderzoeken samen kan dan geconcludeerd worden dat enkel de locatie Oud Klooster overblijft als valabel alternatief. Dat is dan ook besproken in het MER".

In de ministerraad van 18 april 2008 werd het Masterplan voor de gevangenissen goedgekeurd. In het plan-MER (pag. 24) staat hierover te lezen: "In dit masterplan is expliciet de beleidskeuze voor een gevangenis in Dendermonde opgenomen. Daarom spitst het alternatievenonderzoek zich specifiek toe op het grondgebied van de stad Dendermonde".

De Dienst MER stelt in haar goedkeuringsverslag van 7 juni 2010 dienaangaande het volgende:

> "De doelstelling van het plan wordt kort beschreven als zijnde het vinden van een geschikte locatie voor de inplanting van een gevangenis in de directe omgeving van Dendermonde.
>
> Het masterplan van de minister van justitie m.b.t. de gevangenisinfrastructuur voor de periode 2008-2010 wordt genoemd als de voornaamste verantwoording voor het opstarten van voorliggend plan. In dit masterplan wordt o.a. gesteld dat er een nieuwe gevangenis moet komen in Dendermonde.
>
> (…)
>
> Er moesten dan ook geen beleidsalternatieven onderzocht te worden in het plan-MER.
>
> In het plan-MER werd enkel de locatie 'Oud Klooster' weerhouden als mogelijke inplantingsplaats voor een gevangenis op het grondgebied van de stad Dendermonde. Er werden geen andere redelijke locatiealternatieven weerhouden in het plan-MER. De dienst MER is van mening dat op een overtuigende manier is aangetoond in het plan-MER dat er geen redelijke alternatieven voorhanden zijn. De reeds uitgevoerde alternatievenonderzoeken van de stad Dendermonde en de provincie Oost-Vlaanderen worden vooreerst beschreven en uit deze onderzoeken is gebleken dat drie locaties mogelijk weerhouden konden worden als inplantingsplaats voor de gevangenis: N41-West, N41-Oost en Oud Klooster. De locatie N41-West wordt echter niet weerhouden als redelijk alternatief gezien haar ligging in HAG, de problematische ontsluiting en de onteigeningen die dit zou meebrengen. De locatie N41-Oost wordt niet weerhouden omwille van de ligging in HAG, het overschrijden van de fysische begrenzing (van) de N-41 en de inname van een belangrijk open ruimte gebied. Enkel de locatie Oud Klooster wordt daarom weerhouden in het plan-MER. Tevens werd op een overtuigende manier geargumenteerd dat een renovatie en uitbreiding van de bestaande gevangenis geen redelijk alternatief is".

5.16. Uit wat voorafgaat blijkt, vooreerst, wat de locatie Hofstade betreft, dat de omstandigheid dat de Dienst MER in de richtlijnen niet heeft gevraagd deze locatie als alternatief in aanmerking te nemen, aansluiting vindt bij de afbakening door het Masterplan voor de gevangenissen van de geografische werkingssfeer van het plan tot het grondgebied van Dendermonde. Wat de locatie N41-West betreft, beperkt de verzoekende partij zich ertoe haar bevindingen omtrent de in het plan-MER in aanmerking genomen problematische aansluiting op de N41 uiteen te zetten. Voor het overige bekritiseert zij de definitieve goedkeuring door de Dienst MER om de door haar aangegeven redenen niet. Zij

faalt dan ook in haar betoog dat de “zoekzone 5: N41-West” kennelijk onredelijk niet in aanmerking is genomen als “redelijk alternatief”.

5.17. In de memorie van wederantwoord ontwikkelt de verzoekende partij nog nieuwe argumentatie, ontleend aan de gebrekkige bekendmaking van de nota voor publieke consultatie. Aldus geeft zij aan het middel laattijdig een nieuwe grondslag. Deze argumentatie is dan ook niet ontvankelijk.

5.18. Het tweede onderdeel van het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting

5.19. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan “ van artikel 2.2.10 van de Vlaamse Codex inzake Ruimtelijke Ordening betreffende de openbare onderzoeken over provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat de aanleg van de nieuwe noordelijke ontsluitingsweg en de beoordeling van de impact daarvan worden afgesplitst van het voorliggende ruimtelijk uitvoeringsplan”.

De verzoekende partij licht toe dat door een deel van de nieuwe noordelijke ontsluitingsweg niet mee te nemen in het betrokken PRUP, de mogelijkheid wordt ontnomen om met kennis van zaken te oordelen over de impact van het volledige project. De verzoekende partij heeft dit aangekaart tijdens het openbaar onderzoek. De verwerende partijen hebben de impact van de nieuw aan te leggen weg en haar bezwaren dienaangaande ten onrechte niet onderzocht om de reden dat “die zone geen deel uitmaakt van het plangebied”.

Beoordeling

5.20. In haar bezwaarschrift had de verzoekende partij met betrekking tot de aanleg van de nieuwe weg onder meer aangevoerd: “Op de plannen is die weg niet aangeduid. (…) Op die wijze kan de burger zich geen beeld vormen van de mogelijke impact en wordt onvoldoende openbaarheid gegeven rond de voorliggende plannen”.

Uit de stukken van het dossier blijkt dat een kaart met aanduiding van onder meer de nieuwe ontsluitingsweg van de gevangenis tot aan de Gentsesteenweg is toegevoegd bij het plan-MER als figuur 4.7.

In het plan-MER (blz 59) wordt voor de afbakening van de studiegebieden voor de verschillende disciplines verwezen naar de bijgevoegde figuur 10.1. Uit deze laatste figuur blijkt in welke mate voor de diverse disciplines het noordelijk ontsluitingsalternatief op zijn milieueffecten is onderzocht.

De belanghebbenden hebben derhalve met kennis van zaken bezwaar kunnen indienen.

Het antwoord van de PROCORO op het voormelde bezwaar dat “die zone geen deel uitmaakt van het plangebied” kan dan ook niet tot de gegrondheid van het middel leiden.

5.21. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 250 euro, ieder voor de helft.

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

	Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
	Johan Bovin,	staatsraad,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,

bijgestaan door

	Astrid Truyens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Astrid Truyens	**Roger Stevens**