

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.665 van 6 februari 2018
in de zaak A. 218.487/X-16.531.**

In zake : 1. Marleen PELEMAN
 2. Ann VAN KEER
 3. Hans VAN KEER
 4. Peter BEYER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Lindemans, Filip De Preter en
 Bert Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jürgen Vanpraet en Yannick Peeters
 kantoor houdend te 8210 Zedelgem
 Spoorwegstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de stad DENDERMONDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter De Smedt
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Pieter-Jan Defoort en Matthias Strubbe
 kantoor houdend te 8020 Oostkamp
 Hertsbergsestraat 4
2. de REGIE DER GEBOUWEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten David D’Hooghe, Jan Bouckaert, Yves Sternotte en
 Guan Schaiko

kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 februari 2016, strekt tot de nietigverklaring van :

1° het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 7 oktober 2015 houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde III”;

2° het besluit van de dienst Milieueffectrapportage van 23 maart 2015 waarbij het planmilieueffectrapport over het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde III” wordt goedgekeurd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 31 augustus 2016. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 januari 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de verzoekende partijen, Leen Lippevelde, juriste, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, advocaat Matthias Strubbe, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaten Jan Bouckaert en Guan Schaiko, die verschijnen voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een 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 (hierna: RSV) 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 de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) tot de opmaak van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUP) “Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde”.

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.

3.3. In eerste instantie voert de stad Dendermonde een locatieonderzoek voor de nieuw in te planten gevangenis uit, waarbij de site “Oud Klooster” haar voorkeur geniet. In 2004 wordt op vraag van de provincie Oost-Vlaanderen een locatiestudie uitgevoerd, waarna ook zij voor de locatie “Oud Klooster” kiest.

3.4. 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 fortенcomplex 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 op 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Dendermonde is de site “Oud Klooster” 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.

3.5. In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Dendermonde (hierna: het GRS), goedgekeurd bij ministerieel besluit van 22 november 2000, wordt de schrapping van het voormelde woonuitbreidingsgebied vooropgesteld, teneinde dit gebied een openruimtefunctie te geven.

3.6. Een eerste ontwerp van PRUP dat de site “Oud Klooster” 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 de provincie Oost-Vlaanderen in zitting van 13 juni 2007.

3.7. Bij besluit van 12 december 2007 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het PRUP “Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde”, met de deel-PRUP’s “Grenslijn” en “Dendermonde West”, definitief vast.

3.8. 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 het blauw aangeduide delen.

3.9. Bij arrest nr. 187.898 van 13 november 2008 schorst de Raad van State, op verzoek van de eerste drie huidige verzoekers, de tenuitvoerlegging van de onder randnummers 3.7 en 3.8 vermelde besluiten. Bij arrest nr. 197.616 van 4 november 2009 vernietigt de Raad van State deze besluiten. In dit laatste arrest overweegt de Raad:

“Door [...] het ontsluitingsvraagstuk te regelen middels indicatieve aanduiding van het tracé van twee mogelijke ontsluitingswegen, waarbij, indien één ontsluiting reeds bestaat en een nieuwe wordt aangelegd, de bestaande nog slechts mag worden gebruikt als ‘noodweg’ in de zin van artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften, wordt de ontsluiting van de ‘zone voor gevangenis’ niet op een afdoende rechtszekere wijze in het plan zelf geregeld.”

3.10. Met het oog op de opmaak van een nieuw PRUP, dient de bvba Haskoning Belgium, de opsteller van het planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER) in juni 2009 bij de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: 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’.

3.11. De door de dienst Mer op 26 juni 2009 volledig verklaarde nota voor publieke consultatie wordt door haar 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.

3.12. De eerste drie verzoekers bezorgen hun opmerkingen aan de dienst Mer op 17 augustus 2009.

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

3.14. Op 3 november 2009 maakt de dienst Mer de richtlijnen op over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER. Daarin wordt onder meer het volgende gesteld:

“In de NPC [nota publieke consultatie] wordt voorgesteld om slechts één locatie te onderzoeken op milieueffecten in het plan-MER, namelijk de zone van het Oud Klooster ten zuidwesten van het stadscentrum van Dendermonde.

4.1 Redelijke alternatieven

Krachtens artikel 4.2.8, §1, 5°, f) van het DABM dienen niet alleen de milieueffecten van het voorliggende plan onderzocht te worden, maar tevens de milieueffecten van de onderzochte ‘redelijke alternatieven’. In de NPC werden geen redelijke alternatieven voorgesteld. In de ontvangen adviezen en in de inspraakreacties van burgers werd herhaaldelijk gevraagd om ook andere locaties voor de vestiging van de gevangenis als volwaardig redelijk alternatief te beschouwen en derhalve te laten onderzoeken in het plan-MER. 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 is 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. 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.”

3.15. Een tussentijdse vergadering over het plan-MER vindt plaats op 14 april 2010. In het verslag van deze ontwerp tekstvergadering wordt door de dienst Mer aan de initiatiefnemer gevraagd om de ontwerp tekst van het plan-MER nog verder aan te vullen op een aantal punten. Onder meer wordt daarin het volgende gesteld:

“Alternatieven

Locatiealternatieven

Nog duidelijker aangeven waarom N41-west en -oost geen ‘redelijke’ alternatieven zijn. Qua milieueffecten is er immers geen duidelijk verschil merkbaar, behalve dan voor mobiliteit. Om aan te tonen dat het geen redelijke alternatieven zijn zal dus ongetwijfeld gesteund moeten worden op andere dan milieucriteria. Het is cruciaal dat deze motivering uitgebreid, grondig en op een overtuigende manier gebeur[t] in het plan-MER, teneinde te vermijden dat er in een later stadium juridische problemen zouden optreden i.v. m. het alternatievenonderzoek.

Voor N-41 Oost en N-41-West dient zeker ook voldoende kaartmateriaal opgenomen te worden (BWK, stratenplan, watertoetskaart,...). Bovendien moet de discipline mobiliteit voor elk van deze alternatieven verder uitgewerkt worden. Als er geen rechtstreekse aansluiting mogelijk is op de N-41 (strookt niet met structuurplan, ruimtelijke visie in Vlaanderen), wat is dan wel een mogelijke andere route?

Voor de N41-oost is bijkomend negatief dat het gesitueerd is in HAG (herbevestigd agrarisch gebied) en buiten de grenslijn van het stedelijk gebied.”

3.16. Op 7 juni 2010 keurt de dienst Mer het plan-MER goed.

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

3.18. Op 23 juni 2010 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het ontwerp van PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde” voorlopig vast.

Het ontwerp voorziet in een afbakeningslijn en in een deelplan “Dendermonde-West”. Het deelplan “Dendermonde-West” bestemt de site “Oud Klooster” tot randstedelijk groengebied, met uitzondering van onder meer een “zone voor gevangenis” in het zuidwesten en een “zone voor hoofdontsluiting

gevangenis” in het noordwesten. De noordelijke grenslijn van dit deelplan valt samen met de Oude Dender.

3.19. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 19 juli 2010 tot en met 16 september 2010 over het ontwerp-PRUP wordt georganiseerd, dienen de eerste drie verzoekers een bezwaarschrift in.

3.20. De provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) bespreekt de bezwaren op 14 oktober 2010 en 18 november 2010 en maakt hiervan een besprekingsverslag op.

3.21. Op 7 december 2010 ontvangt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag vanwege de nv 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 traject gaat over een afstand van ca. 1100 meter. 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.

3.22. Op 15 december 2010 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde” definitief vast.

3.23. Met een besluit van 25 januari 2011 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde” goed.

3.24. Bij besluit van 20 april 2011 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de onder randnummer 3.21 gevraagde stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden.

3.25. Op 19 mei 2011 dient de nv Poort van Dendermonde bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in voor de bouw van een nieuw gevangeniscomplex na het ontbossen van een gedeelte van het terrein. Bij besluit van 19 juli 2011 verleent de laatstgenoemde de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

3.26. Op vordering van onder meer de huidige verzoekers schorst de Raad van State bij arrest nr. 214.791 van 12 augustus 2011 de tenuitvoerlegging van de onder randnummers 3.22 en 3.23 genoemde besluiten. Bij arrest nr. 226.144 van 21 januari 2014 vernietigt de Raad van State deze besluiten.

In dit arrest overweegt de Raad van State onder meer dat “de rechtzoekenden die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een ruimtelijk uitvoeringsplan dat wordt opgemaakt volgens de regels die gelden ingeval het integratiespoor wordt gevolgd, zonder afdoende verantwoording ongelijk worden behandeld in vergelijking met de rechtzoekenden die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over een plan-MER volgens de algemene regeling. De verzoekers zijn hierdoor in hun belangen geschaad en meer bepaald beknot in hun mogelijkheden om met betrekking tot de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie binnen de gestelde termijn van dertig dagen hun opmerkingen te formuleren”.

3.27. Na het laatstgenoemde vernietigingsarrest herneemt de eerste verwerende partij andermaal de procedure voor de opmaak van het PRUP.

3.28. De kennisgevingsnota over het voor het nieuwe PRUP op te maken plan-MER wordt van 9 januari 2014 tot 7 februari 2014 aan een openbaar onderzoek onderworpen.

De verzoekers dienen een bezwaar in, waarin zij onder meer het alternatievenonderzoek bekritisieren.

3.29. Om procedurele redenen wordt de kennisgevingsnota over het voor het PRUP op te maken plan-MER van 4 maart 2014 tot en met 2 april 2014 opnieuw aan een openbaar onderzoek onderworpen.

3.30. Op 14 april 2014 formuleert de dienst Mer richtlijnen omtrent de opmaak van het plan-MER. Daarbij wordt onder meer het volgende gesteld:

“3 Voorgenomen plan en 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 kenningsgevingsdossier, dan dienen de wijzigingen t.a.v. het kenningsgevingsdossier 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 noodzakelijk 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 het MER de historie van de reeds uitgevoerde 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.

Vanuit de inspraak werd eveneens aangegeven dat er in augustus 2009 door de Regie der Gebouwen een principeaanvraag ingediend werd voor een penitentiaire inrichting in Hofstade. De relatie tussen deze inrichting en het complex in Dendermonde dient in het MER verduidelijkt te worden.

In het MER dient aandacht besteed te worden aan de aan te leggen brug over de Oude Dender (ter vervanging van de dam tussen de Oude Dender en het Denderkanaal) en de wegenis ten noorden van de Oude Dender en aansluiting op de Gentse steenweg.

De mogelijk invulling van het randstedelijk groengebied dient beschreven te worden. Er moet verduidelijkt worden wat de plannen zijn voor de concrete invulling van dit gebied (vb. bos, landbouw, natuur, recreatie). Ook voor de ‘zone voor tuinen’ en de ‘zone voor gemeenschapsvoorzieningen’ dient dit beschreven te worden.

Om het voorgenomen plan te kunnen realiseren is er een ontbossing nodig. Compensatie voor deze ontbossing is volgens de kennisgeving voorzien buiten het plangebied. Op de richtlijnenbespreking werd echter aangegeven dat in het MER zal nagegaan worden hoeveel compensatie noodzakelijk is en waar dit binnen het plangebied kan gerealiseerd worden.

Het MER dient een evaluatie te bevatten van het toekomstig ruimtegebruik met indien vereist vanuit de effectbespreking hieraan gekoppeld de nodige milderende maatregelen.

Het MER zal tevens de voor- en nadelen van het nulalternatief (= het niet uitvoeren van de ontwikkeling) beschrijven.”

3.31. In het plan-MER over het nieuwe PRUP wordt, wat de locatiealternatieven betreft, met een “getrapt systeem” gewerkt. In de eerste fase worden alle locaties uit de vorige onderzoeken en uit de richtlijnen onderzocht op het criterium “vorm en oppervlakte”. In een tweede fase worden de overblijvende alternatieven onderzocht op de volgende beleidsmatige aspecten: “ligging in herbevestigd agrarisch gebied”, “perifere ligging, compacte stedelijke ontwikkeling en openruimte kamers” en “ligging in overstromingsgevoelig gebied

en signaalgebieden”. Finaal blijft in het plan-MER de site “Oud Klooster” als enige mogelijke locatie over.

3.32. Op 23 maart 2015 keurt de dienst Mer het plan-MER goed.

Dit is het tweede bestreden besluit.

Wat het onderzoek naar de locatiealternatieven betreft, wordt daarin het volgende overwogen:

“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.

Voor de weerhouden locatie Oud Klooster worden twee inrichtingsalternatieven volwaardig onderzocht. In het eerste alternatief is de gevangenis zoveel mogelijk in het zuidwesten van het gebied gelegen met de parking in het noorden en oosten van de gevangenis. In het tweede alternatief wordt de gevangenis meer centraal voorzien met de ligging van de parking zoveel mogelijk naar het zuidwesten.

Daarnaast worden ook de ontsluitingsalternatieven onderzocht, nl. een ontsluiting via het noorden of een ontsluiting via de Boonwijk in het oosten.”

3.33. Op 27 februari 2015 vindt de plenaire vergadering over het PRUP plaats.

3.34. Op 29 april 2015 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het ontwerp van PRUP voorlopig vast.

3.35. Tijdens het van 1 juni 2015 tot en met 30 juli 2015 over het ontwerp van PRUP gehouden openbaar onderzoek dienen onder meer de verzoekers een bezwaarschrift in. Daarin bekritisieren zij onder meer het alternatievenonderzoek.

3.36. Op 8 september 2015 brengt de Procoro over het PRUP een advies uit. De Procoro bespreekt de bezwaren en adviseert onder meer het “[toevoegen van een] bijkomende onderbouwing van de gehanteerde selectiecriteria bij de locatiealternatieven van de nieuwe gevangenis [...] in de toelichtingsnota”.

3.37. Op 7 oktober 2015 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het PRUP definitief vast.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.38. Bij arrest nr. RvVb/A/1516/1457 van 23 augustus 2016 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: de RvVb) de onder randnummer 3.24 vermelde stedenbouwkundige vergunning van 20 april 2011. Eerder, bij arrest nr. S/2012/0058 van 26 maart 2012, had de RvVb de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunning geschorst.

3.39. Bij arrest nr. RvVb/A/1516/1459 van 23 augustus 2016 vernietigt de RvVb op vordering van de verzoekers tevens de onder randnummer 3.25 vermelde stedenbouwkundige vergunning van 19 juli 2011.

3.40. Bij besluit van 21 oktober 2016 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor de op 21 januari 2016 door de nv Waterwegen en Zeekanaal - afdeling Bovenschelde ingediende aanvraag voor het aanleggen van een ontsluitingsweg, inclusief een brug over de Oude Dender, vanaf de gewestweg N406/N4016 tot aan de toegang tot de site van de nieuwe gevangenis te Dendermonde.

3.41. Bij besluit van 9 november 2016 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor de op 1 februari 2016 door de nv Poort van Dendermonde

ingediende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een nieuwe gevangenis te Dendermonde.

3.42. Bij arrest nr. RvVb/UDN/1617/0304 van 17 november 2016 beveelt de RvVb, op vordering van derde verzoeker, de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de onder randnummer 3.40 vermelde stedenbouwkundige vergunning van 21 oktober 2016, om reden dat, zoals de eerste tussenkomenende partij in haar laatste memorie aangeeft, het penitentiair complex niet kan worden ingepast in het toentertijd geldende ministerieel besluit van 11 oktober 1985 ‘houdende de rangschikking als landschap van de Oude Denderloop’ te Dendermonde.

3.43. Bij besluit van 30 maart 2017 verleent de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw in beroep de voorwaardelijke milieuvergunning voor de uitbating van de gevangenis. Tegen dit besluit hebben eerste verzoekster en derde verzoeker een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State (zaak A. 222.251/VII-39.995). Het beroep is hangende.

3.44. Op 17 juli 2017 beslist de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed tot de definitieve gedeeltelijke opheffing van het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 ‘houdende de rangschikking als landschap van de Oude Denderloop’ te Dendermonde. Tegen deze beslissing is onder meer door eerste verzoekster en vierde verzoeker bij de Raad van State een beroep ingesteld (zaak A. 223.315/X-17.023).

3.45. Bij arresten nrs. RvVb/S/1617/1198 en RvVb/S/1617/1199 van 29 augustus 2017 verwerpt de RvVb de vorderingen tot schorsing, ingesteld door respectievelijk de huidige verzoekers en de vzw Regionale Actiegroep Leefmilieu Dender en Schelde, van de onder randnummer 3.41 vermelde stedenbouwkundige vergunning van 9 november 2016 bij gebrek aan ernstige middelen.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekers roepen in een eerste middel de schending in van de artikelen 4.1.1, § 1, 7°, 4.1.4, 4.1.7 en 4.2.8, §§ 1 en 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: het DABM) met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet), alsook van het redelijkheids-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.1.1. Zij betogen dat het onderzoek van de locatiealternatieven gebaseerd is op louter beleidsmatig ingegeven selectiecriteria, op grond waarvan slechts één locatie als mogelijke locatie voor de ontwikkeling van de nieuwe gevangenis wordt beschouwd. Zij wijzen erop dat met het plan-MER een “getrapt systeem” wordt toegepast, waarbij enkel de locatie “Oud Klooster” wordt overgehouden en aan een volwaardig onderzoek wordt onderworpen, en waarbij rekening werd gehouden met alle wensen van de opdrachtgever. Enkel de door de opdrachtgever vooropgestelde voorkeurslocatie werd niet geschrapt.

De verzoekende partijen bekritisieren vervolgens de voor het locatieonderzoek gehanteerde criteria.

4.1.2. Wat betreft het criterium op grond waarvan de eerste schifting is geschied, namelijk “oppervlakte en vorm”, zetten de verzoekers uiteen dat een oppervlakte van 10 ha (*intra en extra muros*) en een vorm van 310 meter op 300 meter voor het *intra muros*-gedeelte van de gevangenis noodzakelijk wordt geacht. Nergens in het bestreden plan-MER wordt volgens de verzoekers echter beweerd, gedocumenteerd of aangetoond dat een specifieke vorm een absolute vereiste is. Zij zijn van mening dat het kennelijk onredelijk, minstens onzorgvuldig is, om dit criterium te hanteren en om die reden verschillende

alternatieven uit te sluiten. Hun bezwaren in dit verband worden niet beantwoord. Zij wijzen er ook op dat het inmiddels gekende “inplantingsplan gevoegd bij het intussen goedgekeurde project-MER” aantoont dat de geplande gevangenis “niet enkel een onregelmatige vorm heeft, maar bovendien dat de vorm nog het meest neigt naar een rechthoek met een basis van 230 meter en een hoogte van 280 meter”.

4.1.3. De verzoekers zetten uiteen dat de overblijvende locatiealternatieven werden afgetoetst aan de volgende “beleidsmatige aspecten”: “ligging in [herbevestigd agrarisch gebied] HAG”; “perifere ligging, compacte stedelijke ontwikkeling en openruimtekamers”; “ligging in overstromingsgevoelig gebied en signaalgebieden”. Na deze schifting blijft enkel de locatie “Oud Klooster” over.

4.1.4. Wat het aspect van de ligging in HAG betreft, betogen de verzoekers dat geen alternatief mag worden uitgesloten wegens de ligging in dergelijk gebied. Zij wijzen er onder meer op dat het vaste rechtspraak van de Raad van State is dat de toepasselijke omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 geen verordenend karakter heeft en geen dwingende voorwaarden kan opleggen voor de beoordeling van planningsinitiatieven. Een ligging in HAG staat de inpassing van een gevangenis niet in de weg. Zelfs een verordenend voorschrift kan op zich een bepaalde locatie niet als redelijk alternatief uitsluiten. Minstens is het volgens de verzoekers kennelijk onredelijk om op grond van dit criterium enkel de locatie “Oud Klooster” te behouden.

4.1.5. Wat het criterium “perifere ligging, compacte stedelijke ontwikkeling en openruimtekamers” betreft, zetten de verzoekers uiteen dat de meerderheid van de alternatieve locaties wordt afgeschreven omdat ze “perifeer” gelegen zijn, niet voldoen aan een compacte stadsontwikkeling en geen aansluiting bij het stedelijk weefsel vinden. Vooreerst is het volgens de verzoekers niet duidelijk op basis van welke criteria men in het plan-MER tot deze conclusies komt, nu de onderzochte locaties alle gelegen zijn in de directe omgeving van het centrum van Dendermonde, Lebbeke en de dorpskern van de

deelgemeente Oudegem en dus wel degelijk aansluiting vinden bij het bestaande stedelijke en gemeentelijk weefsel. De meeste locaties zijn bovendien gelegen aan hoofdwegen (N41, N406, N47), zodat bezwaarlijk kan worden voorgehouden dat ze niet aansluiten bij de aanwezige infrastructuur en bebouwing. Verder staat nergens uitdrukkelijk bepaald dat een gevangenis direct aansluiting moet vinden bij een stadskern en aldus verplicht opgetrokken moet worden in, of in de onmiddellijke omgeving van, een stadskern. Dit is volgens hen ook niet mogelijk, gelet op de schaarse ruimte in de steden en de hinder en overlast die dergelijke grootschalige gevangenissen met zich meebrengen.

4.1.6. Wat het aspect “ligging in overstromingsgevoelig gebied en signaalgebieden” betreft, wijzen de verzoekers erop dat de site “Oud-Klooster” ook gelegen is in een effectief overstromingsgevoelig gebied. De aanwezigheid van “effectief overstromingsgevoelige gebieden” wordt in het alternatievenonderzoek niet als een onomkeerbaar uitsluitingscriterium beschouwd, maar enkel in de mate een en ander niet gecompenseerd zou kunnen worden. Of compensatie mogelijk of wenselijk is, is echter duidelijk een element dat het onderzoek in een plan-MER had moeten uitmaken, zodat dit element niet *a priori* kan worden aangewend om bepaalde sites te weren.

4.1.7. De verzoekers besluiten dat in plaats van een wetenschappelijk gefundeerd alternatievenonderzoek op het vlak van impact op mens en milieu te voeren, men een aantal beleidsmatig ingegeven hakbijlen heeft gehanteerd die op zich weinig uitstaans hebben met de werkelijke milieu-impact van het PRUP. Door middel van een creatieve selectie en interpretatie van de parameters, komt men bij slechts één locatie terecht, de site “Oud Klooster”. Door op die manier andere locaties uit te sluiten, komen de zaken die manifest nadelig zijn voor de site “Oud Klooster”, zoals onder meer de verkeersproblematiek, de aantasting van het beschermde landschap Oude Dender en de impact op de aanwezige fauna en flora, in het alternatievenonderzoek niet aan bod.

Bij dit alles mag volgens de verzoekers niet uit het oog verloren worden dat de bevoegde staatssecretaris er in zijn verklaring van 4 april 2014

geen twijfel liet over bestaan dat het onmogelijk is om de gevangenis elders te bouwen omdat het “DBFM-contract” gesloten is, de gevangenis niet naar een andere site kan worden verplaatst, en de gronden reeds verworven zijn. Door het sluiten van een “DBFM-contract” en het onteigenen van de gronden ondanks een hangende schorsingszaak bij de Raad van State, heeft de overheid een enorm voldongen feit gecreëerd. Die druk van het voldongen feit speelt volgens de verzoekers zeer duidelijk, wat volgens hen maakt dat de verantwoording om alle alternatieven bij voorbaat uit te sluiten eens zo streng dient beoordeeld te worden.

4.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de alternatieven kansrijk en realistisch moeten zijn. Zij meent dat in ’s Raads arrest nr. 220.537 van 10 september 2012 de beperking van de locatiealternatieven tot het grondgebied Dendermonde werd gevalideerd, en wijst erop dat een plan-MER de verschillende ruimtelijke alternatieven moet onderzoeken, en niet de verschillende mogelijke oplossingen voor de opvang van gevangenen. De eerste verwerende partij meent dat het niet aan de plannende overheid is om het criterium inzake de vorm en oppervlakte van het terrein in vraag te stellen. Dit criterium is afdoende gemotiveerd.

Wat het criterium “ligging in HAG” betreft, meent zij dat het van redelijkheid getuigt dat de provincie Oost-Vlaanderen het proces van het Vlaamse Gewest ter zake niet overdoet. Aangezien de site “Oud Klooster” ook bij het vorige planningsproces als meest wenselijke locatie voor de site “N41-West” naar voor kwam, hebben de verzoekers volgens haar geen belang bij dit punt.

Wat het criterium “perifere ligging en de aanwezigheid van openruimte kamers betreft”, argumenteert de eerste verwerende partij dat er geen twijfel over bestaat dat één van de basisprincipes van het huidig ruimtelijk beleid de bundeling van de stedelijke functies binnen het stedelijk gebied betreft.

Wat het criterium “ligging in overstromingsgevoelig gebied” betreft, wijst zij erop dat dit criterium van een zorgvuldig en redelijk beleid getuigt.

4.3. De tweede verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de alternatieven uitvoerbaar moeten zijn en dat niet alle beschikbare alternatieven redelijke (kansrijke) alternatieven zijn. Zij wijst voorts op de ruime appreciatiebevoegdheid van de dienst Mer en stelt dat het aan de verzoekers staat om te bewijzen dat de beslissing van de dienst Mer om een welbepaald alternatief niet in aanmerking te nemen, kennelijk onredelijk is. Ook wijst zij op de onafhankelijkheid van de erkende MER-coördinator en de specifieke taak van de dienst Mer. De integriteits- en kwaliteitswaarborgen verhogen volgens haar de bewijslast van de verzoekers en beperken de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad van State.

De tweede verwerende partij meent voorts dat het alternatievenonderzoek in het plan-MER voldoet aan de vooropgestelde beginselen en geenszins kennelijk onredelijk is, en dat het getrapte locatiealternatievenonderzoek redelijk is. Zij meent dat de verzoekers er aan voorbijgaan dat de opstellers van het plan-MER rekening hebben gehouden met de “rechthoekige/vierkanten” pasvorm van het perceel, en niet van het gevangenisgebouw. De afmetingen van de geplande gevangenis tonen volgens haar net aan dat “het niet kennelijk onredelijk is om in het kader van het alternatievenonderzoek uit te gaan dat de gevangenis inpasbaar moet zijn in een rechthoek van 310 op 300 meter”.

Wat het criterium “ligging in HAG” betreft, wijst de tweede verwerende partij erop dat de opstellers van het plan-MER er niet zijn van uitgegaan dat de omzendbrief RO/2010/01 bindend is. Het niet-verordenend karakter van de omzendbrief heeft volgens haar niet tot gevolg dat het kennelijk onredelijk zou zijn om het voormelde criterium “met het oog op het planologisch evenwicht mee te nemen bij de beoordeling van de beschikbare alternatieven”. Zij wijst erop dat de voormelde omzendbrief immers een randvoorwaarde

uitmaakt zoals bedoeld in de “Handleiding alternatieven in de milieueffectrapportage” van de dienst Mer, “waarbinnen kansrijke alternatieven zich moeten bevinden”. Tevens zou de site “Oud Klooster” van minder belang zijn voor de agrarische structuur dan sommige andere beschikbare alternatieven.

Wat het criterium van de ligging ten opzichte van het verstedelijkt gebied betreft, wijst zij erop dat de locatie “Oud Klooster” het dichtst aansluit bij de kern van Dendermonde, alsook het dichtst gelegen is bij de rechtbank. Ook blijkt volgens haar uit ’s Raads arrest nr. 220.537 van 2012 dat het niet kennelijk onredelijk is om in het kader van de uitsluiting van een locatie rekening te houden met de ligging ervan.

Ten slotte acht de tweede verwerende partij het evenmin kennelijk onredelijk dat rekening wordt gehouden met de ligging van een locatie in effectief overstromingsgevoelig gebied.

4.4. De eerste tussenkomende partij wijst in haar memorie tot tussenkomst op het verschil tussen beschikbare en redelijke alternatieven. Een locatie waar geen voldoende grote gevangenis kan worden gerealiseerd, is geen redelijk alternatief. Zij wijst er verder op dat de locaties die op grond van dit criterium niet als redelijk werden beschouwd, geen twijfelgevallen betreffen.

Wat het criterium “ligging in HAG” betreft, stelt de eerste tussenkomende partij dat het plan-MER niet uitgaat van de “bindende” kracht van de omzendbrief RO/2010/01. Ook wijst zij erop dat de RvVb reeds heeft geoordeeld dat de omzendbrief RO/2010/01 een “richtinggevend toetsingskader” vormt bij bepaalde vergunningsaanvragen.

Wat het criterium “perifere ligging en de aanwezigheid van open ruimte kamers” betreft, betoogt zij dat het logisch is dat alternatieven die zich niet laten inpassen in de opties die in de structuurplanning zijn genomen, geen redelijke alternatieven uitmaken. Voor gemeenschapsvoorzieningen wordt maximale verweving met de woonfunctie nagestreefd. Bovendien gaan de

verzoekers volgens haar voorbij aan de vaststelling dat het beoogde penitentiair complex tevens een arresthuis bevat, hetgeen een korte afstand tot het gerechtsgebouw vereist. In zoverre de verzoekers kritiek leveren op de wijze waarop het voormelde criterium werd toegepast, leveren zij een onontvankelijke opportuniteitskritiek op het plan-MER.

Ten slotte meent de eerste tussenkomende partij dat het geen zin heeft om een locatie als redelijk alternatief te aanvaarden als deze in effectief overstromingsgevoelig gebied gelegen is en niet kan worden gecompenseerd.

4.5. De tweede tussenkomende partij voert ten gronde aan dat het alternatievenonderzoek kennelijk zorgvuldig werd opgemaakt, en dat de door de verzoekers op de gehanteerde criteria geuite kritiek onterecht is. Hun standpunt dat bij de beoordeling van de redelijkheid van een alternatief enkel rekening zou mogen gehouden worden met de effecten van het alternatief op mens en milieu, en niet met beleidsmatige aspecten, mist volgens haar elke juridische grondslag. Dit klemmt des te meer, nu het bestreden PRUP de afbakening van een structuurondersteunend gebied betreft en aldus per definitie een beleidsmatig karakter heeft.

Wat het criterium “vorm en oppervlakte” betreft, wijst de tweede tussenkomende partij erop dat de alternatieven moeten kunnen garanderen dat de plandoelstelling wordt gehaald.

Wat het criterium “ligging in HAG” betreft, stelt zij dat dit criterium een beleidsmatige keuze betreft die uitvoering geeft aan de algemene beleidslijn inzake het vrijwaren van het agrarisch gebied, en “beslist beleid” betreft. De bewering van de verzoekers dat de site “Oud Klooster” door de Vlaamse regering niet werd aangeduid als HAG omwille van het PRUP van 28 april 2008, doet volgens haar de waarheid geweld aan. Tijdens het afbakeningsproces van de te herbevestigen agrarische gebieden werd door de Vlaamse regering immers vastgesteld dat de omgeving van de Denderarm

belangrijke natuur- en ecologische waarden heeft en dat dit gebied gevrijwaard dient te worden door de aanduiding als stedelijk natuurelement.

Wat het criterium “perifere ligging, compacte stedelijke ontwikkeling en openruimte kamers” betreft, betoogt de tweede tussenkomen partij dat het voorzien van een gevangenis binnen het kleinstedelijk gebied Dendermonde in overeenstemming is met de richtinggevende bepalingen van het RSV. De verzoekers gaan er volgens haar ook aan voorbij dat ingevolge het “Masterplan Gevangenissen 2008 – 2012” de beleidskeuze werd genomen om in een nieuwe gevangenis in Dendermonde te voorzien. Zij meent verder ook dat in het advies van de Procoro duidelijk werd gemotiveerd dat Oudegem en Lebbeke niet tot het stedelijk gebied behoren. Bovendien werd gemotiveerd dat de ligging aan hoofdwegen irrelevant is, aangezien dit ook geldt voor locaties buiten het stedelijk weefsel. De verwijzing naar andere gevangenissen is volgens haar evenmin dienstig, aangezien daarmee niet wordt aangetoond dat het in *casu* kennelijk onredelijk zou zijn om voorop te stellen dat de geplande gevangenis in de nabijheid van het stedelijk weefsel moet gelegen zijn.

Ten slotte is het al dan niet gelegen zijn in overstromingsgevoelig gebied volgens de tweede tussenkomen partij steeds een criterium geweest op grond waarvan de verschillende alternatieve locaties werden beoordeeld. Volgens haar gaan de verzoekers er ook aan voorbij dat voor de site “Oud Klooster” compensatie ter plaatse mogelijk is.

4.6. De verzoekers repliceren in hun memorie van wederantwoord dat de finale keuze tussen de verschillende locaties reeds werd gemaakt voordat de alternatieven werden afgewogen, en dat er derhalve van een volwaardig alternatievenonderzoek geen sprake is. De redenering van de verwerende partijen komt er volgens hen in wezen op neer dat men eerst beleidsbeslissingen neemt over de inhoud van het plan om vervolgens op basis van die beleidsbeslissingen alle alternatieven te weren, waardoor finaal enkel het beoogde beleid het enige alternatief blijkt te zijn. De verzoekers betogen dat de beleidsbeslissingen die aan de basis liggen van het PRUP het alternatievenonderzoek niet kunnen sturen,

precies omdat het plan-MER aan het PRUP moet voorafgaan, en het PRUP rekening dient te houden met de resultaten van het plan-MER.

De verwerende partijen kunnen volgens de verzoekers niet ernstig beweren dat er, naast de uiteindelijk gekozen locatie, geen andere “kansrijke” alternatieven meer voorhanden waren, nu de overheid tot 2011 nog van mening was dat er wel degelijke alternatieven waren, met name de locaties “N41-Oost” en “N41-West”. Die locaties worden nu, op louter beleidsmatige overwegingen, van verder onderzoek uitgesloten, zonder dat zij op een evenwaardige wijze op hun milieueffecten werden onderzocht. De verwerende partijen tonen niet aan waarom de specifieke vorm en oppervlakte van het terrein als criterium kon worden gehanteerd om andere locaties als redelijk alternatief uit te sluiten van verder onderzoek.

De redenering van de tweede verwerende partij in verband met de ligging in HAG gaat er volgens de verzoekers aan voorbij dat het plan-MER een PRUP voorafgaat, en dat een PRUP nu eenmaal de bestemming agrarisch gebied kan wijzigen. Een omzendbrief vermag die bevoegdheid niet uit te sluiten of aan nadere voorwaarden te onderwerpen.

Verder blijft volgens de verzoekers de vaststelling dat er in het hele dossier geen enkele verantwoording wordt gegeven waarom de gevangenis direct aansluiting moet vinden met een stadskern. De verwerende partijen spreken volgens hen alvast niet tegen dat er diverse recente gevangenissen zijn opgericht waar die directe aansluiting volledig ontbreekt.

4.7. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat het richtlijnenboek en de “Handleiding alternatieven in de milieueffectrapportage” niet zomaar kunnen genegeerd worden, nu “decretaal [wordt] opgelegd om het richtlijnenboek” te volgen. In het richtlijnenboek en de handleiding wordt duidelijk gesteld dat een alternatief maar kansrijk en dus redelijk is als het aansluit bij recent beslist beleid. Zij wijst erop dat “de beslissingen rond de HAG’s” door de Vlaamse regering als een “belangrijk onderdeel van het

ruimtelijk beleid beschouwd worden” en dat bij schending ervan een ruimtelijk uitvoeringsplan zelfs de goedkeuring wordt onthouden. Nu de locatie “N41-West” als HAG werd aangeduid, ligt het “in de lijn van de verwachtingen” dat de provinciale overheid dit eerbiedigt.

Wat het criterium “perifere ligging, compacte stedelijke ontwikkeling en openruimtekamers” betreft, merkt de eerste verwerende partij op dat het te dezen “gaat om wat ruimtelijk beschouwd kan worden als horend bij het stedelijk gebied van Dendermonde en dus kan opgenomen worden binnen de afbakeningslijn van het kleinstedelijk gebied Dendermonde”. Zij wijst erop dat de locaties “N41-West” en “N41-Oost” nooit werden opgenomen binnen het kleinstedelijk gebied Dendermonde. Dat elke beleidsoptie het voorwerp zou moeten uitmaken van een MER “om gewicht te mogen hebben bij het nemen van beslissingen”, gaat volgens haar “veel verder dan wat wettelijk bepaald is”.

4.8. De tweede verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat de criteria “ligging in HAG” en “perifere ligging, compacte ontwikkeling en openruimtekaders” tot doel hebben om de milieueffecten van plannen en programma’s te beperken. Rekening houdend met de omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010, moet de vraag worden gesteld of er een alternatief bestaat voor de bestemmingswijziging van de locatie “N41-West” of de locatie “N41-Oost”, die beide in HAG gelegen zijn. Deze vraag dient volgens haar bevestigend beantwoord te worden. Immers is de locatie “Oud Klooster” een niet in HAG gelegen valabel alternatief. De tweede verwerende partij wijst op de duidelijke beleidskeuze van de Vlaamse regering om bij voorkeur niet in HAG te bouwen. Als er alternatieven bestaan, geldt als uitgangspunt het behoud van deze gebieden.

Wat het criterium “perifere ligging, compacte stedelijke ontwikkeling en openruimtekamers” betreft, stelt zij dat zowel de locatie “N41-West” als de locatie “N41-Oost” aangeduid zijn als HAG en bijgevolg niet aanvaard kunnen worden. Verder meent zij dat het hoe dan ook niet kennelijk onredelijk is om bij het afbakenen van de redelijke alternatieven met dit criterium

rekening te houden. Het kan volgens haar moeilijk worden betwist dat de doelstellingen van het RSV – een leefbare open ruimte, een gedeconcentreerde bundeling en het voorkomen van verdere suburbanisatie – zouden worden doorkruist indien de locatie “N41-Oost” als redelijk alternatief in aanmerking zou worden genomen. Ook stelt zij dat deze laatste locatie slechts gedeeltelijk op het grondgebied van de gemeente Dendermonde is gelegen.

4.9. De eerste tussenkomende partij doet in haar laatste memorie, wat het criterium “ligging in HAG” betreft, gelden dat indien het Vlaamse Gewest, via een beleidsmatige herbevestiging van het bestaande gewestplan, is overgegaan tot het opnemen van een bepaald gebied in de agrarische structuur, “[...] een andere (lagere) overheid de agrarische bestemming van dit gebied [...] niet zomaar [kan] omzetten naar een niet-agrarische bestemming [...]”. De provincie is daartoe niet bevoegd.

Wat het criterium “perifere ligging, compacte ontwikkeling en openruimte-kaders” betreft, stelt zij dat de plannende overheid zich overeenkomstig artikel 2.1.7 VCRO in beginsel moet gedragen naar de richtinggevende bepalingen van het RSV, waarvan zij slechts mag afwijken onder de voorwaarden bepaald in artikel 2.1.2, § 3, VCRO, waarvan de beoordeling enkel bij de plannende overheid ligt. Het is niet kennelijk onredelijk dat de plannende overheid rekening houdt met de beleidsopties die in de ruimtelijke structuurplanning zijn genomen, om te beoordelen of een beschikbaar alternatief wel realistisch is. Dit geldt volgens haar des te meer nu in het RSV wordt aangegeven dat gemeenschapsvoorzieningen in de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied moeten geconcentreerd worden, waarbij maximale verweving met de woonfunctie wordt nagestreefd. Bovendien bevat het beoogde penitentiair complex een arresthuis, zodat rekening houden met de afstand tot het gerechtsgebouw van Dendermonde “op het eerste gezicht evident en dus niet kennelijk onredelijk lijkt”.

4.10. De tweede tussenkomende partij doet in haar laatste memorie gelden dat de site “Oud Klooster” niet omwille van de inplanting van de

gevangenis binnen de afbakening van het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied werd gehouden. Omgekeerd werden de locaties “N41-Oost” en “N41-West” niet buiten die afbakening gehouden omdat zij geen redelijk alternatief voor de inplanting van de nieuwe gevangenis vormden. De tweede tussenkomende partij betoogt dat de afbakening van het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied essentieel het voorwerp van beleid uitmaakt, zodat de opportuniteit ervan niet in vraag kan worden gesteld.

Vorst wijst zij erop dat de “Handleiding alternatieven in de milieueffectrapportage” de basis vormt van het hoofdstuk “Alternatievenontwikkeling” in het richtlijnenboek “Milieueffectrapportage – Algemene methodologische en procedurele aspecten” van oktober 2015 van de dienst Mer, en dat “[h]et Richtlijnenboek, dat gebaseerd is op de Handleiding en deze synthetiseert, [...] in beginsel te volgen [is] bij de opmaak van een plan-MER”, gelet op artikel 4.6.2, § 1, DABM. De tweede tussenkomende partij stelt dat rekening dient gehouden te worden met “beslist beleid”, ook indien dit niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een plan-MER. Verder meent zij dat de Raad van State met zijn arrest nr. 220.537 van 10 september 2012 het standpunt dat het locatieonderzoek is gemanipuleerd, heeft verworpen.

Wat het criterium “ligging in HAG” betreft, betoogt zij dat het niet kennelijk onredelijk is dat bij de selectie van de redelijke alternatieven het door de Vlaamse regering vastgestelde beleidsmatig uitgangspunt wordt gehanteerd. Zij verwijst naar rechtspraak die moet bewijzen dat ook andere overheden, niet het minst de Vlaamse regering, van oordeel zijn dat de ligging in HAG een rechtens verantwoord motief is om het aansnijden van dergelijk gebied te vermijden. Het komt volgens de tweede tussenkomende partij uitsluitend de provincie Oost-Vlaanderen toe om over de opportuniteit van een eventuele afwijking van het HAG via een PRUP te oordelen. Zij acht het niet kennelijk onredelijk dat er bij de vaststelling van een PRUP rekening wordt gehouden met het beleid dat aan een bindende bepaling van het RSV uitvoering geeft. De tweede tussenkomende partij stelt ook niet goed in te zien hoe de conclusie van een locatiestudie uit 2004 de besluitvorming van de overheid anno 2016 in vraag

kan stellen. Zij wijst er onder meer op dat de Vlaamse regering toentertijd nog geen beslissing over de herbevestiging van het agrarisch gebied op de locatie “N41-West” had genomen.

Wat het criterium “perifere ligging, compacte ontwikkeling en openruimte kamers” betreft, stelt de tweede tussenkomende partij nog dat dit criterium in wezen enkel de afstand van de mogelijke locatie tot het verstedelijkt gebied (“perifeer gelegen”) en het ruimtelijk aspect van openruimte kamers, zoals neergeschreven in het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen (hierna: het PRS), betreft. Zij wijst erop dat de richtinggevende bepalingen van het PRS en RSV in beginsel bindend zijn. Ook stelt zij dat er een duidelijk geografisch verschil is tussen de locatie “N41-West” en “N41-Oost”, hetgeen volgens haar ook blijkt uit de beschrijving van beide locaties in de locatiestudie van 2004. De locatie “N41-West” vindt aansluiting bij het stedelijk gebied van Sint-Gillis (Dendermonde), zodat deze locatie niet op grond van het voormelde criterium is uitgesloten. De locatie “N41-Oost” is echter perifeer gelegen, wat ook duidelijk in de locatiestudie wordt gesteld. Dat de afstand van de beide locaties in de locatiestudie van 2004 ten opzichte van het gerechtsgebouw als neutraal zou zijn beoordeeld, doet volgens de tweede tussenkomende partij geen afbreuk aan de verschillende ligging. Dat de beide locaties voorts binnen de geografische werkingssfeer van het Masterplan voor de Gevangenen zouden vallen, doet geen afbreuk aan de perifere ligging van de locatie “N41-Oost”.

4.11. De verzoekers doen in hun laatste memorie gelden dat zij hun kritiek niet hebben beperkt tot de uitsluiting van twee locatiealternatieven “N41-Oost” en “N41-West”. Zij hebben in hun verzoekschrift uitgebreid uiteengezet dat het hanteren van louter beleidsmatige criteria niet kunnen worden gehanteerd bij het bepalen of een alternatief al dan niet “redelijk is”. Zij stellen dat er geen rechtsgeldige verantwoording is voor de door de plannende overheid vereiste vorm en oppervlakte, en dat hoe dan ook een beleidsmatig selectiecriterium niet in het kader van het alternatievenonderzoek kan worden gehanteerd. Er was volgens hen geen geldige reden om “a priori locatiealternatieven uit te sluiten

omdat die niet tegemoet zouden komen aan een (niet be-MER'd) behoeftenprogramma”.

Beoordeling

5.1.1. Het toentertijd geldende artikel 4.1.7 DABM bepaalt :

“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.”

De parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 december 2002 ‘tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage’ stelt dat deze bepaling een motiveringsplicht inhoudt die “bedoeld [is] om te verzekeren dat de informatie die door het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt aangereikt daadwerkelijk wordt gebruikt bij het nemen van de beslissing omtrent de voorgenomen actie. Daarnaast is zij ook het sluitstuk van de inspraakregeling m.b.t. de actie die mede op grond van het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt gevoerd. De motiveringsplicht en de inspraak zijn hefbomen om het milieubelang een volwaardige plaats te verschaffen bij de besluitvorming” (Memorie van Toelichting, *Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 1312/1, 78).

De voormelde bepaling van het DABM sluit aan bij artikel 4.1.4, § 1, DABM, dat bepaalt :

“De milieueffect[...]rapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken [...], aan het milieubelang en [...] de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen

die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.”

Luidens § 2 van het voormelde artikel heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, als essentiële kenmerken onder meer:

“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; [...]”

5.1.2. De bevoegde overheid beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van het plan, doch moet wel ingevolge het toentertijd geldende artikel 4.1.7 DABM rekening houden met de in het MER gedetecteerde en onderzochte milieubelangen, en haar beslissing onder meer motiveren in het licht van die milieubeoordeling.

Het toentertijd geldende artikel 4.1.7 DABM bevat, enerzijds, een materiële motiveringsplicht, neergelegd in het eerste lid, met name de plicht om “rekening [te houden] met het goedgekeurde rapport [...] en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht”, en, anderzijds, de in het tweede lid bedoelde formele motiveringsverplichting. De overheid motiveert luidens het tweede lid van het voormelde artikel elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op onder meer het volgende punt:

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

5.1.3. Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 4.2.8, § 1, tweede lid, 5°, f) en h), DABM dienen alle “redelijke alternatieven” opgenomen te worden in de kennisgeving waarmee de opmaak van het plan-MER start.

In het document “Uitvoering van richtlijn 2001/42/EG 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 decreet van 27 april 2007 ‘houdende wijziging van titel IV [DABM] en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu’ vermeldt in die zin dat “het be[g]rip redelijk overeenkomstig de richtlijn getoetst wordt aan ‘rekening houdend met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of het programma’” (Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-2007, nr. 1081/1, 29).

5.1.4. Luidens punt 5.12 van de voormelde “Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s” gelden voor de beschrijving en beoordeling van de geselecteerde redelijke alternatieven “dezelfde vereisten als voor het plan of programma”, moet het onderzoek “op een vergelijkbare wijze” gebeuren, zijn de voorschriften betreffende de inhoud en de mate van gedetailleerdheid van het rapport “ook op de beoordeling van alternatieven van toepassing”, en is het “van essentieel belang dat de instantie [...] 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”.

Overeenkomstig punt 5.14 van de meer vermelde “Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s”, “[moeten] [d]e gekozen alternatieven [...] realistisch zijn”, en “[moet] [e]en ‘echt’ alternatief [...] ook onder de

wettelijke bevoegdheid en het gezagsgebied van de desbetreffende instantie vallen”.

5.1.5. De Raad van State, bevoegd voor de toetsing van de wettigheid van een ruimtelijk uitvoeringsplan, kan zijn beoordeling op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een plan-MER niet in de plaats stellen van die van de dienst Mer. Hij kan enkel nagaan of die dienst wettig tot haar beslissing is gekomen en inzonderheid op grond van de juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen.

5.1.6. De tweede verwerende partij merkt terecht op dat het aan de verzoekers staat om te bewijzen dat de beslissing om een welbepaald alternatief niet in aanmerking te nemen onredelijk is.

5.2.1. In het plan-MER is de bij het locatiealternatievenonderzoek gevolgde strategie beschreven. In een eerste fase worden alle locaties uit de vorige onderzoeken (van de stad Dendermonde en van de provincie Oost-Vlaanderen) en uit de richtlijnen van de dienst Mer onderzocht op het criterium “vorm en oppervlakte”, rekening houdend met de huidige eisen voor een gevangenis. Alle locaties die niet aan dit criterium voldoen, worden niet als redelijke alternatieven beschouwd en worden niet aanvaard. In een tweede fase worden de overblijvende alternatieven onderzocht op hun beleidsmatige aspecten. Hierbij worden drie principes gehanteerd: het gebied mag niet aangeduid zijn als HAG, er dient rekening gehouden te worden met het ruimtelijk beleid uit het RSV en het PRS en het gebied mag niet aangeduid zijn als effectief overstromingsgevoelig gebied tenzij ter plaatse kan gecompenseerd worden. De alternatieven die niet aan deze criteria voldoen, worden evenmin als redelijke alternatieven beschouwd en worden niet aanvaard. De conclusie van het alternatievenonderzoek luidt dat uitsluitend de locatie “Oud Klooster” als redelijk alternatief kan worden behouden. De overige alternatieven voldoen niet aan de vooropgestelde criteria.

5.2.2. De verzoekers bekritisieren de criteria die gehanteerd worden om uiteindelijk alleen de site “Oud Klooster” als redelijk alternatief aan te nemen.

5.3.1. Een eerste bekritiseerd selectiecriteria betreft de oppervlakte en vorm van de in aanmerking te nemen terreinen.

Zoals de verzoekers zelf aangeven, worden op grond van dit criterium de volgende vijf locaties van het alternatievenonderzoek uitgesloten: “Kroonveld (A)”, “Baasrode (B)”, “Gentse Poort (E)”, “De Dammen (F)” en “Oudegem (G)”.

5.3.2. De Procoro stelt met betrekking tot dit criterium:

“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 ontwerpfase zelf invullen waardoor dit dus voor elk gebouwoontwerp 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 +/- 17.000m² netto-binnenoppervlakte, dit blijkt in *as-built*fase +/- 20.000m² 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 +/- 21.000m² netto binnenruimte voorzien, hetgeen *quasi* 4.000m² 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 wedstrijdphase ook de nodige flexibiliteit in het ontwerp gegund moet worden.

[...]

Bij ruimtelijke processen wordt altijd rekening gehouden met de sectorale eisen vanuit de ruimtevrager zelf. Er is ook altijd een afweging tussen de ruimtelijke eisen en de sectorale ruimtevrage. De lijn moet ergens getrokken worden, maar het kan niet de bedoeling zijn dat de ruimtelijke ordening *ab abstracto* gebeurt enkel aan de hand van ruimtelijke principes zonder rekening te houden met de ruimtegebruikers zelf. De ruimtelijke ordening is geen doel op zich, maar dient een maatschappelijk doel. Dat doel is geïntegreerd in het plan. Het plan kan dus enkel werkbaar zijn indien het enige vorm van realiteitszin aan de dag legt en een minimale bruikbaarheid garandeert.

[...].”

In het eerste bestreden besluit staat in verband met dit criterium nog het volgende te lezen:

“[...]

De doelstelling van het plan is het vinden van een geschikte locatie voor de inplanting van een gevangenis in de directe omgeving van de stad Dendermonde (geografische afbakening van een plan). Een en ander brengt noodzakelijkerwijze met zich mee dat bij het onderzoek van de beschikbaarheid en, vervolgens, de redelijkheid van alternatieven, rekening moet worden gehouden met de functionele en technische specificaties van de gevangenis, zoals die door de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen werden meegegeven. De functionele en technische vereisten bepalen voor een gevangenis in essentiële mate de benodigde oppervlakte en vorm van de gevangenis. De vorm en oppervlakte van het benodigde terrein zijn dus ingegeven vanuit de functionele en technische behoeften waaraan een gevangenis anno 2015 moet voldoen. Dit wordt in het plan-MER ook onderkend (plan- MER, p. 17):

‘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/afrostering 5 m + 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 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.’

Het plan-MER bevat, in tegenstelling tot hetgeen de bezwaarindieners menen te kunnen stellen, wel degelijk een verantwoording van de gehanteerde criteria inzake vorm en oppervlakte. De bezwaarindieners tonen niet aan dat deze criteria kennelijk onredelijk zijn. De loutere evolutie doorheen de jaren van de vereiste oppervlakte van het terrein toont de onredelijkheid niet aan. Overeenkomstig het veranderlijkheidsbeginsel moet de overheid immers rekening houden met (technische en beleidsmatige) ontwikkelingen die zich doorheen de tijd voordoen en deze bij haar besluitvorming betrekking.

[...]

Wat de beleidsmatige aspecten betreft, moet worden opgemerkt dat op de Ministerraad van 18 april 2008 het Masterplan voor de gevangenen werd goedgekeurd. In het plan- MER staat hierover te lezen: ‘In dit masterplan is expliciet de beleidskeuze voor een gevangenis in Dendermonde opgenomen.’

Er werd in het kader van het Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden door de Ministerraad beslist dat nieuwe gevangenen moeten worden gebouwd om tegemoet te komen aan de stijgende behoefte aan gevangenisplaatsen. Een populatie van zo’n 400 gedetineerden biedt het beste resultaat om tegelijk een krachtadig en een humaan regime te waarborgen. Vanuit de Federale Overheidsdienst Justitie werd beslist om, voor wat betreft de gevangenis te Dendermonde, een inrichting met 440 plaatsen te realiseren.

[...].”

5.3.3. Redelijke alternatieven dienen mede in functie van de doelstelling van het plan beoordeeld te worden (zie randnummer 5.1.3). Blijkens onder meer de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP bestaat de doelstelling uit “het vinden van een geschikte lo[c]atie voor de inplanting van een gevangenis in de directe omgeving van Dendermonde”. Daarbij wordt gewezen op het masterplan met betrekking tot de gevangenisinfrastructuur voor de periode 2008-2012-2016. Blijkens dit masterplan is in Dendermonde een nieuwe gevangenis

van het type Ducpétiaux (klassieke gevangenis in stervorm) gepland met een capaciteit van 444 cellen. Voor het ruimtebeslag blijkt uit het behoeftenprogramma dat een oppervlakte van 10 ha noodzakelijk is. Wat de vorm betreft, wordt een rechthoek aanzien als de meest aangewezen vorm om in het behoeftenprogramma te voorzien omwille van de compacte vorm die de circulatie tot een minimum beperkt en de inzet van het personeel optimaliseert.

5.3.4. In acht genomen het voormelde tonen de verzoekers niet aan dat de plannende overheid met het criterium “oppervlakte en vorm” de grenzen van de redelijkheid heeft overschreden. Hun verwijzing naar het inplantingsplan bij het project-MER en de afmetingen van de geplande gevangenis, 230 meter op 280 meter, volstaat op zich niet om de onredelijkheid van de door het bestreden PRUP voorziene afmetingen van 300 meter op 310 meter aan te tonen. Verzoekers’ verwijzing naar de “onregelmatige vorm” van de geplande gevangenis en hun kritiek dat “de vorm van een nagenoeg perfecte vierhoek niet zo strikt is”, betreft niet de door het PRUP vooropgestelde perceelsvorm maar de gevangenis zelf, en mist pertinentie.

5.3.5. De eerste tussenkomende partij merkt voorts terecht op dat de vijf locaties die op basis van het te dezen geviseerde criterium niet als redelijk alternatief werden behouden (zie randnummer 5.3.1), een manifeste schending van dit criterium inhouden: zij hebben een oppervlakte die met minder dan 4 ha ver onder de vereiste oppervlakte van 10 ha ligt (Kroonveld, Gentse Poort en De Dammen), een oppervlakte van 6 ha en een grillige vorm (Baasrode) of een onregelmatige vorm (Oudegem). Verzoekers’ kritiek laat niet toe te besluiten dat één van de vijf niet aangenomen locaties ten onrechte op basis van dit criterium als onredelijk werd afgewezen.

5.4. In een tweede fase werden de overgebleven vijftien locaties onderzocht op grond van drie bijkomende criteria.

5.5.1. Een eerste door de verzoekers geviseerde bijkomend criterium betreft de “perifere ligging, compacte ontwikkeling en openruimtekamers”.

De volgende locaties blijken niet aan het geviseerde criterium te voldoen: “Uitbreiding industriezone ‘Hoogveld’ (1)”, “Schipperdijk (2)”, “Mandekensstraat-Noord (3)”, “N41 oost (6)”, “Dendermondsesteenweg oost Lebbeke (7)”, “Dendermondsesteenweg west Lebbeke (8)”, “Tussen N406 en Dender (a1)”, “N406 tussen Berkestraat en Lindestraat (a2)”, “Ouburg – Kloosterstraat – Lambroeckstraat –Weidekouter (a3)”, “N416 tussen Eegene en Paalstraat (a4)” en “N416 tussen Paalstraat en Hofstraat (a5)”.

5.5.2. In het plan-MER wordt voor dit criterium de volgende verantwoording gegeven:

“● 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 het GRS (gemeentelijk ruimtelijk structuurplan). In deze plannen zijn de stedelijke zones en het aaneengesloten openruimtegebied aangeduid. Daarnaast wordt ook recent beslist beleid (onder de vorm van recent goedgekeurde provinciale en/of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen), die een uitvoering geven aan het GRS en/of PRS, als een uitsluitingscriterium beschouwd omdat deze al een uitwerking kenden op het terrein (verwervingen en eventuele bouwwerken).

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

5.5.3. Overeenkomstig artikel 2.1.7 VCRO moet de plannende overheid in beginsel de richtinggevende bepalingen van het RSV en het PRS respecteren.

De verzoekers tonen niet aan dat de plannende overheid met het op deze bepalingen gestoelde criterium inzake de perifere ligging en openruimte kamers de grenzen van de redelijkheid overschrijdt.

Hun betoog dat “[...] nergens uitdrukkelijk bepaald [is] dat een gevangenis direct aansluiting moet vinden met een stadskern en aldus verplicht opgetrokken moet worden in, of in de onmiddellijke omgeving van, een stadskern”, wat volgens hen “ook niet mogelijk [is], gelet op de schaarse ruimte in de steden en de hinder en overlast die dergelijke grootschalige gevangenissen met zich meebrengen”, doet niet anders besluiten. Een gevangenis betreft – zoals reeds aangenomen in ’s Raads arrest nr. 220.537 van 10 september 2012 – een gemeenschapsvoorziening die, luidens de richtinggevende bepalingen van het RSV in beginsel in stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied dient te worden ingeplant. Het richtinggevend gedeelte van het RSV (p. 235-236) bepaalt in dit verband onder meer het volgende:

“Geopteerd wordt de aan het wonen gerelateerde gemeenschaps- en nutsvoorzieningen te concentreren in de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied. Voor de gemeenschapsvoorzieningen wordt maximale verweving met de woonfunctie nagestreefd. [...]

Het niveau en de reikwijdte van de gemeenschaps- en nutsvoorzieningen (zoals voor hogescholen, verzorgingsinstellingen, ...) wordt afgestemd op het belang van het stedelijk gebied (groot-, regionaalstedelijk,...). Dit betekent dat de hier voorgestelde indeling van stedelijke gebieden naar reikwijdte doorwerkt in het sectorale beleid en bepalend wordt voor de locatiekeuze.

Locatiebeleid stelt de bereikbaarheid van de verkeersgenererende gemeenschaps- en nutsvoorzieningen (zoals scholen, ziekenhuizen, specifieke culturele voorzieningen,...) veilig.

Voor hinderende nutsvoorzieningen (rioolwaterzuivering, afvalverbranding,...) worden in het afbakeningsplan voor het stedelijk gebied locaties voorzien die rekening houden met de hinder van deze voorzieningen.

De uitwerking van deze ontwikkelingsperspectieven gebeurt in de ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen op provinciaal en vooral op gemeentelijk niveau (bijv. inrichting schoolomgeving,...).”

5.5.4. Anders dan de verzoekers betogen, volgt uit het enkele feit dat “de begrenzing van het stedelijk gebied juist bepaald wordt door het PRUP” niet

dat “het hoe dan ook onredelijk en onzorgvuldig [is] dat sommige locaties geweerd worden omdat ze niet in stedelijk gebied gelegen zijn”.

5.5.5. De verzoekers tonen evenmin aan dat bepaalde alternatieve locaties op grond van het geviseerde criterium ten onrechte als negatief zouden zijn beoordeeld. Het betoog in hun verzoekschrift dat “[d]e onderzochte locaties [...] alle[...] gelegen [zijn] in de directe omgeving van het centrum van Dendermonde, Lebbeke en de dorpskern van de deelgemeente Oudegem”, dat “[d]e meeste locaties [...] gelegen [zijn] aan hoofdwegen (N41, N406, N47), zodat bezwaarlijk kan voorgehouden worden dat ze niet aansluiten bij de aanwezige infrastructuur en bebouwing”, en dat meerdere gevangenissen, waaronder deze te Beveren, geen aansluiting vinden bij het stedelijk weefsel, volstaat daartoe niet.

Vooreerst immers vermag de Raad van State, zoals reeds hoger gesteld (randnummer 5.1.5), zijn beoordeling op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een plan-MER niet in de plaats van die van de dienst Mer te stellen. Bovendien geeft de Procoro in verband met verzoekers’ kritiek de volgende, niet door hen weerlegde, motivering:

“Basisprincipe bij de ruimtelijke ordening in Vlaanderen is de bundeling van de stedelijke functies binnen de stedelijke gebieden. Die stedelijke gebieden worden hiertoe afgebakend volgens een in het RSV uitgeschreven methode [...]. 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 vanuit gevangeniswezen of justitie, maar is de logische consequentie van het ruimtelijke 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.”

5.6.1. Wat het tweede bijkomend criterium “niet gelegen in overstromingsgevoelig gebied tenzij er ter plaatse gecompenseerd kan worden” betreft, worden de locaties “Vondelbeek (9)” en “Tussen N406 en Dender (a1)” negatief beoordeeld.

In het plan-MER wordt dit als volgt gemotiveerd:

- Vondelbeek: “[h]et 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”;
- Tussen N406 en Dender: “gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied van de Dender. Overblijvend deel is te klein van vorm (230 m)”.

5.6.2. Met betrekking tot het geïmplementeerde criterium “niet gelegen in overstromingsgevoelig gebied tenzij er ter plaatse gecompenseerd kan worden” reveleert het plan-MER nog de volgende motivering:

“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 termijn 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 overstroomd, 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 bekkenbeheersplan. 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.’”

5.6.3. In acht genomen de voormelde motieven, tonen de verzoekers niet aan dat de plannende overheid met het geviseerde criterium de grenzen van de redelijkheid overschrijdt.

De omstandigheid dat de site “Oud Klooster” voor een deel in overstromingsgevoelig gebied gelegen is, spreekt dat niet tegen, nu blijkt dat dit ter plaatse kan worden gecompenseerd, en de verzoekers niet aantonen dat deze beoordeling de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan of anderszins onrechtmatig zou zijn. Zij beperken zich tot de loutere bewering dat de mogelijkheid en wenselijkheid van compensatie “juist het onderzoek had moeten uitmaken van een milieu-effectenonderzoek”.

5.7.1. Met betrekking tot het derde bijkomend criterium blijkt dat er één locatie uitsluitend omwille van dit criterium uitgesloten werd, zijnde de locatie “N41-West”. Meer bepaald is deze locatie uitgesloten omdat ze door het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2008 opgenomen is in het HAG “54: Landbouwgebied tussen Wieze, Dendermonde, Buggenhout en Baardegem”. Zoals gesteld wordt op blz. 31 van het pan-MER is de opname van percelen in dit gebied gemotiveerd door de doelstellingen van het Vlaamse Gewest om “samenhangende landbouwgebieden [te] vrijwaren voor de land- en tuinbouw met grondgebonden landbouw als drager van de open ruimte” en om te zorgen voor “[het] vrijwaren en versterken van de kleine bos-, natuur- en landschapselementen in het agrarisch landschap”. De voornoemde doelstellingen vertalen, net als het criterium “perifere ligging, compacte stedelijke ontwikkeling en openruimte kamers”, de ruimtelijke keuzes van het – door het Vlaamse Gewest vastgestelde – RSV voor een leefbare open ruimte en het voorkomen van verdere suburbanisatie.

5.7.2. Met het derde bijkomend criterium wil de provincie de voormelde beslissingen en de beleidsvisie van het Vlaamse Gewest respecteren. Uit het administratief dossier en het eerste bestreden besluit mag dit motief voldoende blijken. Verzoekers overtuigen er niet van dat de plannende overheid met het geviseerde criterium de grenzen van de redelijkheid overschrijdt. De

omstandigheden dat de omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 geen verordenende kracht heeft en dat een PRUP de bestemming agrarisch gebied kan wijzigen, volstaan daartoe niet.

5.7.3. De verzoekers tonen voorts niet aan dat de site “Oud Klooster” door de Vlaamse regering niet als HAG zou zijn geselecteerd louter om reden dat het toentertijd geldende, en inmiddels vernietigde, PRUP van 28 april 2008 deze site voor de realisatie van een gevangenis had bestemd. De Procoro stelt in haar advies in dit verband het volgende:

“[...]

De gebieden die in de afgebakende stedelijke gebieden lagen werden niet als HAG geselecteerd. De afbakeningslijn werd getekend conform de methode voorgeschreven door het RSV, en had, ook zonder de gevangenis, de site Oud Klooster opgenomen in het stedelijk gebied. De hoofdbedoeling van het deelplan Dendermonde West was en is de bestemming van een randstedelijk groengebied, gebied dat in de loop van het eerste planvormingsproces bijkomend opgeladen werd met de gevangenis.

[...].”

De verzoekers tonen het tegendeel niet aan.

5.7.4. Ten slotte vermag verzoekers’ verwijzing naar “de agrarische kwaliteiten” van de site “Oud Klooster” en hun bewering dat “[d]e omliggende gebieden in HAG [...] in elk geval niet meer waardevol [zijn] – eerder in tegendeel” de onwettigheid van het derde bijkomend criterium evenmin aan te tonen.

5.8. Gelet op wat voorafgaat, tonen de verzoekers niet aan dat de door hen geviseerde criteria onzorgvuldig of onredelijk zouden zijn. Zij doen evenmin aannemen dat de plannende overheid deze criteria specifiek heeft gehanteerd teneinde de site “Oud Klooster” als enig redelijk locatiealternatief te doen aanvaarden en “enkel tot doel [hadden] om alle andere dan het bij voorbaat vooropgestelde voorkeursalternatief Oud-Klooster, te schrappen”. Wat hun betoog betreft dat “de bevoegde staatssecretaris er geen twijfel over heeft laten bestaan dat het wat hem betreft onmogelijk is om de gevangenis elders te

bouwen”, wordt erop gewezen dat de auteurs van de bestreden beslissingen andere overheden dan deze staatssecretaris betreffen.

5.9. Waar de verzoekers in hun verzoekschrift voorhouden dat de criteria tot uitsluiting van bepaalde locaties uit het locatiealternatievenonderzoek niet beleidsmatig mogen zijn, verband dienen te houden met het leefmilieu en zelf aan een MER onderworpen dienen te zijn, beperken zij zich tot loutere beweringen die niet tot vernietiging kunnen leiden.

5.10. Het besluit is dat de verzoekers geen schending van de aangevoerde rechtsregels aantonen. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

6. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat heeft het op grond van artikel 12 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ opgemaakte verslag over de zaak, wat de middelen betreft, beperkt tot het onderzoek van het eerste middel.

Voor de oplossing van het geschil is het noodzakelijk dat het tweede tot en met het zesde middel door een lid van het auditoraat wordt onderzocht, wat door de tweede tussenkomenende partij overigens ook uitdrukkelijk ter terechtzitting is gevraagd, en dat daarover verslag wordt uitgebracht. Er is derhalve reden om het debat te heropenen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes februari 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust