

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.666 van 6 februari 2018
in de zaak A. 218.423/X-16.528.**

In zake : de VZW REGIONALE ACTIEGROEP LEEFMILIEU DENDER
 EN SCHELDE
 woonplaats kiezend te 9290 Berlare
 Wakkebroekstraat 9
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joost Callebaut
 kantoor houdend te 9300 Aalst
 Binnenstraat 39

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 de 8020 Oostkamp
 Hertsbergsestraat 4
 2. de REGIE DER GEBOUWEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten David D’Hooghe, Jan Bouckaert, Guan Schaiko en
 Yves Sternotte
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen
-

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 februari 2016, strekt tot de nietigverklaring van 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”, in zoverre dit het deelplan 2 “Dendermonde West” betreft.

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 tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 13 augustus 2016. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft 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 19 januari 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nathalie Melkebeeck, die *loco* advocaat Joost Callebaut 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 de stad 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 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 ontvangen inspraakreacties en adviezen op de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie worden behandeld op de “richtlijnenvergadering” van 24 september 2009.

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

3.14. Een tussentijdse vergadering over het plan-MER vindt plaats op 14 april 2010.

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

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

3.17. 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.

3.18. Het openbaar onderzoek over het ontwerp-PRUP vindt van 19 juli 2010 tot en met 16 september 2010 plaats.

3.19. 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.

3.20. 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.

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

3.22. 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.

3.23. Bij besluit van 20 april 2011 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de onder randnummer 3.20 gevraagde stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden.

3.24. 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.

3.25. De Raad van State schorst bij arrest nr. 214.791 van 12 augustus 2011 de tenuitvoerlegging van de onder randnummers 3.21 en 3.22

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 in geval 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”.

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

3.27. 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.

3.28. 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.

3.29. Op 14 april 2014 formuleert de dienst Mer richtlijnen omtrent de opmaak van het plan-MER.

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

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

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

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

3.34. Het openbaar onderzoek over het ontwerp-PRUP vindt plaats van 1 juni 2015 tot en met 30 juli 2015.

3.35. Op 8 september 2015 brengt de Procoro over het PRUP een advies uit.

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

3.37. Bij arrest nr. RvVb/A/1516/1457 van 23 augustus 2016 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: de RvVb) de onder randnummer 3.23 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.

3.38. Bij arrest nr. RvVb/A/1516/1459 van 23 augustus 2016 vernietigt de RvVb tevens de onder randnummer 3.24 vermelde stedenbouwkundige vergunning van 19 juli 2011.

3.39. 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.

3.40. 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.

3.41. Bij arrest nr. RvVb/UDN/1617/0304 van 17 november 2016 beveelt de RvVb de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de onder randnummer 3.39 vermelde stedenbouwkundige vergunning van 21 oktober 2016, om reden dat, zoals de eerste tussenkomende 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’.

3.42. 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 is een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State (zaak A. 222.251/VII-39.995). Het beroep is hangende.

3.43. 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 bij de Raad van State een beroep ingesteld (zaak A. 223.315/X-17.023).

3.44. Bij arresten nrs. RvVb/S/1617/1198 en RvVb/S/1617/1199 van 29 augustus 2017 verwerpt de RvVb de vorderingen tot schorsing van de onder randnummer 3.40 vermelde stedenbouwkundige vergunning van 9 november 2016 bij gebrek aan ernstige middelen.

IV. Onderzoek

4.1. Het PRUP omvat het deelplan 1 “Grenslijn” en het deelplan 2 “Dendermonde-West”. De verzoekende partij vordert alleen de nietigverklaring van dit laatste deelplan. Zij stelt geen belang te hebben bij de vernietiging van het deelplan 1 “Grenslijn”.

4.2. De Raad van State heeft in zijn arresten nr. 197.616 van 4 november 2009 en nr. 220.536 van 10 september 2012, die de op 12 december 2007 respectievelijk 15 december 2010 definitief vastgestelde plannen betreffen, geoordeeld dat het afbakeningsplan (deelplan 1) een “noodzakelijke voorwaarde” vormt voor de vaststelling van het deelplan 2 “Dendermonde-West”. In die zin acht de Raad van State de beide deelplannen “onlosmakelijk met elkaar verbonden”. De Raad besluit eruit dat degene die het deelplan 2 “Dendermonde-West” met een annulatieberoep bestrijdt, ook belang heeft bij de vernietiging van het afbakeningsplan, dat de vaststelling van het deelplan 2 “Dendermonde-West” mogelijk maakt.

Het voormelde betekent echter nog niet dat het deelplan 2 “Dendermonde-West” niet afzonderlijk op ontvankelijke wijze bestreden zou kunnen worden. Dit laatste is overigens al gebeurd in de zaak die heeft geleid tot ’s Raads arrest nr. 220.537 van 10 september 2012.

4.3. *In casu* wordt door de eerste verwerende partij als plannende overheid zelfs niet bewéérd dat zij met betrekking tot de vaststelling van het

deelplan 1 “Grenslin” een andere beslissing zou hebben genomen zonder de vaststelling van het deelplan 2 “Dendermonde-West”. Er blijkt geen reden om aan te nemen dat een gebeurlijke vernietiging van enkel het deelplan 2 “Dendermonde-West” de algemene economie van het plan zou schenden en dat de Raad van State zich erdoor in de plaats van de plannende overheid zou stellen.

4.4. Het besluit is dat het deelplan 2 “Dendermonde-West” op ontvankelijke wijze zonder het deelplan 1 “Grenslin” met een annulatieberoep kan bestreden worden.

5. 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 beperkt tot het ambtshalve onderzoek van de onder de randnummers 4.1 en volgende vermelde ontvankelijkheidsproblematiek.

Voor de oplossing van het geschil is het noodzakelijk dat het beroep door een lid van het auditoraat in zijn geheel wordt onderzocht. 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