

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.752 van 23 oktober 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 8820 Torhout
 Oostendestraat 306
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

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, 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. Bij arrest nr. 240.666 van 6 februari 2018 is het debat heropend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 oktober 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Callebaut, die verschijnt voor de verzoekende partij, jurist Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, advocaat Florence Lobelle, die *loco* advocaat Peter De Smedt verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Jan Bouckaert, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar 's Raads arrest nr. 240.666 van 6 februari 2018.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 1.3.2, § 5, en 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO), de artikelen 8 en 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 ‘tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, organisatie en werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000), en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “meer bepaald het beginsel van *fair play* en het vertrouwensbeginsel”.

Zij voert aan dat een aantal leden van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) “persoonlijk belanghebbende” zijn bij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde III” (hierna: het PRUP), en toch de bespreking en beraadslaging over het dossier in die commissie hebben bijgewoond. De behandeling van de bezwaren en het adviseren over het PRUP door de Procoro bleef volgens de verzoekende partij “beperkt tot een formalistisch[e] goedkeuring van een vooraf door de planmakers volledig uitgeschreven 53 paginalang advies”.

De verzoekende partij zet verder uiteen dat op de vergadering van de Procoro van 8 september 2018 M.C., P.W. en M.V. aanwezig waren, die allen deel uitmaken van het “projectteam voor het PRUP”. M.C. en P.W. maken deel uit van het “dagelijks bestuur van het project”, zijn in dienst bij de eerste verwerende partij en traden ook op als interne deskundige bij de opmaak van het plan-MER. M.C. en M.V. zijn leden van de Procoro en namen deel aan de beraadslaging en de stemming. P.W. is geen lid van de Procoro maar zorgde voor de toelichting van het PRUP en bleef aanwezig “bij de beraadslaging en de stemming over het PRUP en de ingediende bezwaren”, in strijd met artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000.

Op de vergadering van de Procoro van 8 september 2015 waren volgens de verzoekende partij ook H.D.P., L.D.R., E.V.S. en L.B. aanwezig, die allen in dienst zijn van de eerste verwerende partij en effectief lid zijn van de Procoro. Zij zijn allen “vanuit hun expertise betrokken bij het voorliggende PRUP” en “alleen al het gegeven dat ze in dienst zijn van [eerste] verwerende partij doet een redelijke twijfel ontstaan over hun onpartijdigheid”. De verzoekende partij verwijst in dit verband naar ’s Raads arrest nr. 209.269 van 29 november 2010 dat volgens haar “*mutatis mutandis*” geldt in huidige zaak.

Verzoekster betoogt verder dat het vooraf door de “planmakers” geschreven advies op enkele details na ook het definitief advies is geworden. De vergadering van de Procoro van 8 september 2015 werd “georganiseerd als een in belangrijke mate formalistische goedkeuring van het door de planmakers vooraf geschreven advies”, wat volgens hen ook blijkt uit het gegeven dat de uitvoerige agenda in een tijdspanne van tweeënhalf uur werd behandeld. Een en ander wijst er volgens de verzoekende partij op dat de “planmakers” zelf de tegen hun plan ingediende bezwaren hebben behandeld, waarbij de bespreking in de Procoro niet veel meer dan “een gedachtewisseling” was. De normaliter door de Procoro waar te nemen taken werden “de facto uitbesteed aan de planmakers”, zodat “volledig [werd] verzaakt aan een zorgvuldige behandeling van de bezwaren door een volledig onafhankelijk adviesorgaan”.

4.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de Procoro ook bij afwezigheid van de vertegenwoordigers van de provincie nog geldig kan vergaderen. De “praktische beslommeringen” die een en ander meebrengt kunnen volgens haar “geen enkele afbreuk doen aan de noodzakelijke onafhankelijkheid van de aan de bespreking en beraadslaging deelnemende leden van de Procoro”. De betreffende ambtenaren konden volgens verzoekster nog steeds het plan in de Procoro toelichten en op die wijze hun expertise inbrengen. Zij meent dat M.C. en P.W. actief deelnamen aan het project en dus overduidelijk hun eigen werk hebben beoordeeld. De eerste verwerende partij spreekt volgens haar ook niet tegen dat M.C. het eerste kwartier van de vergadering voorzat, en mogelijk ook wat “agendapunt 2 over het voorliggende PRUP” betreft. Voor M.V. bestaat het knelpunt erin dat hij als lid van het projectteam actief heeft deelgenomen aan de opmaak van het PRUP en zijn eigen werk heeft beoordeeld. P.W., die geen deel uitmaakt van de Procoro, kan “uiteraard niet deelnemen aan de beraadslaging en de stemming”, maar heeft volgens zijn eigen verklaring een toelichting gegeven en volgens de verklaring van de Procoro ook deelgenomen aan het debat. De verzoekende partij meent dat een verbetering van het verslag “via een goedkeuring in en door de Procoro” [dient] te gebeuren. De verklaring van P.W. dat hij de vergadering vroegtijdig heeft verlaten, acht de verzoekende partij tegenstrijdig met het standpunt van de eerste verwerende partij dat er in hoofde van haar provinciale vertegenwoordigers geen belangenconflict is. Er valt volgens haar “niet te begrijpen dat dit in het verslag niet is vermeld”.

4.3. De verzoekende partij stelt in haar aanvullende laatste memorie haar betoog toe te zullen spitsen op M.C. en M.V. Zij betoogt dat de beide Procoro-leden door hun jarenlange betrokkenheid bij het zeer gecontesteerde PRUP moeilijk zonder gezichtsverlies de essentie van het PRUP, namelijk de locatiekeuze voor de gevangenis, in vraag konden stellen. Zij wijst in dit verband op de “concrete elementen” dat beide personen “persoonlijk vermeld [worden] op de colofon van de toelichtingsnota als leden van het ‘dagelijks bestuur’ en projectteam” en dat deze “overlegorganen worden genoemd als onderdeel van de procesorganisatie die ertoe leidt dat het planningsproces wordt gevoerd in samenwerking tussen drie beleidsniveaus”. Tot slot wijst de verzoekende partij er

op dat M.V. geen personeelslid is van de provinciale administratie, en dan ook niet mocht deelnemen aan beraadslagingen over het plan waarbij hij zelf betrokken is.

Beoordeling

5.1. De door de verzoekende partij aangevoerde schending van het vertrouwensbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur wordt niet toegelicht. In zoverre is het middel niet ontvankelijk.

5.2. Het toentertijd geldende artikel 1.3.2, § 5, VCRO, luidt:

“Het is voor een lid van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening verboden deel te nemen aan de bespreking en de stemming over aangelegenheden waarin hij een rechtstreeks belang heeft, hetzij persoonlijk, hetzij als gelastigde, of waarbij de echtgenoot, of bloed- of aanverwanten tot en met de tweede graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben.

Voor de toepassing van het eerste lid worden personen die wettelijk samenwonen, met echtgenoten gelijkgesteld.”

Artikel 8, eerste lid, en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 luiden:

“Art. 8. De commissie kan voor de behandeling van een onderwerp al de nodige instanties en personen of betrokkenen uitnodigen voor een toelichting en een eventuele bespreking van het onderwerp. Die personen mogen evenwel de beraadslaging over het advies van de commissie en de stemming erover niet bijwonen, tenzij die delen van de vergadering openbaar worden gehouden met toepassing van het derde lid. Zij kunnen in ieder geval niet deelnemen aan die beraadslaging over het advies en de stemming erover.”

“Art. 9. Het lid dat een persoonlijk belang heeft bij een besproken onderwerp, mag noch de bespreking ervan, noch de beraadslaging over het advies van de commissie en de stemming erover bijwonen.”

5.3. De verwerende en tussenkomende partijen wijzen er vooreerst terecht op dat het toentertijd geldende artikel 1.3.2, § 3, derde lid, 7° en 8°, VCRO uitdrukkelijk erin voorziet dat de Procoro mede wordt samengesteld uit leden-deskundigen die worden voorgedragen door de deputatie van de provincie

en die werkzaam zijn op het provinciebestuur. Meer bepaald voorzien deze bepalingen in de volgende samenstelling:

“7° drie leden, gekozen uit een dubbeltal deskundigen inzake ruimtelijke ordening van het provinciebestuur, voorgedragen door de deputatie;

8° acht leden, onder wie de ondervoorzitter, gekozen uit een dubbeltal deskundigen inzake ruimtelijke ordening, voorgedragen door de deputatie uit de diensten op provinciaal niveau voor economie, toerisme en recreatie, huisvesting, infrastructuur, landbouw, leefmilieu, onroerend erfgoed, en cultuur”

5.4. De omstandigheid dat de leden H.D.P., L.D.R., E.V.S., L.B. en M.C. voor de provincie werkzaam zijn en als deskundigen deel uitmaken van de Procoro, toont, gezien de voormelde bepalingen, nog geen ontoelaatbare vooringenomenheid of partijdigheid in hun hoofde aan.

5.5. De verwerende en tussenkomende partijen wijzen voorts terecht op de parlementaire voorbereidingen bij het decreet van 27 maart 2009 ‘tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid’, waaruit blijkt dat er in hoofde van de leden van de Procoro een plicht bestaat om zich te onthouden van deelname aan de besprekingen en de stemming in de commissie wanneer er een risico bestaat op belangenverstrengeling, waarbij het moet gaan om aanwijsbare persoonlijke belangen, met uitzondering van “louter morele of beleidsmatige belangen” (*Parl. St. VI.Parl., 2008-2009, stuk 2011, nr. 1, 28-30*).

5.6. Van M.C. en M.V., leden van de Procoro, wordt in het verzoekschrift alleen maar beweerd dat zij aan de beraadslaging en de stemming over het PRUP hebben deelgenomen. De elementen die de verzoekende partij in haar verzoekschrift met betrekking tot M.C. en M.V. aanvoert, overtuigen er overigens niet van dat zij een persoonlijk belang, anders dan een louter moreel of beleidsmatig belang, bij het PRUP zouden hebben.

5.7. Voorts toont de verzoekende partij niet aan dat P.W., die geen lid is van de Procoro, aanwezig was bij de beraadslaging en de stemming over het

PRUP. Dat de notulen van de vergadering van de Procoro desbetreffend niets vermelden, doet daartoe nog niet besluiten.

5.8. Dat het advies van de Procoro in een ontwerp-versie was voorbereid, impliceert ten slotte nog niet dat de Procoro zich niet op een behoorlijke wijze van haar wettelijke opdracht zou hebben gekweten.

5.9. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partij roept in een derde middel de schending in van “de richtinggevende bepalingen van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan [...] inzake de bescherming van de open ruimte”, van “de bepalingen van titel 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, onder meer Art. 2.1.2.§3, Art. 2.2.2 §1.4° en Art. 2.2.9.§2”, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “meer bepaald het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel”, alsook van “de algemene motiveringsverplichting en Art. 2 en 3 van de formele motiveringswet”.

Zij zet uiteen dat de site “Oud Klooster” aan de west- en zuidkant paalt aan de Dendervallei, in het noorden aan het beschermd landschap van de Oude Denderloop en in het westen aan het park- en natuurgebied van de westelijke stadswallen. Door op die plaats een gevangenis te voorzien gaat volgens de verzoekende partij “een belangrijk deel van de open ruimteverbinding tussen de stadskern van Dendermonde en de Dendervallei verloren”, wat ook uit het plan-MER zou blijken. Zodoende worden volgens haar een aantal richtinggevende bepalingen van het provinciaal ruimtelijk structuurplan van Oost-Vlaanderen (hierna: het PRS) geschonden die de bescherming van openruimtestructuren vooropstellen. De verzoekende partij stelt een en ander in haar bezwaarschrift tijdens het openbaar onderzoek te hebben aangevoerd, maar

de Procoro zou dit punt enkel hebben gerelativeerd door die richtinggevende bepalingen als “algemeen en vrijblijvend” te bestempelen. Nergens wordt in de toelichtende nota bij het PRUP de relatie tot het PRS verduidelijkt of worden redenen opgegeven om af te wijken van de richtinggevende bepalingen van dat structuurplan.

6.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de door haar aangehaalde richtinggevende principes uit het PRS wel degelijk “gebiedspecifiek en zeer concreet zijn”. Het gegeven dat de gevangenis geen basis moet vinden in het PRS, belet volgens haar niet dat het PRUP de relatie tot dat structuurplan moet aangeven.

6.3. De verzoekende partij doet in haar aanvullende laatste memorie nog gelden dat het middel volledig is gesteund op de strijdigheid van het PRUP met welbepaalde richtinggevende bepalingen van het PRS. Zij betoogt dat 3/4^{de} van de 10 ha “zone voor gevangenis” door het gewestplan is bestemd als landschappelijk waardevol agrarisch gebied – dat deel uitmaakt van de Dendervallei – en niet als woonuitbreidingsgebied, zodat het PRUP wel degelijk de principes van het PRS inzake het maximaal vrijwaren van open ruimte schendt. Zij verwijst in dit verband naar het ongunstig advies van 9 mei 2016 (herhaald op 11 augustus 2016) van de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (hierna: het departement LNE), dienst Oost-Vlaanderen, inzake de milieuvergunningsaanvraag voor de gevangenis, dat haar kritiek volledig zou onderschrijven. Het advies bevestigt volgens verzoekster haar standpunt dat het te dezen niet gaat om een “in wezen minder bruikbaar en aantrekkelijk gebiedje onder de hoogspanningslijn”.

Beoordeling

7.1. Het bestreden besluit is reglementair van aard en valt derhalve niet onder het toepassingsgebied van de formelemotiveringswet. In zoverre is het middel onontvankelijk.

De verzoekende partij zet in haar verzoekschrift niet duidelijk uiteen waarom het PRUP het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel schendt. Ook in zoverre is het middel niet ontvankelijk.

7.2. Een ruimtelijk uitvoeringsplan moet niet noodzakelijkerwijze berusten op uitdrukkelijke bepalingen van het structuurplan in uitvoering waarvan het wordt opgemaakt. Het kan ook worden opgemaakt ten behoeve van ontwikkelingen die niet zijn opgenomen of voorzien in het ruimtelijk structuurplan, voor zover het niet strijdig is met de principes van dat structuurplan. Voorts wordt de relatie van het PRUP tot het PRS in de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP voldoende duidelijk gemaakt door te stellen dat de selectie van Dendermonde als structuurondersteunend kleinstedelijk gebied de basis vormt voor de ontwikkelingsvisie in het PRS en dat de uitwerking van deze visie en de afbakening van het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied gebeuren in een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, in nauw overleg met het Vlaams Gewest en de betrokken gemeenten.

7.3. De tussenkommende partijen en de eerste verwerende partij wijzen er terecht op dat het betoog van de verzoekende partij in het verzoekschrift zich beperkt tot het selectief citeren van een aantal principes uit het PRS, om louter op grond daarvan te besluiten dat de inplanting van een gevangenis strijdig is met dit PRS. Een ruimtelijk structuurplan dient evenwel in zijn geheel te worden gelezen en de verschillende principes die in dergelijk plan zijn terug te vinden moeten in hun onderlinge samenhang worden beschouwd. Het gaat dan ook niet op om het PRUP enkel te toetsen aan een beperkt aantal selectief gelezen delen van het structuurplan of bepaalde uitspraken te isoleren en enkel deze tegen het PRUP aan te wenden, terwijl er – zoals de eerste verwerende partij en de tussenkommende partijen aanvoeren – in het structuurplan evenzeer principes voorkomen die de inplanting van een gevangenis ter plaatse ondersteunen. Dit sluit overigens aan bij de vaststellingen van de Procoro.

7.4. Waar de verzoekende partij in haar aanvullende laatste memorie nog aanvoert dat de afdeling Milieuvergunningen van het departement LNE,

dienst Oost-Vlaanderen, in haar ongunstig advies van 9 mei 2016 inzake de milieuvergunningsaanvraag voor de gevangenis, haar kritiek volledig onderschrijft, kan met de tweede tussenkomende partij worden vastgesteld dat zij voorbijgaat aan het gegeven dat de milieuvergunningverlenende overheid dit advies niet is bijgetreden en dat ook de stedenbouwkundigevergunningverlenende overheid de gevangenis verenigbaar met het omliggend landschap heeft geacht. Deze partij voert voorts terecht aan dat het voormelde advies als dusdanig geen uitspraak doet over de verenigbaarheid van de aanvraag met het PRS.

7.5. Het middel wordt verworpen.

C. Achtste middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partij roept in een achtste middel de schending in van “de voorschriften van het ministerieel besluit van 11 oktober 1985 houdende rangschikking van de Oude Denderloop te Dendermonde als landschap overeenkomstig de bepalingen van de wet van 7 augustus 1931 om reden van de historische waarde”, van “de bepalingen van Art. 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”, van “de beginselen van behoorlijk bestuur “meer bepaald het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”, alsook van “de algemene motiveringsverplichting en Art. 2 en 3 van de formele motiveringswet”.

Zij zet uiteen dat de ontsluitingsweg naar de gevangenis met een brug over de Oude Denderloop is voorzien en dat zulks volgens de FOD Justitie niet kan met een ophaalbrug maar met “een vaste brug [...] die zeer hoog moet zijn om het onder doorvaren van pleziervaartuigen mogelijk te maken”. De Oude Denderloop is evenwel een beschermd landschap waarin dergelijke hoge vaste brug niet past. Voor de toegangsweg en de brug werd reeds een stedenbouwkundige vergunning verleend die echter door de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd geschorst. Uit de adviezen van de diensten van

onroerend erfgoed over de stedenbouwkundige aanvraag bleek reeds dat de vaste brug niet inpasbaar is in de toepasselijke beschermingsvoorschriften van het landschap en “duidelijk niet op schaal van het landschap” is. Het bestreden PRUP vormt volgens haar “een pseudo-deklassering”, wat niet kan. Volgens de verzoekende partij raakt het standpunt van de Procoro dat de brug kadert in het project “De Dender loopt” “kant noch wal en doet [het] de waarheid geweld aan”. In het plan-MER wordt ten onrechte aangenomen “dat de brug in overeenstemming zou zijn met het rangschikkingsbesluit en dat er bijgevolg geen landschappelijke impact zou zijn”. Dat een vaste brug toch verenigbaar wordt geacht met het landschap vormt in de ogen van de verzoekende partij “ten overvloede een doorslaggevende indicatie dat de ruimtelijke draagkracht van dit gebied niet toelaat dat hier het betrokken project – via een PRUP – gerealiseerd zou worden” en in strijd is met de “ruimtelijke kwaliteit” die overeenkomstig artikel 1.1.4 VCRO met een plan moet worden nagestreefd.

8.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP wel degelijk in de aanleg van een verhoogde vaste brug voorzien. Volgens haar blijkt dit ook uit “de wijze waarop de taluds en de brughoofden op heden reeds zijn aangelegd”. De uitvoeringswijze van de brug behoort in de gegeven omstandigheden “wel degelijk tot het niveau van het plan en niet tot het niveau van de vergunning”. Zij stelt verder dat ook in het project-MER “de mogelijke uitvoeringsvorm van de brug niet verder werd onderzocht” en dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het arrest nr. S/2012/0059 van 26 maart 2012 het belang van de verzoekende partij bij het behoud van de landschappelijke waarde heeft aanvaard.

8.3. De verzoekende partij herhaalt in haar aanvullende laatste memorie dat de aanleg van een brug over de Oude Denderloop strijdig is met het beschermingsbesluit van het landschap aldaar.

Beoordeling

9.1. Om de reden vermeld onder randnummer 7.1 is het middel onontvankelijk in zoverre een schending van de formelemotiveringswet wordt aangevoerd.

De schending van het vertrouwensbeginsel wordt in het middel niet afdoende uiteengezet. Hetzelfde geldt voor de aangevoerde schending van artikel 1.1.4 VCRO. In zoverre de schending van deze rechtsregels worden aangevoerd, is het middel evenzeer onontvankelijk.

9.2. Terecht voert de tweede tussenkomende partij in haar aanvullende laatste memorie aan dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen inmiddels met zijn arrest nr. RvVb/S/1617/1198 van 29 augustus 2017 de aanleg van de vergunde brug als sluitstuk van de voorziene ontsluiting van de kwestieuze gevangenis als verenigbaar met het beschermingsbesluit heeft beoordeeld, onder meer omdat “enkel de historische loop zelf van de Oude Dender [...] wordt beschermd”. De verzoekende partij gaat daar in haar aanvullende laatste memorie volledig aan voorbij.

9.3. De omstandigheid dat het Vlaamse Gewest met een besluit van 17 juli 2017 het beschermingsbesluit van de Oude Denderloop gedeeltelijk heeft opgeheven, toont nog niet aan dat de brug met het beschermingsbesluit strijdig is. De tweede tussenkomende partij wijst er in dit verband terecht op dat het voormelde opheffingsbesluit is ingegeven door een eerdere schorsing van de stedenbouwkundige vergunning voor de kwestieuze brug bij arrest nr. RvVb/UDN/1617/0304 van 17 november 2016 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waarop die raad met het reeds vermelde arrest nr. RvVb/S/1617/1198 van 29 augustus 2017 inmiddels is teruggekomen.

9.4. De verzoekende partij toont niet aan dat de landschapseffecten of de impact op de ruimtelijke draagkracht van het gebied door het PRUP niet of

onvoldoende zijn onderzocht. Zij toont geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

9.5. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. De verzoekende partij roept in een vierde middel de schending in van “de bepalingen van de Europese richtlijn 2001/42/ EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s” (hierna: de Europese richtlijn 2001/42), van “de bepalingen van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid” (hierna: het DABM), van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “meer bepaald het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het beginsel van *fair play* en de plicht tot onpartijdigheid”, alsook van “de algemene motiveringsverplichting en Art. 2 en 3 van de formele motiveringswet”.

10.1.1. In een *eerste middelonderdeel* klaagt zij aan dat het PRUP is gebaseerd op een masterplan voor de gevangenisinfrastructuur dat zelf niet het voorwerp van een plan-MER heeft uitgemaakt. De verzoekende partij meent dat “de zoekzone voor een nieuwe gevangenis niet op redelijke wijze beperkt [kan] worden tot de strikte grenzen van het grondgebied van de stad Dendermonde”, zonder dat die beleidskeuze onderworpen werd aan een milieueffectrapportage. Een andere potentiële locatie te Hofstade bij Aalst werd volgens de verzoekende partij “weggeschreven” op grond van een onredelijk afstandscriterium. Nergens is voorgeschreven dat een gevangenis direct aansluiting moet vinden bij een stadskern of een gerechtsgebouw, en verschillende andere gevangenissen “liggen ver van stedelijk weefsel”. Ter vergelijking verwijst de verzoekende partij naar de gevangenis in Beveren “die werd ingeplant via de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen, t.t.z. niet op het grondgebied van Antwerpen”.

10.1.2. In een *tweede middelonderdeel* betwist de verzoekende partij dat het PRUP zou zijn voorafgegaan door “een degelijk alternatievenonderzoek”. Andere potentiële locaties werden volgens haar “onttrokken aan een objectief en wetenschappelijk alternatievenonderzoek conform de bepalingen van titel IV DABM”. Via een getrapt systeem werden die andere locaties weggeselecteerd, waarbij bijvoorbeeld wat betreft de criteria van verlies aan landbouwgrond en ligging in herbevestigd agrarisch gebied en van de ontsluitingsmogelijkheden, op een niet DABM-conforme wijze tewerk is gegaan.

10.1.3. In een *derde middelonderdeel* betoogt de verzoekende partij dat het dubbele nulalternatief van, enerzijds, “het behoud van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied” en, anderzijds, de ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied van het gewestplan niet werd onderzocht. Op die manier werd volgens haar geen “correct en volledig beeld” van de te verwachten milieueffecten verkregen.

10.1.4. In een *vierde middelonderdeel* stelt de verzoekende partij tenslotte dat er sprake is van “vooringenomenheid” vanwege de provincie en de stad bij de afwikkeling van het plandossier. Beide waren volgens de verzoekende partij niet “in staat om op objectieve wijze een alternatievenonderzoek uit te voeren”, wat bijvoorbeeld blijkt uit de omstandigheid dat het contract voor de bouw van de gevangenis reeds werd gegund en er werd “geargumenteerd dat het betreffend contract en de schadevergoedingen die daarmee gemoeid zijn uitsluiten om de gevangenis nog op een andere plaats in te planten”. Volgens verzoekster werd een “politiek van voldongen feiten” gevoerd waarbij de “a priori-keuze” voor de locatie “Oud Klooster” “kost wat kost” moest behouden blijven, en waarbij de stad in een procedure voor de Dendermondse rechter in 2011 “loog over het bestaan van de bouwvergunning voor de gevangenis om op die wijze een schorsing van de werken voor de aanleg van de weg te voorkomen”. De bevoegde federale staatssecretaris verklaarde in antwoord op een parlementaire vraag dat naar aanleiding van het bestreden PRUP geen nieuw alternatievenonderzoek meer zou gebeuren, en de verzoekende partij en omwonenden zouden door de staatssecretaris “via een ultimatum onder druk

[zijn] gezet om de procedures tegen de gevangenis te staken, eventueel mits een financiële tegemoetkoming voor de gemaakte kosten”.

Een en ander maakt volgens de verzoekende partij een schending uit van het beginsel van de *fair play* en het vertrouwensbeginsel, terwijl het niet vermelden van “de echte motieven” voor de besluitvorming een inbreuk op de motiveringsplicht vormt. Het gebeurlijk bestaan van een “DBFM-overeenkomst” voor de bouw van de gevangenis op de betreffende locatie stelt niet vrij van het naleven van de wet, en kan zeker geen geldig argument zijn voor die locatiekeuze. De verzoekende partij stelt haar argumentatie ook tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp-PRUP te hebben laten gelden, waarop volgens haar evenwel geen deugdelijke weerlegging is gevolgd. Als “voorbeeld van de tendentieuze en partijdige besluitvorming” vermeldt zij de kwestie van de voorziene vaste brug over de Oude Denderloop. Daarmtrent wordt beweerd dat deze kadert in het project “De Dender loopt”, terwijl deze argumentatie volgens verzoekster in werkelijkheid “kant noch wal” raakt en hier opnieuw het knelpunt bestaat dat de brug reeds werd aanbesteed “en ergens ligt te wachten om ter plaatse over de Oude Denderloop te worden aangebracht (de voorbereidende werken voor het plaatsen van de brug werden reeds grotendeels uitgevoerd)”.

10.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat het federale masterplan voor de gevangenissen wel degelijk de grondslag vormt voor het bestreden PRUP, dat dit masterplan dan ook onwettig is tot stand gekomen en krachtens artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden verklaard. Zij betoogt dat het milieueffectonderzoek in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden uitgevoerd en dat de site te Hofstade “op vele momenten beter scoort dan de locaties die wel werden onderzocht”.

Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, betoogt de verzoekende partij dat het gegeven dat de ontsluiting thans geen criterium is in het plan-MER, het “natte vingerwerk” illustreert waarmee het onderzoek werd gevoerd. Zij stelt dat “via het getrapt locatieonderzoek aan bepaalde effecten,

bvb. [h]et verlies aan landbouwgrond een ander gewicht wordt toegekend”. Er zou niet blijken dat de locatie “N41-west” een “waardevoller” agrarisch gebied zou zijn dan de locatie Oud Klooster.

Aangaande het *derde middelonderdeel* stelt de verzoekende partij dat de invulling als randstedelijk groengebied “een lege doos” is die geen wijzigingen op het terrein zal veroorzaken, terwijl zulks nochtans het hoofdopzet van het plan is.

Wat het *vierde middelonderdeel* betreft, betoogt de verzoekende partij dat het duidelijk is dat er tussen de bevoegde staatssecretaris, de provincie Oost-Vlaanderen en de stad Dendermonde nauw overleg is geweest, en dat de DBFM-overeenkomst bepalend was voor het resultaat van het plan-MER. Alle andere mogelijke locaties werden “*de facto*” weggeschreven “als niet redelijk”. Zij betoogt voorts dat het PRUP wel degelijk een “verhoogde vaste brug impliceert” en dat de MER-deskundigen “*de facto* niet onafhankelijk [waren]”.

10.3. De verzoekende partij doet in haar aanvullende laatste memorie, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, nog gelden dat door “één van de mogelijke alternatieven voor te stellen als een planopzet op zich, en ondertussen de eventuele alternatieven achter de hand te houden of uit te sluiten [...] de plan-MER-richtlijn [wordt] geschonden”.

Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, betoogt zij dat het te dezen niet “over een loutere vervanging van een bestaande gevangenis” gaat en dat de vergelijking met de nieuwe gevangenis te Beveren “helemaal niet mank loopt”. Er valt volgens haar niet in te zien op basis van welke deugdelijke argumenten de zoekzone kon beperkt worden tot het strikte grondgebied van Dendermonde. Er zijn wel degelijk planalternatieven en tot vandaag ontbreekt een onderzoek naar de milieueffecten daarvan.

Inzake het *derde middelonderdeel* stelt de verzoekende partij dat het onderzoek van de variant waarbij het volledig plangebied wordt

ontwikkeld als randstedelijk groengebied en de vergelijking ervan met het voorliggende planopzet “essentieel is om een correct en volledig beeld te bekomen” van het verlies aan natuurwaarden.

Wat het *vierde middelonderdeel* betreft, stelt zij dat er een “vooringenomenheid” was nu *de facto* geen planalternatieven grondig werden onderzocht en “men” nooit zinnens was deze te onderzoeken.

Beoordeling

11.1. Om de reden vermeld onder randnummer 7.1 is het middel onontvankelijk in zoverre een schending van de formelemotiveringswet wordt aangevoerd.

11.2.1. 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 directoraat-generaal 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.* Vl.Parl. 2006-2007, nr. 1081/1, 29).

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”.

11.2.2. 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.

11.2.3. Uit het voorliggend dossier blijkt het planopzet om een nieuwe gevangenissite ruimtelijk vast te leggen in de regio Dendermonde, in vervanging van het verouderde gevangeniscomplex in het centrum van Dendermonde.

11.2.4. Het federale masterplan “gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden” betreft een beleidsplan dat niet het kader vormt voor de vergunningenverlening voor het geïsoleerde gevangeniscomplex. De verzoekende partij slaagt er niet in de stelling van de verwerende en de tussenkomende partijen te ontcrachten dat het masterplan niet te beschouwen is als een “plan” in de zin van de Europese richtlijn 2001/42 en het DABM. Verzoekster toont voorts niet aan dat het masterplan niet langer “actueel” zou zijn.

11.2.5. In redelijkheid moet aangenomen worden dat de geografische reikwijdte van het PRUP en het te voeren milieueffectonderzoek, beperkt kon worden tot de regio Dendermonde, wegens de wens van de initiatiefnemer om – in de plaats van de oude en verouderde gevangenis in het centrum van de stad – een vervangende gevangenis te voorzien in de nabijheid van het gerechtsgebouw van Dendermonde. Het milieueffectonderzoek heeft zich dienvolgens wettig kunnen toespitsen op de onderzochte locaties in de regio Dendermonde.

Noch verzoeksters betoog dat de nieuwe gevangenis groter is dan de bestaande, noch haar verwijzing naar de gevangenis van Beveren – die niet in de plaats komt van een bestaande gevangenis – en haar beweerde onderhoud met de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen en een vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken, vermogen aan het voormelde afbreuk te doen.

11.2.6. Aangaande de verwijzing die de verzoekende partij maakt naar een potentiële inplantingssite te Hofstade, een deelgemeente van Aalst, kan worden opgemerkt dat de dienst Mer in haar richtlijnen van 14 april 2014 aan de plannende overheid niet heeft gevraagd om de locatie te Hofstade als redelijk alternatief in aanmerking te nemen. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat deze handelswijze van de dienst Mer onjuist of onredelijk zou zijn, mede in acht genomen de omstandigheden dat de Raad van State reeds eerder, met zijn arrest nr. 220.537 van 10 september 2012, heeft geoordeeld dat deze houding van de dienst Mer aansluiting vindt bij de afbakening van de geografische werkingssfeer van het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan. Het komt de Raad van State niet als onredelijk voor om de site te Hofstade bij Aalst niet tot de in het PRUP in aanmerking genomen regio Dendermonde te rekenen.

In het licht van het voorgaande is het evenmin onredelijk te noemen dat de dienst Mer in antwoord op de kritiek dat de Regie der Gebouwen op 5 augustus 2009 een “principeaanvraag” heeft ingediend voor de bouw van een penitentiare inrichting te Hofstade, zich ertoe heeft beperkt de plannende overheid te vragen om de relatie tussen de site te Hofstade en “het complex in Dendermonde” in het plan-MER te verduidelijken. De opstellers van het plan-MER hebben daaraan gevolg gegeven en hebben verduidelijkt dat het initiatief te Hofstade kaderde in de context van de schorsing en vernietiging van een eerdere versie van het PRUP door de Raad van State, waarbij de Regie der Gebouwen “toen in allerijl een potentiële zone in Hofstade [heeft] geopperd”, echter “zonder een gedegen onderzoek naar de haalbaarheid en of de zone voldoet aan de randvoorwaarden”, en waarbij “[d]eze piste even snel opnieuw [werd] verlaten

aangezien Hofstade te ver gelegen is van het gerechtsgebouw van Dendermonde”.

11.2.7. Het *eerste middelonderdeel* wordt verworpen.

11.3.1. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, dient vooreerst te worden opgemerkt dat in het plan-MER de bij het locatiealternatievenonderzoek gevolgde strategie is 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 herbevestigd agrarisch gebied (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.

11.3.2. Een eerste selectiecriterium betreft de oppervlakte en vorm van de in aanmerking te nemen terreinen, op grond waarvan de volgende vijf locaties van het alternatievenonderzoek uitgesloten worden: “Kroonveld (A)”, “Baasrode (B)”, “Gentse Poort (E)”, “De Dammen (F)” en “Oudegem (G)”.

11.3.3. 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 gebouwonwerp 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 ruimtevraag. 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 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 veranderlijkebeginsel moet de overheid immers rekening houden met (technische en beleidsmatige) ontwikkelingen die zich doorheen de tijd voordoen en deze bij haar besluitvorming betrek[en].

[...]

Er werd in het kader van het Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden door de Ministerraad

beslist dat nieuwe gevangenissen 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 krachtdadig 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.

[...].”

11.3.4. De verzoekende partij betreft het voormelde niet bij de uiteenzetting van haar middel in het verzoekschrift. Haar kritiek dat “de eisen inzake vorm en oppervlakte niet zijn gemotiveerd” kan alleen al om die reden niet gegrond bevonden worden. Haar loutere vermelding dat “de keuze van een bepaalde vorm en oppervlakte niet is gebaseerd op een milieueffectenonderzoek” volstaat evenmin om de onwettigheid van het bestreden PRUP aan te tonen.

Een en ander geldt te dezen nog meer nu de vijf locaties die op basis van het te dezen geviseerde criterium niet als redelijk alternatief werden behouden 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).

11.3.5. In een tweede fase werden de overgebleven vijftien locaties onderzocht op grond van de drie volgende bijkomende criteria: het gebied mag niet aangeduid zijn als HAG, er dient rekening gehouden te worden met het ruimtelijk beleid uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en het provinciaal ruimtelijk structuurplan (PRS) en het gebied mag niet aangeduid zijn als effectief overstromingsgevoelig gebied tenzij ter plaatse kan gecompenseerd worden.

11.3.6. De opmerking van de verzoekende partij dat “een bepaald (negatief) effect bvb. het verlies aan landbouwgrond, [wordt] gehanteerd als een uitsluitingscriterium zonder dat dit nadelig effect wordt vergeleken met andere, mogelijks minder negatieve milieueffecten” toont de onwettigheid van de gevolgde werkwijze nog niet aan. Hetzelfde geldt voor de loutere bewering in

haar verzoekschrift dat het gegeven dat “locaties zijn aangeduid als een HAG-gebied [...] niet dienend [is] om deze locaties vooraf uit te sluiten aangezien op die wijze in strijd met [artikel] 4.1.4 DABM aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats [wordt] toegekend die niet evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen”, evenals voor de loutere bewering dat “[h]et gegeven dat de site Oud-Klooster niet als HAG is geselecteerd [...] geen enkele afbreuk [doet] aan de agrarische kwaliteiten van het gebied”.

11.3.7. De locatie “N41-West” is 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 plan-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 de ruimtelijke keuzes van het – door het Vlaamse Gewest vastgestelde – RSV voor een leefbare open ruimte en het voorkomen van verdere suburbanisatie. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat de uitsluiting van de locatie “N41-West” op grond van het criterium van de ligging in HAG, niettegenstaande de mogelijke ontsluiting daarvan middels de N41, onrechtmatig zou zijn.

11.3.8. De kritiek die de verzoekende partij eerst in de memorie van wederantwoord geeft op het feit dat de ontsluiting in het plan-MER geen criterium was, is laattijdig en niet ontvankelijk.

11.3.9. Het *tweede middelonderdeel* wordt verworpen.

11.4.1. Inzake het *derde middelonderdeel* moet met de verwerende en tussenkomende partijen worden aangenomen dat het nulalternatief in het plan-MER wel degelijk werd onderzocht. De verzoekende partij toont niet aan dat dit onderzoek onwettig zou zijn. Zij overtuigt er niet van dat met een planvariant waarbij het volledige plangebied als randstedelijk groengebied wordt ontwikkeld, rekening moest zijn gehouden.

11.4.2. Het *derde middelonderdeel* is ongegrond.

11.5.1. Wat het *vierde middelonderdeel* betreft, wijzen noch het bestaan en de inhoud van de DBFM-overeenkomst, noch de verklaringen van de toentertijd bevoegde staatssecretaris, noch de historiek van het dossier en de houding daarin van de verschillende overheden, uit dat er sprake zou zijn van onduidelbare en beslissende “vooringenomenheid” in hoofde van de verwerende partijen, of nog, van een schending van de *fair play*, het beginsel van de onpartijdigheid of het motiveringsbeginsel.

Mede gelet op het gestelde in de vorige middelonderdelen overtuigt de verzoekende partij er niet van dat geen volwaardig alternatievenonderzoek zou zijn gevoerd en de locatie Oud Klooster een “*a priori*-keuze” zou betreffen. Bij de beoordeling van het achtste middel (randnummer 9.2 e.v.) is reeds gebleken dat verzoeksters kritiek op de brug over de Oude Denderloop, die zij onverenigbaar acht met het aldaar beschermde landschap, ongegrond is.

11.5.2. Het *vierde middelonderdeel* wordt eveneens verworpen.

11.6. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

E. Overige middelen

12. De verzoekende partij doet in haar aanvullende laatste memorie uitdrukkelijk afstand van het tweede en vijfde tot zevende middel, zodat ze geen onderzoek behoeven.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de tweede verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van hun tussenkomst, begroot op 150 euro voor elk.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust