

**KLACHT**  
**BIJ DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN WEGENS**  
**NIET-NALEVING VAN HET GEMEENSCHAPSRECHT**

30 mei 2012

**Ingediend door stRaten-generaal**, feitelijke vereniging, in het kader van deze procedure  
vertegenwoordigd door  
haar voorzitter: Manu Claeys, met woonplaats te 2140 Borgerhout, Van Geertstraat 69;  
haar ondervoorzitter: Peter Verhaeghe, met woonplaats te 3290 Diest, Felix Moonsstraat 3

**Betreft:** Schending MER-richtlijnen bij de totstandkoming van bouwproject voor een gevangenis te Beveren

**Inleiding:**

Sedert half april 2012 worden in de gemeente Beveren (België) werken uitgevoerd voor de bouw van een gevangeniscomplex.

Om dit mogelijk te maken werd een procedure opgestart tot herziening van de bestemming van de site van 'gemengd regionaal bedrijventerrein' naar 'gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen'. De Vlaamse regering legde hiertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Gevangenis Beveren' vast. Op basis daarvan werd op 9 augustus 2011 door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van de gevangenis afgeleverd. Deze bleef echter geschorst zolang er geen milieuvergunning voorhanden was voor de exploitatie van de gevangenis.

Op 1 maart 2012 verleende Vlaams minister van Milieu Joke Schauvliege in graad van administratief beroep een milieuvergunning af voor het exploiteren van het gevangeniscomplex, cfr. [bijlage](#). Daardoor werd ook de stedenbouwkundige vergunning uitvoerbaar en werden de werken aangevat.

Dit ten onrechte, aangezien op geen enkel ogenblik mogelijke milieueffecten van het gevangenisproject werden onderzocht, noch in een plan-MER, noch in een project-MER.

Artikel 2 van de Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten bepaalt dat alle projecten 'die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben' het voorwerp dienen uit te maken van milieueffectenrapportage conform de artikelen 5 tot en met 10 van deze Richtlijn alvorens een vergunning wordt verleend.

Artikel 3 van de Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's voorziet in een verplichte milieubeoordeling voor plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Artikel 4 van deze richtlijn voorziet dat deze milieubeoordeling moet worden uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma.

Aangezien het bouwen van een grootschalige gevangenisinrichting beschouwd moet worden als een dergelijk project (in het bijzonder een stadsontwikkelingsproject zoals voorzien in bijlage II bij de Richtlijn 85/337/EEG, rubriek 10, b), en het goedkeuren van een ruimtelijk uitvoeringsplan en het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning en vervolgens een milieuvergunning voor een dergelijk project ontegensprekelijk onder het toepassingsgebied van de EU-MER-richtlijnen valt, vragen wij de Commissie om tussen te komen en een veroordeling uit te spreken i.v.m. het ontbreken van een MER-beoordeling.

Dit om meerdere redenen, die alle schendingen van het gemeenschapsrecht betreffen.

1.

### **Schending van de plan-MER-richtlijn (richtlijn 2001/42/EG)**

Voorafgaand aan de vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Gevangenis Beveren' werd op 29 april 2010 een ontheffing van de MER-verplichting gevraagd. Een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) is een plan in de zin van art. 2 Richtlijn 2001/42/EG (cf. HvJ C-567/10, 22 maart 2012). In casu vormt het plan een kader voor de toekenning van daaropvolgende vergunningen voor een stadsontwikkelingsproject. In het Vlaams Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (DABM) wordt in uitvoering van art. 3, lid 2 en 3 Richtlijn 2001/42/EG voorzien dat de ontheffing van de plan-MER-verplichting kan worden gevraagd indien het een plan of programma betreft van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging. De administratie kan de initiatiefnemer ontheffen van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage, o.a. indien het voorgenomen plan een wijziging of herziening inhoudt van een plan waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of extra gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten (art. 4.2.3, §3bis, a) DABM).

Op 8 juli 2010 werd een ontheffing verkregen, cfr. referentie in bijlage. De redenen van de vrijstelling waren gelegen in het feit dat reeds een plan-MER voor deze locatie was gemaakt (goedkeuringsbeslissing 25 augustus 2008) in het kader van de vaststelling van het gewestelijk RUP 'afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen', waarin voor deze gronden een ontwikkeling als 'gemengd regionaal bedrijventerrein' werd vooropgesteld. De bestemming 'gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen' zou hiermee vergelijkbaar zijn, zodat er geen bijkomende milieueffecten te verwachten zouden zijn. De beslissing stelde:

*'Overwegende dat in het verzoek is nagegaan wat voor de diverse milieudisciplines de milieupact is voor het voorgenomen RUP ten opzichte van een RUP voor een gemengd bedrijventerrein;*

*overwegende dat in het verzoek aangetoond is dat een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of extra gegevens betreffende aanzienlijke effecten kan bevatten.'*

De ontheffing ging echter voorbij aan het feit dat hier wel nieuwe, cruciale gegevens aan de orde waren die daadwerkelijk raken aan de criteria voorzien in bijlage II bij de Richtlijn 2001/42/EG:

- In het plan-MER voor het gewestelijk RUP 'afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen' wordt nergens melding gemaakt van een invulling van deze gronden als gevangenis. De gevangenis zal 312

cellen tellen en minstens even zoveel mensen zullen permanent op deze site verblijven, wat niet het geval is bij benutting als bedrijventerrein.

- De site ligt zuidelijk tot tegen de E17 en oostelijk tegen bestaand industriegebied. Op geen enkel ogenblik werd rekening gehouden met de effecten van deze ligging op de personen die de gevangenis zullen bevolken, wat in het kader van een stadsontwikkelingsproject toch als onontbeerlijk voorkomt. Het betreft een relevant beoordelingscriterium dat wel degelijk een nieuw gegeven betreft.

- Verder negeert de ontheffing dat het plan inherent in conflict komt met een belangrijk snelwegalternatief ('Meccanotracé') te onderzoeken in het kader van de MER-verplichtingen voor het dossier 'Oosterweelverbinding', gelet op het feit dat het zuidelijke deel van de zgn. westtangent van dit alternatief zich binnen het vast te stellen RUP-gebied 'gevangenis Beveren' bevindt. Op het ogenblik van het eerdere MER-onderzoek op basis waarvan de ontheffing werd verleend (augustus 2008) was nog niet geweten dat het Meccanotracé een volwaardig alternatief vormde en als dusdanig zou moeten worden onderzocht in het kader van het plan-MER Oosterweelverbinding. Op het ogenblik van de vrijstelling en uiterlijk ten tijde van het openbaar onderzoek m.b.t. het GRUP lag dit alternatief wel op tafel. Dit blijkt o.a. uit de bezwaarschriften die diverse NGO's (inclusief stRaten-generaal, cfr. [bijlage](#)) tijdens dat openbaar onderzoek indienden, maar ook uit het verslag van de Vlaams Ombudsman van 13 maart 2012 (cfr. [bijlage](#)), waarin de ombudsman het volgende opmerkt:

*De Vlaamse overheid heeft in die bijna twee jaar, die zijn verstreken sedert de bekendmaking van Meccano, de kans gemist om eerder en met deugdelijker inhoudelijke repliek, met stRaten-generaal en Ademloos te communiceren.*

Merk overigens op dat de Vlaamse Regering zich reeds op 20 november 2009 principiële akkoord verklaarde met de locatiekeuze voor de gevangenis terwijl de ontheffingsbeslissing van de dienst MER slechts dateert van 8 juli 2010. Men kon en mocht op 20 november 2009 nog niet vooruitlopen op de vraag of er al dan niet een alternatievenonderzoek diende te gebeuren.

Ook uit volgend uittreksel uit een bezwaarschrift van stRaten-generaal van 4 juli 2011 ingediend tijdens het openbaar onderzoek over de bouwaanvraag voor de gevangenis (cfr. [bijlage](#)) blijkt in welke mate het alternatieve Meccanotracé gekend was in de periode voorafgaand aan het verlenen van de MER-ontheffing:

*Op 20 november 2009 maakte de Vlaamse regering een locatiekeuze voor nieuwe penitentiaire instellingen in Dendermonde en Beveren. De locatie te Beveren betrof het westelijke, niet aangesneden deel van het bedrijventerrein Schaarbeek – Hogen Akkerhoek, vlakbij de E17. Een maand eerder was bij een volksraadpleging te Antwerpen het BAM-tracé verworpen door de Antwerpse bevolking. In opdracht van Forum 2020, een groep van Antwerpse bedrijfsleiders en academici ([www.forum2020.be](http://www.forum2020.be)), werkten ondergetekenden een alternatief uit voor dit tracé. Ze noemden dat alternatief het Meccanotracé, omdat het bestaat uit verschillende tangenten. Het zuidelijke deel van een van die tangenten – de zogenaamde westtangent – situeerde zich eveneens in het gebied voorzien voor de geplande gevangenis.*

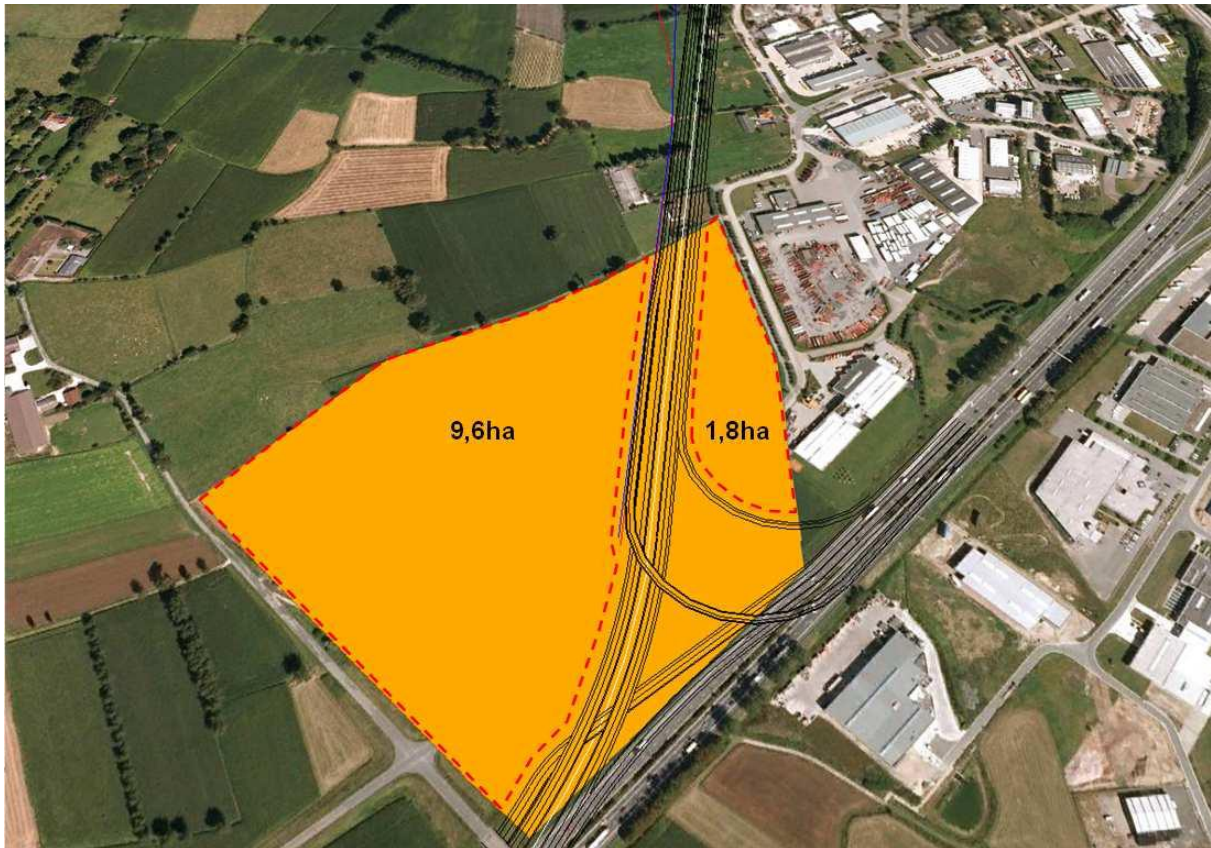
*Bij de ontwikkeling van het Meccanotracé (november 2009 – februari 2010) werd daarmee rekening gehouden. In onze studie Van knelpunten naar knooppunten namen we een kaart op die aantoonde dat het bouwen van een gevangenis en de aanleg van de westtangent binnen het gebied van 12 hectare ruimtelijk verenigbaar zijn, mits juiste inpassing van de parkeerzone – de studie werd in juli 2010 aan de voltallige Vlaamse regering bezorgd. De kaart met suggestie van specifieke*

*inplanting van zowel gevangenis als tangent was ook onderdeel van de powerpoint die werd gepresenteerd bij bekendmaking van het Meccanotracé op een persconferentie (24 februari 2010). In januari 2010 lichtten leden van Forum 2020 en ondergetekenden aan de hand van diezelfde kaart de burgemeesters van Beveren, Sint-Niklaas en Zwijndrecht in over de wijze waarop beide projecten met elkaar verenigbaar zijn. Op 4 maart 2010 werd ook het Vlaamse parlement hierover geïnformeerd tijdens een uiteenzetting van leden van Forum 2020 en ondergetekenden in de parlementaire commissie Ruimtelijke Ordening. In die maand bezorgde Forum 2020 het hoofdstuk uit Van knelpunten naar knooppunten over het Meccanotracé aan Vlaams minister-president Kris Peeters, met daarin de bewuste kaart.*

Het Meccanotracé wordt inmiddels de facto meegenomen als te onderzoeken alternatief binnen de plan-MER-procedure voor de Oosterweelverbinding. In november 2011 stond het Meccanotracé reeds als te onderzoeken alternatief opgenomen in de nota voor publieke consultatie bij de kennisgevingsperiode (16 november – 16 december 2011), cfr. [referentie in bijlage](#). Op 28 april 2012 werd het alternatief meegenomen in de definitieve richtlijnen voor dit plan-MER-onderzoek, cfr. [referentie in bijlage](#). Er kan niet worden betwist dat de Vlaamse overheid wist dat de concreet-gekozen inplanting van de gevangenis in conflict was met het Meccanotracé. Er kan ook niet worden betwist dat men hier willens en wetens geen rekening mee heeft willen houden, wat minstens getuigt van een grote onzorgvuldigheid. Het kennisgevingsdossier inzake de Oosterweelverbinding is niet in één dag tot stand gekomen, maar heeft normalerwijze een lange voorbereidingstijd gekend. Het ware interessant mochten de bevoegde instanties kunnen verduidelijken op welk ogenblik het Meccanotracé als alternatief werd meegenomen in de ontwerp teksten.

Bij de totstandkoming van het gewestelijk RUP 'Gevangenis Beveren' werd dus ten onrechte geen rekening gehouden met de mogelijke conflicten die worden gecreëerd door het GRUP gelet op de parallel lopende plan-MER-procedure voor de Oosterweelverbinding. Als gevolg van de ontheffingsbeslissing heeft stRaten-generaal maar voor het eerst bij het openbaar onderzoek naar het reeds voorlopig vastgestelde RUP kunnen wijzen op dit probleem, doch tevergeefs. Op 24 februari 2011 stelde stRaten-generaal het volgende in haar ingediende bezwaarschrift:

*Binnen het kader van het debat over de Oosterweelverbinding werkte stRaten-generaal i.s.m. Forum 2020 ([www.forum2020.be](http://www.forum2020.be)) in februari 2010 een alternatief tracé uit, het zogenaamde Meccanotracé. Dit alternatief werd door ondergetekenden uitvoerig beschreven en uitgewerkt in de beargumenteerde studie Van knelpunten naar knooppunten. Over mobiliteit en stadsontwikkeling in Antwerpen. Een toekomstvisie (raadpleegbaar op [www.stratengeneraal.be](http://www.stratengeneraal.be) en [www.forum2020.be](http://www.forum2020.be)). De zogenaamde westtangent van het Meccanotracé loopt gedeeltelijk door het gebied dat nu wordt voorzien voor de nieuwe gevangenis in Beveren. Zie tekening:*



*Bij verdere wettelijke inspraakprocedures i.v.m. MER-rapportage en GRUP-opmaak voor de Oosterweelverbinding zal vzw Straatego het Meccanotraccé naar voor schuiven als alternatief voor het geplande BAM-traccé. Om vanuit de ene lopende procedure niet nodeloos een voldongen feit te creëren binnen een andere lopende procedure (principe van zorgvuldig bestuur) bepleiten we alvast bij onderhavig openbaar onderzoek dat op het kaartenmateriaal en in de tekstuele delen van het definitieve GRUP Gevangenis Beveren het vrijhouden van een corridor voor de westtangent (Meccanotraccé) aangegeven wordt.*

De Vlaamse Commissie Ruimtelijke Ordening (Vlacro) heeft in antwoord hierop aan de Vlaamse overheid overigens duidelijk geadviseerd om dit verder te onderzoeken bij de opmaak van het concrete ontwerp, cfr. [bijlage pp.7-8](#). Ook dit advies werd echter in de wind geslagen zoals verder zal blijken.

De impact op een ander plan of programma is wel degelijk een relevant milieueffect en mee te nemen in de beoordeling. Bijlage II bij Richtlijn 2001/42/EG voorziet als criterium duidelijk 'de mate waarin het plan of programma andere plannen en programma's, met inbegrip van die welke deel zijn van een hiërarchisch geheel, beïnvloedt'. Dit criterium is hier zeer pertinent.

Bovendien stelde het Hof van Justitie in een arrest van 22 september 2011 (C-295/10), overweging 52, dat ook rekening moet worden gehouden met het cumulatief effect van plannen. Dit wijst erop dat ook de relatie tussen plannen en de impact van plannen op elkaar moet worden beoordeeld. Deze cumulatie moet hier dusdanig worden begrepen dat ook het onmogelijk maken van een eventueel gunstiger alternatief in het kader van de besluitvoering over een ander project een bijkomend, cumulatief negatief effect genereert dat bij de beoordeling moet worden betrokken.

Indien men van oordeel is dat men willens en wetens zomaar abstractie kan maken van een ander plan waarmee een plan minstens in conflict komt, dan kan men door de realisatie van een relatief

beperkt project de reeds gekende en te onderzoeken alternatieven voor een ander en ingrijpend project sturen en actief uitsluiten zonder dat hier enig milieueffectenonderzoek of enige inspraakprocedure in dat kader aan vooraf gaat.

Dit is strijdig met de doelstellingen en draagwijdte van de Richtlijn 2001/42/EG. Minstens schendt dit het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De vrijstelling in het kader van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Gevangenis Beveren' was bijgevolg gebaseerd op verouderde en onvolledige gegevens, zonder rekening te houden met alle terzake relevante criteria voorzien in bijlage II bij Richtlijn 2001/42/EG en zonder dat hierover nog daadwerkelijke inspraak werd georganiseerd.

Ten slotte willen we opmerken dat een vrijstelling van de plan-MER-verplichting slechts mogelijk is rekening houdend met de criteria opgenomen in bijlage II bij de Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (art. 3, lid 5 Richtlijn 2001/42/EG). Dat is hier niet gebeurd. Cfr. ook verder onder 2.

De ontheffingsbeslissing is bijgevolg manifest in strijd met Richtlijn 2001/42/EG.

De enig mogelijke conclusies zijn dat geen (geldig) plan-MER voorligt en dat het gewestelijk RUP met miskennis van het Europees gemeenschapsrecht tot stand kwam.

2.

### **Schending van de project-MER-richtlijn (85/337/EEG) bij de totstandkoming van de stedenbouwkundige vergunning:**

Vervolgens werd door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een stedenbouwkundige vergunning voor dit stadsontwikkelingsproject, de bouw van de gevangenis, verleend op 9 augustus 2011. Op 4 juli 2011 had stRaten-generaal in het kader van het openbaar onderzoek over de bouwaanvraag andermaal een bezwaar ingediend waarin werd gewezen op de MER-verplichtingen:

*Met een gevangenis in aanbouw op de in de bouwaanvraag voorziene plaats dreigen ondergetekenden en anderen binnen de inmiddels opgestarte plan-MER-procedure Oosterweelverbinding niet langer het Meccanotraccé als redelijk alternatief te kunnen indienen. De opdracht voor de opmaak van dit plan-MER werd op 15 april 2011 toegekend aan de studiegroep Antea.*

*Bij vergunning van de huidige stedenbouwkundige aanvraag voor het bouwen van de gevangenis zal aldus een voldongen feit worden gecreëerd in een andere, eveneens lopende procedure waarbij redelijke alternatieven voor een gepland bouwproject (Oosterweelverbinding) nog moeten worden geëvalueerd. Een beslissing in een bouwfysisch lokaal dossier dreigt zo verstrekken te hebben voor de besluitvorming in een bouwfysisch groot dossier met regionale impact. Het voorzichtigheidsprincipe zou hier gehanteerd moeten worden.*

*(...) Daarom is het gepast geen bouwvergunning te verlenen voor de specifieke inplanting van het gevangeniscomplex zoals voorzien in de bouwaanvraag. Een herpositionering van het complex (en vooral de parking) volstaat om de latere zoektocht naar de best mogelijke oplossing voor de globale verkeersproblematiek in Antwerpen niet te hypothekeren.*

*(...) Op 8 juli 2010 had de cel-MER een ontheffing van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage toegekend, omdat al een plan-MER voor deze locatie gemaakt was, zij het binnen een ander besluitvormingsproces en voor een andere bestemming. Ook werd geen project-MER opgemaakt.*

Het bezwaar werd opnieuw afgewezen als ongegrond, deze maal omdat het bekomen van de stedenbouwkundige vergunning niet MER-plichtig zou zijn volgens de Vlaamse regelgeving, meer bepaald het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage.

Dergelijke motivatie voor het afwijzen van het bezwaar i.v.m. het ontbreken van MER-onderzoek blijkt evenwel eveneens strijdig met Richtlijn 85/337/EEG, die toepasselijk is op projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging.

De Richtlijn omvat twee lijsten : projecten uit de bijlage I dienen van rechtswege te worden onderworpen aan een milieueffectenrapportage, terwijl voor projecten uit de bijlage II vooraf een zgn. screening dient te worden uitgevoerd om te beoordelen of een project al dan niet aanleiding kan geven tot 'aanzienlijke milieu-effecten'.

Artikel 4.3.2. van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) voerde naar analogie met de systematiek van Richtlijn 85/337/EEG een systeem in dat werkt met twee lijsten. Een eerste lijst bevat de categorieën met projecten die steeds project-MER-plichtig zijn (ongeacht de karakteristieken van het betrokken project); de tweede lijst bevat de categorieën van projecten die door de administratie moeten worden onderzocht om uit te maken of het zinvol is om een project-MER op te maken, rekening houdende met de relevante selectiecriteria. Voor deze projecten wordt een project-MER opgemaakt tenzij de dienst Milieueffectrapportagebeheer van het Vlaamse Gewest beslist om het betrokken project te ontheffen van deze verplichting.

Beide lijsten dienden vastgesteld te worden door de Vlaamse Regering, wat gebeurde bij Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage. Het Besluit omvat in een bijlage II de categorieën van projecten die overeenkomstig artikel 4.3.2, § 2 en § 3 van het decreet aan de project-MER worden onderworpen maar waarvoor de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot ontheffing kan indienen bij de bevoegde administratie (art. 2, §2 B. Vl. Reg. 10 december 2004).

In de bijlage II vastgesteld door de Vlaamse regering wordt o.a. de volgende categorie opgenomen:

#### *10. Infrastructuurprojecten*

*b) Stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen,*

*-met betrekking tot de bouw van 1000 of meer woongelegenheden, of*

*-met een brutovloeroppervlakte van 5000 m<sup>2</sup> handelsruimte of meer, of*

*-met een verkeersgenererende werking van pieken van 1000 of meer personenauto-equivalenten per tijdsblok van 2 uur.*

Een vraag tot ontheffing van de plicht tot opmaken van een project-MER voor de bewuste gevangenis werd nooit ingediend, omdat wellicht werd verondersteld dat het project inhoudelijk niet

beantwoordde aan de omvangs- en capaciteitsdrempels voorzien in cat. 12a van gemelde bijlage. Projecten die niet ressorteren onder de categorieën zoals beschreven in bijlage I of II bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 zijn volgens deze reglementering in principe aan geen enkele MER-verplichting onderworpen. In een arrest van 24 maart 2011 (H.v.J., 24 maart 2011, zaak C-435/09) oordeelde het Europese Hof van Justitie evenwel dat voormelde Vlaamse regeling, en meer bepaald de uitsluiting van projecten van de MER-reglementering uitsluitend op basis van de criteria opgenomen in bijlage II bij het Besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004, strijdig is met de Richtlijn 85/337/EEG. De schending is gelegen in het feit dat projecten hierdoor reeds a priori worden uitgesloten van de MER-verplichtingen louter op basis van omvangs- of capaciteitsdrempels, zonder rekening te houden met de overige relevante selectiecriteria voorgeschreven in bijlage III bij de Richtlijn 85/337/EEG (cf. art. 4, 4 Richtlijn 85/337/EEG).

De omvangs- en capaciteitsdrempels uit de bijlage II bij het Besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 waren dus niet dienstig om een project uit te sluiten van de project-MER-verplichting. Het departement leefmilieu, natuur en energie van de Vlaamse Gemeenschap heeft met het oog daarop de Omzendbrief LNE 2011/1 van 22 juli 2011 opgesteld. Deze omzendbrief stelt:

*‘Dat betekent concreet dat alle instanties die als advies- of vergunningverlener optreden bij vergunningsaanvragen voor concrete projecten die onder het toepassingsgebied van deze omzendbrief vallen (zie verder), het concrete project moeten onderzoeken om te bepalen of de vergunningsaanvrager een milieueffectrapport moet opmaken (de zogenaamde screening). Die screening moet uitgevoerd worden voor er een beslissing is genomen over de vergunningsaanvraag, en het resultaat moet ter beschikking worden gesteld van het publiek.*

*Het onderzoek moet bestaan uit een toetsing van het concrete project aan alle relevante criteria bij bijlage II bij het DABM.’*

Alle projecten opgenomen in de bijlage II bij de Richtlijn 85/337/EEG, zoals overgenomen in de omzendbrief LNE 2011/1, moeten bijgevolg concreet worden gescreend. Zo ook ‘10. Infrastructuurprojecten’ waaronder ‘b) stadsontwikkelingsprojecten met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen’.

Dergelijke screening is niet gebeurd in het kader van de besluitvorming over het gevangeniscomplex, noch werd een ontheffing verleend voor de project-MER-verplichting.

Artikel 4 Richtlijn 85/337/EEG geeft aan de lidstaten de mogelijkheid om aan te wijzen voor welke categorieën van projecten een project-MER moet worden uitgevoerd en voor welke categorieën geval per geval een beslissing van de bevoegde instantie moet tussenkomen alsook welke selectiecriteria daarbij moeten worden gebruikt. Daarbij moet rekening worden gehouden met de relevante selectiecriteria van bijlage III bij Richtlijn 85/337/EEG. Uiteraard dienen deze verrichtingen te gebeuren door de bevoegde instantie welke door de lidstaat werd aangewezen om de taken voortvloeiend uit de Richtlijn uit te voeren (cf. art. 1, 3 Richtlijn 85/337/EEG). In casu is dat de dienst Milieueffectrapportage van de administratie milieu-, natuur, land- en waterbeheer, afdeling algemeen milieu- en natuurbeleid (dienst-MER).

Er wordt niet voorzien in een mogelijkheid waarbij de vergunningverlenende overheid zelf, zonder tussenkomst van de bevoegde instantie, rechtstreeks in zijn vergunningsbeslissing geval per geval



kan oordelen of al dan niet een project-MER moet worden uitgevoerd. De beoordeling moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend (art. 2 Richtlijn 85/337/EEG). Dat laatste is nochtans wat gebeurde bij het verwerpen van het bezwaar ingediend door stRaten-generaal i.v.m. het ontbreken van een project-MER voor de gevangenis.

Bovendien voorzag de Vlaamse wetgeving dat een eventuele ontheffingsbeslissing – indien toegekend door de administratie – had moeten worden toegevoegd aan de bouwaanvraag (art. 4.3.3, §8 DABM en art. 7, 5° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning). In een arrest van 28 april 2011 (nr. 212.825) onderstreepte de Belgische Raad van State het belang daarvan:

*‘Dat deze beslissing [tot ontheffing van de verplichting tot het opmaken van een milieueffectrapport] de onontbeerlijke grondslag vormt voor het afleveren van de bestreden stedenbouwkundige vergunning, in die zin, dat bij gebrek aan een project-MER [...] dat diende te worden opgemaakt [...], zonder deze ontheffingsbeslissing de aangevochten stedenbouwkundige vergunning niet kon worden verleend.’*

Voor de gevangenis van Beveren werd geen project-MER gemaakt, noch werd hiertoe een ontheffing verleend. De bouwvergunning is bijgevolg strijdig met Richtlijn 85/337/EEG.

De redenering dat het (aanvraag-)dossier voor de stedenbouwkundige vergunning een goedkeuringsbeslissing van de dienst MER (de bevoegde instantie) moet bevatten (goedkeuring van de ontheffing of van een project-MER-rapport) is des te pertinenter aangezien in dat kader een openbaar onderzoek werd doorlopen. De informatie moest beschikbaar zijn tijdens het openbaar onderzoek met het oog op het correcte verlenen van inspraak (art. 2 en 4 Richtlijn 85/337/EEG).

De vergunningsbeslissing werd genomen op basis van onvoldoende milieu-informatie (ontbreken van goedkeuringsbeslissing door de dienst MER i.v.m. project-MER-verplichting), met onvolledige inspraak- en beroepsmogelijkheden tot gevolg. Zie ook onder 4.

Bij gebreke hieraan kon de stedenbouwkundige vergunning niet worden beoordeeld, laat staan verleend, zonder schending van de Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985.

3.

### **Schending van de project-MER-richtlijn (RL 85/337/EEG) bij de totstandkoming van de milieuvergunning:**

Het is maar in de op 1 maart 2012 verleende milieuvergunning dat plots aandacht wordt geschonken aan het bezwaar dat de MER-verplichtingen niet zijn nageleefd. De milieuvergunning werd aanvankelijk afgeleverd door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen op 22 september 2011. Tegen deze beslissing werd een administratief beroep aangetekend, onder andere op grond van het niet naleven van de MER-verplichtingen. Ten onrechte komt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur in deze beroepsprocedure tot volgende slotsom:

*‘Overwegende dat de aanvraag werd getoetst aan de selectiecriteria zoals opgenomen in bijlage III bij voormelde MER-richtlijn (overgenomen in bijlage II bij het DABM); dat werd vastgesteld dat in het*

*licht van de concrete kenmerken van het project, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van zijn potentiële effecten er geen aanzienlijke milieueffecten verwacht moeten worden, zoals blijkt uit voorgaande overwegingen; dat bijgevolg voor onderhavige aanvraag geen milieueffectenrapport moet worden opgemaakt.'*

Deze beoordeling op zichzelf beschouwd en de procedure om tot deze beoordeling te komen is manifest in strijd met de hoger aangehaalde bepalingen en beginselen.

Hier wordt plots voor het eerst, in de vergunningsbeslissing zelf, nota bene verleend in graad van administratief beroep, nadat er reeds een gewestelijk RUP werd opgemaakt en nadat reeds een stedenbouwkundige vergunning werd verleend, een beperkte motivering opgenomen waarom het project niet het voorwerp van een project-MER procedure zou moeten uitmaken. Een ontheffingsbeslissing van de bevoegde instantie is nog steeds niet voorhanden.

Dit is des te prangender wetende dat stRaten-generaal en andere verenigingen in elk van deze procedures op de MER-verplichting heeft gewezen, zodra zij daartoe de mogelijkheid hadden. Op geen enkel ogenblik werd voorafgaandelijk aan het verlenen van de milieuvergunning een beslissing genomen door de bevoegde instantie, zijnde de dienst Milieueffectrapportage van de administratie milieu-, natuur, land- en waterbeheer, afdeling algemeen milieu- en natuurbeleid.

Ook de exploitatie van een inrichting moet worden beschouwd als een 'project' in het kader van de MER-verplichting.

Ook in het kader van de milieuvergunning werd in de wetgeving voorzien dat de vergunning voor een activiteit die onder de MER-verplichtingen valt maar kan worden aangevraagd nadat het project aan een milieueffectrapportage werd onderworpen (art. 4.3.1, art. 4.3.3, §8 DABM en art. 5, §5 Vlareml). Alleszins voorziet Richtlijn 85/337/EEG niet in de mogelijkheid waarbij de vergunningverlenende overheid zelf, zonder tussenkomst van de bevoegde instantie, rechtstreeks in zijn vergunningsbeslissing kan oordelen over de MER-verplichtingen. De beoordeling moet door de bevoegde instantie plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend en wordt ter beschikking van het publiek gesteld (art. 2 Richtlijn 85/337/EEG).

De regelgeving laat dus niets aan duidelijkheid te wensen over: indien het project onder het toepassingsgebied van de MER-reglementering valt, moet een goedgekeurd MER-rapport of een goedgekeurde ontheffingsaanvraag beschikbaar zijn vooraleer de milieuvergunning kan worden aangevraagd, minstens voor deze kan worden beoordeeld. Er moest reeds aan deze verplichtingen worden voldaan in de procedure voor het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning. Bij gebreke daaraan moest deze verplichting alleszins opnieuw in ogenschouw worden genomen in de aanvraagprocedure voor de milieuvergunning. Het staat immers vast dat het gevangeniscomplex als stadsontwikkelingsproject onder het toepassingsgebied van de project-MER-reglementering valt, zodat aan voormelde verplichtingen moest worden voldaan.

Zowel bij de totstandkoming van het gewestelijk RUP 'Gevangenis Beveren' als in het kader van de stedenbouwkundige vergunning werd volstrekt genegeerd dat het gevangenisproject een stadsontwikkelingsproject is zoals opgenomen in bijlage II van Richtlijn 85/337/EEG. Nochtans wordt in de milieuvergunning erkend - na advies van de dienst MER in die zin - dat het project daadwerkelijk een stadsontwikkelingsproject betreft:

*‘Overwegende dat de aanvraag hoogstwaarschijnlijk betrekking heeft op een activiteit, die voorkomt op de lijst van bijlage II bij de Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (zogenaamde MER-richtlijn), meer bepaald in de categorie stadsontwikkelingsproject; [...]*

*Overwegende dat de "Guidance" van de Europese Commissie ter interpretatie van de verschillende rubrieken uit de project-m.e.r.-richtlijn geen 100% zekerheid geeft over de vraag of een gevangeniscomplex als een stadsontwikkelingsproject beschouwd moet worden; dat de rubriek 'stadsontwikkelingsprojecten' volgens de Europese guidance alleszins breed geïnterpreteerd moet worden, rekening houdende met de doelstelling van de Europese MER-richtlijn (85/337/EEG) [...];*

*Overwegende dat de scope van deze rubriek 'stadsontwikkelingsprojecten' als volgt geïnterpreteerd moet worden: "bouw en exploitatie van projecten met gelijkaardige kenmerken als winkelcentra en parkeerterreinen veroorzaken een gelijkaardige milieu-impact en vallen daarom ook onder deze rubriek, niet tegenstaande het feit dat ze niet expliciet vermeld worden"; dat het daarom ook belangrijk is dat projecten met gelijkaardige kenmerken en gelijkaardige milieu-impact als 'stadsontwikkelingsprojecten' die zich situeren buiten 'de stad' eveneens onder deze rubriek vallen (cfr. uitspraak van het Europees Hof van Justitie (C-332/04, Commission v. Spain, 80-81); dat in relatie tot het criterium van 'gelijkaardige milieu-impact' de Europese guidance enkele mogelijke milieu-effecten vermeldt die eigen zijn aan "stadsontwikkelingsprojecten", waaronder: geluids- en verkeershinder tijdens bouwfase, verkeersgeneratie tijdens exploitatiefase, alsook ruimtegebruik, infiltratievermindering en visuele impact; dat de bouw of uitbreiding van een gevangenis gelijkaardige effecten zal genereren;*

*Overwegende dat Europa bovendien in haar interpretatie expliciet een aantal voorbeelden aangeeft, waaronder: sportstadions, cinema's, ziekenhuizen, universiteiten, woonontwikkelingen, theaterzalen, busdepots, enz.; dat gevangenissen niet expliciet worden vermeld; dat evenwel analoog als voor ziekenhuizen in een gevangenis personen er verblijven voor een korte of langere periode; dat er verkeer van onder andere bezoekers en werknemers is; dat bijgevolg een gevangenis niet los te koppelen valt van een stedelijke context.’*

De 'Guidance' van de Europese Commissie over de toepassing van de Richtlijn 85/337/EEG is duidelijk over het feit dat de term 'stadsontwikkelingsproject' ook opgaat voor projecten die buiten het stedelijk gebied zelf gelokaliseerd worden:

*In relation to project location, the 5 Years Report points out that 'based upon the broad interpretation of the Directive required by the ECJ, an urban development project should be seen as a project that is urban in nature regardless of its location'. This general criterion should be taken into account for projects located outside urban areas, which should therefore be deemed to fall within Annex II(10)(b)' ('Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive', p. 35)*

Bijgevolg moest het project op zijn milieueffecten worden beoordeeld en dit alleszins vooraleer de vergunningsaanvraag werd beoordeeld. Er diende een goedgekeurde ontheffingsaanvraag of een goedgekeurd MER gevoegd te worden bij het dossier. Een goedkeuringsbeslissing van de terzake bevoegde instantie ontbreekt echter zowel in de aanvraag als in het verdere vergunningsdossier. Niet enkel het vergunningsdossier voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning (zie onder

2) was dus onvolledig, maar ook de het vergunningsdossier voor het verlenen van een milieuvergunning, met onvolledige inspraak- en beroepsmogelijkheden tot gevolg. Zie ook onder 4.

Bovendien werd met diverse effecten opgenomen in bijlage III bij de Richtlijn 85/337/EEG geen rekening gehouden. De vergunningsbeslissing stelt 'dat de aanvraag werd getoetst aan de selectiecriteria zoals opgenomen in bijlage III bij voormelde MER-richtlijn (overgenomen in bijlage II bij het DABM)'. Nochtans werden verschillende van de te hanteren criteria genegeerd.

In de bestreden milieuvergunning worden overwegingen gewijd aan:

- de eerdere (onterechte) ontheffingsbeslissing voor de opmaak van een plan-MER in het kader van de totstandkoming van het gewestelijk RUP;
- de verkeersgenererende effecten van de gevangenis;
- lichthinder;
- de watertoets;
- geluidshinder.

Maar diverse andere, terdege relevante criteria werden volkomen genegeerd bij deze beoordeling. Nochtans blijkt uit het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011 (C-435/09, Europese Commissie t. België) zeer duidelijk dat alle selectiecriteria opgenomen in bijlage III Richtlijn 85/337/EEG bij de beoordeling betrokken moeten worden.

In een ontvankelijk verklaard beroepschrift gericht tegen de milieuvergunning verleend in eerste aanleg (cfr. [bijlage](#)) hebben stRaten-generaal e.a. op 2 november 2011 (datum aangetekende verzending) reeds aangegeven dat een project-MER had moeten worden opgemaakt, o.a. gelet op de impact van het project op het alternatievenonderzoek in het kader van het Oosterweeldossier.

Een dergelijk bezwaar over het ontbreken van een milieueffectrapportage moet in de beslissing uiteraard worden beantwoord, zoals ook in de rechtspraak van de Belgische Raad van State wordt aangegeven (cfr. Raad van State nr. 211.807, 4 maart 2011, T.M.R. 2011, 629, overweging 22). De bestreden beslissing gaat echter geheel voorbij aan dit bezwaar en neemt dit element op geen enkele manier mee bij de beoordeling van de MER-verplichting. Nochtans raakt dit bezwaar rechtstreeks aan verschillende van de selectiecriteria opgenomen in bijlage III bij de Richtlijn 85/337/EEG. Hierin worden o.a. volgende criteria voorzien:

#### *'1. Kenmerken van de projecten*

*Bij de kenmerken van de projecten moet in het bijzonder in overweging worden genomen: [...] - de cumulatie met andere projecten*

*[...]*

#### *3. Kenmerken van het potentiële effect*

*Bij de potentiële aanzienlijke effecten van het project moeten in samenhang met de criteria van de punten 1 en 2 in het bijzonder in overweging worden genomen:*

- het bereik van het effect (geografische zone en grootte van de getroffen bevolking),

[...]

- de duur, de frequentie en de omkeerbaarheid van het effect.'

Zowel bij de beoordeling van de kenmerken van het project als van het potentiële effect zijn er elementen willens en wetens over het hoofd gezien.

Zo gaat de hier bestreden beslissing totaal voorbij aan het feit dat de milieuvergunning toestaat dat op deze site een gevangenis wordt geëxploiteerd met 312 cellen en 350 personeelsleden. De site zal bijgevolg bevolkt worden met een aanzienlijk aantal personen die er daadwerkelijk verblijven en anderzijds personeelsleden die hier dagdagelijks verschillende uren zullen doorbrengen. Deze woon- en werkomgeving wordt voorzien vlak naast de E17, een zeer drukke verkeersader, en naast bestaand industriegebied. Op geen enkel ogenblik werd rekening gehouden met de mogelijke gezondheidseffecten van deze ligging op de personen die de gevangenis zullen bevolken en er zullen werken, wat in het kader van een stadsontwikkelingsproject toch zou mogen worden verwacht. Het betreft dan ook een terzake relevant beoordelingscriterium zoals voorzien in bijlage III bij de Richtlijn 85/337/EEG.

Klaarblijkelijk werd aan de dienst MER in het kader van de behandeling van het beroep van stRaten- generaal e.a. een bijkomend advies gevraagd, dat werd verleend op 27 januari 2012, cfr. [bijlage](#).

Hierin stelde de dienst MER o.a.:

Europa geeft bovendien in haar interpretatie expliciet een aantal voorbeelden aan, waaronder: sportstadions, cinema's, ziekenhuizen, universiteiten, woonontwikkelingen, theaterzalen, busdepots, enz. Gevangenis worden niet expliciet vermeld, maar analoog als voor ziekenhuizen verblijven in een gevangenis personen er voor een korte of langere periode, is er verkeer van bezoekers en werknemers, etc. en zijn het ook projecten die niet zijn los te koppelen van een stedelijke context. De verkeersgenererende effecten van een gevangenis zullen inderdaad niet zo groot zijn, dat zij aan 1000 pae per tijdsblok van 2u zullen komen. Daardoor valt het project niet onder de toepassing van het besluit van 10 december 2004, dat voor Vlaanderen de categorieën waarop de milieueffectrapportage van toepassing is, heeft vastgelegd. Tevens zal ook aan het criterium van "1000 woonegelegenheden" uit datzelfde besluit van 2004 niet voldaan zijn. Dit neemt niet weg dat een gevangenis wel onder de screeningsplicht kan vallen en de mogelijke impact aan de hand van de criteria opgelijst in bijlage III bij de Europese MER-richtlijn (85/337/EEG) (bijlage II van het D.A.B.M.) dient nagegaan te worden.

Men was zich bijgevolg terdege bewust van de relevantie van het gegeven dat er in een gevangenis personen verblijven voor een korte of langere periode, dat er verkeer is van bezoekers en werknemers en dat het een project is dat niet los te koppelen valt van een stedelijke context.

Het spreekt voor zich dat ook de effecten op de mens die zal fungeren binnen het project zelf bij de beoordeling moeten worden betrokken. Art. 3 van de Richtlijn 85/337/EEG voorziet duidelijk dat zowel de directe als de indirecte effecten moeten worden geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld.

Projecten die gezien hun aard, omvang of ligging aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben moeten aan een milieueffectenbeoordeling worden onderworpen (art. 2, eerste lid Richtlijn 85/337/EEG). De ligging van dit nieuwe stadsontwikkelingsproject, dat tevens de verblijfplaats voor meer dan 300

mensen zal zijn, tegen een zeer drukke autosnelweg en langs industriegebied, had bij de beoordeling betrokken moeten worden.

In de vergunningsbeslissing werd hieraan echter geen enkele overweging gewijd. Bijgevolg staat vast dat de ontheffing - in de mate dit al mogelijk zou zijn in de vergunningsbeslissing zelf, verleend in graad van beroep - geen aandacht heeft besteed aan alle relevante kenmerken van de effecten van het project zoals voorzien in bijlage III bij de richtlijn 85/337/EEG. Meer bepaald werd het bereik van de potentiële effecten, waaronder de grootte van de getroffen bevolking, de duur, de frequentie en de omkeerbaarheid van het effect, niet onderzocht ten aanzien van de gedetineerden en het gevangenispersoneel.

Artikel 4, derde lid van de Richtlijn 85/337/EEG voorziet nochtans dat men bij de beoordeling van de projecten rekening moet houden met de relevante selectiecriteria van bijlage III en verder voorziet art. 4, vierde lid dat deze 'door de bevoegde instanties verrichte bepalingen ter beschikking van het publiek worden gesteld.'

De beslissing besteedt hieraan geen enkele overweging, ook al was men zich bewust van dit gegeven, zoals blijkt uit het subadvies van de dienst-MER van 27 januari 2012. De motieven tot ontheffing van de MER-verplichting zijn bijgevolg onvolledig en niet draagkrachtig om te kunnen besluiten tot een mogelijke uitzondering op de principiële project-MER-verplichting voor projecten voorzien in bijlage III bij de Richtlijn 85/337/EEG. Bovendien schenden zij art. 4, derde en vierde lid van de Richtlijn 85/337/EEG door geen toetsing door te voeren aan alle relevante selectiecriteria van bijlage III. Alleszins werd hierover op geen enkel ogenblik de relevante informatie ter beschikking van het publiek gesteld.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat volstrekt geen rekening wordt gehouden met de cumulatie met andere projecten en met het werkelijke bereik, waaronder indirect, van het effect. Op het ogenblik dat de hier bestreden milieuvergunning werd verleend (1 maart 2012), stond vast dat een stuk van de geplande gevangenis overlapt met het grondgebied waarover een te onderzoeken alternatief in het kader van de plan-MER procedure voor de opmaak van het gewestelijk RUP 'Oosterweelverbinding' loopt. Het zogenaamde Meccanotracé werd immers mee opgenomen in het kennisgevingsdossier in het kader van voormelde plan-MER procedure en ook als dusdanig op het kaartmateriaal van het kennisgevingsdossier weergegeven.

De hier bestreden beslissing hypothekeert dus rechtstreeks dit alternatief en de beleidsmogelijkheden n.a.v. een andere, nog lopende plan-MER procedure.

stRaten-generaal e.a. hebben hierop gewezen in het kader van het door hun ingediende beroep tegen de milieuvergunning die op 22 september 2011 werd afgeleverd door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen. Uit de bestreden beslissing blijkt dat dit bezwaar goed werd begrepen waar wordt gesteld:

*'Gelet op de volgende beroepsargumenten van de milieuverenigingen A.B.L.L.O. vzw en Straatego vzw:*

*- het gebied dat nu wordt voorzien voor de gevangenis in Beveren maakt de uitbouw van het Meccanotracé (een alternatief voor de Oosterweelverbinding) onmogelijk; daar is namelijk de bouw*

*van het opritten- en afrittencomplex noodzakelijk voor de uitvoering van de westtangent van het Meccanotracé, voorzien; [...]*'

Hierop wordt in de beslissing op geen enkele wijze geantwoord. Opmerkelijk is dat wel kort (zij het onjuist) wordt ingegaan op het subadvies van de dienst MER van 27 januari 2012. Dit werd echter niet overgenomen in de vergunningsbeslissing zelf. De dienst MER stelde:

Het beroepsschrift, dat u ons doorzond, houdt verband met het Meccano-tracé, als mogelijk alternatief voor de Oosterweelverbinding. Het lijkt ons dat dit in de eerste plaats een zaak is naar de vraag van (on) verenigbaarheid van projecten in een zelfde gebied en minder over onderzoek naar de milieueffecten. In essentie raakt dit niet aan de beslissing over het gemotiveerd verzoek tot ontheffing en de ontheffingsgrond die in het DABM is vastgelegd. Ter informatie kunnen we u nog melden dat momenteel de planmilieueffectrapportage loopt voor de Oosterweelverbinding, waarbij het Meccanotracé één van de alternatieven is die op milieueffecten wordt onderzocht: de inspraakperiode is vorige maand op 16 december afgesloten.

De vraag naar de onverenigbaarheid van projecten/plannen in eenzelfde gebied zou aldus de dienst MER geen uitstaans hebben met de milieueffecten van een plan. Dit is manifest onjuist.

Het effect van voorliggend project - de ontwikkeling van het gevangenisproject - is dat het rechtstreeks ingrijpt op het lopende en gekende alternatievenonderzoek in het kader van het Oosterweeldossier. In dat onderzoek wordt het Meccanoalternatief, door de inplanting van de gevangenis op het daartoe voorziene tracé, met een aanzienlijke handicap opgezaald, zo niet onmogelijk gemaakt. Het kan niet anders dan dat dit een impact zal hebben op de beoordeling van het alternatief in het MER-onderzoek in het kader van het Oosterweeldossier en op de besluiten die op basis hiervan zullen worden genomen.

Dit effect moet worden betrokken bij de beoordeling van de directe en indirecte effecten van een project (cfr. art. 3 Richtlijn 85/337/EEG). Meer bepaald moet dit effect worden meegenomen bij de beoordeling van het cumulatief effect van projecten zoals als criterium voorgeschreven in bijlage III bij de Richtlijn 85/337/EEG. Het bereik van de effecten van het gevangenisproject wordt op die manier indirect, doch reëel, vele mate groter.

Het gevangenisproject beïnvloedt op directe wijze een lopende plan-MER procedure, met alle mogelijke indirecte effecten tot gevolg.

Dit wringt des te meer gelet op het feit dat dit willens en wetens gebeurt. Reeds in het kader van het openbaar onderzoek naar het GRUP 'Gevangenis Beveren' had stRaten-generaal op 24 februari 2011 in een bezwaar gewezen op deze mogelijke onverenigbaarheid. De Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Vlacoro) had in haar advies (18 mei 2011) hierover gesteld:

*'Vlacoro vraagt aan de ontwerper om dit voorstel verder te onderzoeken (ruimtelijke verenigbaarheid van het bouwen van een gevangenis en de aanleg van de westtangent) uitgaande van de in het bezwaarschrift uitgewerkte alternatief.'*

Op dat ogenblik was de aanvraag voor de stedenbouwkundige vergunning echter reeds ingediend, zodat er van een dergelijk onderzoek nooit sprake is geweest. Nochtans is stRaten-generaal de mening toegedaan dat een gewijzigde inplanting van de gevangenis binnen de voorziene bestemmingszone van het GRUP Gevangenis Beveren wel degelijk verenigbaar kan zijn met het Meccanotracé:



© 2012 stRaten-generaal

stRaten-generaal herhaalde dit in een bezwaarschrift ingediend in het kader van het openbaar onderzoek over de bouwaanvraag (4 juli 2011): *‘Een herpositionering van het complex (en vooral de parking) volstaat om de latere zoektocht naar de best mogelijke oplossing voor de globale verkeersproblematiek in Antwerpen niet te hypothekeren.’*

In het kader van voorliggende milieuvergunningsbeslissing moet worden vastgesteld dat het Meccanotracé ontegensprekelijk reeds als alternatief voorlag in het kennisgevingsdossier voor het plan-MER-onderzoek ‘Oosterweelverbinding’. Men vergunt bijgevolg een project derwijze dat een belangrijk alternatief in het kader van een plan-MER-onderzoek quasi onmogelijk wordt gemaakt, terwijl het project ook had kunnen worden uitgevoerd zonder dat het dit effect zou hebben.

Het indirecte effect van het vergunde project is dan ook veel ruimer dan wordt voorgehouden in de ‘ontheffingsparagraaf’ voorzien in de hier bestreden beslissing. Het werkelijke effect is dat de correcte besluitvorming en het noodzakelijke alternatievenonderzoek in het kader van een zeer groot en belangrijk infrastructuurproject rechtstreeks wordt doorkruist door de realisatie van een in verhouding klein project.

Op geen enkel ogenblik heeft men dit in de besluitvorming willen betrekken, ondanks het feit dat de bevoegde instanties in elke fase van het besluitvormingsproces hierop werden gewezen. Dit effect werd willens en wetens genegeerd.

Nochtans moet de cumulatie met ander projecten alsook het bereik van het effect van een project uitdrukkelijk als selectiecriteria worden aangewend om te beoordelen of een project al dan niet aan de MER-plicht moet worden onderworpen.



De bestreden beslissing bevat geen enkele overweging waaruit blijkt dat deze effecten bij de beoordeling werden betrokken, laat staan dat duidelijk is waarom desondanks, bij wijze van uitzondering, tot de ontheffing van de MER-verplichting kon worden besloten.

Bij lezing van de milieuvergunningsbeslissing is overigens volgende overweging uit de beslissing frappant: 'Overwegende dat het beroepschrift wel stelt dat een project-MER ontbreekt, maar niet motiveert dat er aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn.'

Aangezien het een project betreft dat is opgenomen in bijlage II bij de Richtlijn 85/337/EEG moeten de milieueffecten worden gescreend. Het was aan de aanvrager om in zijn vergunningsaanvraag aan te tonen, middels een goedkeuringsbeslissing van de bevoegde administratie, dat er geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn (cf. supra). Opnieuw kan in dit kader het arrest nr. 212.825 van 28 april 2011 van de Belgische Raad van State geciteerd worden:

*'Aangezien de ontheffing van milieueffectrapportage een uitzondering is op de verplichting een milieueffectrapport op te stellen, dient uit de ontheffingsbeslissing, of minstens uit de stukken waarop deze beslissing is gesteund, duidelijk te blijken dat aan de criteria om de ontheffing te verlenen, is voldaan.'*

Het is dus niet aan het publiek om aan te tonen dat er aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn. Men draait de zaken om. Het is aan de aanvrager, de dienst MER en finaal aan de vergunningverlenende instantie om aan te tonen dat er geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn, rekening houdend met de criteria opgenomen in bijlage III bij de Richtlijn 85/337/EEG.

De verleende milieuvergunning is tot stand gekomen met miskennis van de Richtlijn 85/337/EEG.

4.

#### **Schending van inspraakrechten zoals bepaald in de EU-richtlijn**

Uit al het bovenstaande blijkt dat het gevangenisproject wel degelijk op zijn milieueffecten moest worden beoordeeld vooraleer hiervoor een ruimtelijk uitvoeringsplan kon worden vastgesteld en/of enige vergunning kon worden verleend. De dossiers dienden de nodige informatie en beslissingen van de bevoegde instantie in het kader van de MER-verplichtingen te bevatten. De ontheffingsbeslissing in het kader van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is strijdig met de Richtlijn 2001/42/EG en de dossiers m.b.t. de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning bevatten de vereiste informatie geheel niet, met onvolledige participatie- en beroepsmogelijkheden tot gevolg.

Deze werkwijze is manifest strijdig met het opzet en de doelstelling van de Richtlijnen 85/337/EEG en 2001/42/EG, zoals o.a. tot uiting komt in art. 4, 4 van de Richtlijn 85/337/EEG en art. 3, 7 Richtlijn 2001/42/EG:

*'De lidstaten zien erop toe dat de in lid 5 bedoelde vaststellingen, inbegrepen de redenen waarom geen milieubeoordeling overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9 wordt verlangd, voor het publiek beschikbaar worden gesteld.'*

Het is zinvol dit te lezen in het licht van de preambule bij de Richtlijn 85/337/EEG:

*'Overwegende dat er in de actieprogramma's van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu van 1973 en 1977, alsmede in het actieprogramma van 1983, waarvan de algemene strekking door de Raad van de Europese Gemeenschappen en de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten is goedgekeurd, op wordt gewezen dat het beste milieubeleid erin bestaat het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan te vermijden, veeleer dan later de gevolgen ervan te bestrijden; dat in die programma's wordt gesteld dat in een zo vroeg mogelijk stadium rekening dient te worden gehouden met de gevolgen van alle technische plannings- en beslissingsprocedures voor het milieu; dat zij daartoe voorzien in de toepassing van procedures voor de beoordeling van dergelijke gevolgen;*

[...]

*Overwegende dat voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben alleen een vergunning dient te worden verleend na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben; dat deze beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben;'*

(onderlijning toegevoegd)

In onderhavig dossier werden tijdens de procedures in functie van het gevangenisproject (RUP, stedenbouwkundige vergunning, milieuvergunning) geen 'door de bevoegde instanties verrichte bepalingen' i.v.m. milieueffectenrapportage ter beschikking van het publiek gesteld, laat staan in een vroeg stadium of dat hierover op enige wijze inspraak mogelijk is geweest.

De richtlijnen beogen het doorlopen van een volledige, goed onderbouwde en open besluitvorming voor MER-plichtige projecten, inclusief het stadium waarin derden hun opmerkingen kunnen formuleren met betrekking tot de door de initiatiefnemer verschaft informatie en het voorgenomen plan of programma. In een bezwaarschrift (4 juli 2011) ingediend tijdens het openbaar onderzoek over de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de gevangenis wees stRaten-generaal erop dat net het tegendeel gebeurde in dit dossier:

*De bouwplannen voor de gevangenis kwamen tot stand binnen een rigide, gesloten planningsstelsel zonder enige vorm van inspraak, wat in strijd is met de Europese regels terzake.*

*Het eerste inspraakmoment werd pas begin dit jaar georganiseerd, tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp-GRUP. Op 8 juli 2010 had de cel-MER een ontheffing van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage toegekend, omdat al een plan-MER voor deze locatie gemaakt was, zij het binnen een ander besluitvormingsproces en voor een andere bestemming. Ook werd geen project-MER opgemaakt. Als gevolg daarvan konden we de vraag om vrijwaring van een corridor voor een eventuele westtangent niet aankaarten tijdens de kennisgevingsperiode voor de plan-MER of de project-MER.*

*Pas binnen de GRUP-procedure en dus zeer laattijdig in het proces kon die vraag een eerste keer formeel-juridisch gesteld worden. Het openbaar onderzoek van deze procedure werd beëindigd op 26 februari 2011 – dat is amper vier maanden geleden. Op dat moment, zo mogen we nu vaststellen (zie ook onder 3.), was het dossier al zo ver gevorderd dat de geselecteerde bouwgroep reeds de laatste hand aan het leggen was aan de bouwplannen, die nauwelijks twee maanden later werden ingediend bij de stedenbouwkundige dienst.*

*In december had de bouwgroep haar dossier bij de opdrachtgever ingediend, nog voor het openbaar onderzoek over het ontwerp-GRUP was opgestart. Terwijl die eerste publieke consultatie over het*

*ontwerp-GRUP aan de gang was, selecteerde een jury al het voorkeurontwerp van de gevangenis. De plannen van de gevangenis zoals ze nu voorliggen in de bouwaanvraag dateren van 4 mei 2011. De hele bouwaanvraag werd de volgende dag ingediend. De evaluatie van de tijdens de allereerste publieke consultatie ingediende bezwaarschriften was nog volop aan de gang. De Vlacoro moest haar advies nog aan de Vlaamse regering bezorgen.*

*(...)*

*De bestuurlijke minachting voor inspraakprocedures lijkt overigens een constante in dit dossier. Het openbaar onderzoek over de stedenbouwkundige aanvraag is momenteel aan de gang, burgers mogen opmerkingen en bezwaren formuleren. Maar op 16 juni 2011 wees de federale ministerraad het bouwcontract reeds toe aan een bouwconsortium. Op 28 juni 2011 werd het contract ondertekend door de bevoegde ministers, zo meldde de pers en bleek uit een persbericht van de Regie der Gebouwen. Pas diezelfde avond werd de allereerste infoavond ooit over de bouwplannen georganiseerd, niet door de federale of de Vlaamse regering, wel door de gemeente Beveren. We willen in dit verband verwijzen naar de Europese richtlijnen terzake – zie Richtlijn 2003/35/EG van het Europese Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad ; Richtlijn 2001/42/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's – waarin wordt voorzien dat:*

- het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak dient te krijgen en daartoe het recht heeft om wanneer alle opties open zijn , opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instanties*
- er wordt voor de onderscheiden fasen in redelijke termijnen voorzien, die toereikend zijn voor de voorlichting van het publiek en, voor het betrokken publiek, voor doeltreffende voorbereiding op en inspraak in het milieubesluitvormingsproces*
- met de meningen van het publiek wordt bij de voorbereiding en voor de vaststelling van het plan rekening gehouden*

Ook het Europees geratificeerde Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden voorziet in art. 6 in duidelijke waarborgen voor het publiek enerzijds om in een vroeg stadium van de vergunningsprocedure geïnformeerd te worden en anderzijds om te beschikken over tijdige en adequate inspraakmogelijkheden.

Door pas in de milieuvergunningbeslissing, nota bene verleend in graad van administratief beroep, nadat er reeds een gewestelijk RUP werd opgemaakt en nadat reeds een stedenbouwkundige vergunning werd verleend, aandacht te schenken aan het bezwaar dat de MER-verplichtingen niet zijn nageleefd heeft de Vlaamse regering noch tijdig noch adequaat inspraakmogelijkheden geboden aan stRaten-generaal e.a., met mogelijk verregaande nadelige gevolgen bij de behandeling van het door stRaten-generaal ontworpen Meccanotracé dat momenteel onderzocht wordt in het plan-MER voor de Oosterweelverbinding (definitieve richtlijnen 27 april 2012).

Volledigheidshalve moet worden gewezen op het feit dat stRaten-generaal zich middels de vzw Straatego genoodzaakt heeft gezien om de nodige juridische stappen te zetten op nationaal en regionaal niveau: bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen de stedenbouwkundige vergunning, bij de Raad van State tegen het ruimtelijk uitvoeringsplan en de milieuvergunning en bij de burgerlijke rechtbanken in het kader van een algemene milieustakingsvordering. Cfr. bijlagen.

De Raad van State was in de procedure m.b.t. het ruimtelijke uitvoeringsplan op 8 februari 2012 van oordeel dat de verzoekende partijen geen belang hadden bij hun vordering omdat het ruimtelijk uitvoeringsplan op zichzelf het Meccanotraccé niet onmogelijk maakte, maar dat dit voortvloeide uit de stedenbouwkundige vergunning.

In het kader van de stedenbouwkundige vergunning werd zowel een schorsingsprocedure als een procedure tot nietigverklaring ingeleid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het verzoekschrift daartoe werd door ons verzonden op 29 september 2011. De zaak werd een eerste maal behandeld op 18 januari 2012; tijdens die zitting werd door de Voorzitter gevraagd om schriftelijk te antwoorden op een aantal excepties. De zaak werd vervolgens opnieuw in beraad genomen en volledig gepleit op 15 februari 2012. Tot op heden laat deze Raad echter na om een arrest te vellen. De nationale wetgeving voorziet niet in een rechtstreeks middel tegen dit stilzitten. Inmiddels worden de bouwwerkzaamheden verder gezet, zodat elke rechtsbescherming zoek is.

De procedure tegen de milieuvergunning bij de Raad van State werd slechts recent ingeleid en moet haar beloop nog kennen.

De milieustakingsvordering voor de burgerlijke rechtbanken strandde in eerste aanleg (betekend op 26 september 2011; beschikking op 15 februari 2012) voor Straatago (stRaten-generaal) op het oordeel dat de vordering onontvankelijk zou zijn omdat de gevangenis te Beveren buiten het statutaire werkingsgebied van de vzw viel. De stelling dat het project een rechtstreekse impact had op het werkingsgebied van de vzw (nl. de hele Antwerpse agglomeratie) werd terzijde geschoven. De behandeling van het verzoekschrift in hoger beroep (neergelegd op 11 april 2012 en ingeleid op 27 april 2012) wordt voorzien voor september 2012; tegen dan zullen de bouwwerkzaamheden reeds zes maanden aan de gang zijn.

In de Belgische rechtsorde blijkt het bijgevolg niet mogelijk om op een zinvolle wijze de manifeste schendingen van het gemeenschapsrecht aan de kaak te stellen. Nadere informatie over deze procedures zal uiteraard op eerste verzoek worden verschaft.

stRaten-generaal behoudt zich het recht voor om dit in een aanvullende of afzonderlijke klacht aan de Europese Commissie voor te leggen.

Gezien het uitblijven van adequate rechtsbescherming binnen België, vragen wij de Commissie om in dit verband een uitspraak te doen over de geschetste kwestie, en een veroordeling uit te spreken i.v.m. het ontbreken van een MER-onderzoek voor de gevangenis in Beveren.

Voor stRaten-generaal,

Manu Claeys, voorzitter

Peter Verhaeghe, ondervoorzitter

Van Geertstraat 69

Felix Moonsstraat 3

2140 Borgerhout

3290 Diest

## **Bijlagen:**

- \* ontheffingsbeslissing MER-verplichting RUP 'Gevangenis Beveren', 8 juli 2010:  
<http://www.lne.be/merdatabank/uploads/nthbsl2343.pdf>
- \* bezwaarschrift vzw Straatego (voor stRaten-generaal) bij procedure openbaar onderzoek GRUP 'Gevangenis Beveren', 24 februari 2011
- \* advies Vlacoro in het kader van het RUP, 18 mei 2011
- \* bezwaarschrift vzw Straatego (voor stRaten-generaal) bij procedure openbaar onderzoek stedenbouwkundige bouwaanvraag 'Gevangenis Beveren', 4 juli 2011
- \* besluit Deputatie Provincie Oost-Vlaanderen inzake milieuvergunning 'Gevangenis Beveren', 22 september 2011
- \* milieustakingsvordering vzw Straatego (voor stRaten-generaal), 26 september 2011
- \* enig verzoekschrift vzw Straatego (voor stRaten-generaal) voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, 29 september 2011
- \* enig verzoekschrift vzw Straatego (voor stRaten-generaal) voor de Raad van State, 5 oktober 2011
- \* beroepschrift vzw Straatego (voor stRaten-generaal) tegen de verleende milieuvergunning, gedagtekend 30 oktober 2011 en aangetekend verzonden op 2 november 2011
- \* kennisgevingsdossier plan-MER Oosterweelverbinding, november 2011:  
<http://www.lne.be/merdatabank/uploads/merkennis2695.pdf>
- \* bijkomend MER-advies in het kader van milieuvergunning, 27 januari 2012
- \* arrest van de Raad van State, 8 februari 2012
- \* vonnis milieustakingsvordering, 15 februari 2012
- \* vergunningsbeslissing voor de milieuvergunning door Vlaams minister van Milieu Joke Schauvliege, 1 maart 2012
- \* eindrapport Vlaamse ombudsman bij behandeling klacht stRaten-generaal, 13 maart 2012
- \* verzoekschrift vzw Straatego (voor stRaten-generaal) tot hoger beroep bij het Hof van Beroep te Gent, 11 april 2012
- \* richtlijnen plan-MER Oosterweelverbinding, 27 april 2012:  
<http://www.lne.be/merdatabank/uploads/merricht2695.pdf>
- \* enig verzoekschrift vzw Straatego (voor stRaten-generaal) voor de Raad van State, 3 mei 2012