

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

X KAMER

A R R E S T

**nr. 252.319 van 3 december 2021
in de zaak A. 228.974/X-17.565**

In zake : de NV KIA-ORA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten John Toury en Martin Denys
 kantoor houdend te 1560 Hoeilaart
 de Quirinilaan 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ruud De Houwer en Ciska Servais
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Posthofbrug 6 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 september 2019, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 ‘tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan voor de periode van 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden’, “in de mate dat het in afdeling, 16 zones voorziet voor het uitvoeren van commerciële en industriële activiteiten”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 november 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Martin Denys, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaten Ruud De Houwer en Benoit Fôret, die verschijnen voor de verwerende 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

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van een woning, gelegen aan de Zeedijk 834 te Knokke-Heist.

3.2. In verband met de situering, de waarde en het ruimtegebruik van het Belgisch Noordzeegebied (hierna: BNZ) stelt bijlage 1 bij het bestreden besluit:

“De Belgische zeegebieden zijn gelegen in de Noordzee, in het noordwestelijk deel van Europa. De Noordzee staat in verbinding met de Atlantische Oceaan, het Kanaal en de Baltische Zee. De Noordzee is gelegen tussen Groot-Brittannië, Noorwegen, Zweden, Denemarken, Duitsland, Nederland, Frankrijk en België. De verdeling van het continentaal plateau in de Noordzee tussen de verschillende kuststaten is het resultaat van verdragen.

Het reliëf van de Noordzee is relatief ondiep, met een gemiddelde diepte van ongeveer 94 meter. Voor de Franse, Belgische, Nederlandse, Duitse en Deense kust variëren de dieptes van 0 tot 40 meter, terwijl aan de noordelijker gelegen kusten (Schotland, Noorwegen, ...) de Noordzee dieptes heeft van meer dan 100 meter.

Het BNZ is een gebied met een kustlijn van 65 kilometer en een maximale zeewaartse lengte van 83 kilometer. Qua oppervlakte is het BNZ dus te vergelijken met een gemiddelde Belgische provincie (ca. 3.500 km²). [...]

Ondanks deze relatief kleine oppervlakte, wordt de Noordzee voor de Belgische kust gekenmerkt door diverse waardevolle habitats. Dit heeft onder meer te maken met de aanwezigheid van een complex systeem van zandbanken. De zandbankzone strekt zich uit van Zeeland tot Calais. Een dergelijk zandbankensysteem is vrij uniek en komt enkel nog voor in het zuidoosten van Engeland. De zandbanken zijn min of meer evenwijdig aan de kust georiënteerd en sommige komen bij extreme laagtijden bloot te liggen. De biologische waarde is er vrij groot.

Daarnaast vormt de Noordzee een uniek archeologisch en paleontologisch archief. Op het hoogtepunt van de laatste ijstijd, zo'n 20.000 jaar geleden, lag de zeespiegel meer dan 120 meter lager dan nu en grote delen van de Noordzee waren toen land. Dit landoppervlak werd intensief bewoond. [...]

De scheepsvaarttrajecten van en naar Belgische en andere Europese havens doorkruisen de Belgische zeegebieden en zijn [één] van de drukst bevaren routes ter wereld. Ook het kusttoerisme is in België sterk uitgebouwd. De volgende activiteiten hebben ook een impact op het ruimtegebruik binnen de Belgische zeegebieden:

- Energie, kabels en pijpleidingen;
- Zeewering;
- Meetpalen, radars en masten;
- Wetenschappelijk onderzoek;
- Een munitiestortplaats;
- Zeevisserij en mariene aquacultuur;
- Havenontwikkeling en baggerstorten;
- Zand- en grindontginning;
- Militaire activiteiten;
- Recreatieve activiteiten.

Verder zijn een goede milieutoestand en natuurbescherming en zeezicht belangrijke criteria m.b.t. het ruimtegebruik.

Deze omstandigheden brengen met zich mee dat op de Noordzee, en zeker ook op Belgische zeegebieden, heel wat ruimteclaims liggen.”

3.3. Er wordt een voorontwerp van marien ruimtelijk plan (hierna: MRP) opgemaakt, waaromtrent de raadgevende commissie op 14 december 2017 een advies verleent. De bijlage 1 ‘Ruimtelijke analyse van de zeegebieden’ bij het bestreden besluit stelt met betrekking tot het MRP het volgende:

“Het economisch en ecologisch potentieel van onze zeegebieden is bijzonder groot. [...] Daarnaast wordt de Noordzee gewaardeerd voor zijn natuurlijke schoonheid en trekt ze jaarlijks miljoenen toeristen aan.

De veelheid aan betrokken actoren en instanties binnen de zeegebieden, heel vaak aanspraak makend op het gebruik van (een deel van) de Belgische zeegebieden, brengt met zich mee dat de mariene ruimte gepland moet worden. [...]

In 2014 speelde België een voortrekkersrol met de aanneming van een geïntegreerd marien ruimtelijk plan, dat het sluitstuk vormt van het planningsproces. Aan het nog steeds toenemende ruimtegebruik in onze zeegebieden en het gebrek aan een duidelijke procedure werd tegemoet gekomen met dit coördinerend initiatief. [...]

De overheid heeft zich ertoe verbonden om het plan regelmatig te evalueren en, indien nodig, aan te passen. Door de duidelijkheid in verband met de ruimte en de uitvoering van activiteiten wordt een zekerheid gerealiseerd voor zij die activiteiten willen ondernemen.

Dit marien ruimtelijk plan 2020-2026 vormt de evaluatie en bijsturing van het in 2014 voor het eerst aangenomen marien ruimtelijk plan.

Het marien ruimtelijk plan vormt vooral een beoordelingskader bij conflicten tussen verschillende menselijke activiteiten en bij het beheersen van de impact van deze activiteiten op het mariene milieu. Het doel van mariene ruimtelijke planning is om de verschillende sectorale belangen in evenwicht te brengen en een duurzaam gebruik van de mariene bronnen te bereiken.”

3.4. Op 20 maart 2018 keurt de ministerraad het ontwerp-MRP goed.

3.5. Op 25 mei 2018 brengt het adviescomité voor de beoordelingsprocedure van de gevolgen van de plannen en de programma's die aanzienlijke effecten kunnen hebben op het milieu (hierna: het adviescomité SEA) een advies uit over het ontwerp-MRP.

3.6. Van 29 juni tot 28 september 2018 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over het ontwerp-MRP en het daarop betrekking hebbende planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER). Gedurende dat openbaar onderzoek dient de verzoekende partij geen bezwaarschrift in.

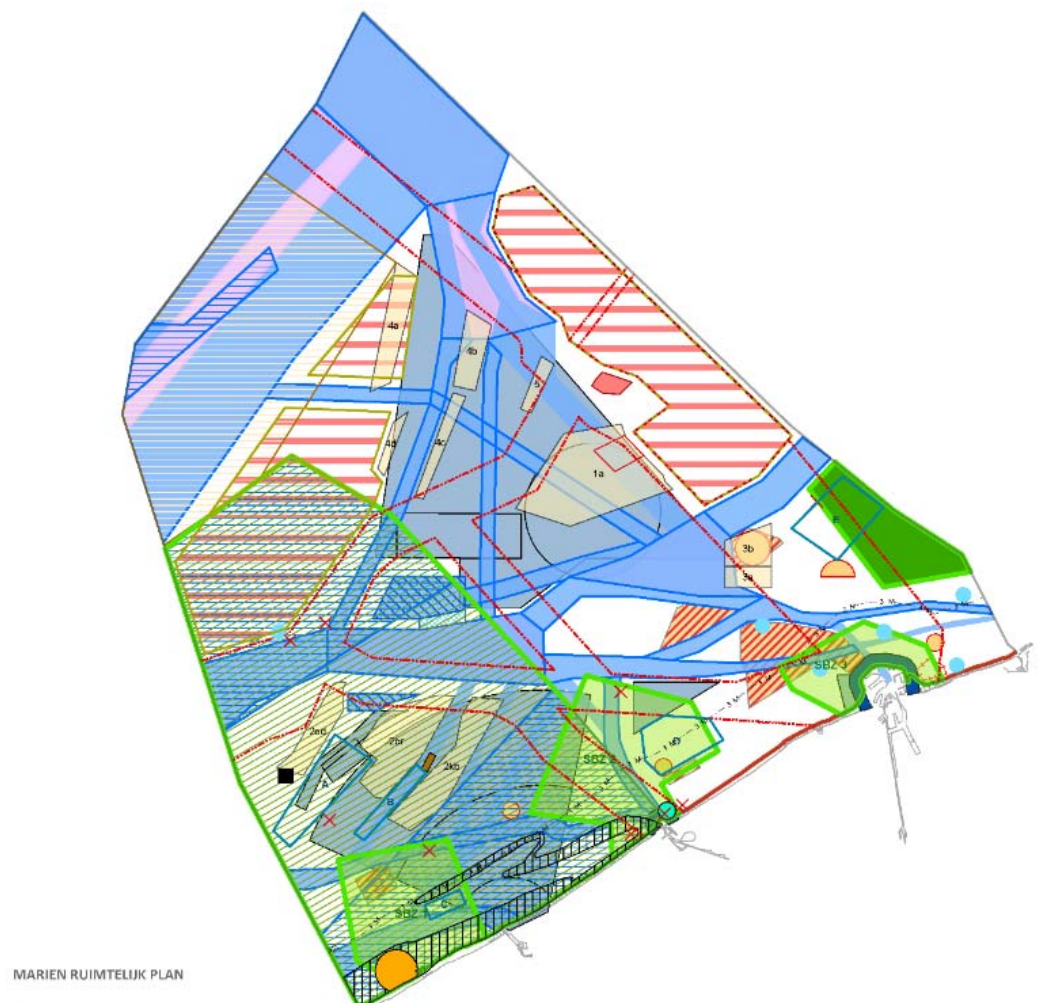
3.7. De Federale Raad voor de Duurzame Ontwikkeling (hierna: FRDO) verleent op 20 september 2018 een advies over het ontwerp-MRP. Verder verlenen ook de kustwacht, het Waalse Gewest, het Verenigd Koninkrijk en Nederland een advies.

3.8. Op 7 december 2018 keurt de ministerraad het aangepaste ontwerp-MRP goed.

3.9. Op 15 januari 2019 verleent de afdeling Wetgeving van de Raad van State haar advies nr. 65.000/1 over het ontwerp-MRP.

3.10. Op 31 januari 2019 wordt een Natura 2000-goedkeuring verleend voor het MRP.

3.11. Het bestreden koninklijk besluit van 22 mei 2019 stelt het MRP voor de periode 2020-2026 vast. De geïntegreerde kaart van dit plan is de volgende:

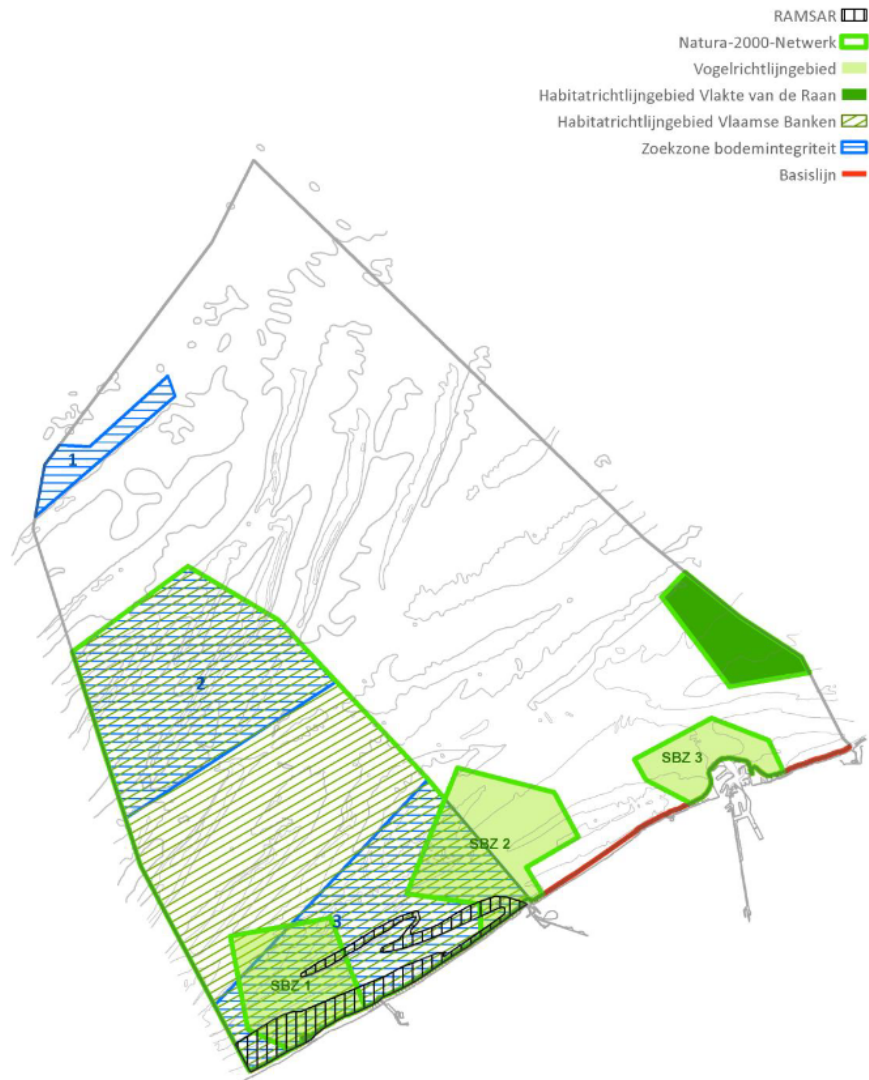


De daarbij horende legende luidt:



3.12. Artikel 7, § 1, van het MRP baken de speciale zone voor natuurbehoud ‘Vlaamse Banken’ af. Paragraaf 3 van datzelfde artikel baken de speciale zone voor natuurbehoud ‘Vlake van de Raan’ af. Artikel 7, § 5, baken drie speciale beschermingszones (SBZ’s) voor vogels af, genaamd SBZ 1, SBZ 2 en SBZ 3.

Kaart 1 ‘Goede milieutoestand en natuurbeschermingsgebieden’, met bijhorende legende, van het bestreden MRP is de volgende:



3.13. Kaart 8 ‘Commerciële en industriële activiteiten’ van het bestreden MRP, met aanduiding van de zones voor commerciële en industriële activiteiten (blauw) en de “basislijn” (rood) van het MRP, is de volgende:



Artikel 23 van het MRP bepaalt:

“Art. 23. § 1. Er worden zones afgebakend voor het uitvoeren van commerciële en industriële activiteiten, waarvan de coördinaten de volgende zijn:

Zone A

5° 1° 51° 13'.160 N 2° 27'.228 O
 6° 2° 51° 13'.894 N 2° 25'.968 O
 7° 3° 51° 18'.467 N 2° 30'.549 O
 8° 4° 51° 17'.233 N 2° 33'.358 O

Zone B

6° 1° 51° 13'.805 N 2° 32'.042 O
 7° 2° 51° 17'.074 N 2° 36'.695 O
 8° 3° 51° 16'.667 N 2° 37'.409 O
 9° 4° 51° 16'.630 N 2° 37'.355 O
 10° 5° 51° 13'.494 N 2° 32'.789 O

Zone C

5° 1° 51° 10'.445 N 2° 37'.346 O

6° 2° 51° 11'.167 N 2° 39'.983 O

7° 3° 51° 10'.517 N 2° 40'.444 O

8° 4° 51° 09'.760 N 2° 37'.813 O

De bodemverstoring binnen deze zone door een commerciële of industriële activiteit, of activiteiten, mag niet meer dan 0.1 % van de totale oppervlakte van deze zone bedragen.

Zone D

1° 51° 19'.422 N 2° 55'.343 O

2° 51° 19'.283 N 2° 58'.721 O

3° 51° 18'.266 N 2° 59'.767 O

4° 51° 16'.603 N 2° 55'.091 O

5° 51° 17'.287 N 2° 53'.900 O

6° 51° 18'.756 N 2° 53'.595 O

Maximaal 50% van de oppervlakte van deze zone kan benut worden door een commerciële of industriële activiteit, of activiteiten.

Zone E

1° 51° 26'.756 N 3° 08'.388 O

2° 51° 28'.249 N 3° 04'.939 O

3° 51° 30'.708 N 3° 08'.794 O

4° 51° 29'.247 N 3° 11'.871 O

Maximaal 50% van de oppervlakte van deze zone kan benut worden door een commerciële of industriële activiteit, of activiteiten.

§ 2. Bij het ontwikkelen van commerciële en industriële activiteiten binnen deze zones dienen volgende voorwaarden in acht genomen te worden:

1° Commerciële en industriële activiteiten met een potentiële impact op de natuurbeschermingsgebieden, zoals bepaald in artikel 7, kunnen slechts toegelaten worden mits het bekomen van een Natura 2000-toelating;

2° Commerciële en industriële activiteiten met een potentiële impact op militaire activiteiten kunnen enkel toegelaten worden voor zover zij verzoenbaar zijn met de militaire activiteiten;

3° Commerciële en industriële activiteiten, die gelijkaardig zijn aan andere activiteiten die plaatsvinden, dienen minstens dezelfde voorwaarden te respecteren.

§ 3. Binnen de zones afgebakend in paragraaf 1 wordt er voorrang gegeven aan commerciële en industriële activiteiten. Andere door dit besluit toegestane activiteiten kunnen plaatsvinden, voor zover die de ingebruikname van de zones niet in het gedrang brengen.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van artikel 23 van de Grondwet, “inzonderheid het daarin vervatte *standstill*-beginsel”, van artikel 1.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van artikel 8 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: het decreet natuurbehoud), en van de artikelen 3, 4 en 5 van de wet van 20 januari 1999 ‘ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ (hierna: de wet van 20 januari 1999).

De verzoekende partij acht het *standstill*-beginsel geschonden omdat “het bestreden plan afbreuk doet aan de huidige bestaande natuurwaarden, zonder dat deze natuuraantasting ook maar op enige wijze wordt gecompenseerd dan wel wordt opgevangen”. Zij noemt de zee het “ultiem en tot op heden onaangetast natuurgebied” dat in een ongeschonden toestand moet blijven. Er bestaat een zorgplicht in hoofde van iedereen, inclusief de overheid, die in de zeegebieden een activiteit stelt. Uit het bestreden MRP volgt integendeel dat de zee integraal zal geëxploiteerd worden en ingeschakeld zal worden in het actief commercieel gebeuren, waarbij van een behoud van de huidige natuurwaarden en biologische ongereptheid geen sprake is. Het bestreden MRP impliceert een achteruitgang ten aanzien van het MRP van 2014, vermits het activiteiten toelaat die ofwel niet toegelaten waren ofwel strenger beoordeeld werden. Bij de beoordeling van de achteruitgang van de bescherming van het leefmilieu kan volgens de verzoekende partij niet voorbijgegaan worden aan het document ‘Een zee van ruimte: naar een ruimtelijk structuurplan voor het duurzaam beheer van de Noordzee’ van 2005, van de Universiteit Gent en het Federaal Wetenschapsbeleid (hierna: de studie van 2005). De studie van 2005 onderstreept dat het niet zinvol is om de beschermde gebieden in de ondiepe zee in gevaar te brengen door allerlei

activiteiten, en concludeert dat de activiteiten bij voorkeur moeten overgebracht worden naar de diepe zee. Het bestreden MRP doet precies het omgekeerde.

4.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat het beroep uitsluitend gericht is tegen de planning van zones voor commerciële en industriële bedrijven, en dat alle beschouwingen van de verwerende partij over onder meer scheepvaart, hernieuwbare energie en zeevisserij “volkomen naast de kwestie” zijn. Zij erkent de vergunnings- en machtigingsplicht voor de activiteiten in die zones, maar meent dat dit niet volstaat “omdat de geschiedenis leert dat de invloed en de macht van de belangengroepen zo groot is dat zij er bijna altijd in slagen hun initiatieven door te drijven”. De verzoekende partij betoogt dat het bestreden MRP een aansporing is om commerciële en industriële projecten op touw te zetten, en meent dat het algemeen belang daarvoor geen verantwoording biedt. Dat algemeen belang is immers geen vrijbrief om zonder vergoeding eigendomsbeperkingen op te leggen. Ook bestaat er geen rechtsbeginsel dat de voorrang van het algemeen belang op het particulier belang toelaat. Er moet rekening gehouden worden met “de beginselen omtrent de noodzaak om onteigeningen alleen mogelijk te maken wanneer zij steunen op beslissingen genomen door verkozen beraadslagende vergaderingen”. Een plan dat de macht geeft aan de regering om eender wat toe te laten, is “in strijd met de representatieve democratie en negeert de primauteit van het Parlement”. Afwijken van de voorwaarden van artikel 23 van de Grondwet door een regeringsbesluit is niet mogelijk.

4.3. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat niet valt in te zien dat de studie van 2005 achterhaald zou zijn. Zij heeft recht op de vrijwaring van haar leefmilieu en heeft een grondwettelijk gewaarborgd recht, zoals vervat in artikel 23 van de Grondwet, waarbij bescherming wordt geboden tegen elke achteruitgang van het leefmilieu. In de mate dat uit de studie van 2005 genoegzaam blijkt dat er alternatieven voorhanden zijn die geen impact hebben op haar leefmilieu, kan zij zich op het *standstill*-beginsel beroepen teneinde haar rechten te vrijwaren. Ten slotte meent zij dat zij in haar memorie van wederantwoord haar middel geenszins heeft aangevuld.

Beoordeling

5.1. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat artikel 1.2.1, § 2, DABM en artikel 8 van het decreet natuurbehoud Vlaamse regelgeving betreffen, die te dezen geen toepassing vindt. Het middel is in zoverre onontvankelijk. De desbetreffende exceptie van de verwerende partij is gegrond.

5.2. Artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie luidt:

“Een hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten in het beleid van de Unie worden geïntegreerd en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling worden gewaarborgd.”

De artikelen 3 en 4 van ‘hoofdstuk II. Algemene doelstellingen en beginselen’ van de wet van 20 januari 1999 luiden:

“Art. 3. Deze wet beoogt het behoud van de eigen aard, de biodiversiteit en het ongeschonden karakter van het mariene milieu door middel van maatregelen tot bescherming ervan en door middel van maatregelen tot preventie, inperking en herstel van schade en milieuverstoring, in het bijzonder door middel van duurzame beheers- en handhavingsmaatregelen. De wet beoogt het behoud van de eigen aard, de biodiversiteit en het ongeschonden karakter van het mariene milieu door middel van maatregelen tot bescherming ervan en door middel van maatregelen tot herstel van schade en milieuverstoring.

Art. 4. § 1. De gebruikers van de zeegebieden en de overheid zullen bij het uitvoeren van hun activiteiten in de zeegebieden rekening houden met het beginsel van het preventief handelen, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van het duurzaam beheer, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het herstelbeginsel.

De overheid zal ook bij het opstellen van een marien ruimtelijk plan rekening houden met deze beginselen.

§ 2. Het beginsel van het preventief handelen impliceert dat moet worden opgetreden om milieuschade te voorkomen, veeleer dan de schade achteraf te moeten herstellen.

§ 3. Het voorzorgsbeginsel betekent dat preventieve maatregelen moeten worden getroffen, indien er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan voor verontreiniging van de zeegebieden, zelfs in de gevallen dat er geen overtuigend bewijs is van een oorzakelijk verband tussen het inbrengen van stoffen, energie en materialen in de zeegebieden en de schadelijke gevolgen.

§ 4. Het beginsel van duurzaam beheer in de zeegebieden impliceert dat de natuurlijke rijkdommen in voldoende mate beschikbaar worden gehouden voor toekomstige generaties en dat de effecten van het menselijk handelen de draagkracht van het milieu in de zeegebieden niet overschrijdt. Hiertoe zullen de ecosystemen en de ecologische processen noodzakelijk voor het goed functioneren van het mariene milieu worden beschermd, de biologische diversiteit ervan worden behouden en het natuurbehoud worden gestimuleerd.

§ 5. Het beginsel dat de vervuiler betaalt betekent dat de kosten voor maatregelen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging en voor het herstellen van schade voor rekening zijn van de vervuiler.

§ 6. Het herstelbeginsel impliceert dat bij schade of milieuverstoring in de zeegebieden het mariene milieu in de mate van het mogelijke wordt hersteld in zijn oorspronkelijke toestand.”

Artikel 5 van diezelfde wet luidt:

“Elke persoon die in de zeegebieden een activiteit uitoefent, heeft de verplichting de nodige voorzorgen te nemen ter voorkoming van milieuschade of milieuverstoring. In het bijzonder heeft de scheepseigenaar de verplichting alle voorzorgsmaatregelen te nemen om verontreiniging te voorkomen en te beperken.”

5.3. Het *standstill*-beginsel, zoals vervat in artikel 23 van de Grondwet, staat eraan in de weg dat de bevoegde overheid het beschermingsniveau dat wordt geboden door de toepassing van de regelgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat er daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Een verzoekende partij die de schending van de *standstill*-verplichting inroept, moet de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau aantonen, hetgeen impliceert dat de mogelijke gevolgen van het bestreden besluit duidelijk en concreet uiteengezet worden, zodat kan worden beoordeeld of zij leiden tot een vermindering van het beschermingsniveau die als “aanzienlijk” kan worden beschouwd, en dat er daarvoor geen redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Het volstaat niet om louter te beweren dat de milieukwaliteit ingevolge een door de overheid genomen besluit zal verslechteren.

5.4.1. De verzoekende partij overtuigt er in haar verzoekschrift niet van dat het bestreden MRP een aanzienlijke verslechtering van de bestaande toestand van het leefmilieu zal bewerkstelligen, en een schending van de aangevoerde rechtsregels zou inhouden. Haar betoog beperkt zich tot de loutere beweringen “dat geenszins enig bescherming en/of garantie wordt geboden [met betrekking tot] het ongerept natuurkarakter van de zee”, dat “de zee integraal zal ‘geëxploiteerd’ worden en ingeschakeld wordt in het actief commercieel gebeuren”, en dat “[v]an enig behoud van de huidige natuurwaarden en biologische ongereptheid [...] in het bestreden plan geen sprake [is]”. De verzoekende partij bewaart in haar verzoekschrift het stilzwijgen over de stukken van het dossier waaruit blijkt dat bij de voorbereiding en vaststelling van het bestreden MRP wel degelijk werd stilgestaan bij de vraag of het plan een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het leefmilieu zou impliceren.

Zo is in het advies van de FRDO te lezen dat het MRP ook voordelen voor het milieu inhoudt, voor wat de door de verzoekende partij geviseerde zones voor commerciële en industriële activiteiten betreft:

“[16] Zones voor commerciële en industriële activiteiten: de raad acht het positief dat het nieuwe MRP aandacht besteedt aan een ruimte voorzie[n] voor nieuwe ontwikkelingen op zee, onder meer op het vlak van aquacultuur (bv. kweek van algen en zeewier), hernieuwbare energie (bv. drijvende zonnepanelen, golfslagenergie), waterzuivering ... die passen in een ecosysteembenadering. De combinatie van ‘blue economy’ en ecologie houdt in dat deze innovatieve projecten geen nadelige effecten hebben op het milieu, of zelfs een positieve milieu-impact hebben (bv. verwerking plastic afval). Hierbij dient de impact in ruime zin geëvalueerd te worden, dus niet enkel op zee maar ook op het land en in de lucht (bv. reductie CO₂-uitstoot). Verder dienen naast milieu- ook eventuele socio-economische effecten voor het toerisme bekeken indien de projecten permanente infrastructuur in de zee met zich zouden brengen (bv. door de aanleg van een kunsteiland). Voor de zones die in een natuurgebied liggen (projectzones A, B, C) is vanuit de Europese habitatrichtlijn vooraf een ‘passende beoordeling’ nodig om na te gaan of de voorgestelde activiteiten (individueel en cumulatief) geen nadelige effecten hebben voor de habitat.”

5.4.2. De verzoekende partij betreft in haar uiteenzetting evenmin een aantal overwegingen van het plan-MER die betrekking hebben op het creëren van

nieuwe biologisch waardevolle gebieden en die uitwijzen dat de in het plan voorziene activiteiten natuurbescherming niet uitsluiten.

5.4.3. In verband met de zones voor industriële en commerciële activiteiten zijn de volgende passages van het plan-MER relevant:

“Binnen de zones voor industriële en commerciële activiteiten wordt mogelijk de bouw van een multifunctioneel eiland voorzien. Het is duidelijk dat de bouw van dergelijk eiland nabij de kust een belangrijke impact zal hebben op de getijden- en sedimentatiedynamiek. Momenteel zijn evenwel nog geen concrete plannen voor dergelijk eiland. Een mogelijk concept is een energie-atol. Volgens een van de concept ontwerpen (Ecorem, 2013) zou men kunnen uitgaan van een inbouw van de zanddijk van het energie-atol aansluitend op de bestaande zandrug van de Wenduinebank. Op die manier is er zoveel mogelijk een aansluiting bij de natuurlijke kustdynamiek. Een ellipsvormige basisvorm kan bovendien bijdragen tot een zo beperkt mogelijke verstoring van het natuurlijke (getij)stromingsproces. Er kan verwacht worden dat er een nieuw dynamisch evenwicht van erosie en sedimentatie zal ontwikkelen, met gevolgen voor de morfologische structuur van de zeebodem in de omgeving. De potentiële impact vormt op heden een leemte in de kennis. Het spreekt voor zich dat voor de aanvang van concrete projecten, een project-MER de potentiële impact op de morfologie van de bodem en de hydrodynamica zal beoordelen. Als randvoorwaarde voor het project dient vrijwaring van de kustveiligheid te gelden.”

In het plan-MER wordt verder vastgesteld dat “[i]n alle zones [...] aquacultuur een goede kanshebber [is]. Voor deze activiteit wordt de feitelijke inname en verstoring van de bodem als vrij beperkt ingeschat, tenzij voor deze activiteit de aanleg van een eiland of een andere omvangrijke structuur genoodzaakt is.” Het blijkt evenwel niet dat voor aquacultuur de aanleg van een eiland noodzakelijk zou zijn.

5.4.4. Voorts worden in het plan-MER de effecten voor de verschillende alternatieven vergeleken en worden de volgende milderende maatregelen, alsook monitoring, voorgesteld:

- “13.5 Voorstel tot milderende maatregelen en monitoring
- Milderende maatregelen relevant voor de installatie van windparken binnen SBZ-H Vlaamse Banken:
 - Vermijden van plaatsing van windturbines en structuren in de meest waardevolle geulen / grindbedden.

- Ook bij de aanleg van elektriciteitskabels dient de impact op [deze] kwetsbare habitat geminimaliseerd te worden.
- Installatiewerkzaamheden die een sterke verhoging van de turbiditeit veroorzaken (zoals baggerwerkzaamheden) dienen geminimaliseerd te worden gezien de mogelijk permanente effecten van sedimentatie van de turbiditeitspluim op grindbedden.
- Gebruik van drijvende windturbines, waarbij de impact op de zeebodem gereduceerd kan worden. Dit concept is momenteel wel nog in een vroeg stadium van ontwikkeling.
- Aangezien bepaalde activiteiten uitbreiden *offshore*, dient aldaar de habitattypes beter in kaart gebracht te worden als baseline, aangezien er nu nog leemtes zijn.
- Gebruik van alternatieve visserijmethodes in plaats van de klassieke boomkor.
- Monitoring bijzondere habitattypes (o.a. grindbedden, gebieden met bijzondere ecologische waarde).
- Monitoring van de impact van bodemberoerende visserij, ontginningsactiviteiten, bagger(stort)activiteiten, constructie van windparken... op de bodemintegriteit.
- Monitoring van de verhoging van de turbiditeit bij deze activiteiten, zoals *far field* effecten van zandwinning en ontstaan en impact van turbiditeitspluimen ter hoogte van windturbines tijdens exploitatie.
- Monitoring en onderzoek naar de impact van niet-bodemberoerende en alternatieve visserijtechnieken.
- Cumulatieve effecten van bepaalde drukken door verschillende activiteiten beter in kaart brengen.”

5.4.5. Wat betreft de doelstellingen van het plan wordt in het plan-MER het volgende gesteld :

“Voor het volledige BNZ wordt, in overeenstemming met de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRMS), een ‘goede milieutoestand’ (GMT) nagestreefd. De relevante beschrijvende elementen zijn D1 ‘Biodiversiteit’, D4 ‘Voedselketens’ en D6 ‘Integriteit van de zeebodem’. De GMT voor deze beschrijvende elementen wordt bereikt wanneer (Belgische Staat, 2012b):

- D1: De habitattypes en de grootte, de spreiding en de toestand van de samenstellende soorten minimaal voldoen aan de onder de [i]nitiële beoordeling van Belgische wateren (2012) beschreven toestand.
- D1, D6: De Goede toestand volgens de Kaderrichtlijn Water (meer bepaald Goede Ecologische Toestand), de Habitat- en Vogelrichtlijnen (meer bepaald gunstige staat van instandhouding) en het OSPAR verdrag (meer bepaald ecologische kwaliteitsdoelen) is bereikt. Zeldzame en bedreigde habitattypes en soorten, die in de bestaande regelgeving en verdragen zitten vervat, zijn beschermd zoals in die regelgeving en die verdragen wordt beoogd.

- D1: De diversiteit binnen de verschillende componenten van de ecosystemen (meer bepaald plankton, benthos, vissen, zeevogels en zeezoogdieren) blijft behouden.
- D1, D4: Levensvatbare populaties van soorten gevrijwaard zijn, wat betreft de belangrijkste langlevende soorten die zich slechts traag voortplanten, evenals voor de toppredatorsoorten in alle habitattypes.
- D6, D4, D1: De habitattypes [die] op structureel en functioneel vlak gevarieerd en productief zijn.
- D6: De fysieke verstoring van de zeebodem wordt beperkt tot een duurzaam minimumniveau waarbij rekening wordt gehouden met de relatieve gevoeligheid van de habitattypes.

Voor een beschrijving van de milieudoelen en daarmee samenhangende indicatoren voor deze beschrijvende elementen wordt verwezen naar 'Omschrijving van Goede Milieutoestand en vaststelling van Milieudoelen voor de Belgische mariene wateren' (Belgische Staat, 2012b).

Naast het nastreven van een goede milieutoestand conform KRMS, is het ook de bedoeling van het MRP om ruimtelijk maximaal bij te dragen aan het halen van de gunstige staat van instandhouding zoals bepaald door de habitat- en de vogelrichtlijn. Binnen de passende beoordeling wordt verder ingegaan op de IHD's en de impact van het plan op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen (DEEL 7 van voorliggend rapport). De hier relevante IHD's zijn in grote mate overlappend met de geformuleerde doelen opgenomen in de KRMS voor het BNZ.

De diverse en talrijke bodemverstoringen activiteiten in het BNZ brengen de goede milieutoestand en de realisatie van de IHD's potentieel in gevaar. Vooral het ruimtelijk bereik en de spreiding van de EUNIS habitats van niveau 3 en van de grindbedden kunnen sterk aangetast worden door implementatie van beide alternatieven, voornamelijk door de bouw van nieuwe windparken en door de uitvoering van commerciële en industriële activiteiten binnen de daarvoor voorziene zones. Deze projecten zullen immers resulteren in een wijziging van de habitat spreiding. De uitvoeringswijze van deze diverse projecten speelt hierbij een cruciale rol; densiteit van windparken, funderingstypes, vrijwaring van meest waardevolle en kwetsbare habitats, uitvoering van commerciële/industriële activiteiten op een eiland of een platform... Hierbij is er een duidelijk milieudoel dat streeft naar vrijwaring van het ruimtelijk bereik en de spreiding van deze habitats (binnen acceptabele marges) zoals vastgelegd in de initiële beoordeling. Dit geldt dus als een randvoorwaarde voor uitvoering van deze projecten. Anderzijds is het mogelijk dat bepaalde constructies bij kunnen dragen tot het herstel en verdere ontwikkeling van bepaalde natuurlijke habitats (grindbedden), bijvoorbeeld door een doordacht ontwerp van funderingen en erosiebescherming. Op die manier zou dergelijk project bij kunnen dragen aan dit milieudoel en de IHD's.

Het plan (beide alternatieven) kan ook bijdragen aan de goede milieutoestand en realisatie van de IHD's door bevordering van een positieve trend wat betreft het zeebodemoppervlak dat permanent gespaard blijft van verstoringen als gevolg van vistuig dat de bodem raakt. Dit als neveneffect van de afbakening van nieuwe zones voor hernieuwbare energie, waarbinnen op verloop van tijd (naarmate bouw en exploitatie vordert) een vaarverbod (dus ook voor vissersvaartuigen) geldt."

5.4.6. Uit de analyse van de publieksraadpleging blijkt verder het volgende :

“2. Het is niet de intentie van de federale overheid om iedere activiteit te verbieden in beschermingsgebieden, vele activiteiten hebben immers geen negatieve impact op de natuur. Om de bescherming van de natuurgebieden echter te verzekeren, is er voor veel activiteiten de verplichting om een passende beoordeling te bekomen. Deze wordt uitgevoerd door een wetenschappelijke instelling (de Beheerseenheid voor het Mathematisch Model voor de Noordzee) die een Natura 2000-toelating geeft wanneer de activiteit geen negatief effect heeft op het gebied.

[...]

5. De federale overheid kan enkel natuurbeschermingsgebieden instellen op het Belgisch deel van de Noordzee. Natuurbeschermingsgebieden op land behoren tot de bevoegdheid van de gewesten. Met de twee habitatgebieden, Vlaamse Banken en Vlake van de Raan en de drie vogelrichtlijngebieden op zee, is reeds meer dan 1/3 van de oppervlakte van het Belgisch deel van de Noordzee erkend als natuurgebied.”

Over de commerciële en industriële activiteiten stelt dit document:

“1.-11. In bijlage 2 en 3 worden er inderdaad reeds belangrijke voorwaarden gesteld die nageleefd moeten worden bij de invulling van deze zones. Bijlages 2 en 3 zijn bindend voor de federale overheid dus deze voorwaarden moeten minstens gerespecteerd worden bij de verdere uitwerking van de procedure tot toekenning van het gebruik van deze zones. Er is dan ook een actie opgenomen in bijlage 3 dat de procedure dient uitgewerkt te worden en dat er minstens met deze voorwaarden rekening dient gehouden te worden (er kunnen natuurlijk in deze procedure nog extra voorwaarden worden toegevoegd). Het is echter belangrijk om ruimte te bieden voor dergelijke activiteiten, de blauwe economie groeit immers op een hoog tempo verder en kan belangrijke oplossingen bieden voor bepaalde maatschappelijke problemen (zoals duurzame voedselproductie voor mens en dier), het MRP wil dan ook kansen bieden aan deze economie. Dit is ook de reden waarom er verschillende zones worden voorzien op verschillende plaatsen, afhankelijk van de activiteit zullen er immers andere randvoorwaarden moeten vervuld worden (bv. waterkwaliteit, watersnelheid, afstand van de kust). Het MRP poogt dus ruimte te voorzien voor toekomstige ontwikkelingen, zonder deze echter een *carte blanche* te geven, precies daarom worden er reeds belangrijke voorwaarden opgelegd waar projectontwikkelaars nu dus reeds rekening mee kunnen houden. Er kunnen ook nog geen concessies zijn aangevraagd aangezien er momenteel nog geen zones werden aangeduid en er nog geen procedure is uitgeschreven.

8. Dit zal bekeken worden bij het uitwerken van de procedure tot toekenning van deze zones en kan zeker overwogen worden in het kader van meervoudig ruimtegebruik.”

5.5. De studie van 2005, die de verzoekende partij niet eens zelf bijbrengt, betreft een “eerste aanzet [...] voor een [...] ecologische waarderingskaart” (studie van 2005, p. 40), om op grond daarvan eventueel “een aanzet te geven tot een ruimtelijk structuurplan”, zonder dat het evenwel de bedoeling is om “het ene zaligmakende” (p. 7) of “ultieme ruimtelijke structuurplan” (p. 129) uit te werken. Er wordt vooral een “ruimtelijke planningsmethodologie” ontwikkeld voor het zeegebied, waarbij men er zich van bewust is dat de kennis nog te beperkt is om de impact goed in te schatten (p. 29). Ook wordt aangegeven dat het structuurplan om de zoveel jaar moet worden aangepast om te kunnen inspelen op de maatschappelijke veranderingen (p. 8).

De uit 2005 daterende studie is niet van aard om de bevindingen van het plan-MER bij het bestreden MRP te weerleggen en de onwettigheid van het bestreden besluit aan te tonen. Dit geldt des te meer, nu de verzoekende partij in haar kritiek volledig voorbijgaat aan de voorwaarden die overeenkomstig het bestreden besluit gelden om activiteiten in de zones voor commerciële en industriële activiteiten te kunnen uitoefenen. Zo geldt voor de zones ‘D’ en ‘E’ dat deze maximaal voor 50% gebruikt mogen worden voor commerciële of industriële activiteiten (artikel 23, § 1, van het MRP). Daarnaast wordt in § 2 van artikel 23 van het bestreden besluit onder meer de voorwaarde opgelegd dat “[c]ommerciële en industriële activiteiten met een potentiële impact op de natuurbeschermingsgebieden, zoals bepaald in artikel 7, [...] slechts [kunnen] toegelaten worden mits het bekomen van een Natura 2000-toelating” (zie randnummer 3.13). Ook gaat de verzoekende partij voorbij aan de door artikel 25 van de wet van 20 januari 1999 voorziene vergunnings- en machtigingsplicht.

5.6. De verzoekende partij toont gezien het voormelde in haar verzoekschrift geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

5.7. Voor het eerst ter terechtzitting oppert de verzoekende partij – louter mondeling – om aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de prejudiciële vraag te stellen of artikel 23 van het MRP, dat in commerciële en industriële zones voorziet, afbreuk doet aan verzoeksters subjectief recht op een verbetering van het leefmilieu zoals dat gewaarborgd wordt door artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Vooreerst wordt vastgesteld dat de verzoekende partij met de gesuggereerde vraag een nieuwe grondslag geeft aan het middel, meer bepaald dat zij aan dit artikel een subjectief recht zou ontleenen. Deze nieuwe grondslag is problematisch daar de Raad van State in beginsel zonder rechtsmacht is voor de beslechting van geschillen over subjectieve rechten. Hoe dan ook kon en moest de op de terechtzitting ter sprake gebrachte aangelegenheid al in het verzoekschrift of de memorie van wederantwoord zijn aangebracht, en ten allerlaatste in de laatste memorie. In de plaats daarvan verkiest de verzoekende partij om er de verwerende partij en de Raad van State onaangekondigd mee te verrassen tijdens haar mondelinge pleidooi op de zitting. Dit getuigt van een deloyale en proceseconomisch onverantwoorde houding, die in strijd komt met de rechten van verdediging van de verwerende partij en die de opdracht van het auditoraat om ter terechtzitting een onderbouwd advies uit te brengen praktisch onmogelijk maakt. In de gegeven, specifieke omstandigheden wordt de gesuggereerde prejudiciële vraag niet gesteld.

5.8. Het middel wordt verworpen.

V. Besluit

6. Het enige middel is ongegrond gebleken. Het beroep moet hoe dan ook verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie december tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust