

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 252.320 van 3 december 2021

in de zaak A. 228.980/X-17.566

- In zake :
1. de VERENIGING VAN MEDE-EIGENAARS
'RESIDENTIE FINIS TERRAE'
 2. de VERENIGING VAN MEDE-EIGENAARS
'RESIDENTIE LEKKERBEK'
 3. de VERENIGING VAN MEDE-EIGENAARS
'RESIDENTIE COMPLEX GRAND HOTEL'
 4. XXXX
 5. XXXX

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 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'.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben 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.

Advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue, die verschijnen voor de verzoekende partijen, 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 eerste verzoekende partij is een vereniging van mede-eigenaars van de residentie Finis Terrae, gelegen aan de Zwinlaan 35-37 te Knokke-Heist. Vierde verzoeker is eigenaar van een appartement in dit gebouw, en woont elders in Knokke. Vijfde verzoeker bewoont een appartement in dit gebouw. De tweede verzoekende partij is een vereniging van mede-eigenaars van de

residentie Lekkerbek, gelegen aan de Zeedijk 841-842-843 te Knokke-Heist. De derde verzoekende partij is een vereniging van mede-eigenaars van de residentie Complex Grand Hotel, gelegen aan de Leopoldlaan 168 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 scheepvaarttrajecten 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.

Het ontworpen artikel 16 van het MRP luidt:

“Art. 16. §1. Er wordt een zone afgebakend bestemd voor de bouw van een testeiland voor zeewering. De coördinaten van deze zone zijn de volgende: [...]

§2. Binnen de in paragraaf 1 aangeduide zone is een testeiland voor zeewering mogelijk onder volgende voorwaarden: [...]

§ 3. Over de modaliteiten en resultaten van de in paragraaf 2 vermelde voorwaarden zal overleg plaatsvinden tussen de bevoegde ministers.

§4. Onderzoek naar alternatieve vormen van zeewering is overal toegelaten, zonder de ruimtelijke bestemmingen van dit besluit in het gedrang te brengen. Voor onderzoek nabij de in artikel 18, §1, vermelde zone dient steeds een risicoanalyse uitgevoerd te worden overeenkomstig artikel 18, §3, 1°.

§5. Er wordt een zone afgebakend voor het testen van nieuwe methodes van zeewering, met als coördinaat van het middelpunt 51.12200 N 2.58800 O en een straal van 1 nautische mijl. Deze zone beperkt zich tot de ruimte binnen de Belgische zeegebieden.”

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) 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 dienen onder andere de verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

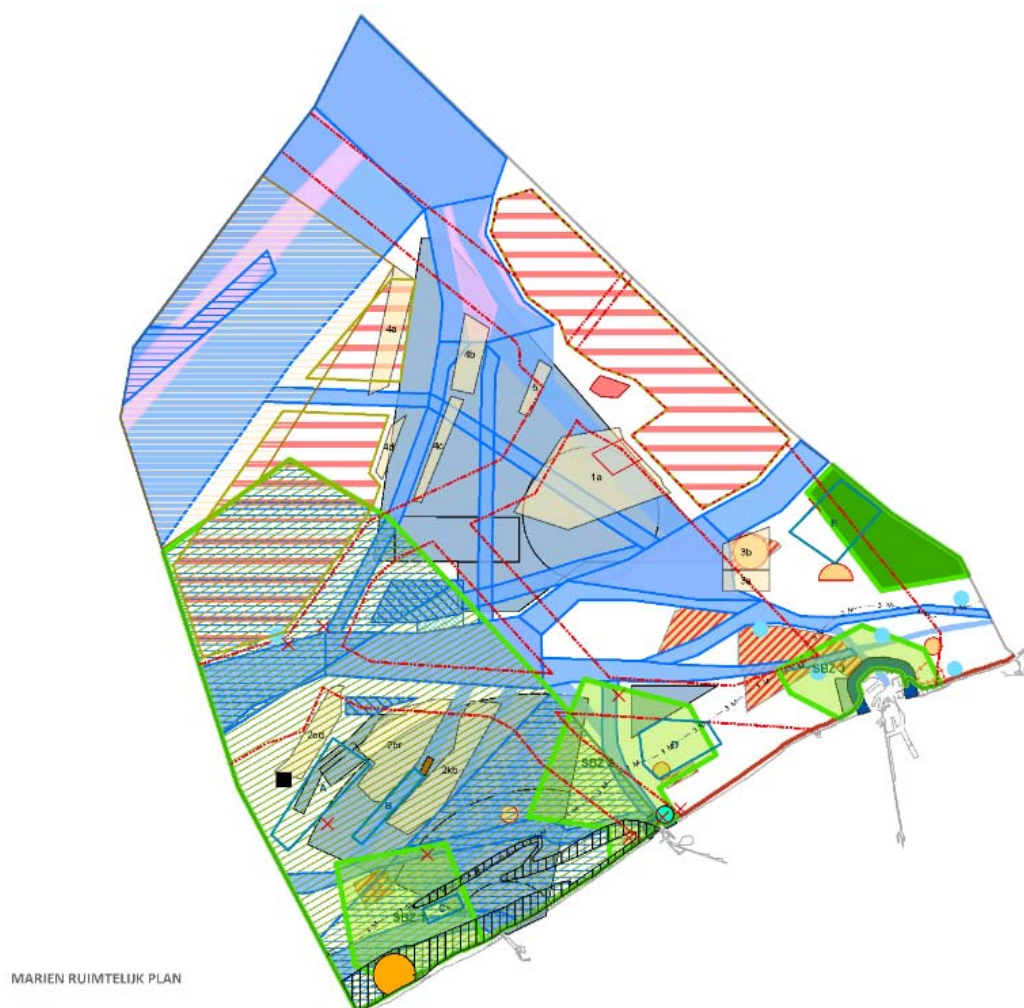
3.7. De Federale Raad voor de Duurzame Ontwikkeling (hierna: FRDO) verleent op 20 september 2018 een advies over het ontwerp-MRP. Verder verlenen ook de kustwacht, het Waalse Gewest, het Verenigd Koninkrijk en Nederland een advies.

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:



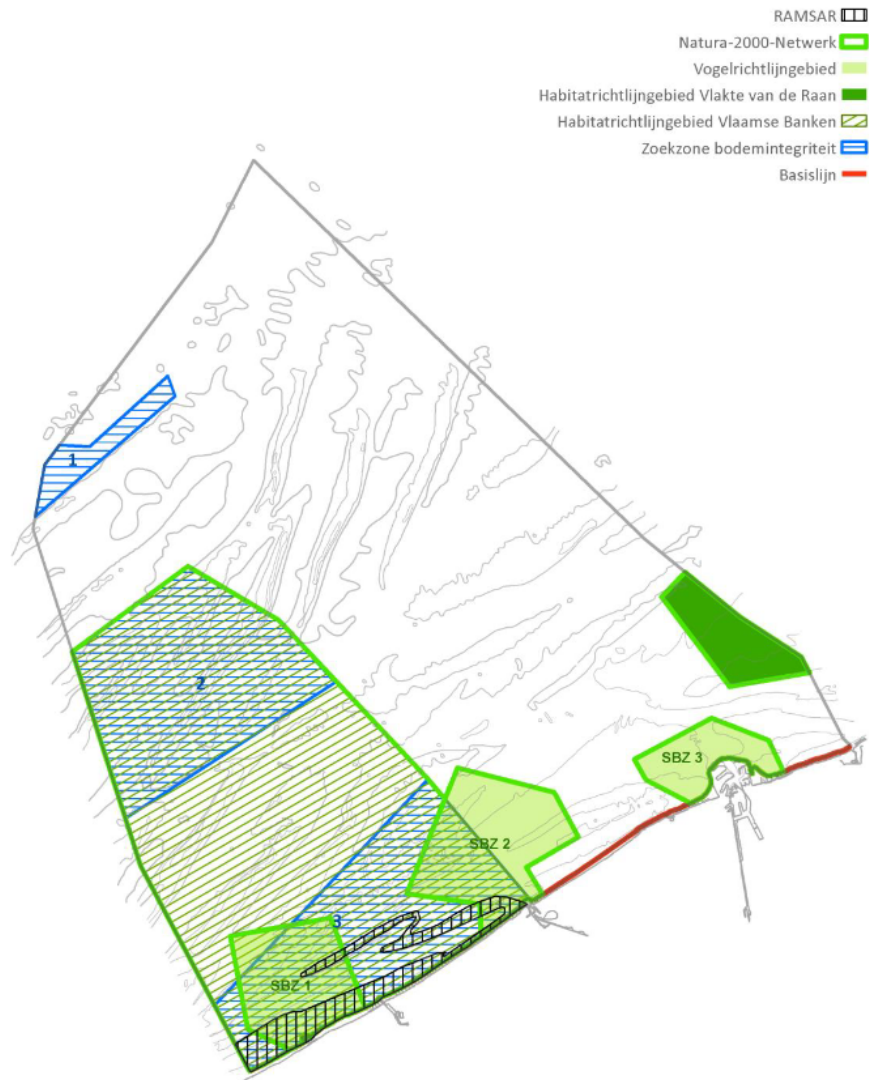
De daarbij horende legende luidt:

Geïntegreerde visiekaart



3.12. Artikel 7, § 1, van het MRP bakt de speciale zone voor natuurbehoud 'Vlaamse Banken' af. Paragraaf 3 van datzelfde artikel bakt de speciale zone voor natuurbehoud 'Vlake van de Raan' af. Artikel 7, § 5, bakt 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. Artikel 16 van afdeling 9 ‘Zeewering – kaart 6 van bijlage 4’ luidt finaal:

“Art. 16. § 1. Onderzoek naar zeewering is overal toegelaten behoudens andersluidende bepalingen.

§ 2. Er wordt een zone afgebakend voor het testen van nieuwe methodes van zeewering, met als coördinaat van het middelpunt 51° 07’ .320 N 2° 35’ .280 O en een straal van 1 nautische mijl. Deze zone beperkt zich tot de basislijn. Testen met een potentiële impact op de natuurbeschermingsgebieden, zoals bepaald in artikel 7, kunnen slechts toegelaten worden mits het bekomen van een Natura 2000-toelating.”

3.14. 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 de middelen

A. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partijen voeren in een derde middel de schending aan van artikel 5, eerste tot en met derde lid, van de Europese Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (de plan-MER-richtlijn), van de artikelen 9, 11, tweede lid, en 14 en bijlage II van de wet van 13 februari 2006 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma’s in verband met het milieu’ (de plan-MER-wet), van artikel 35 van de Grondwet, van “het principe van de federale residuaire bevoegdheden”, van artikel 4 van “het Procedurebesluit MRP” en van “het beginsel van het nuttig effect van het openbaar onderzoek”.

4.1.1. In het *eerste middelonderdeel* argumenteren de verzoekende partijen dat in het MRP ten onrechte wordt aangenomen dat de locatiealternatieven voor de oprichting van een testeiland voor zeewering doorgeschoven kunnen worden naar het complex project kustvisie van het Vlaamse Gewest. De mariene ruimtelijke planning is immers “een exclusieve federale bevoegdheid op basis van het principe dat de residuaire bevoegdheden tot de inwerkingtreding van art. 35 Grondwet nog steeds federaal zijn”. De federale bevoegdheid om het MRP op te stellen, veronderstelt “de federale bevoegdheid om de milieueffecten van dat plan te beoordelen”. Indien de verwerende partij het gehele Belgische deel van de Noordzee als mogelijke locatie voor een testeiland voor zeewering wenst aan te duiden, moet dit bij de beoordeling van de milieueffecten worden betrokken.

Artikel 16 van het bestreden besluit werd na de openbare raadpleging gewijzigd, “schijnbaar omdat in een aantal bezwaren – waaronder dat van verzoekers – is aangevoerd dat het ontwerp-MRP een zone afbakende voor een testeiland, zonder dat daarbij de mogelijkheid van een locatiealternatief was onderzocht”. Uit de actie in de voor de federale overheid bindende bijlage 3 bij het bestreden besluit moet worden afgeleid dat artikel 16 van het besluit op elke denkbare locatie de aanleg van een testeiland voor zeewering mogelijk maakt, en dat het aan het Vlaamse Gewest is om in het kader van het complex project kustvisie een locatie daarvoor voor te stellen. Deze werkwijze is volgens de verzoekende partijen evenwel strijdig met de bevoegdheidsverdelende regels binnen het Belgische federale systeem, die “veronderstellen dat de overheid die bevoegd is een plan of programma op te stellen ook exclusief bevoegd is om de voorafgaande milieubeoordeling door te voeren”. Een en ander blijkt ook uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Het Vlaamse Gewest heeft niet de bevoegdheid om op planniveau een eigen milieubeoordeling door te voeren met betrekking tot de zeegebieden, en “[h]et bestreden besluit schendt dan ook de aangehaalde bepalingen in de mate dat er vanuit gegaan wordt [dat] een locatiealternatief door het Vlaamse Gewest kan worden onderzocht in het kader van een complex project”.

Ten onrechte heeft de verwerende partij het gehele Belgische deel van de Noordzee als mogelijke zone voor de oprichting van een testeiland voor zeewering bestemd, zonder daarvan de mogelijke milieueffecten te beoordelen. Nochtans blijkt uit het plan-MER dat de te verwachten effecten daarvan aanzienlijk kunnen zijn, en bovendien locatiegebonden zijn.

Volgens de verzoekende partijen doet een en ander de vraag rijzen “in welke mate het ontwerp-MRP niet eenvoudig een *a priori* locatiekeuze op vraag van het Vlaamse Gewest omvatte”. Het departement Mobiliteit en Openbare Werken van de Vlaamse overheid blijkt nauw betrokken te zijn geweest bij de locatiekeuze, waarbij “geen alternatieve locaties zijn onderzocht”. Ook uit de startbeslissing met betrekking tot het complex project kustvisie en een verklaring van de minister in de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement

blijkt dat het de Vlaamse overheid is die de locatie voor het testeiland heeft vastgelegd. De verzoekende partijen noemen deze werkwijze manifest strijdig met de verplichtingen inzake milieueffectbeoordeling. De locatie blijkt reeds geruime tijd beslist te zijn, zonder dat de federale overheid op dit punt een ernstig alternatievenonderzoek heeft gevoerd.

4.1.2. In het *tweede middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat artikel 16 van het MRP oorspronkelijk voorzag in de grafische aanduiding van een zone voor een testeiland. Nadat dit voorschrift het voorwerp werd van “duizenden bezwaarschriften”, werd het vervangen door een bepaling “die overal in het plangebied ‘onderzoek naar zeewering’ toelaat, waartoe kennelijk ook de oprichting van een testeiland voor zeewering behoort”. Daarmee is volgens de verzoekende partijen een essentiële wijziging aan het ontwerp-MRP doorgevoerd, zodat een nieuw openbaar onderzoek noodzakelijk was. Dit zou des te meer gelden “nu deze essentiële wijziging niet enkel na het openbaar onderzoek, maar bovendien na het plan-MER-onderzoek is doorgevoerd, zodat het voorwerp van deze wijziging zonder meer, en in ieder geval manifest onwettig, is onttrokken aan elk onderzoek op het vlak van de milieueffecten”.

4.2.1. In hun memorie van wederantwoord erkennen de verzoekende partijen, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat zeewering een gewestbevoegdheid is, maar menen zij dat de afbakening en vaststelling van een zone voor zeewering en de vaststelling van ruimtelijke voorschriften daaromtrent een federale bevoegdheid betreft. Dit is ook het standpunt van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Zij verbazen zich over de lezing van artikel 16 van het MRP door de verwerende partij, die erin bestaat dat enkel “onderzoek” naar zeewering zou zijn toegestaan, zonder dat dit de aanleg van een testeiland zou impliceren, terwijl “het doel van het testeiland net het ‘onderzoek naar zeewering’” is. Het onderscheid tussen het testeiland en het onderzoek naar zeewering wordt in de definitieve bepaling overigens verlaten. Zij wijzen erop dat de verwerende partij er zich nu reeds toe verbindt ruimte te voorzien voor de aanleg van een testeiland voor zeewering in het kader van het complex project kustvisie, zonder dat dit een voorafgaande wijziging van het MRP veronderstelt.

4.2.2. Aangaande het *tweede middelonderdeel*, menen de verzoekende partijen dat de interpretatie door de verwerende partij van artikel 16 van het MRP niet klopt. Zij voegen eraan toe dat een eventuele openbare raadpleging in het kader van het Vlaamse complex project kustvisie de miskennen van “de substantiële vormvereiste van het openbaar onderzoek” in het kader van de vaststelling van het MRP niet kan rechtzetten. Evenmin volstaat het in dit verband te verwijzen naar de eventuele openbare onderzoeken die op projectniveau zouden kunnen plaatsvinden.

4.3.1. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat het complex project kustvisie blijkbaar verlaten wordt voor een “*sui-generis*procedure”, waarbij “een heel langetermijnvisie op hoog strategisch niveau” beoogd wordt. Het is volgens hen nog maar de vraag of deze procedure aan vergelijkbare waarborgen zal voldoen als een complex project.

4.3.2. Inzake het *tweede middelonderdeel*, stellen de verzoekende partijen in hun laatste memorie dat in de lezing die zij aan het MRP geven er geen “schrapping” is van het testeiland, maar wel een “uitbreiding van de zoekzone”. Het gegeven dat de tekst van artikel 16, § 1, MRP vergelijkbaar is met die van artikel 16, § 4 van het ontwerp-MRP, laat niet toe te besluiten dat er geen sprake is van een wijziging. Uit het geheel van de doorgevoerde wijzigingen blijkt immers dat deze bepaling een wezenlijk verschillende betekenis krijgt, net omdat de bijzondere afbakening van een zone voor testeiland verdwijnt. De letterlijke interpretatie van artikel 16 MRP leidt tot het besluit dat de aanleg van een testeiland overal in het BNZ mogelijk is. Dit is wel degelijk een essentiële wijziging ten opzichte van het ontwerp-MRP. Dit klemmt thans des te meer, nu het Vlaamse Gewest het complex project kustvisie heeft stopgezet. Dit heeft immers als gevolg dat elke initiatiefnemer, waaronder het Vlaamse Gewest, maar evengoed bijvoorbeeld een baggeraar, onder het mom van zeezuivering werken de meest schadelijke werkzaamheden kan opstarten.

Beoordeling

5.1. De plan-MER-richtlijn is in het interne recht omgezet door de plan-MER-wet. De verzoekende partijen beweren niet dat deze omzetting niet correct of onvolkomen zou zijn gebeurd. In zoverre het middel de schending inroept van de vermelde richtlijn is het niet ontvankelijk.

5.1.1. Wat het *eerste middelonderdeel* betreft, wijst de verwerende partij er in haar memorie van antwoord terecht op dat het Vlaamse Gewest op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, bevoegd is voor “de zeewering” als onderdeel van het bevoegdhedenpakket “Openbare werken en vervoer”. Het Vlaamse Gewest heeft ter zake de volheid van bevoegdheid, en uitzonderingen daarop moeten restrictief geïnterpreteerd worden (*Parl.St. Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 13*). In geval van twijfel moet worden aangenomen dat het gewest en niet de federale overheid bevoegd is (*Parl.St. Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, 54*).

De Vlaamse gewestelijke overheid is gelet op het voormelde bevoegd om de precieze locatie van mechanismen van zeewering te bepalen. Het bestreden MRP legt geen locatie vast voor een testeiland, en evenmin volgt uit het bestreden besluit dat een dergelijk testeiland de methode zal zijn om te zorgen voor een zeewering. Artikel 16, § 1, van het bestreden besluit laat enkel “[o]nderzoek naar” zeewering toe in het volledige plangebied, wat niet hetzelfde is als de aanleg van een testeiland. De verzoekende partijen tonen niet aan dat het bestreden besluit een inbreuk zou vormen op “het principe van de federale residuaire bevoegdheden” of op enige andere aangevoerde rechtsregel.

5.1.2. Het *eerste middelonderdeel* is ongegrond.

5.2.1. In hun *tweede middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat door het schrappen van de locatie voor de aanleg van het testeiland een essentiële wijziging aan het ontwerp-MRP werd aangebracht, waarover een nieuw openbaar onderzoek had moeten georganiseerd worden.

5.2.2. Daargelaten de vraag naar het belang van de verzoekende partijen bij dit middelonderdeel, nu ingevolge de bekritiseerde wijziging niet langer in de mogelijkheid tot de aanleg van een testeiland voor de kust van Knokke-Heist wordt voorzien, en artikel 16, § 1, van het bestreden besluit voortaan enkel nog “[o]nderzoek naar” zeewering in het volledige plangebied, maar niet de aanleg van een testeiland, toelaat, overtuigen de verzoekende partijen er niet van dat te dezen een essentiële wijziging van het ontwerp-MRP zou voorliggen, nu artikel 16, § 4, van dit ontwerp reeds overal in het plangebied onderzoek naar alternatieve vormen van zeewering toeliet.

5.2.3. Het tweede middelonderdeel is eveneens ongegrond.

5.3. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 2 van het verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noord-Atlantische oceaan van 22 september 1992 (het ‘OSPAR-verdrag’), van artikel 23 van de Grondwet en “het *standstill*-beginsel inzake leefmilieu”, van de artikelen 3, 4, 5 en 5bis 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), van de artikelen 1.1 en 5.2 van de Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 ‘tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning’, en van het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

6.1.1. In een *eerste middelonderdeel* voeren de verzoekende partijen aan dat het bestreden besluit, in het bijzonder waar dit in zones voor commerciële

en industriële activiteiten in de Noordzee voorziet, leidt tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van het leefmilieu in vergelijking met het MRP van 2014, zonder dat daar “proportionele en zorgvuldig onderzochte redenen van algemeen belang tegenover staan” en zonder dat zulks “steunt op enige concrete vraag of noodzaak”. Het bestreden besluit leidt tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau omdat “een aanzienlijke toename van het ruimtebeslag” mogelijk wordt gemaakt. Zo wordt de oppervlakte waar hernieuwbare energie kan worden opgewekt bijna verdubbeld van 238 km² tot 460 km², en worden vijf zones voor commerciële en industriële activiteiten afgebakend met een totale oppervlakte van 85 km², grotendeels in beschermd natuurgebied. Het kan daarbij gaan om het oprichten van een kunstmatig eiland, wat evenwel niet zeker is. Aldus worden zones van de open zee bestemd voor harde inrichtingen en/of activiteiten, mogelijk ook met aanzienlijke verhardingen, en laat het bestreden plan toe “dat de zee *quasi*-integraal zal ‘geëxploiteerd’ worden en ingeschakeld wordt in het actief commercieel gebeuren”. Van enig behoud van de natuurwaarden en de biologische ongereptheid is geen sprake.

Ook de raadgevende commissie waarschuwt ervoor dat op die manier “een bepaalde versnippering van de ruimtelijke zonering” van de zee zal optreden, wat niet kan gerechtvaardigd worden in het licht van het algemeen belang, temeer daar er geen ernstige, en al zeker niet op wetenschappelijke gronden gesteunde, evaluatie is doorgevoerd van het MRP van 2014. De verzoekende partijen hebben dit alles in hun bezwaarschrift opgeworpen, maar daar werd geen rekening mee gehouden. “Ter illustratie” geven de verzoekende partijen een opsomming van vissen, vogels en zoogdieren die in de speciale zone voor natuurbehoud ‘Vlaamse Banken’ volgens het MRP van 2014 waren beschermd, en waarvan in het bestreden MRP het merendeel niet wordt “hernomen”, verwijzen zij naar een energie-atol dat volgens het MRP van 2014 voor de kust van Heist was voorzien maar dat het bestreden MRP niet behoudt, alsook naar een zone voor de kust van De Panne – Sint-Idesbald die in het MRP van 2014 was voorzien voor het testen van nieuwe methodes van zeewering via een samenwerkingsovereenkomst met de Vlaamse overheid, die echter nooit werd gesloten.

Bij gebrek aan een ernstige en wetenschappelijke evaluatie van het MRP van 2014 kan onmogelijk nagegaan worden welke wijzigingen nodig zijn in het licht van de vereiste van duurzame ontwikkeling en de *standstill*-verplichting. Indien wél een wetenschappelijke evaluatie zou zijn doorgevoerd geworden, maakte die ten onrechte geen deel uit van de openbare raadpleging, en schendt het bestreden besluit ook om die reden artikel 5bis van de wet van 20 januari 1999, alsook het beginsel van het nuttig effect van het openbaar onderzoek. Sowieso blijkt uit de motieven van het bestreden besluit niet dat een ernstig en zorgvuldig onderzoek is gevoerd naar de concrete redenen van algemeen belang die de vermindering van het beschermingsniveau van het leefmilieu op evenredige wijze rechtvaardigen.

De aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van het leefmilieu mist des te meer rechtvaardiging voor wat betreft de zones voor commerciële en industriële activiteiten van artikel 23 van het MRP. De beweerde “nood aan ruimte voor innovatie” biedt geen verantwoording voor het vastgelegde ruimtegebruik en de daarmee samenhangende vermindering van het beschermingsniveau. Dit geldt zeker nu de zones die in het kader van het MRP van 2014 werden vastgelegd voor installaties voor energieopslag, niet werden behouden “wegens gebrek aan vraag”. Tevergeefs zou de verwerende partij in dit kader verwijzen naar de noodzaak van ruimte op zee voor innovatieve commerciële of industriële activiteiten, nu de voorschriften zich geenszins beperken tot innovatieve activiteiten en in wezen “elke denkbare commerciële of industriële activiteit” mogelijk maken. In wezen gaat om een “blanco bestemmingsgebied in de weinige open ruimte die resteert, zonder dat daar enige rechtvaardiging voor bestaat”.

Het disproportionele ruimtebeslag werd reeds in 2017 door de raadgevende commissie aangekaart, zonder dat deze bezwaren op ernstige wijze in aanmerking zijn genomen. De versnippering en het daaraan gekoppelde feitelijke ruimtebeslag zijn des te problematischer, nu bijvoorbeeld voor de zone ‘E’ een gebied wordt afgebakend “dat voor de helft kan worden ingevuld”. Het bestreden MRP miskent dan ook de doelstelling van het marien beleid, voorgeschreven door de aangevoerde verdrags- en wetsbepalingen, en overschrijdt de draagkracht van

het milieu in de zeegebieden, terwijl daar geen proportionele en zorgvuldig onderzochte redenen van algemeen belang tegenover staan.

6.1.2. In een *tweede middelonderdeel* wordt de schending aangevoerd van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, in de mate dat de voorschriften van het bestreden MRP, en inzonderheid de artikelen 16 en 23 daarvan, “dermate ruim geformuleerd zijn, dat de eigenlijke beslissing eenvoudigweg naar het projectniveau wordt verschoven, en ook het zorgvuldig doorvoeren van een strategische milieubeoordeling onmogelijk wordt”. Wat betreft de zone voor commerciële en industriële activiteiten, heeft de zone ‘E’ in het definitieve plan een aanzienlijk grotere omvang verkregen, al mag maar 50% van de oppervlakte benut worden. Het grootste deel van de projectzone ligt in de speciale zone voor natuurbehoud ‘Vlakte van de Raan’. Uit bijlage 3 bij het bestreden besluit blijkt dat bij koninklijk besluit een procedure zal worden ontwikkeld “voor de toekenning, voorwaarden, duur en gebruik van de zones voor industriële en commerciële activiteiten”, wat “een opmerkelijke wijziging” is ten opzichte van het ontwerpplan dat deze verplichting nog zelf voorzag. De mogelijke invulling van deze zones is “uiterst divers, en in wezen onbeperkt”, al dan niet gekoppeld aan de aanleg van een kunstmatig eiland. Die veel te ruime invulling maakt “een deugdelijke beoordeling van de mogelijke milieueffecten onmogelijk”, wat ook wordt bevestigd in het plan-MER. Door de bestreden beslissing wordt een betrekkelijk groot aantal voorheen ongerepte zeegebieden aangesneden, en wordt in wezen een blanco bestemming voorzien, waarbij mogelijk later een concreet beoordelingskader met bijbehorende procedure zal worden vastgesteld, doch zonder dat dit een noodzakelijke voorwaarde is om een project binnen deze zone te realiseren. De bestemming moet op planniveau worden vastgesteld, en kan niet worden doorgeschoven naar een latere beslissing op projectniveau.

Daarnaast bekritiseren de verzoekende partijen de zone voor onderzoek naar zeewering van artikel 16 van het MRP. Dat artikel werd na de openbare raadpleging gewijzigd, schijnbaar omdat in een aantal bezwaren, waaronder dat van verzoekers, is aangevoerd geworden dat het ontwerp-MRP een zone voor de aanleg van een testeiland afbakt, zonder dat daarbij de mogelijkheid van een locatiealternatief is onderzocht geworden. Daardoor maakt

de bepaling nu op elke denkbare locatie de oprichting van een testeiland voor zeewering mogelijk, en is het aan het Vlaamse Gewest om in het kader van het complex project kustvisie een locatie voor te stellen. Er worden op planniveau geen beperkingen gesteld aan de omvang, de duur en zelfs niet de afbraak- of verwijderingsmodaliteiten na afloop van de testperiode, terwijl uit het plan-MER nochtans blijkt dat het oprichten van kunstmatige eilanden aanzienlijke negatieve gevolgen heeft. Milderende maatregelen dringen zich op, maar deze verantwoordelijkheid wordt naar het projectniveau doorgeschoven.

6.2.1. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord, inzake het *eerste middelonderdeel*, dat het gegeven dat projecten nog onderworpen zijn aan een vergunnings- en concessieplicht, een Natura 2000-toelating, een passende beoordeling of een milieubeoordeling, de principiële vermindering van het beschermingsniveau niet ongedaan maakt. Alleen al het feit dat een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe open ruimte kan worden aangesneden, leidt tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van het leefmilieu. Het bestreden MRP maakt wel degelijk de aanleg van een testeiland voor zeewering mogelijk, en daarvoor geldt geen vergunnings- of machtigingsplicht. Zij menen dat de “principiële keuzes”, zoals de locatie en de omvang van de bestemmingszones, alsook de ruimtelijke voorschriften met betrekking tot het gebruik en de invulling ervan, op planniveau moeten worden gemaakt. De verwerende partij kan zich niet verschuilen achter “belangrijke hiaten”. Dat het door de bestreden beslissing mogelijk wordt om grote gebieden open zee in te palmen voor nieuwe inrichtingen en activiteiten, leidt onbetwistbaar tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau inzake leefmilieu. De verzoekende partijen betogen dat de nadelige gevolgen van de inrichting van deze zones ook worden omschreven in het plan-MER. Het feit dat de aanleg van “harde substraten” zich, na “de vernietiging of beschadiging van de bestaande bodem en bodemorganismen”, kan lenen tot andere biotopen, maakt niet aannemelijk dat het beschermingsniveau niet significant wordt aangetast. Het algemeen belang kan geen verantwoording vormen voor het bestreden besluit, zeker niet nu er nooit een evaluatie is doorgevoerd van het MRP van 2014. Zij wijzen erop dat gebruiksvergunningen in de betreffende gebieden voor wel vijftig jaar verleend kunnen worden, verlengbaar tot vijfenzeventig jaar, en noemen het

opmerkelijk dat de verwerende partij verwijst naar het gebruik van een “*bottom-up approach*”, nu het uiteraard in eerste instantie aan de plannende overheid zelf is om de evaluatie van het plan te maken. De verzoekende partijen besluiten dat de bestreden beslissing “de doelstelling van het marien beleid voorgeschreven door de opgesomde verdrags- en wetsbepalingen [miskent] en [...] de draagkracht van het milieu in de zeegebieden [overschrijdt], terwijl daar geen proportionele en zorgvuldig onderzochte redenen van algemeen belang tegenover staan”.

6.2.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stellen de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord dat het gegeven dat er vergunningen en toelatingen verleend moeten worden, op zich geen afbreuk doet aan het rechtszekerheidsprobleem dat op planniveau rijst.

6.3.1. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen, inzake het *eerste middelonderdeel*, dat de FDRO uitgaat van de voor het leefmilieu meest gunstige interpretatie van de voorschriften inzake commerciële en industriële activiteiten. De voorschriften van artikel 23 van het MRP vereisen evenwel niet dat de projecten “innovatief” en “ecologisch” moeten zijn. De voorschriften laten ook een andere invulling toe, die meer nadelige effecten op het milieu kan hebben, al dan niet gekoppeld aan de aanleg van een kunstmatig eiland. Daarbij komt dat tevens andere activiteiten, zoals baggerstorten, zeevisserij, zand- en grindontginning en militair gebruik toegelaten zijn, “voor zover die de ingebruikname van de zones niet in het gedrang brengen.” Eigenlijk komt het bestreden MRP neer op het vaststellen van industriële bestemmingszones in een bij uitstek natuurlijke omgeving. Als primair effect geldt de vernietiging en beschadiging van de zeebodem, wat ook uit het plan-MER blijkt. Uit de weergegeven bespreking van de effecten voor de verschillende alternatieven blijkt dat er sprake is van een erg grote impact op de hydrodynamica en morfologie, waarbij er veel onbekenden zijn, en dat er “significant negatieve effecten” denkbaar zijn. Voor zover zou blijken dat er sprake kan zijn van een gunstig effect, betreft dit een zuiver hypothetisch effect “in de verre toekomst”. Het gegeven dat milderende maatregelen worden opgenomen, veronderstelt per definitie dat er negatieve milieueffecten worden verwacht. Daarbij komt dat de voorgestelde milderende maatregel van de “drijvende windturbines” vooralsnog fictief is,

aangezien dat concept zich nog in een “vroeg stadium van ontwikkeling” bevindt. Monitoring strekt er dan weer enkel toe om eventuele effecten te registreren, zonder dat deze noodzakelijkerwijze tegengegaan worden.

De verzoekende partijen wijzen erop dat het MRP een reglementaire akte is die de rechtsgrond dan wel het kader vormt voor de vergunningverlening van projecten in het BNZ. Spijts de talloze verwijzingen naar randvoorwaarden die vereist zijn om negatieve gevolgen voor het leefmilieu te vermijden, wordt de naleving van deze randvoorwaarden niet in het minst verzekerd op planniveau. Het gegeven dat het MRP zich op “strategisch niveau” situeert, is “erg te nuanceren”. Een systematische en wetenschappelijk onderbouwde evaluatie van het MRP van 2014 blijkt onbestaande, en de verwijzing naar het nulalternatief in het plan-MER is daarbij niet dienstig.

6.3.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, menen zij dat de noodzakelijke maatregelen om in alle effectgroepen de negatieve effecten op de mens en het milieu in te perken, niet kunnen “meespelen in de afweging van de locatiealternatieven op planniveau”. Zij betogen dat de projectzone E een uiterst diverse, in wezen zelfs een onbeperkte, invulling krijgt. Artikel 16 van het bestreden MRP maakt dan weer op elke denkbare locatie de oprichting van een testeiland voor zeewering mogelijk, waarbij het aan het Vlaamse Gewest toekomt om in het kader van het complex project kustvisie een locatie voor te stellen. Dit laatste is al niet meer mogelijk, nu het Vlaams Gewest dit complex project heeft stopgezet.

Beoordeling

7.1.1. 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.

7.1.2.1 De verzoekende partijen overtuigen er in hun verzoekschrift niet van dat de bestreden beslissing een aanzienlijke verslechtering van de bestaande toestand van het leefmilieu zal bewerkstelligen. Hun betoog dat de bestreden beslissing meer ruimtebeslag mogelijk maakt en dat delen van de Noordzee die nu nog “open” zijn zullen kunnen worden ingenomen voor een aantal inrichtingen en activiteiten, volstaat daartoe niet. Dit geldt nog meer, nu de verzoekende partijen in hun verzoekschrift het stilzwijgen bewaren 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 de inhoud van het plan geen 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 partijen geïmagineerde 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.”

De verwerende partij merkt terecht op dat individuele projecten onderworpen worden aan een milieuvergunning en desgevallend een Natura 2000-toelating. Voorts geldt ook nog de door artikel 25 van de wet van 20 januari 1999 voorziene vergunnings- en machtigingsplicht.

7.1.2.2. De verzoekende partijen betrekken in hun 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. Zo wordt in het plan-MER in verband met de zones voor de productie van hernieuwbare energie en windparken het volgende gesteld:

“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.”

Uit het plan-MER blijkt verder met betrekking tot de bodemverstoring door de constructie en exploitatie van windparken dat deze verstoring afhankelijk is van het funderingstype waar “bij het gebruik van *mono-pile* of *jacket/tripod* funderingen die worden geheid, tijdens de constructiefase een vrij beperkte en tijdelijke verstoring van de bodem op[treedt]. De oppervlakte aan oorspronkelijke bodem die permanent verloren gaat, is eveneens gering”.

Samenvattend wordt besloten:

“dat er op het vlak van hydrodynamica, sedimentdynamica en morfologie geen belangrijke effecten verwacht worden ten gevolge van de aanwezigheid van windparken [...]”

“De aanleg van diverse types zachte en harde zeewering hebben een impact op de morfologie van de zeebodem. Voor een volledige bespreking en beoordeling van de diverse bestudeerde opties voor zeewering en hun mogelijke impact op het milieu wordt verwezen naar het plan-MER van het Geïntegreerd Kustveiligheidsplan (Resource Analysis, 2010). In onderstaande paragrafen worden de belangrijkste relevante mogelijke effecten op de morfologie van de zeebodem en hydrodynamica vermeld.

Bij strandsuppletie zal onder invloed van dagelijkse condities het nieuwe aangebrachte strandprofiel vervormen en richting een evenwichtsprofiel evolueren. Niet alleen het dwarsprofiel zal evolueren, ook aan de vooruitstekende randen van de suppletie zal er erosie optreden. Erosie dient gecompenseerd te worden door onderhoud. Veranderingen in het strandprofiel kunnen leiden tot veranderingen in hydrodynamica; een toename van de hellingshoek veroorzaakt over het algemeen een toename van de golfenergie op het strand. In verhouding tot de hoge energie van de natuurlijke golfbewegingen is het effect echter zeer gering.

Vooroeversuppletie wordt beschouwd als een onderhoudsbeperkende maatregel. Dat betekent dat bij vooroeversuppletie over een langere periode gezien netto minder grote volumes suppletiemateriaal moeten aangevoerd worden.

Een alternatief voor zandsuppleties is een zandmotor. Bij een zandmotor worden grote hoeveelheden zand op specifieke locaties voor de kust gebracht, waarna de natuurlijke processen (golven, stromingen, wind) zorgen voor de verspreiding van het zand langs de kuststrook, zowel op het strand als in de duinen.

Strandhoofden reduceren het transport van zand langsheen de kust en kunnen op deze manier bijdragen om het onderhoud aan de stranden te beperken. Strandhoofden zijn harde infrastructuurelementen die dwars op de kustlijn tussen de hoog- en de laagwaterlijn worden aangebracht en gecombineerd worden met strandsuppletie. Het stromingspatroon van het zeewater wordt door de strandhoofden gewijzigd, waarbij vooral de stroomsnelheid bij hoogdynamische situaties significant zullen wijzigen. In verhouding tot de stroomsnelheden van de natuurlijke golfbewegingen die in deze dynamische zone voorkomen, wordt het effect echter als gering negatief ingeschat. Als gevolg van het onderbreken van de brandingsstroom, neemt het langtransport van sedimenten nabij een strandhoofd gewoonlijk af en zal er aan de bovenstroomse zijde aanzanding optreden.

Een overtopbare golfbreker is een hard infrastructuurelement dat parallel aan de kustlijn wordt aangebracht. Een overtopbare golfbreker zorgt voor een reductie van de golfenergie voor de kust. In de beschutting van de golfbreker treedt er sedimentatie op, afwaarts is er mogelijk lokale erosie over een lengte van enkele honderden meter. Het stromingspatroon van het zeewater wordt door de golfbrekers gewijzigd, waarbij vooral de stroomsnelheid bij maatgevende en hoogdynamische situaties significant zullen wijzigen. Dit gaat gepaard met een daling van de stroomsnelheid achter de constructies en wijzigingen in de natuurlijke golfbewegingen.

Ook een eiland parallel aan de kust zorgt voor een reductie van de golfbrekende kracht van invallende golven en stormopzet van het water. In vergelijking met overtopbare golfbrekers is hier dan wel sprake van een natuurlijke maatregel, gelijkaardig aan de bestaande ondiepe zandbanken voor de kust die deze functie nu al vervullen. Anderzijds kan het eiland ook deels de functie van een klassieke vooroeversuppletie vervullen. Een stormvloedkering zal enkel tijdens hevige stormomstandigheden gesloten worden. Dit is hoogstens enkele malen per jaar. Deze periodieke sluiting zal geen betekenisvolle effecten hebben op de kustdynamiek en de morfologische karakteristieken.”

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.

7.1.2.4. 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.”

Tegenover het betoog van de verzoekende partijen dat het gegeven dat milderende maatregelen worden opgenomen “per definitie” veronderstelt dat negatieve milieueffecten verwacht worden, stelt de verwerende partij op goede grond dat “milderende maatregelen er net voor [zorgen] dat het betrokken plan of project alsnog geen aanleiding hoeft te geven tot ernstige milieugevolgen”. Dat drijvende windturbines zich nog in een vroeg stadium van ontwikkeling bevinden, toont nog niet aan dat deze tijdens de geldingsduur van het plan niet inzetbaar zouden zijn. Ten slotte overtuigen de verzoekende partijen er niet van dat monitoring, die er volgens hen enkel toe strekt om eventuele effecten te registreren, bij het voorkomen van ernstige milieugevolgen niet dienstig zou kunnen zijn.

7.1.2.5. 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 bodemverstoringende 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."

7.1.2.6. Uit de analyse van de publieksraadpleging blijkt verder nog 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."

In verband met zeewering en meer bepaald de aanleg van een kunstmatig eiland wordt aldaar het volgende gesteld :

“De alternatievenstudie vormt een belangrijk onderdeel van de correcte toepassing van de federale en Vlaamse procedures in de aanloop naar de effectieve bouw van een testeiland voor zeewering. Er is op dit moment onvoldoende informatie om, in de uitoefening van de federale coördinerende rol, de opgelegde alternatievenstudie voor het opstellen van het strategisch milieueffectenrapport op het ontwerp van marien ruimtelijk plan waar te maken. Deze informatie wordt nog gegenereerd en verzameld binnen het Vlaams ‘Complex Project Kustvisie’. In afwachting daarvan is besloten om de zone voor een dergelijk testeiland voor zeewering uit het koninklijk besluit te halen. In bijlage 3 worden de voorwaarden opgenomen waaronder de minister voor Noordzee zich engageert om een wijzigingsprocedure op te starten om alsnog een zone aan te duiden binnen het (dispositief van het) koninklijk besluit (en op de kaart).”

En 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.”

7.1.3. Wat betreft de in het advies van de raadgevende commissie aangehaalde versnippering, overtuigen de verzoekende partijen er niet van dat dit op zich een achteruitgang zou betekenen van het beschermingsniveau van het

leefmilieu, laat staan een aanzienlijke achteruitgang. In het compilatiedocument wordt hierover het volgende gesteld :

“In welke mate alternatief 2 opening biedt voor versnippering van de zone door het spreiden van de te ontwikkelen CIAs en in welke mate dit een versterkende negatieve milieu-impact kan hebben, is momenteel moeilijk in te schatten. Dit zal mede afhangen van de aard van de activiteit bijvoorbeeld meerdere kleine zones voor aquacultuur ontwikkeling binnen het gebied leidt niet noodzakelijk tot meer impact dan ingeval van 1 grotere zone voor aquacultuur. Voor de ontwikkeling van activiteiten bestaande uit grotere infrastructuur elementen zou echter een verspreide opstelling voor meer impact kunnen zorgen. Ook hier moet verwezen worden naar het belang van een project-MER; of zouden bepaalde specifieke randvoorwaarden kunnen gekoppeld worden aan bepaalde types CIA binnen het MRP en naar de procedure die ontwikkeld wordt voor het toekennen van activiteiten binnen deze zones.”

7.1.4. Opgemerkt moet voorts worden dat de plannende overheid bij de milieubeoordeling enkel rekening kan houden met de elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik bekend zijn of kunnen zijn, en dat het bestreden MRP luidens de bijlage 2 ervan een “langetermijnvisie” inhoudt “met een tijdshorizon tot 2050”. Mede gelet daarop kan aangenomen worden dat voor detailsaspecten verwezen wordt naar het effectenonderzoek dat gevoerd zal moeten worden op projectniveau, wanneer de bijzonderheden bekend zijn van wat precies wordt aangevraagd.

7.1.5.1. De verzoekende partijen betwisten verder dat een afdoende evaluatie van het MRP van 2014 is gebeurd.

7.1.5.2. Over de evaluatie van het voorgaande MRP wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 juli 2012 ‘tot wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, wat de organisatie van de mariene ruimtelijke planning betreft’ opgemerkt:

“Artikel 5bis, § 2 bepaalt dat het marien ruimtelijk plan dat volgens die procedure wordt aangenomen, bindend is en door de Koning wordt vastgesteld, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Dit plan wordt zesjaarlijks geëvalueerd en waar nodig gewijzigd, zodat het kan

fungeren als een instrument voor de duurzame ontwikkeling van het ruimtegebruik binnen de Belgische zeegebieden. Deze evaluatie moet zoveel als mogelijk geharmoniseerd worden met de andere belangrijke evaluatieprocedures voor het beleid binnen de Belgische zeegebieden, zoals deze opgezet in het kader van de Natura 2000-regelgeving en het bereiken van een goede milieutoestand in 2020.”

7.1.5.3. De evaluatie van het MRP van 2014 blijkt niet aan bepaalde vormen te zijn onderworpen. Het bestreden besluit kan in dit verband niet losgezien worden van de documenten die eraan voorafgaan en die er deel van uitmaken. Het bestreden MRP vormt volgens de bijlage 1 ervan “de evaluatie en bijsturing van het in 2014 voor het eerst aangenomen marien ruimtelijk plan”, waarbij op verschillende plaatsen de bestaande situatie wordt beschreven. Tevens wordt ingegaan op de trends, opportuniteiten en uitdagingen. Ook de langetermijnvisie uit bijlage 2 bij het bestreden besluit kan niet worden losgezien van de bestaande situatie en het MRP van 2014. De aanwending van het MRP van 2014 als referentiesituatie/nulalternatief in het plan-MER heeft evenzeer op de evaluatie van het eerstgenoemde MRP betrekking.

7.1.5.4. De verzoekende partijen wijzen er in verband met de volgens hen gebrekkige evaluatie van het MRP van 2014 op, dat het merendeel van de soorten die in het MRP van 2014 voor de speciale zone voor natuurbehoud ‘Vlaamse Banken’ werden opgesomd, niet in het bestreden MRP hernomen worden, alsook dat de energie-atol voor de kust van Heist weggevalen is, en dat het in het MRP van 2014 voorziene samenwerkingsakkoord met de Vlaamse overheid voor het vastleggen van een zone voor het testen van nieuwe methodes van zeewering niet werd gesloten.

7.1.5.5. De verwerende partij stelt op goede grond dat het bestreden MRP ook drie SBZ’s voor vogels aanduidt, en dat bepaalde soorten niet opnieuw in het MRP werden opgenomen omdat deze door de Europese Commissie werden aangeduid als “*Scientific Reserve*”, wat inhoudt dat er verder onderzoek moet worden gedaan en wat de opname van die soorten volstrekt voorbarig maakt. Het verklaart waarom de door de verzoekende partijen vermelde vogelsoorten in de opsomming met betrekking tot de speciale zone voor natuurbehoud ‘Vlaamse

Banken' niet hernomen zijn geworden. Wat het vastleggen van een testlocatie voor zeewering betreft, wordt verwezen naar de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest in het kader van het complex project kustvisie. De verzoekende partijen komen op die elementen in hun memorie van wederantwoord niet meer terug.

Bij de bespreking van de alternatieven in bijlage 2 bij het bestreden besluit, wordt voorts geoordeeld dat de zones voor energieopslag kunnen worden geschrapt omdat er geen vraag is om deze zones te behouden. Dit dient redelijkerwijze als een evaluatie van het MRP van 2014 te worden beschouwd. Voorts wordt niet ingezien dat de aanpassing van een bestemming niet kan worden gerechtvaardigd door het niet voorhanden zijn van een vraag vanuit de sector naar die bestemming. Waar de verzoekende partijen deze motivering intern strijdig achten met de in het bestreden MRP voorziene zones voor commerciële en industriële activiteiten, dient opgemerkt te worden dat deze zones andere mogelijkheden bieden en dat in het advies van de raadgevende commissie de nood aan deze zones wordt erkend.

7.1.5.6. De verzoekende partijen overtuigen er gezien het voormelde niet van dat geen afdoende evaluatie van het MRP van 2014 zou zijn gebeurd.

7.1.6. Het *eerste middelonderdeel* wordt verworpen.

7.2.1. In hun *tweede middelonderdeel* bekritiseren de verzoekende partijen de artikelen 16 en 23 van het bestreden MRP, die volgens hen al te ruim geformuleerd zijn. In de eerste plaats zij hierbij verwezen naar het gestelde onder randnummer 7.1.4.

Ofschoon de voorschriften van het MRP op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd, verhindert dit niet dat zij in zekere mate flexibel kunnen worden opgevat en dat zij binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen laten aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een concrete vergunningaanvraag.

7.2.2. Uit het advies van de raadgevende commissie blijkt dat de omschrijving van de mogelijke activiteiten in de zones voor commerciële en industriële activiteiten ruim wordt opgevat, om reden dat het beperken ervan een mogelijke belemmering zou inhouden voor toekomstige maatregelen in verband met zeewering.

Onderzoek naar zeewering is luidens artikel 16, § 1, van het bestreden MRP “overal toegelaten behoudens andersluidende bepalingen”. In § 2 van datzelfde artikel wordt aan de hand van coördinaten een specifieke zone afgebakend voor het testen van nieuwe methodes van zeewering, waarbij wordt gespecificeerd dat testen die een potentiële impact kunnen hebben op natuurbeschermingsgebieden slechts kunnen worden toegestaan mits het bekomen van een Natura 2000-toelating (zie randnummer 3.13). Deze voorschriften zijn voldoende duidelijk en bieden de vereiste rechtszekerheid.

7.2.3. Wat de commerciële en industriële zones betreft, worden in artikel 23, § 1, van het bestreden MRP (zie randnummer 3.14) middels coördinaten een aantal zones afgelijnd, waarbij voor de zones onder ‘E’ wordt gespecificeerd dat maximum de helft van de oppervlakte voor commerciële en industriële activiteiten kan worden benut. Onder § 2 van datzelfde artikel worden die activiteiten aan een aantal voorwaarden onderworpen. Dat het ☐ in de bewoordingen van de verzoekende partijen ☐ om “een zeer breed scala aan concrete invullingen” gaat, toont nog geen schending van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel aan. Aangenomen kan worden dat initiatieven met betrekking tot commerciële en industriële activiteiten op zee sterk marktafhankelijk zijn. Het vermag het gebrek aan meer gedetailleerde voorschriften in redelijkheid te verantwoorden. Dat er op heden nog geen “concrete aanleiding” zou bestaan voor het afbakenen van de kwetsieuze zones, toont in het licht daarvan evenmin de onwettigheid van het bestreden besluit aan. Opgemerkt zij voorts dat latere, concrete initiatieven aan een vergunningsvereiste onderworpen zijn, in het kader waarvan waarborgen qua inspraak en milieueffectenbeoordelingen zullen gelden. Dat nog geen procedure zou zijn vastgelegd voor het toekennen van die toelatingen, is niet van aard om het bestreden MRP te vitiëren.

7.2.4. Zoals hoger gezien, behoort de aanleg van een testeiland voor zeewering tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Teneinde deze gewestelijke bevoegdheid en het overleg maximaal te respecteren, en om het alternatievenonderzoek alle kansen te geven, wordt in het bestreden MRP geen specifieke locatie voor een testeiland aangeduid. Wel omvat de bijlage 3 bij het bestreden besluit een aantal verplichte overlegmodaliteiten met de Vlaamse overheid, en voorwaarden waaronder de federale overheid zich ertoe verbindt om ruimte te voorzien voor de aanleg van een testeiland voor zeewering in het kader van het complex project kustvisie.

7.2.5. De verzoekende partijen overtuigen er gezien het voormelde niet van dat de door hen geviseerde bepalingen van het bestreden besluit het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel zouden schenden.

7.2.6. Ook het tweede middelonderdeel is ongegrond.

7.3. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 5, eerste, tweede en derde lid, van de plan-MER-richtlijn, van artikel 9, tweede lid, van de plan-MER-wet, alsook van het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

8.1.1. In een *eerste middelonderdeel* stellen de verzoekende partijen dat uit geen enkel stuk blijkt dat de verwerende partij bij de aanstelling van het studiebureau Arcadis is nagegaan of dit “geen enkel belang heeft bij het MRP”. Nochtans was Arcadis een van de initiatiefnemers van het project ‘Vlaamse Baaier 2001’ uit 2009, en was het studiebureau gelijktijdig ook door de Vlaamse regering belast met studiewerk omtrent de Vlaamse zeewering, in het bijzonder

wat de aanleg van kunstmatige eilanden voor de kust betreft. Dit klemmt des te meer, nu er tijdens het openbaar onderzoek op dit punt bezwaren zijn geformuleerd die niet, minstens niet afdoende, zijn weerlegd geworden. De verzoekende partijen menen dat het de “uitdrukkelijke wettelijke plicht” van de verwerende partij was om dat onderzoek te voeren, en noemen het “evident, minstens tot het bewijs van het tegendeel, dat het studiebureau dat in het verleden de aanleg van een eilandgordel gunstig heeft beoordeeld, thans niet tot een ander besluit komt [voor] wat betreft het onderzoek omtrent het testeiland”. Zij stellen dat Arcadis er alle belang bij heeft om het Vlaamse Gewest niet voor het hoofd te stoten, in het bijzonder wat betreft diens wens om een testeiland te ontwikkelen.

8.1.2. In het *tweede middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat de milieueffectbeoordeling op onzorgvuldige wijze is gebeurd, met een gebrekkig onderzoek van redelijke alternatieven. Het plan-MER voorziet drie planalternatieven: het nulalternatief (het MRP van 2014), alternatief 1 (het ontwerpplan), en alternatief 2 (“opgebouwd aan de hand van een selectie van opties en aangeleverde suggesties die niet weerhouden werden in het ontwerp-MRP”). Het alternatief 2 kan niet als een redelijk alternatief beschouwd worden, daar het “een samenraapsel van mogelijkheden” betreft die bij de opmaak van het ontwerp-MRP niet werden aanvaard. De inhoud van het alternatief was reeds beleidsmatig afgeschreven alvorens de milieueffecten zijn onderzocht. Het alternatief 2 is bijgevolg “beleidsmatig onrealistisch” en onredelijk. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat in de eindverklaring wordt overwogen dat voor alternatief 1 wordt gekozen. De enige aanpassing die op basis van het alternatievenonderzoek alsnog wordt doorgevoerd, is de keuze voor de projectzone E voor commerciële en industriële activiteiten uit alternatief 2.

Nochtans biedt het plangebied ruimte voor alternatieve locaties en bestemmingen. De verzoekende partijen wijzen in het bijzonder op de beperkte invulling van het noordwestelijke deel van de BNZ. Alternatief 2 voorziet in een beperkt aantal locatiealternatieven, die dan nog dichterbij de kustlijn zijn gelegen, terwijl de meest verafgelegen zone van het plangebied volgens de data van het plan-MER biologisch minder waardevol is. De verantwoording die ter zake door de opsteller van het plan wordt gegeven, overtuigt niet. Daaruit blijkt enkel dat het

de bedoeling is geweest om een “werkbaar kader” te hebben, wat uiteraard niet volstaat.

Een en ander geldt volgens de verzoekende partijen *a fortiori* voor de zones voor commerciële en industriële activiteiten, en in het bijzonder voor de projectzone E. Hier bestaat het alternatief uit de uitbreiding ervan, met een beperking van de relatieve benutbaarheid tot maximaal 50 %. Een aantal mogelijke invullingen van de beide alternatieven zijn dus identiek of betreffen een iets ruimer bemeten variant, die nog steeds deels in de speciale zone voor natuurbehoud ‘Vlakte van de Raan’ is gelegen. Het is niet duidelijk waarom niet gekozen wordt voor “een werkelijk alternatieve zone E”. De vraag rijst “waarom voor de locatiealternatieven geen zones verder van de kustlijn worden overwogen, terwijl er evenmin overtuigende redenen kenbaar zijn gemaakt waarom deze zone dicht bij de kust moet worden gesitueerd”. Het alternatievenonderzoek is ook op dit punt niet deugdelijk gevoerd.

8.2.1. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord, aangaande het *eerste middelonderdeel*, dat de verwerende partij kennelijk niet op de hoogte was van de betrokkenheid van Arcadis bij de door hen aangehaalde projecten. Het volstaat niet om een aantal voorwaarden inzake onafhankelijkheid te stellen indien de naleving daarvan niet wordt bewaakt. De verwerende partij beperkt zich tot het minimaliseren van de betrokkenheid van Arcadis bij de eerdere initiatieven inzake ‘Vlaamse Baaien’, en is er kennelijk niet van op de hoogte dat Arcadis “blijkens recente eigen berichtgeving ondertussen ook is aangesteld als studiebureau belast met het alternatievenonderzoek in het kader van het Complex Project Kustvisie”.

8.2.2. Inzake het *tweede middelonderdeel* stellen de verzoekende partijen niet in te zien hoe de verwerende partij dienstig kan verwijzen naar bepaalde suggesties die vanuit belangengroepen werden gemaakt. Zij merken op dat de vraag onbeantwoord blijft “waarom voor de locatiealternatieven geen zones verder van de kustlijn worden overwogen terwijl er evenmin overtuigende redenen kenbaar zijn gemaakt waarom deze zone dicht bij de kust moet worden gesitueerd”.

8.3.1. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 6/2021 van 21 januari 2021 overweegt dat de onafhankelijkheid van de MER-deskundige een essentiële waarborg vormt met betrekking tot de kwaliteit en de volledigheid van de informatie die ter beschikking wordt gesteld van het publiek. De vraag of Arcadis een belang kon hebben bij het MRP diende bij aanvang door de verwerende partij te worden onderzocht. Zij benadrukken dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen het “concept gelanceerd door de privé” ‘Vlaamse Baaieren 2100’, en het door de Vlaamse regering opgestelde onderzoeksproject ‘Vlaamse Baaieren’. Het eerstgenoemde project is onder meer een initiatief van Arcadis en beoogt de creatie van “echte eilanden”. Arcadis heeft in elk geval “een bepaald moreel belang” om de conclusies van haar eerdere studiewerk in opdracht van de Vlaamse regering niet tegen te spreken. Het gegeven dat in het kader van het plan-MER bijkomende experts en instanties zijn geraadpleegd, maakt de vastgestelde partijdigheidsproblematiek niet ongedaan.

8.3.2. Inzake het *tweede middelonderdeel* stellen de verzoekende partijen in hun laatste memorie dat bepaalde alternatieven, zoals voor de projectzone E, geen volwaardige alternatieven zijn, nu de beide alternatieven een identieke invulling mogelijk maken. Uit het MRP blijkt voorts dat de gebruikelijke scheepvaartroutes nog voldoende ruimte binnen de BNZ “onverlet laten”, zodat niet valt in te zien waarom de aanwezigheid daarvan in het uiterste noorden van de BNZ kan worden aangenomen als reden om een zone voor commerciële en industriële activiteiten dermate dicht bij de kustlijn te voorzien.

Beoordeling

9.1. In zoverre de schending van de plan-MER-richtlijn wordt aangevoerd, is het middel om de onder randnummer 5.1 vermelde reden onontvankelijk.

9.2.1. Het door de verzoekende partijen aangevoerde artikel 9, tweede lid, van de plan-MER-wet bepaalt dat “[w]anneer de opsteller van

het plan of programma een beroep doet op een externe natuurlijke of rechtspersoon voor het opstellen van het milieueffectenrapport, [...] hij zich ervan [moet] vergewissen dat deze persoon geen enkel belang heeft bij het desbetreffende plan of programma”.

9.2.2. De verzoekende partijen overtuigen er niet van dat het studiebureau Arcadis, dat instond voor de opmaak van het plan-MER, een belang heeft bij het MRP in de zin van de voormelde bepaling. Dat het studiebureau betrokken is bij het project ‘Vlaamse Baaïen 2100’, waarmee “de creatie van echte eilanden” wordt beoogd, en dat dit onderzoeksbureau in het kader van het project ‘Vlaamse Baaïen’ en het complex project kustvisie “in opdracht van het Vlaamse Gewest de mogelijkheden [onderzoekt] om een of meerdere eilanden voor zeewering op te richten”, volstaat in dat opzicht niet, evenmin als de louter bewering van de verzoekende partijen dat het studiebureau Arcadis “er alle belang bij heeft om het Vlaams Gewest niet voor het hoofd te stoten, in het bijzonder wat betreft zijn wens om een zgn. testeiland te willen ontwikkelen”.

Dit geldt des te meer, nu het project ‘Vlaamse Baaïen’ niet uitsluitend en zelfs niet in hoofdzaak gericht blijkt te zijn op de realisatie van kunstmatige eilanden in de Noordzee, maar veel breder en conceptueler is, en een groot aantal andere mogelijke projecten betreft, zoals wind- en getijdenenergie op zee, de mogelijke bouw van een toeristisch resort ter hoogte van Blankenberge-Zeebrugge, de verdere inrichting en uitbreiding van de haven van Zeebrugge, nieuwe perspectieven voor de haven van Oostende, het creëren van ruimte voor natuurontwikkeling aan de stranden van Knokke-Heist en het Zwin, het ontwikkelen van de jachthaven van Blankenberge, de verdere ontwikkeling van het Europees zeil- en watersportcentrum in Nieuwpoort.

Opgemerkt zij voorts dat de in het ontwerp-MRP voorziene zone voor een testeiland voor zeewering finaal uit het MRP werd geschrapt en dat het standpunt van verzoekers dat het MRP een dergelijk testeiland “overal” toelaat, geen bijval kan vinden. Artikel 16, § 1, van het bestreden besluit laat enkel nog “onderzoek naar” zeewering in het volledige plangebied toe, maar voorziet niet

langer in de mogelijkheid tot de aanleg van een testeiland. Inmiddels blijkt het project complex project kustvisie ook te zijn stopgezet.

9.2.3. Het *eerste middelonderdeel* wordt verworpen.

9.3.1. Het betoog van de verzoekende partijen, in hun *tweede middelonderdeel*, dat er geen afdoende alternatievenonderzoek is gebeurd, aangezien alternatief 2 bestaat uit een aantal suggesties die niet werden aangenomen en die derhalve niet realistisch of uitvoerbaar worden geacht, kan evenmin bijval vinden, gelet op wat volgt.

9.3.2. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat het alternatief 2 bestaat uit verschillende andersluidende opties voor de verschillende zones in het plangebied, die afzonderlijk op hun effecten werden getoetst. Voor een deel werd dit alternatief ook in het uiteindelijk gekozen alternatief 1 geïntegreerd. Dat is gebeurd voor de uitbreiding van de projectzone E voor commerciële en industriële activiteiten buiten het natuurbeschermingsgebied, met een beperking van de benutting van die zone tot maximaal 50%. Deze optie komt uit alternatief 2 en werd uitgewerkt naar aanleiding van opmerkingen van het actiecomité SEA. Dat de plannende overheid niet alle voorstellen van het alternatief 2 heeft aangenomen, houdt nog niet in dat deze als niet realistisch en onredelijk moeten worden beschouwd.

9.3.3. Waar de verzoekende partijen tot slot nog betogen dat bij de opmaak van het MRP is nagelaten op zoek te gaan naar “een werkelijk alternatieve zone E” voor commerciële en industriële activiteiten, “verder van de kustlijn”, in het noordwestelijke segment van het plangebied, dient te worden vastgesteld dat die zone hoofdzakelijk voorbehouden is voor de scheepvaartroutes op de Noordzee die in de praktijk het vaakst gebruikt worden, en die door hun diepte het meest geschikt zijn om grote schepen veilig langs deze routes te laten varen. De verzoekende partijen overtuigen er niet van dat het door hen gesuggereerde alternatief om aldaar commerciële en industriële activiteiten op zee toe te staan als redelijk moet worden aangemerkt.

9.3.4. Het *tweede middelonderdeel* is ongegrond.

9.4. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

V. Besluit

10. De middelen zijn ongegrond gebleken. Het beroep moet hoe dan ook verworpen worden.

VI. Anonimisering

11. De verzoekende partijen vragen dat bij de publicatie van het arrest hun identiteit niet wordt opgenomen.

12. Luidens artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ kan bij de publicatie van het arrest de identiteit van natuurlijke personen, op uitdrukkelijk verzoek van een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, worden weggelaten.

Niets verzet zich tegen het verzoek voor wat vierde en vijfde verzoeker betreft.

13. De eerste tot en met de derde verzoekende partijen zijn evenwel rechtspersonen. Hun verzoek wordt niet ingewilligd, bij gebrek aan een afdoende redengeving die kan verantwoorden dat de beperking tot natuurlijke personen waarin het koninklijk besluit voorziet, te dezen buiten toepassing moet worden gelaten.

VII. Kosten

14. Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in

artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017 “tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand”, zoals het is ingevoegd bij de wet van 26 april 2017. Dit betekent dat de bijdrage, bedoeld in voormeld artikel slechts éénmaal is verschuldigd per verzoekschrift, ongeacht het aantal partijen. Bijgevolg is er aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdrage.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden elk voor een vijfde verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1000 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van vierde en vijfde verzoeker niet bekendgemaakt.

4. De door de verzoekende partijen onterecht betaalde bijdrage ten belope van 80 euro wordt aan hen terugbetaald.

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