

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 255.148 van 1 december 2022

in de zaak A. 232.281/VII-40.960

In zake : 1. de VZW WIND- EN WATERSPORT VLAANDEREN
 2. de VZW KONINKLIJKE YACHT CLUB NIEUWPOORT
 3. de VZW VLAAMSE YACHTHAVEN NIEUWPOORT
 4. de VZW WATERSPORTKRING VAN DE LUCHTMACHT
 NIEUWPOORT

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Dewaele
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Groeningestraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie, belast met Noordzee
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ciska Servais, Ruud De Houwer en Jonas Deckers
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Posthofbrug 6, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de BV CODEVCO V, thans de BV ZEEBOERDERIJ
WESTDIEP

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Chellingsworth en Delphine Holemans
kantoor houdend te 1040 Brussel
Tervurenlaan 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 november 2020, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de minister van Noordzee van 30 september
2020 waarbij aan de bv Codevco V (thans: de bv Zeeboerderij Westdiep) een

gebruiksvergunning wordt verleend voor zone C in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

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.

De bv Codevco V heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 12 januari 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 9 december 2021 een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 september 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Dewaele, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaten Ruud De Houwer en Jonas Deckers, die verschijnen voor de verwerende partij en advocaten Thomas Chellingsworth en Delphine Holemans, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. Juridisch kader en feiten

Juridisch kader

3.1. Artikel 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: wet van 20 januari 1999) bepaalt:

“Art. 5bis. § 1. De Koning stelt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een procedure vast voor de aanneming van een marien ruimtelijk plan voor de Belgische zeegebieden, overeenkomstig de Europese en internationale regelgeving, en inzonderheid met betrekking tot het overleg met de betrokken sectoren en instanties.

Deze procedure omvat minstens:

- 1° een planningsproces;
- 2° een openbaar onderzoek;
- 3° het opstellen van een strategisch milieueffectenrapport;
- 4° de procedure tot wijziging.

§ 2. Het marien ruimtelijk plan is bindend. Het wordt door de Koning vastgesteld, bij een besluit na overleg in de Ministerraad. Het marien ruimtelijk plan wordt zesjaarlijks geëvalueerd en gewijzigd waar nodig. De Koning kan ook een tussentijdse wijzigingsprocedure regelen.

§ 3. De Koning stelt een raadgevende commissie in om in het kader van de procedure vermeld in paragraaf 1 een niet-bindend advies te formuleren.

§ 4. Het marien ruimtelijk plan wordt opgesteld volgens de volgende structuur:

- 1° een ruimtelijke analyse van de Belgische zeegebieden;
- 2° een langetermijnvisie betreffende het ruimtelijk gebruik van de Belgische zeegebieden;
- 3° duidelijke economische, sociale, milieu- en veiligheidsdoelstellingen, die ten minste de volgende onderdelen omvatten:
 - a) de effectieve doelstellingen;
 - b) de indicatoren die een betrouwbare aanwijzing vormen voor het bereiken van de gewenste doelstelling of van een gewenste gedragswijziging;
 - 4° de maatregelen, instrumenten en acties tot uitvoering van het marien ruimtelijk plan”.

In verband met de noodzakelijke vergunningen en machtigingen en het milieueffectenrapport bepaalt de wet van 20 januari 1999:

“HOOFDSTUK VI. - Vergunningen en machtigingen.

Art. 25. § 1. In de zeegebieden zijn de hiernavermelde activiteiten onderworpen aan een voorafgaande vergunning of machtiging verleend door de minister :

- (i) de burgerlijke bouwkunde;
- (ii) het graven van sleuven en het ophogen van de zeebodem;
- (iii) het gebruik van explosieven en akoestische toestellen met een groot vermogen;
- (iv) het achterlaten en het vernietigen van wrakken en gezonken scheepsladingen;
- (v) industriële activiteiten;
- (vi) de activiteiten van publicitaire en commerciële ondernemingen.

§ 2. De Koning kan, met het oog op de bescherming van het mariene milieu, andere activiteiten in de zeegebieden dan deze vermeld in § 1 en in § 3 hieronder onderwerpen aan een voorafgaande vergunning of machtiging.

§ 3. De volgende activiteiten zijn niet onderworpen aan de in dit artikel bedoelde vergunning of machtiging :

- (i) de beroepsvisserij;
- (ii) het wetenschappelijk zee-onderzoek;
- (iii) de scheepvaart, uitgezonderd de in § 1, punt (iv), bedoelde activiteiten;
- (iv) de activiteiten bedoeld in de wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België;
- (v) de niet-winstgevende individuele activiteiten;
- (vi) de activiteiten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zoals bepaald in artikel 6, § 1, X, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Art. 26. De Koning bepaalt de voorwaarden en de procedure voor de toekenning, de opschorting, de opheffing en de intrekking van de in artikel 25 bedoelde vergunningen of machtigingen.

Hij kan ook nadere regels vaststellen inzake het toezicht waaraan deze activiteiten zijn onderworpen

[...]

HOOFDSTUK VII. - Milieueffectenrapport en milieueffectenbeoordeling

Art. 28. § 1. Elke activiteit in de zeegebieden die, hetzij krachtens deze wet en de besluiten genomen ter uitvoering ervan, hetzij krachtens andere geldende wettelijke of reglementaire bepalingen, onderworpen is aan een vergunning of een machtiging, behoudens de vergunningen verleend op grond van de visserijwetgeving en de concessies verleend op grond van de wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België, maakt het voorwerp uit van een milieueffectenbeoordeling door de hiertoe door de minister aangeduide bevoegde overheid zowel voor het verlenen van de vergunning of de machtiging, als achteraf. De milieueffectenbeoordeling moet de evaluatie van de effecten van deze activiteiten op het mariene milieu mogelijk maken.

§ 2. Degene die een in § 1 bedoelde activiteit wenst te ondernemen, moet een milieueffectenrapport voegen bij zijn vergunnings- of machtigingsaanvraag. Dit rapport wordt opgesteld op initiatief en op kosten van de aanvrager volgens de door de Koning bepaalde regels.

§ 3. De overheid die bevoegd is om de vergunningen of machtigingen bedoeld in § 1 te verlenen, houdt rekening met de resultaten van de milieueffectenbeoordeling. In de motivering van haar beslissingen wordt naar die resultaten verwezen.

§ 4. Voor verschillende activiteiten van dezelfde aard die het voorwerp uitmaken van afzonderlijke vergunningen of machtigingen, kan de bevoegde overheid overgaan tot één enkele geïntegreerde milieueffectenbeoordeling. In dit geval houdt ze bij haar beoordeling rekening met de globale gevolgen voor het milieu van de beoogde activiteiten en de vastgestelde interacties.

§ 5. Wanneer verschillende activiteiten van dezelfde aard het voorwerp uitmaken van afzonderlijke vergunningen of machtigingen, kan de bevoegde overheid de aanvrager de toelating verlenen één geïntegreerd milieueffectenrapport te laten opstellen.
[...].”

3.2. In uitvoering van de wet werd het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 ‘betreffende de procedure tot aanduiding en beheer van de mariene beschermde gebieden’ aangenomen (hierna: koninklijk besluit van 27 oktober 2016). Wat de Natura 2000-toelating betreft, bepaalt dit koninklijk besluit onder meer:

“HOOFDSTUK VI. - Passende beoordeling van plannen en projecten -
Natura 2000-toelating

Art. 14. [...]

§ 2. Een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met een plan of andere projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, is onderworpen aan een Natura 2000-toelating”.

3.3. Bij koninklijk besluit van 22 mei 2019 ‘tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan voor de periode 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden’ (hierna: koninklijk besluit van 22 mei 2019) wordt het marien ruimtelijk plan (hierna: MRP) voor de periode van 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden vastgesteld.

Wat betreft de Natura 2000-toelating, bepaalt dit besluit:

“Afdeling 2. - Natuurbeschermingsgebieden - kaart 1 van bijlage 4
Art. 7. § 1. De speciale zone voor natuurbehoud ‘Vlaamse Banken’ (Europese code BEMNZ0001), is afgebakend door de basislijn en een lijn die de volgende coördinaten verbindt:

[...]

Wanneer een van de uiterste lijnstukken van de hierboven gedefinieerde lijn, geen intersectie met de basislijn aantoon, dan zal dit lijnstuk, volgens artikel 5 van het Zeerechtverdrag en in zijn richting, tot aan de basislijn verlengd worden.

§ 2. Het in paragraaf 1 afgebakende gebied is bestemd voor de bescherming van de habitattypes ‘permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken’ en ‘riffen’ en is belangrijk voor de speciën van volgende soorten:

1° 1364 Halichoerus grypus

2° 1365 Phoca vitulina

3° 1351 Phocoena phocoena

In het gebied kunnen activiteiten plaatsvinden die:

- 1° een Natura 2000-toelating hebben bekomen, voor zover ze aan deze procedure onderworpen zijn;

- 2° niet op enigerlei andere wijze verboden of beperkt worden.

[...]

§ 6. In de speciale beschermingszones zijn de volgende activiteiten slechts toegelaten mits het bekomen van een Natura 2000-toelating, voor zover ze aan deze procedure onderworpen zijn:

1° activiteiten van burgerlijke bouwkunde;

2° industriële en commerciële activiteiten.

[...]”.

Volgens artikel 20, § 1, van het besluit zijn recreatieve activiteiten overal toegelaten, “behoudens andersluidende bepalingen”.

Artikel 23, § 1, van hetzelfde besluit bakent vijf zones (A, B, C, D en E) af voor het uitvoeren van commerciële en industriële activiteiten, waarvan de coördinaten in die bepaling worden vastgelegd. Specifiek met betrekking tot zone C wordt nog vermeld dat de bodemverstoring binnen deze zone door een commerciële of industriële activiteit niet meer dan 0,1 % van de totale oppervlakte van deze zone mag bedragen. Daarnaast wordt nog het volgende bepaald:

“§ 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”.

3.4. Een koninklijk besluit van 7 september 2003 legt de procedure vast tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. Met een koninklijk besluit van 22 juli 2019 wordt de procedure vastgesteld voor het verkrijgen van een gebruiksvergunning voor de zones voor commerciële en industriële activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

Dit koninklijk besluit van 22 juli 2019 legt onder meer de selectie- en toekenningscriteria vast voor het aanvragen van een gebruiksvergunning. De toekenningscriteria zijn volgens artikel 3 van het besluit:

“1° de meerwaarde op economisch en maatschappelijk vlak;

2° de mate van meervoudig ruimtegebruik;

3° de mogelijke gevolgen voor de natuur;

4° de mogelijke gevolgen voor de veiligheid in de zeegebieden;

5° de mogelijke impact op zeezicht;

6° de kwaliteit van het plan op technisch en economisch gebied, inzonderheid door de toepassing van de best beschikbare technologieën;

7° de kwaliteit van het voorgelegde plan inzake exploitatie en onderhoud;

8° de sterkte van het consortium op technisch, economisch en maatschappelijk vlak”.

Voorts bepaalt dit koninklijk besluit op procedureel vlak:

“HOOFDSTUK 4. - Behandeling van de aanvragen

Art. 6. § 1. Binnen tien dagen na de aangetekende zending zoals beschreven in artikel 4, § 1, gaat DG Leefmilieu na of de aanvraag alle in artikel 4, § 2, vermelde documenten bevat.

§ 2. Indien de aanvraag volledig is, wordt ze door DG Leefmilieu aan de Minister bezorgd en wordt de aanvrager hiervan in kennis gesteld door de Minister bij aangetekende zending.

§ 3. In geval van onvolledigheid van de aanvraag, meldt DG Leefmilieu bij aangetekende zending aan de aanvrager welke informatie of welke documenten ontbreken en krijgt de aanvrager tien dagen, ingaand op de dag volgend op de datum van de verzending van het verzoek tot informatie, om de aanvraag te vervolledigen.

§ 4. Na ontvangst van de ontbrekende informatie of documenten onderzoekt DG Leefmilieu of de aanvraag nu volledig is en brengt de Minister hiervan op de hoogte.

Indien de aanvraag onvolledig blijft, dan brengt de Minister bij aangetekende zending de aanvrager op de hoogte van zijn beslissing van onontvankelijkheid wegens herhaalde onvolledigheid.

Art. 7. Binnen tien dagen na de kennisgeving aan de aanvrager zoals beschreven in artikel 6, § 2 maakt DG Leefmilieu de aanvraag bekend door een uittreksel in het Belgisch Staatsblad. Dit bericht bevat minstens de exacte locatie van de aanvraag en vermeldt tevens waar het dossier met alle nuttige inlichtingen beschikbaar is.

Art. 8. Een aanvraag tot mededinging betreffende de gebruiksvergunning voor dezelfde of een overlappende locatie kan ingediend worden binnen negentig dagen volgend op het uittreksel in het Belgisch Staatsblad, zoals vermeld in artikel 7.

De aanvraag tot mededinging wordt ingediend overeenkomstig artikel 4 en wordt onderworpen aan het onderzoek overeenkomstig artikel 6. Zij maakt echter niet het voorwerp uit van de bekendmaking, zoals vermeld in artikel 7, en wordt onmiddellijk behandeld.

Art. 9. § 1. Indien er geen aanvragen tot mededinging werden ingediend, bezorgt DG Leefmilieu de aanvraag binnen honderd dagen volgend op het uittreksel in het Belgisch Staatsblad, zoals vermeld in artikel 7, aan de Raadgevende Commissie.

§ 2 Indien, in afwijking van paragraaf 1, er een aanvraag tot mededinging is, dan wordt deze aanvraag binnen tien dagen na de kennisgeving aan de aanvrager, zoals beschreven in artikel 6, § 2, door DG Leefmilieu aan de Raadgevende Commissie bezorgd.

§ 3. Op verzoek van de Raadgevende Commissie, kan DG Leefmilieu bijkomende inlichtingen vragen aan de aanvrager. Deze inlichtingen dienen binnen tien dagen aangeleverd te worden. In dit geval wordt de termijn voorgeschreven in artikel 10 verlengd met een duur gelijk aan de termijn waarbinnen de aanvrager antwoordt.

Art. 10. De Raadgevende Commissie brengt een niet-bindend advies uit binnen de termijn bepaald door artikel 7/1, § 2 van het koninklijk besluit van 13 november 2012 betreffende de instelling van een raadgevende commissie en de procedure tot aanneming van een marien ruimtelijk plan in de Belgische zeegebieden.

Art. 11. Binnen vijftien dagen na de ontvangst van het advies, zoals beschreven in artikel 10, of, bij het verstrijken van de termijn bepaald in artikel 7/1, § 2 van het koninklijk besluit van 13 november 2012 betreffende de instelling van een raadgevende commissie en de procedure

tot aanneming van een marien ruimtelijk plan in de Belgische zeegebieden, brengt DG Leefmilieu de volgende documenten over aan de Minister:

1° het gemotiveerd voorstel tot toekenning of weigering van gebruiksvergunning;

2° het dossier bedoeld in artikel 4;

3° het advies bedoeld in artikel 10.

Art. 12. § 1. De Minister beslist over de toekenning van een gebruiksvergunning binnen een termijn van dertig dagen vanaf de ontvangst van het gemotiveerd voorstel van DG Leefmilieu. In geval van een positieve beslissing wordt deze bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en bij aangetekende zending ter kennis gebracht aan de aanvrager. In geval van een negatieve beslissing wordt de aanvrager daarvan in kennis gesteld bij aangetekende zending.

§ 2. Dit besluit vermeldt de bijdrage die jaarlijks aan de middelenbegroting betaald dient te worden voor het gebruik van de zone. De Minister bepaalt de modaliteiten voor de betaling van deze jaarlijkse bijdrage en desgevallend de bijzondere voorwaarden van toekenning.

Art. 13. De betekende gebruiksvergunning blijft geschorst totdat iedere vereiste bijkomende vergunning of machtiging, waaronder deze op basis van het koninklijk besluit van 7 september 2003 houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, is verleend en kennisgeving hiervan, overeenkomstig de toepasselijke wetgeving, is gebeurd. Indien een van de bijkomend vereiste vergunningen of machtigingen definitief is geweigerd, vervalt de betekende gebruiksvergunning op de dag van de kennisgeving van deze weigering.

Art. 14. De gebruiksvergunning wordt verleend voor bepaalde duur, die beperkt is tot ten hoogste vijftig jaar. Deze kan verlengd worden, zonder een totale duur van vijfenzeventig jaar te overschrijden”.

Feiten

4. Op 9 april 2020 dient de tussenkomende partij bij het Directoraat-generaal (hierna: DG) Leefmilieu een aanvraag in om een gebruiksvergunning te verkrijgen voor de zone C voor commerciële en industriële activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

De tussenkomende partij wenst de gehele oppervlakte van de betrokken zone voor commerciële en industriële activiteiten (hierna: zone C) aan te wenden om er een zeeboerderij te installeren en te exploiteren. Het betreft een zogenaamd “*nearshore*” aquacultuurproject voor de commerciële gecombineerde kweek van mosselen, oesters en zeewier.

5. De aanvraag wordt door de minister op 16 april 2020 volledig verklaard.

6. Op 29 april 2020 wordt de aanvraag in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd, teneinde mededinging mogelijk te maken. De mededeling geeft geen aanleiding tot een concurrerende aanvraag voor de desbetreffende zone.

7. Op 6 september 2020 brengt de Raadgevende Commissie advies uit. Dit advies wordt samen met een gemotiveerd voorstel tot toekenning van het DG Leefmilieu van 21 september 2020 overgemaakt aan de bevoegde minister.

8. Bij ministerieel besluit van 30 september 2020 verleent de minister van Noordzee de gevraagde gebruiksvergunning.

Dit is het bestreden besluit.

9. Bij ministerieel besluit van 9 december 2020 verleent de minister aan de tussenkomende partij eveneens de machtiging voor de bouw, een vergunning voor de exploitatie, en een Natura 2000-toelating voor het desbetreffende aquacultuurproject in zone C.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties

10. De verzoekende partijen steunen hun belang op het gegeven dat de bestreden beslissing aan de tussenkomende partij een exclusief gebruiksrecht op zone C in het Belgisch deel van de Noordzee (hierna: BNZ) verleent en een volledig doorvaartverbod impliceert voor niet-projectgebonden scheepvaart in die zone, alsook een veiligheidsperimeter van 500 meter daarrond. Het project ligt in het vaarwater van de pleziervaart en de activiteiten van de verzoekende partijen en vermindert de aantrekkelijkheid van de stad Nieuwpoort als jachthaven en als evenementen-, trainings- en wedstrijdlocatie. Bovendien ijveren de verzoekende partijen voor een duurzame en milieuhygiënisch verantwoorde ontwikkeling van

de kustwateren, omdat dit in belangrijke mate de aantrekkelijkheid van de jachthaven bepaalt. Zij wijzen er voorts nog op dat zij een bezwaar hebben ingediend, zowel tegen de aanvraag van de gebruiksvergunning als tegen de aanvraag van de milieuvergunning.

11. De verwerende partij betwist dit belang. Ze stelt dat de ligging en aanwezigheid van zone C werd vastgelegd in het MRP. Het thans bestreden besluit verandert niets aan een potentieel nadeel voor de activiteiten van de verzoekende partijen. De veiligheidsperimeter maakt niet het voorwerp uit van het bestreden besluit en moet nog middels een afzonderlijk besluit worden vastgelegd. Vervolgens wijst de verwerende partij erop dat zone C integraal voor de kust van Koksijde ligt, en niet voor de ingang van de haven van Nieuwpoort. In het advies van het DG Scheepvaart werden naar aanleiding van de voorbereiding van het MRP geen opmerkingen gemaakt omtrent de veiligheid van de scheepvaart of belemmering van de havengeul. Het beweerdte belang bestaande uit de vrees voor een onveilige toegang naar de haven van Nieuwpoort heeft volgens haar louter betrekking op de afbakening van de zones. De verzoekende partijen zouden bovendien niet concreet aantonen waarom een doorvaart door zone C noodzakelijk zou zijn om de haven veilig te bereiken. Het DG Scheepvaart geeft overigens zelf aan dat het omvaren van deze zone geen gevaar met zich meebrengt voor de verzoekende partijen. De beweringen van de verzoekende partijen zijn louter gebaseerd op vermoedens en veronderstellingen.

Wat betreft de duurzame en milieuhygiënische ontwikkeling van de kustwateren brengt de verwerende partij de vereiste milieuvergunning in herinnering. De Natura 2000-toelating wordt in het kader van deze vergunning verleend. De gebruiksvergunning blijft bovendien geschorst tot de toekenning van de milieuvergunning. Het thans bestreden besluit doet geen afbreuk aan het Natura 2000-gebied.

Steeds volgens de verwerende partij tonen de verzoekende partijen niet voldoende concreet aan op welke wijze de route naar de haven wordt belemmerd en in welke mate deze onveilig zou zijn, noch waarom een doorvaart door de betrokken zone noodzakelijk is om de haven veilig te bereiken en waarom het onmogelijk zou zijn om errond te varen. De verzoekende partijen tonen niet voldoende concreet aan op welke wijze hun activiteiten worden belemmerd. Zij geven niet duidelijk aan waar hun activiteiten doorgaans plaatsvinden, noch dat hun activiteiten niet op een andere plaats kunnen doorgaan. De kaart die de verzoekende partijen bijbrengen volstaat niet. Daaruit blijkt immers dat vier van de zes vaarroutes niet door de betrokken zone lopen. Overigens worden er, zonder verdere staving, eenzijdige aantekeningen op aangebracht.

Waar de verzoekende partijen ten slotte menen dat de aantrekkelijkheid van de jachthaven wordt bedreigd, antwoordt de verwerende partij dat het niet volstaat om te verwijzen naar een potentieel risico. Zij maken niet met concrete gegevens duidelijk hoe deze schade zich manifesteert of zal manifesteren.

12. Ook de tussenkomenende partij betwist het belang. Zij wijst erop dat naast de gebruiksvergunning nog andere vergunningen en machtigingen vereist zijn en stelt dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de nietigverklaring van de gebruiksvergunning indien die vernietiging meteen impliceert dat de tussenkomenende partij geen gebruiksvergunning nodig heeft. De tussenkomenende partij besluit dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het beroep voor zover dit belang stoelt op het eerste of tweede onderdeel van het eerste middel. Minstens zijn die middelonderdelen onontvankelijk bij gebrek aan belang.

13. In haar laatste memorie stipt de verwerende partij nog aan dat zij wel degelijk betwist dat twee van de zes aangeduide vaarroutes de zone C doorkruisen. Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat zij de echtheid erkent van de kaart waarmee de verzoekende partijen het tegendeel willen aantonen.

Beoordeling

14. De verzoekende partijen zetten in het verzoekschrift onder meer uiteen dat de bestreden gebruiksvergunning voor zone C een volledig doorvaartverbod impliceert voor niet-projectgebonden scheepvaart in die zone, alsook in de daarrond liggende veiligheidsperimeter, waardoor het project in het vaarwater komt van de pleziervaart en de activiteiten van de verzoekende partijen. Bij hun verzoekschrift voegen zij een kaart waaruit blijkt dat zone C is gelegen binnen het gebied waarin zeilwedstrijden worden georganiseerd. Hieruit blijkt wel degelijk dat onderdelen van het parcours van die wedstrijden zone C doorsnijden.

De eenvoudige bewering van de verwerende partij dat de kaart geen enkele bewijswaarde heeft daar zij louter eenzijdige aantekeningen betreft, overtuigt niet. Het is aan de partij die het belang betwist om met concrete elementen aan te tonen dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het beroep. Noch de verwerende partij, noch de tussenkomen partij maakt aannemelijk dat de aanduiding van de vaarroutes, de zone voor zeilwedstrijden en de parcours, foutief zouden zijn.

De excepties zijn niet gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partijen

15. In hun eerste middel voeren de verzoekende partijen bevoegdheidsoverschrijding aan, de schending van de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999, en de schending van “de grondwettelijke gewoonte betreffende de lopende zaken”.

15.1. Zij betogen in een eerste onderdeel in essentie dat het koninklijk besluit van 22 juli 2019 geen rechtsgrond vindt in de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999, omdat de verwerende partij er een vergunningensysteem mee heeft gecreëerd dat het “gebruik van zones” regelt, terwijl de voormelde bepalingen enkel een rechtsgrond bieden voor het verlenen van een vergunning voor specifieke activiteiten. Bijgevolg zou het koninklijk besluit van 22 juli 2019 overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moeten worden gelaten en heeft de thans bestreden beslissing geen deugdelijke rechtsgrond.

15.2. In een tweede middelonderdeel betogen de verzoekende partijen dat het koninklijk besluit van 22 juli 2019 is uitgevaardigd op een tijdstip waarop de federale regering ontslagnemend was. De verwerende partij kon, ingevolge een grondwettelijke gewoonte, vanaf 21 december 2018 enkel nog de lopende zaken afhandelen. Traditioneel worden drie categorieën van lopende zaken onderscheiden: zaken die behoren tot het dagdagelijks beleid, zaken die de normale voortzetting of beëindiging zijn van een vóór het regeringsontslag of de ontbinding van de parlementaire vergadering ingezette procedure, en ten slotte zaken die zonder uitstel moeten worden geregeld, om geen fundamentele belangen in gevaar te brengen of ernstig te schaden.

Het koninklijk besluit van 22 juli 2019 kan volgens de verzoekende partijen echter onder geen van deze categorieën worden ondergebracht: het uitvaardigen ervan valt niet onder het dagdagelijks beleid, uit niets blijkt dat de behandeling een behoorlijke tijd voor de periode van de lopende zaken werd ingezet, en de uitvaardiging behoort niet tot de zaken die zonder uitstel moeten worden geregeld om fundamentele belangen te beschermen. Gezien het koninklijk besluit niet tot de lopende zaken behoort, de regering op het ogenblik van het uitvaardigen ervan ontslagnemend was en de parlementaire controle op de ontslagnemende regering zeer beperkt was, is de verwerende partij buiten haar bevoegdheden, zoals bepaald door de grondwettelijke gewoonte betreffende de lopende zaken, getreden. Het koninklijk besluit van 22 juli 2019 moet overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten.

16.1. In hun memorie van wederantwoord menen de verzoekende partijen wat betreft het eerste middelonderdeel dat eraan voorbij wordt gegaan dat het vermelde wettelijk kader in essentie is gericht op de bescherming van het mariene milieu. Het uitwerken van een regeling nopens de ingebruikname van delen van het BNZ overstijgt de wet van 20 januari 1999, het MRP, de bescherming van het marien milieu en de regulering van de toegelaten activiteiten in het BNZ. Er kan niet worden ontkend dat het koninklijk besluit van 22 juli 2019, op grond waarvan een exclusief gebruiksrecht wordt toegestaan aan de tussenkomende partij, in volstreekte contradictie is met het principe van het collectief gebruik van het BNZ. De omstandigheid dat dit gebruik is gelinkt aan een bepaald soort activiteit waarvoor op grond van de wet van 20 januari 1999 een vergunningsprocedure is uitgewerkt, neemt niet weg dat het verlenen van een exclusief gebruiksrecht tot de residuaire bevoegdheid van de wetgever behoort. Nergens in de wet, noch in enige andere wettelijke bepaling, wordt die bevoegdheid aan de uitvoerende macht overgedragen.

16.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft voegen de verzoekende partijen toe dat het uitwerken van een procedure op grond waarvan een langdurig en exclusief gebruiksrecht op openbaar domein kan worden toegekend aan één economische speler met uitsluiting van alle andere gebruikers, in essentie niets te maken heeft met de bescherming van het mariene milieu en de regulering van mogelijk schadelijke activiteiten. Voor dat laatste volstaat de procedure die is voorzien in het koninklijk besluit van 7 september 2003. Het koninklijk besluit van 22 juli 2019 is daarentegen gericht op het uitlokken van concurrerende aanvragen om vervolgens een exclusief gebruiksrecht toe te kennen. Het gegeven dat zij het koninklijk besluit van 22 juli 2019 niet hebben aangevochten ontnemt hen niet het recht om de vernietiging te vragen van de gebruiksvergunning die op grond van dit besluit is verleend.

Waar aangenomen moet worden dat de bescherming van het mariene milieu teruggaat op keuzes die reeds werden gemaakt in de wet van 20 januari 1999, is dat niet het geval wat betreft de beleidskeuze om specifiek afgebakende zones binnen het BNZ voor langere tijd exclusief aan één private exploitant in gebruik te geven. Integendeel, waar het koninklijk besluit van 22 juli

2019 dergelijke langdurige exclusieve gebruiksrechten mogelijk maakt, gaat het volgens hen in tegen de uitgangspunten van het MRP.

17. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen in antwoord op het auditorsverslag toe dat zij geen nieuwe wending hebben gegeven aan het eerste middel van het verzoekschrift.

17.1. Zij stellen wat het eerste middelonderdeel betreft dat zij in hun verzoekschrift duiding hebben gegeven bij de principes van het MRP en de elementen die relevant zijn voor het voorliggend geschil, waarbij expliciet wordt gewezen op de drie kernprincipes die het MRP heeft vastgesteld waaraan alle toekomstige activiteiten op het Belgisch deel van de Noordzee moeten worden getoetst, waaronder het principe van meervoudig ruimtegebruik. Er werd ook op gewezen dat krachtens de bindende bepalingen van het MRP commerciële en industriële activiteiten enkel kunnen plaatsvinden mits het vervullen van strikte voorwaarden, onder meer inzake meervoudig ruimtegebruik en de impact op andere activiteiten. Tegen de achtergrond van deze algemene toelichting werd bij het eerste middelonderdeel uitdrukkelijk aangevoerd dat het uitwerken van een procedureregeling betreffende het verkrijgen van een vergunning met betrekking tot bepaalde specifieke locaties in de Noordzee niet van nature voortvloeit uit de geest die ten grondslag ligt aan de wet van 20 januari 1999. In replek op de memorie van antwoord hebben de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord gewezen “op het feit dat het uitwerken van een regeling nopens de ingebruikname van (delen van) het BNZ, de wet van 20 januari 1999, het MRP en de regulering van de toegelaten activiteiten in het BNZ overstijgt alsook dat het koninklijk besluit van 22 juli 2019, op grond waarvan een exclusief gebruiksrecht wordt toegestaan aan de tussenkomende partij, in volstrekte contradictie is met het principe van het collectief gebruik van het BNZ”. In het verzoekschrift lag duidelijk en zeker de vaststelling besloten “dat de algemene economie van de wet van 20 januari 1999 geen rechtsgrond biedt om exclusieve gebruiksrechten te verlenen op bepaalde delen van het BNZ”.

17.2. Wat het tweede onderdeel betreft, verwijzen de verzoekende partijen eveneens naar hun algemene toelichting die van toepassing is op alle middelen uit het verzoekschrift, onder meer betreffende de kernprincipes van het MRP inzake meervoudig ruimtegebruik. In repliek op de memorie van antwoord hebben zij er in hun memorie van wederantwoord op gewezen dat het feit dat de machtiging die in de wet van 20 januari 1999 aan de Koning werd verleend om de voorwaarden en procedure uit te werken waaronder bepaalde activiteiten in het BNZ worden toegelaten, geen beheers- of beschikkingsbevoegdheid met betrekking tot het openbaar domein impliceert. Dit sluit aan bij en ligt besloten in de uiteenzetting van het verzoekschrift, waar zij erop wezen dat de zaken die behoren tot het dagdagelijkse beleid, zaken zijn waarvan de afhandeling geen beslissing over de oriëntatie van het beleid impliceert omdat het gaat over de gewone uitvoering of toepassing van de in de wet neergelegde voorschriften.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

18. In haar advies 66.025/1 van 16 mei 2019 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 juli 2019, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State omtrent de strekking en rechtsgrond van het ontwerp gesteld:

“[...] Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de criteria te bepalen voor het toekennen van een gebruiksvergunning voor de zones voor commerciële en industriële activiteiten in de zeegebieden die zich onder de rechtsbevoegdheid van België bevinden. Tevens wordt in het ontwerp de procedure geregeld voor het aanvragen van de voornoemde vergunning en voor het behandelen van die aanvragen. Daarnaast worden aan de titularis van een gebruiksvergunning bepaalde verplichtingen opgelegd. Het ontwerp bevat ook een regeling inzake de wijziging, de verlenging en de overdracht van de gebruiksvergunning, benevens bepalingen die betrekking hebben op het verval en de intrekking van dergelijke vergunning.

De in het ontwerp beoogde zones voor commerciële en industriële activiteiten zijn die welke worden vastgelegd in artikel 23 van het koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan voor de periode van 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden’ dat, in

ontwerpvorm, het voorwerp heeft uitgemaakt van advies 65.000/1 van 15 januari 2019 van de Raad van State, afdeling Wetgeving.

[...] In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt, als rechtsgrond, verwezen naar de artikelen 25 en 26 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’. Die bepalingen luiden:

[...]

[...] Uit zowel de tekst van de aangehaalde wetsbepalingen als uit de daarop betrekking hebbende parlementaire voorbereiding valt af te leiden dat die bepalingen werden geconcipteerd als bepalingen die ‘activiteiten’ vermelden waarvoor een voorafgaande vergunning of machtiging kan worden verleend door de bevoegde minister (artikel 25, § 1, van de wet van 20 januari 1999), waarvoor de Koning, bij uitbreiding, in een vergunnings- of machtigingsverplichting kan voorzien (artikel 25, § 2, van de voornoemde wet), of die niet aan een vergunnings- of machtigingsverplichting kunnen worden onderworpen (artikel 25, § 3, van dezelfde wet). Ook in artikel 26 van de wet van 20 januari 1999 wordt uitdrukkelijk gerefereerd aan ‘het toezicht waaraan deze activiteiten zijn onderworpen’.

In het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt niet met zoveel woorden uitgegaan van een vergunnings- of machtigingssysteem dat op welbepaalde ‘activiteiten’ is gericht, maar wel van een vergunnings- of machtigingssysteem dat op het ‘gebruik van zones’ betrekking heeft, hetgeen een conceptueel andere benadering lijkt dan die welke destijds ten grondslag heeft gelegen aan de aangehaalde artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999. Het gevolg hiervan is dat de vraag kan rijzen of voor de ontworpen regeling wel een voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in de voornoemde bepalingen van de wet van 20 januari 1999. Wat dat betreft kan worden aangenomen dat de toepassing van de ontworpen regeling onrechtstreeks maar zeker betrekking zal hebben op activiteiten in de zin van de artikelen 25 en 26 van de meermaals genoemde wet van 20 januari 1999, zodat deze laatste bepalingen wel degelijk kunnen worden geacht rechtsgrond te bieden voor het ontworpen koninklijk besluit.

De duidelijkheid in het rechtsverkeer en de rechtszekerheid hebben er evenwel baat bij dat rechtsgrond biedende bepalingen voldoende expliciet zijn en geen aanleiding geven tot speculatie omtrent de rechtsgeldigheid van uitvoeringsbesluiten die daarop zijn gesteund. Daarom zou het aanbeveling verdienen dat de redactie van de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999 bij de eerste nuttige gelegenheid zou worden aangepast om er duidelijker mee aan te geven dat de erin bedoelde ‘activiteiten’ kunnen worden gesitueerd in ‘zones’ waarvan het gebruik op zich ook het voorwerp kan uitmaken van een nader te regelen vergunning of machtiging. [...] Een nadere explicitering van de desbetreffende wetsbepalingen verdient om nog een andere reden sterk aanbeveling. Ter uitvoering van de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999 werd immers het koninklijk besluit van 7 september 2003 ‘houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ tot stand gebracht.

Overeenkomstig dat koninklijk besluit is een vergunning vereist voor activiteiten in de zin van artikel 25 van de voornoemde wet. Door in de ontworpen regeling tevens een vergunning voor te schrijven voor het gebruik van de beoogde zones rijst de vraag of op die wijze een bijkomende vergunningsplicht wordt opgelegd die bovenop de vergunningsplicht komt waarin reeds wordt voorzien met toepassing van de regeling die is vervat in het koninklijk besluit van 7 september 2003. Deze vraag werd voorgelegd aan de gemachtigde die antwoordde:

‘Dit betekent inderdaad dat er twee vergunningen vereist zijn bij commerciële en industriële activiteiten die plaatsvinden in de zones voor commerciële en industriële activiteiten (zoals bepaald in het nieuw marien ruimtelijk plan), zijnde een gebruiksvergunning en een milieuvergunning, waarbij de gebruiksvergunning als doel heeft de meest geschikte activiteit te laten plaatsvinden rekening houdend met de criteria vermeld in het voorliggend KB en waarbij de milieuvergunning als doel heeft dat de activiteit enkel binnen de draagkracht van het mariene ecosysteem kan plaatsvinden’.

Afgezien van de vaststelling dat, in tijden waarin nochtans in toenemende mate wordt gestreefd naar administratieve vereenvoudiging, door de stellers van het ontwerp blijkbaar niet wordt geopteerd voor een systeem van geïntegreerde vergunning, kan in het antwoord van de gemachtigde niet anders dan de bevestiging worden gezien van de praktische noodzaak om de relevante wetsbepalingen te expliciteren in de boven aangegeven zin”.

Uit het aangehaalde advies blijkt dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State ook oog heeft gehad voor hetzelfde onderscheid tussen “activiteiten” en “gebruik van zones”, waaraan ook de verzoekende partijen refereren. In haar advies heeft de afdeling Wetgeving opgemerkt dat “[i]n het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit [...] niet met zoveel woorden [wordt] uitgegaan van een vergunnings- of machtigingssysteem dat op welbepaalde ‘activiteiten’ is gericht, maar wel van een vergunnings- of machtigingssysteem dat op het ‘gebruik van zones’ betrekking heeft, hetgeen een conceptueel andere benadering lijkt dan die welke destijds ten grondslag heeft gelegen aan de aangehaalde artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999”. De afdeling Wetgeving besluit evenwel dat, wat betreft de rechtsgrond van het koninklijk besluit van 22 juli 2019, “kan worden aangenomen dat de toepassing van de ontworpen regeling onrechtstreeks maar zeker betrekking zal hebben op activiteiten in de zin van de artikelen 25 en 26 van de meermaals genoemde wet van 20 januari 1999, zodat deze laatste bepalingen wel degelijk kunnen worden geacht rechtsgrond te bieden voor het ontworpen koninklijk besluit”. Dat de

gebruiksvergunning onrechtstreeks maar zeker betrekking heeft op “activiteiten”, leidt de afdeling Wetgeving af uit de toekenningscriteria voor de gebruiksvergunning.

In het eerste middelonderdeel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, geven de verzoekende partijen blijk van een tegenovergestelde visie, maar zij slagen er niet in het beredeneerde standpunt van de afdeling Wetgeving dat de regeling in het koninklijk besluit van 22 juli 2019 “onrechtstreeks maar zeker” betrekking heeft op activiteiten in de zin van de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999, onderuit te halen.

Waar de verzoekende partijen er in hun memorie van wederantwoord op wijzen dat de wet van 20 januari 1999 in essentie is gericht op de bescherming van het mariene milieu, dat de uitwerking van een regeling nopens de ingebruikname van (delen van) het BNZ die wet overstijgt en dat niet kan worden ontkend dat het koninklijk besluit van 22 juli 2019 een exclusief gebruiksrecht toestaat aan de tussenkomende partij, wat in volstrekte contradictie is met het principe van het collectief gebruik van het BNZ, geven zij wel degelijk een nieuwe, niet ontvankelijke wending aan het middelonderdeel zoals uiteengezet in het inleidend verzoekschrift. Minstens kan een dergelijke uitgebreide lezing van het middel niet worden aangenomen op grond van de veeleer beknopte uiteenzetting in het verzoekschrift.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede middelonderdeel

19. Na het ontslag van drie ministers en twee staatssecretarissen, alsmede een herverdeling van de bevoegdheden van de overblijvende regeringsleden, nam de federale regering op 9 december 2018 een doorstart. Op 18 december 2018 bood de eerste minister opnieuw het ontslag van zijn (minderheids)regering aan. Op 21 december 2018 aanvaardde de Koning het ontslag. De aanvaarding had voor gevolg dat de federale regering vanaf die datum niet langer over de volheid van haar bevoegdheid beschikte en zich tot de “lopende

zaken” moest beperken. Uiteindelijk zou de ontslagnemende regering aanblijven tot 27 oktober 2019.

Het leerstuk van de lopende zaken berust op een grondwettelijke gewoonte en houdt in dat wanneer een regering ontslagnemend is, de parlementaire vergadering is ontbonden met het oog op verkiezingen, of nog geen nieuwe regering is gevormd na de verkiezingen, zodat de regering in haar bevoegdheden is beperkt omdat de parlementaire controle op die regering is weggefallen of sterk is verminderd.

Traditioneel worden drie categorieën van lopende zaken onderscheiden. Een eerste categorie betreft de zaken die behoren tot het dagdagelijkse beleid. Het zijn de zaken waarvan de afhandeling, ook al kan daar de uitoefening van enige discretionaire bevoegdheid mee gepaard gaan, geen beslissing over de oriëntatie van het beleid impliceert, omdat het gaat over de gewone uitvoering of toepassing van de in de wet neergelegde voorschriften. Een tweede categorie betreft de zaken die de normale voorzetting of beëindiging zijn van een vóór het regeringsontslag of de ontbinding van de parlementaire vergadering ingezette procedure. Vereist is dat de behandeling ervan een behoorlijke tijd vóór de periode van de lopende zaken werd ingezet, de afwikkeling nadien zonder overhaasting gebeurt en dat de uiteindelijke beslissing geen belangrijke of nieuwe beleidskeuze inhoudt. Tot een derde categorie van lopende zaken behoren de zaken die zonder uitstel moeten worden geregeld, teneinde geen fundamentele belangen in gevaar te brengen of ernstig te schaden.

De inhoud van wat als lopende zaak beschouwd kan worden, hangt ook af van de omstandigheid die tot een beperking van de regeringsbevoegdheden heeft geleid. Indien het parlement is ontbonden vallen alle controlemogelijkheden op de regering weg en dient de bevoegdheidsbeperking stringent te worden beoordeeld. Heeft het parlement evenwel nog zitting of is het na de verkiezingen opnieuw samengesteld, dan blijven de meeste controlemiddelen - zoals de interpellatie - mogelijk en is enkel de ultieme sanctie - het ontslag van de regering - uitgesloten, omdat de regering ontslagnemend is.

Het koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de procedure tot het bekomen van een gebruiksvergunning voor de zones voor commerciële en industriële activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ dagtekent van 22 juli 2019. Op dat moment was de bevoegdheid van de zittende regering, die reeds sinds 21 december 2018 ontslagnemend was, nog steeds beperkt tot de lopende zaken.

De lange periode van lopende zaken en de omstandigheid dat bij het nemen van het bestreden besluit de Kamer van Volksvertegenwoordigers over een beperkte controlemogelijkheid op de regering beschikte, zijn omstandigheden die mee in overweging moeten worden genomen bij de beoordeling van de vraag of de verwerende partij wettig heeft gehandeld door het bestreden besluit uit te vaardigen in een periode van lopende zaken.

De verzoekende partijen menen dat het koninklijk besluit van 22 juli 2019 niet onder het dagdagelijkse beleid valt, omdat de toekenningscriteria in artikel 3 van het besluit het resultaat zouden zijn van een eigen beleid van de regering en niet de loutere uitvoering vormt van keuzes die door de wetgever werden gemaakt. Evenmin zou het koninklijk besluit van 22 juli 2019 te beschouwen zijn als de normale voortzetting of beëindiging van een vóór het regeringsontslag ingezette procedure.

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 luidt:

“Art. 3. De toekenningscriteria voor het aanvragen van een gebruiksvergunning, zijn de volgende:
1° de meerwaarde op economisch en maatschappelijk vlak;
2° de mate van meervoudig ruimtegebruik;
3° de mogelijke gevolgen voor de natuur;
4° de mogelijke gevolgen voor de veiligheid in de zeegebieden;
5° de mogelijke impact op zeezicht;
6° de kwaliteit van het plan op technisch en economisch gebied, inzonderheid door de toepassing van de best beschikbare technologieën;
7° de kwaliteit van het voorgelegde plan inzake exploitatie en onderhoud;
8° de sterkte van het consortium op technisch, economisch en maatschappelijk vlak”.

De verwerende partij en de tussenkomen de partij wijzen er terecht op dat de eerste vijf toekenningscriteria reeds waren opgenomen in bijlage 3 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de totstandkomingsprocedure van dit koninklijk besluit een aanvang heeft genomen vóór 14 november 2017, het ogenblik waarop het voorontwerp van koninklijk besluit werd overgemaakt aan de Raadgevende Commissie.

De chronologie van het totstandkomingsproces van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 wordt in de memorie van antwoord als volgt weergegeven:

- 14 november 2017: overmaking voorontwerp aan de Raadgevende Commissie;
- 14 december 2017: de Raadgevende Commissie brengt haar advies uit;
- januari 2018: Studiebureau Arcadis maakt het ontwerpregister over aan het Adviescomité;
- 20 maart 2018: het Adviescomité verleent advies;
- 9 april 2018: het definitief register wordt door Arcadis gefinaliseerd en meegedeeld aan het Adviescomité;
- 20 april 2018: het ontwerp van koninklijk besluit wordt goedgekeurd op de ministerraad;
- 25 mei 2018: Het Adviescomité verleent advies over het ontwerp van het MRP en het ontwerp van plan-MER;
- 29 mei 2018: het definitieve plan-MER wordt vastgesteld;
- 29 juni 2018 tot 28 september 2018: een openbaar onderzoek wordt georganiseerd;
- 7 september 2018 tot 15 oktober 2018: verscheidene adviezen worden verleend;
- 5 november 2018: alle bezwaren en advies worden beantwoord in een ‘compilatiedocument’;
- 7 december 2018: het aangepaste ontwerp van koninklijk besluit wordt op de ministerraad (in tweede lezing) goedgekeurd;
- 11 december 2018: op de website van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu verschijnt een toelichting over de wijze waarop het ontwerp werd aangepast aan de bevindingen van het plan-MER;

- 15 januari 2019: de afdeling Wetgeving van de Raad van State verleent advies;
- 31 januari 2019: er wordt een Natura 2000-goedkeuring verleend;
- 22 mei 2019: het koninklijk besluit wordt ondertekend.

De verzoekende partijen betwisten deze tijdslijn niet. In elk geval kan eenvoudig worden nagegaan én bevestigd dat het aangepaste ontwerp van MRP op 7 december 2018 in de ministerraad in tweede lezing werd goedgekeurd. Aldus blijkt dat de inhoud van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 definitief werd goedgekeurd in de ministerraad op een ogenblik dat de regering nog over haar volledige bevoegdheid beschikte. Het blijkt niet dat erna, op het ogenblik dat de regering ontslagnemend was, nog fundamentele wijzigingen werden aangebracht. De verzoekende partijen beweren dit ook niet.

De bijlage 3 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019 legt de acties tot uitvoering van het MRP vast en bepaalt onder meer dat de “minister tot wiens bevoegdheid de bescherming van het mariene milieu behoort” bij koninklijk besluit “een procedure [zal] ontwikkelen voor de toekenning, voorwaarden, duur en gebruik van de zones voor industriële en commerciële activiteiten”, waarbij onder andere rekening zal worden gehouden met “meerwaarde op economisch en maatschappelijk vlak, meervoudig ruimtegebruik, gevolgen voor natuurlijkheid, zeezicht en veiligheid”.

De bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019 blijkt bovendien de “[l]angetermijnvisie, doelstellingen en indicatoren, en ruimtelijke beleidskeuzes” inzake het MRP vast te leggen. De beleidskeuzes werden derhalve reeds naar aanleiding van dit koninklijk besluit vastgelegd.

Het vastleggen van de procedure tot het verkrijgen van een gebruiksvergunning voor de zones voor commerciële en industriële activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, komt zo dan ook voor als de normale voortzetting en uitvoering van het MRP voor de periode 2020 tot 2026 zoals vastgesteld bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019, waarin reeds was bepaald met welke criteria zeker rekening moest worden gehouden. De verzoekende partijen overtuigen niet van het tegendeel. Daarbij komt nog dat de

procedure die tot het koninklijk besluit van 22 mei 2019 heeft geleid ruim vóór de kritieke periode van lopende zaken werd aangevat en zij nadien zonder overhaasting werd afgewikkeld. Het gegeven dat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State werd gevraagd binnen een termijn van dertig dagen, doet niet anders besluiten.

De laatste drie toekenningscriteria vloeien niet voort uit het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Zij hebben betrekking op de kwaliteit van het voorgelegde plan en de sterkte van de indiener ervan op technisch, economisch en maatschappelijk vlak. Dergelijke eisen kunnen bezwaarlijk als fundamentele beleidskeuzes worden beschouwd. De verzoekende partijen maken zulks alleszins niet aannemelijk.

Waar de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord opwerpen dat “het uitwerken van een procedure op grond waarvan een langdurig en exclusief gebruiksrecht op openbaar domein kan worden toegekend aan één economische speler met uitsluiting van alle andere gebruikers [...] in essentie niet van doen [heeft] met de bescherming van [het] mariene milieu en de regulering van mogelijk schadelijke activiteiten”, geven zij een nieuwe, niet ontvankelijke wending aan het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift.

Op grond van al het voorgaande moet worden besloten dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de verwerende partij onwettig heeft gehandeld door het koninklijk besluit van 22 juli 2019 aan te nemen in een periode waarin de bevoegdheid van de regering was beperkt tot het afhandelen van de “lopende zaken”.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

20. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partijen

21. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen bevoegdheidsoverschrijding aan. De bestreden beslissing schendt volgens hen artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999, dat voorziet dat het MRP zesjaarlijks wordt geëvalueerd en gewijzigd waar nodig.

Het bestreden besluit verleent aan de tussenkomende partij een gebruiksvergunning voor de duur van twintig jaar. Aldus verhindert de vergunningverlenende overheid de uitoefening van de voormelde evaluatieverplichting en herzieningsbevoegdheid. Het rechtszekerheidsbeginsel staat er immers aan in de weg dat met een herziening van het MRP afbreuk wordt gedaan aan de individuele rechten die met de gebruiksvergunning aan de tussenkomende partij worden verleend. De bestreden beslissing verhindert zo ook dat de bestemming van de in gebruik gegeven zone na zes jaar effectief en met onmiddellijke werking zou worden gewijzigd. De verzoekende partijen verwijzen nog naar de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie inzake het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel. Verder voeren zij nog aan dat de herziening van het MRP slechts rechtsgevolgen zou kunnen sorteren na afloop van de gebruiksvergunning, terwijl het niet tot de bevoegdheid van de minister behoort om de duur van het MRP te verlengen of de herziening ervan binnen de door de wetgever opgelegde termijn van zes jaar onwerkzaam te maken. Artikel 14 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019, waarin wordt bepaald dat de gebruiksvergunning wordt verleend voor een bepaalde duur die in beginsel beperkt is tot ten hoogste vijftig jaar, doet daaraan volgens de verzoekende partijen geen afbreuk, omdat artikel 26 van de wet van 20 januari 1999 de Koning niet de bevoegdheid verleent om voor bepaalde zones in het BNZ gebruiksvergunningen toe te kennen voor industriële en commerciële activiteiten waarvan de duur deze van het MRP overschrijden. Met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, dient het koninklijk besluit van 22 juli 2019 buiten toepassing te worden gelaten.

22. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij niet weerlegt dat het verlenen van individuele gebruiksrechten voor meer dan zes jaar op een zone voor commerciële en industriële activiteiten verhindert dat een eventuele herziening van het MRP met betrekking tot die zones werkzaam wordt. De omstandigheid dat in andere regelgeving evenmin rekening is gehouden met deze herzieningstermijn, is niet relevant. Of een gebruiksvergunning van zes jaar economisch werkbaar is, is dat evenmin. De bevoegdheid om het MRP waar nodig te wijzigen, wordt uitgehold door regelgeving die de uitoefening van deze bevoegdheid onwerkzaam maakt.

23. In hun laatste memorie trachten de verzoekende partijen de stelling te weerleggen als zouden zij ten onrechte vertrekken vanuit de premisse dat de bestemming van de in gebruik gegeven zone na zes jaar hoe dan ook effectief en met onmiddellijke werking zou moeten worden gewijzigd.

Zij stellen dat artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999 immers dwingend oplegt dat het MRP (ten minste) zesjaarlijks wordt geëvalueerd en gewijzigd waar nodig. Deze bepaling houdt in dat een wijziging onmiddellijk uitwerking moet kunnen krijgen, ook al zal dat niet altijd nodig of noodzakelijk zijn. Het is de bevoegdheid van de Koning om, bij een besluit na overleg in de ministerraad, te beslissen of een wijziging nodig is én of die wijziging onmiddellijk uitwerking moet krijgen. Met de bestreden beslissing, waarmee een gebruiksvergunning voor twintig jaar wordt verleend, wordt die bevoegdheid volgens hen volledig uitgehold.

De redenering als zou het mogelijk zijn dat de Koning tot drie keer toe beslist om het MRP te wijzigen voor wat de in gebruik gegeven zone betreft, alvorens de wijziging ook werkelijk effect sorteert, gezien de duur van de gebruiksvergunning, strookt volgens de verzoekende partijen niet met het opzet en de inhoud van de door de wetgever opgelegde zesjaarlijkse evaluatie van het MRP.

Artikel 14 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 kan geen steun verlenen voor de mogelijkheid om rechtsgeldig gebruiksvergunningen van meer dan zes jaar te verlenen, aangezien deze bepaling buiten toepassing dient te

worden gelaten waar zij de dwingende bepalingen van artikel 5*bis*, § 2, van de wet van 20 januari 1999 schendt.

De interpretatie dat in artikel 26 van de wet van 20 januari 1999, luidens hetwelk de Koning de voorwaarden en procedure voor onder meer de toekenning van de gebruiksvergunning bepaalt, onder de “voorwaarden voor toekenning” ook de (maximale) duur van de vergunning dient te worden begrepen, valt volgens de verzoekende partijen niet te verzoenen met de tekst van dat artikel 26. De voorwaarden tot toekenning hebben volgens hen betrekking op de vereisten waaraan de aanvrager moet voldoen om voor een gebruiksvergunning in aanmerking te komen en niet op de duur waarvoor de vergunning kan worden verleend. Artikel 26 verleent de Koning niet de bevoegdheid om de door de wetgever in artikel 5*bis*, § 2, dwingend opgelegde zesjaarlijkse evaluatie (en eventuele herziening) van het MRP te wijzigen, uit te hollen of dode letter te maken.

De omstandigheid dat de gebruiksvergunning is gekoppeld aan de milieuvergunning, zonder dewelke zij onwerkzaam is, doet aan deze onwettigheid geen afbreuk. De milieuvergunning is eveneens voor twintig jaar verleend en voorziet evenmin een mogelijkheid tot vervroegde beëindiging ingeval de bestemming van de zone wordt gewijzigd in het kader van de herziening van het MRP.

Ten slotte kan volgens de verzoekende partijen uit de stelregel dat onzekerheid onvermijdelijk is en de noodzaak aan een adaptief beleid bekrachtigt, niet worden afgeleid dat de middels de gebruiksvergunning toegekende rechten reeds voor het einde van de gebruiksvergunning kunnen worden ingetrokken en dat de gebruiksvergunning slechts een precair karakter zou hebben.

De voormelde stelregel heeft zich vertaald in de wettelijk verankerde zesjaarlijkse herziening van het MRP. Het is dan ook door de eventuele herziening van het MRP dat in gebruik gegeven ruimte vrijgegeven moet kunnen worden, zoals de verzoekende partijen betogen.

Beoordeling

24. Noch het hoger geciteerde artikel 5*bis*, § 2, van de wet van 20 januari 1999, noch enige andere bepaling, belet dat een gebruiksvergunning voor de zones voor commerciële en industriële activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België kan worden verleend voor een duur die meer dan zes jaar bedraagt. Integendeel bevestigt artikel 14 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 dat die vergunning wordt verleend voor een bepaalde duur, beperkt tot ten hoogste vijftig jaar en verlengbaar, zonder een totale duur van vijfenzeventig jaar te overschrijden. De stelling van de verzoekende partijen dat artikel 26 van de wet van 20 januari 1999 aan de Koning niet de bevoegdheid verleent om voor bepaalde zones in het BNZ gebruiksvergunningen toe te kennen voor industriële en commerciële activiteiten waarvan de duur deze van (de bestemmingsvoorschriften van) het MRP overschrijden, kan niet worden bijgetreden. Overeenkomstig artikel 26 van de wet van 20 januari 1999 bepaalt de Koning de voorwaarden en procedure voor onder meer de toekenning van de in artikel 25 van diezelfde wet bedoelde vergunningen of machtigingen. Onder de voorwaarden voor toekenning moet ook de (maximale) duur van de vergunning worden begrepen. Bovendien verhindert het bestaan van een gebruiksvergunning op zich niet de evaluatie of de eventuele wijziging, waar nodig, van het MRP. De verzoekende partijen vertrekken in het middel, zoals geconcipieerd in het verzoekschrift, ten onrechte vanuit de premisses dat de bestemming van de in gebruik gegeven zone na zes jaar hoe dan ook effectief en met onmiddellijke werking zou moeten worden gewijzigd, alsook dat de minister met de bestreden beslissing de duur van het huidige MRP zou verlengen.

Overigens heeft de bestreden gebruiksvergunning een precair karakter, zoals blijkt uit de voor de federale overheid bindende bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019, waarin wordt gesteld dat “[o]ok op langere termijn [...] de nodige rechtszekerheid [moet] kunnen gegeven worden zonder dat deze toegekende gebruiksrechten als vanzelfsprekend beschouwd worden: wanneer de middelen het maatschappelijk welzijn niet (meer) dienen, moet de in gebruik gegeven ruimte vrijgegeven kunnen worden voor andere functies”.

Bovendien is zij gekoppeld aan de vergunning als bedoeld in het koninklijk besluit van 7 september 2003, zonder dewelke zij onwerkzaam is.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende en de tussenkomende partijen

25. In hun derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet, de artikelen 4, 9° en 10°, 6, § 1, V, eerste lid, 1°, en 6, § 1, VI, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), en van het verticaliteitsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit.

Zij wijzen erop dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State aanneemt dat de in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999 bedoelde zeegebieden niet bij de indeling in gewesten zijn betrokken, maar dat dit niet wegneemt dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ook de bevoegdheid hebben om maatregelen te nemen in minstens een deel van de betreffende zeegebieden, hetzij omdat zulke bevoegdheid uitdrukkelijk is ingeschreven in de BWHI, hetzij omdat zij inherent moet worden geacht aan een aldus uitgedrukte bevoegdheidstoewijzing. De verzoekende partijen wijzen dienaangaande op de bevoegdheden van de deelgebieden op het vlak van zeevisserij, toerisme, (top)sport en recreatie. Bij het uitvoeren van haar bevoegdheden met betrekking tot de Noordzee, moet de federale overheid erover waken dat zij niet nodeloos de mogelijkheid belemmert voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest om invulling te geven aan hun eigen bevoegdheden. Door het afleveren van een exclusieve gebruiksvergunning aan één enkele begunstigde voor een specifieke zone in het BNZ, met een verbod aan alle anderen om door deze zone en een veiligheidsperimeter van 500 meter errond te varen, belemmert de bestreden beslissing volgens de verzoekende partijen op onredelijke en onevenwichtige wijze de beleidsmogelijkheden van de Vlaamse

Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, minstens op het vlak van de voormelde bevoegdheden. Dat klemmt des te meer nu zone C pal in de kustwateren voor de jachthaven van Nieuwpoort ligt en daar, gezien haar ligging en oppervlakte, de belangrijkste vaarroutes van en naar de jachthaven blokkeert, een belangrijk deel van het oefen- en wedstrijdterrein voor de zeilsport inneemt en de drukst bevaren zone voor dagrecreanten inpalmt. Bovendien ging aan de beslissing geen enkel overleg met de bevoegde instanties van de deelgebieden vooraf.

26. De tussenkomenende partij betoogt onder meer dat het middel niet ontvankelijk is in de mate dat de schending wordt aangevoerd van het verticaliteitsbeginsel, omdat het verzoekschrift op geen enkele manier uitlegt hoe of waarom dat beginsel geschonden zou zijn.

27. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen, wat de door de tussenkomenende partij opgeworpen exceptie betreft, dat zij in het verzoekschrift hebben uiteengezet dat de federale minister de uitoefening van de beleidsmogelijkheden van de Vlaamse overheid belemmert, hetgeen verband houdt met het verticaliteitsbeginsel, krachtens hetwelk enkel de regionale overheden binnen die bevoegdheden uitvoeringsbesluiten kunnen nemen.

De verwerende partij ontkent niet dat de bestreden beslissing de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden onmogelijk maakt. Verder ligt tevens een schending van de aangehaalde bepalingen voor wanneer het een andere overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren. De verwerende partij ontkent niet dat het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap hun bevoegdheden binnen zone C van het BNZ niet langer kunnen uitoefenen doordat het bestreden besluit een exclusief gebruiksrecht over die zone heeft toegekend aan de tussenkomenende partij.

De aanwezigheid van vertegenwoordigers van het Vlaamse Gewest in de Raadgevende Commissie neemt niet weg dat de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen zijn geschonden. Het blijkt immers niet dat deze vertegenwoordigers ter zake over de vereiste bevoegdheid beschikten.

Bovendien werden enkel vertegenwoordigers van het Vlaamse Gewest uitgenodigd, terwijl de bestreden beslissing ook de uitoefening van de aangehaalde gemeenschapsbevoegdheden onmogelijk maakt.

Ten slotte kan de verwerende partij niet ontkennen dat de bestreden beslissing effectief een weerslag heeft op de uitoefening van de gewest- en gemeenschapsbevoegdheden. De bestreden beslissing installeert een volledig doorvaartverbod in zone C van het BNZ, waardoor deze zone voor de volledige duur van de gebruiksvergunning slechts toegankelijk is voor één economische gebruiker. De verwerende partij relativeert ook uitsluitend de impact op de pleziervaart en ontkent niet de belemmering van de uitoefening van regionale bevoegdheden inzake zeevisserij, toerisme en (top)sport.

De flexibiliteit waaraan de verwerende partij refereert is volgens de verzoekende partijen veeleer theoretisch. Zij stellen dat zij voor het gros van hun activiteiten aangewezen zijn op de kustwateren voor de jachthaven van Nieuwpoort. Bovendien ontgaat het de verwerende partij dat alle gebruikers die vanuit de jachthaven van Nieuwpoort dieper op het BNZ willen varen, genoodzaakt zullen zijn om rond de desbetreffende zone en perimeter te varen. Die feitelijke omstandigheden bepalen vanzelfsprekend de manier waarop de regionale overheden hun bevoegdheden kunnen uitoefenen.

De veronderstelling dat de volledige oppervlakte van het BNZ vanuit beleidsperspectief voor de regionale overheden even belangrijk is, waar de tussenkomende partij van uitgaat, is niet bewezen. Integendeel blijkt uit het milieueffectenrapport dat de activiteiten met betrekking tot de relevante beleidsdomeinen zich hoofdzakelijk in de kustwateren in de nabijheid van de jachthaven afspelen.

Beoordeling

28. De verzoekende partijen werpen in het verzoekschrift op dat door de bestreden beslissing de beleidsmogelijkheden van de Vlaamse

Gemeenschap en het Vlaamse Gewest op onredelijke en onevenwichtige wijze worden belemmerd.

Overeenkomstig het verticaliteitsbeginsel is de overheid die bevoegd is voor de regelgeving, behoudens andersluidende bepalingen, tevens belast met de tenuitvoerlegging en de toepassing ervan.

Hoewel de bestreden beslissing onbetwistbaar een uitvoeringsbeslissing van de federale overheid betreft, blijkt uit het betoog van de verzoekende partijen niet hoe of waarom het verticaliteitsbeginsel geschonden wordt. Waar de verzoekende partijen in het verzoekschrift stellen dat de beleidsmogelijkheden van de Vlaamse overheid door de bestreden beslissing “op onredelijke en onevenwichtige wijze” worden belemmerd, alluderen zij veeleer op de aangevoerde schending van het beginsel van de federale loyaliteit in combinatie met het evenredigheidsbeginsel, dan op een schending van het verticaliteitsbeginsel.

De exceptie van de tussenkommende partij is gegrond.

29. Artikel 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet bepaalt:

“Art. 127. § 1. De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet:
1° de culturele aangelegenheden”.

De geschonden geachte bepalingen van de BWHI luiden:

“Art. 4. De culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet zijn :

[...]

9° De lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens;

10° De vrijetijdsbesteding;

[...]

Art. 6. § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn:

[...]

V. Wat de landbouw betreft:

1° het landbouwbeleid en de zeevisserij;

[...]

VI. Wat de economie betreft

[...]

9° Het toerisme”.

Met de bestreden beslissing wordt aan de tussenkomende partij een gebruiksvergunning verleend voor zone C in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. Die beslissing heeft als zodanig geen betrekking op een aangelegenheid die door de BWHI uitdrukkelijk aan de deelgebieden is toegewezen, of die kan worden beschouwd als inherent aan zo een aangelegenheid. De betrokken regeling moet derhalve worden geacht te vallen onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Bijgevolg wordt geen schending aangenomen van de in het middel genoemde bepalingen.

Luidens artikel 143, § 1, van de Grondwet, nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, met het oog op het vermijden van belangenconflicten, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de federale loyauteit in acht.

Het beginsel van de federale loyauteit houdt blijkens de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepaling voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting in om, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet te verstoren; het betekent meer dan het uitoefenen van bevoegdheden; het geeft aan in welke geest dit moet geschieden.

Het beginsel van de federale loyauteit, gelezen in samenhang met het (redelijkheids- en) evenredigheidsbeginsel, betekent dat elke wetgever ertoe gehouden is, in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, erop toe te zien dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

De omstandigheid dat een regeling een weerslag kan hebben op de bevoegdheid van een andere federale entiteit volstaat in beginsel niet om te besluiten tot een schending van het evenredigheidsbeginsel.

Het gegeven dat de bestreden beslissing een verbod impliceert om door zone C - en een veiligheidsperimeter daarrond - te varen, volstaat niet om te besluiten dat de bestreden beslissing “op onredelijke en onevenwichtige wijze de beleidsmogelijkheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest [belemmert], minstens op het vlak van zeevisserij, toerisme, (top-)sport en recreatie” in het BNZ. De verwijzingen naar het MER betreffen in wezen alle de toename van intensiteit van visserij en de toename van densiteit van scheepstrafiek in het gebied rond zone C. Daarmee tonen de verzoekende partijen niet aan dat de uitoefening van de bevoegdheden van de deelgebieden door de bestreden beslissing onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

De verzoekende partijen wijzen ook nog op de ligging van zone C “pal in de kustwateren voor de jachthaven van Nieuwpoort” en werpen op dat zij daar, gezien haar ligging en oppervlakte, de belangrijkste vaarroutes van en naar de jachthaven blokkeert, een belangrijk deel van het oefen- en wedstrijdterrein voor de zeilsport inneemt en de drukst bevaren zone voor dagrecreanten inpalmt.

In dit verband kan worden gewezen op het advies van de Raadgevende Commissie, waarin wordt gesteld:

“De zone C en de eventuele veiligheidszone worden ook gebruikt door de pleziervaart, zowel op individuele basis als in groepsverband. Via de vergunningen, vereist op basis van artikel 5.1 van het koninklijk besluit van 28 juni 2019 betreffende de pleziervaart, wordt vastgesteld dat deze zone voor verschillende grote evenementen een stuk van de aangevraagde zone is. Evenwel stellen we vast dat de aangevraagde zone veelal overeenstemt met de ganse territoriale zee waardoor ook zone C en de eventuele veiligheidszone wordt ingenomen. De zone C kan aldus een obstakel voor de pleziervaart vormen. De grote meerderheid van de pleziervaart die voor onze kust actief is, kan evenwel probleemloos rond de projectzone varen. Ook voor eventuele grote evenementen is er nog meer dan voldoende ruimte beschikbaar in het BNZ”.

Het loutere gegeven dat de projectlocatie in “het hart van de activiteitenzone” van de verzoekende partijen ligt en alle gebruikers die vanuit de jachthaven van Nieuwpoort dieper op het BNZ willen varen “nog steeds genoodzaakt zullen zijn om rond zone C (en de nog te bepalen veiligheidsperimeter) te varen”, toont niet aan dat de uitoefening van de

bevoegdheden van de deelgebieden onmogelijk wordt gemaakt of overdreven wordt bemoeilijkt.

De verzoekende partijen maken niet concreet aannemelijk dat niet, of slechts op overdreven moeilijke wijze, rond de projectzone heen kan worden gevaren, noch dat er onvoldoende ruimte beschikbaar zou zijn voor de organisatie van grote evenementen.

Wat betreft de kritiek van de verzoekende partijen dat geen enkel voorafgaand overleg met de bevoegde instanties van de deelgebieden heeft plaatsgevonden, merkt de Raad van State op dat overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 de Raadgevende Commissie een (niet-bindend) advies uitbrengt over de aanvraag tot het verkrijgen van een gebruiksvergunning voor zones voor commerciële en industriële activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

Overeenkomstig artikel 1, § 3, van het koninklijk besluit van 13 november 2012 ‘betreffende de instelling van een raadgevende commissie en de procedure tot aanneming van een marien ruimtelijk plan in de Belgische zeegebieden’, nodigt de voorzitter het Vlaamse Gewest uit om een of meer vertegenwoordigers af te vaardigen voor de Raadgevende Commissie.

Het wordt niet betwist dat het advies door de Raadgevende Commissie werd uitgebracht. In dat advies wordt bevestigd dat “[d]eze Raadgevende Commissie bestaat uit alle federale en Vlaamse administraties met bevoegdheid op zee, zoals bepaald in het KB van 13 november 2012” en dat het advies “de consensus [weergeeft] van de verschillende leden in de Raadgevende Commissie”. Uit het administratief dossier blijkt dat vertegenwoordigers van Ruimte Vlaanderen, het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust en het Agentschap Onroerend Erfgoed deel uitmaken van de Raadgevende Commissie. Vermits deze vertegenwoordigers door het Vlaamse Gewest zelf worden afgevaardigd, mogen zij geacht worden over de vereiste beslissingsbevoegdheid te beschikken. De verzoekende partijen maken het tegendeel niet aannemelijk. Waar de verzoekende

partijen opwerpen dat geen vertegenwoordigers van de Vlaamse Gemeenschap werden uitgenodigd om deel uit te maken van de Raadgevende Commissie, geldt dat uit het voormelde artikel 1, § 3, van het koninklijk besluit van 13 november 2012 volgt dat enkel vertegenwoordigers van het Vlaamse Gewest worden afgevaardigd. Bovendien gaan de verzoekende partijen hierbij ten onrechte uit van de premisse dat de bestreden beslissing de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden onmogelijk maakt. Uit wat hoger werd uiteengezet blijkt evenwel dat de verzoekende partijen die stelling niet aannemelijk maken.

Het derde middel is, in zoverre het ontvankelijk is, niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

30. In het vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 7, § 2, tweede lid, en § 6, 2°, en artikel 23, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, en van artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016.

Aangezien de bestreden gebruiksvergunning betrekking heeft op een zone gelegen binnen zowel vogelrichtlijngebied als habitatrichtlijngebied, is volgens de verzoekende partijen met toepassing van de geschonden geachte bepalingen een voorafgaande Natura 2000-toelating vereist. De bestreden vergunning is echter verleend zonder die toelating.

31. In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen nog toe dat het gegeven dat de gebruiksvergunning geschorst bleef “zolang er geen milieuvergunning werd verleend” de uitvoerbaarheid van de gebruiksvergunning betreft, en niet de legaliteit ervan. Bovendien wordt ook de milieuvergunning met een verzoek tot nietigverklaring bestreden, zodat de erin opgenomen Natura 2000-toelating precair is.

De stelling dat de Natura 2000-toelating ook na de gebruiksvergunning kan worden verleend, strijdt volgens de verzoekende partijen met artikel 6, § 3, van de habitatrichtlijn, waaruit volgt dat slechts toestemming kan worden verleend voor een project nadat de overheid de zekerheid heeft verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

Beoordeling

32. Artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 - dat mede de omzetting vormt van artikel 6, § 3, van de habitatrichtlijn - bepaalt dat een “project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met een plan of andere projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, [...] onderworpen [is] aan een Natura 2000-toelating”.

In artikel 2, 13°, van hetzelfde koninklijk besluit wordt een “project” gedefinieerd als:

“[...] een activiteit die bestaat uit:

- a) de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, inclusief ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of
- b) de exploitatie van een inrichting; of
- c) het uitvoeren van een activiteit die mogelijke effecten op het natuurlijke milieu kan teweegbrengen”.

Het project waarvoor de passende beoordeling moet worden opgemaakt, betreft te dezen de installatie en de exploitatie van een zeeboerderij voor de kweek van mosselen, oesters en zeewier. Vooraleer tot de uitoefening ervan kan worden overgegaan, moet de exploitant meerdere vergunningen verkrijgen, waaronder de gebruiksvergunning, de vergunning in de zin van het koninklijk besluit van 7 september 2003, en de Natura 2000-toelating als bedoeld in het koninklijk besluit van 27 oktober 2016.

Uit het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 volgt dat een passende beoordeling, en een Natura 2000-toelating, vereist is vooraleer met het gewenste project een aanvang kan worden genomen. Daaruit volgt niet dat de passende beoordeling en Natura 2000-toelating vereist zouden zijn voor elk van de te verlenen vergunningen, vereist voor de uitvoerbaarheid van het betrokken aquacultuurproject, waaronder de thans bestreden gebruiksvergunning.

Met de thans bestreden beslissing wordt aan de tussenkomende partij in wezen een gebruiksrecht voor de volledige oppervlakte van zone C toegewezen. De gebruiksvergunning is, zij het onrechtstreeks, verbonden met de activiteiten die in zone C zullen worden uitgeoefend. Zo moet de aanvrager, overeenkomstig artikel 4, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 22 juli 2019, bij zijn aanvraag een algemene nota voegen met het voorwerp en een globale beschrijving van de beoogde activiteit en het onderhoud van de beoogde installaties. Daarnaast moet hij aantonen dat hij voldoet aan de selectie- en toekenningscriteria. Daarbij moet hij, wat betreft de selectiecriteria, onder meer aantonen dat hij over de vereiste technische bekwaamheden beschikt, rekening houdend met de beoogde activiteit (artikel 2, 5°). Ook de toekenningscriteria (artikel 3) kunnen enkel zinvol worden behandeld als rekening wordt gehouden met de specifiek beoogde activiteiten. Desalniettemin draagt de gebruiksvergunning geen enkele vorm van toelating in zich voor de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, noch voor de exploitatie van een inrichting en evenmin voor het uitvoeren van een activiteit die mogelijke effecten op het natuurlijke milieu kan teweegbrengen. Daarvoor diende de tussenkomende partij een bijkomende vergunning en machtiging voor de bouw en exploitatie van de desbetreffende installatie te verkrijgen. Met de thans bestreden beslissing weet de tussenkomende partij daarentegen enkel of en in welke mate zij - exclusief, dan wel, in het geval van mededinging, samen met andere exploitanten - zone C zal mogen gebruiken voor de uitoefening van de voorgenomen activiteiten - op voorwaarde dat ook de overige vereiste vergunningen en toelatingen worden verkregen. Die wetenschap kan gebeurlijk nog van invloed zijn op de economische en/of praktische haalbaarheid van een voorgenomen project wanneer, ingevolge mededinging, de exploitant zijn project niet zal kunnen uitvoeren op de wijze die hij initieel voor ogen had. Indien zich

overigens mede-gegadigden kenbaar zouden maken en een exploitant zijn project dienvolgens, al dan niet in gewijzigde vorm, wenst uit te voeren, zal hij met het oog op zijn Natura 2000-toelating rekening moeten houden met de cumulatieve effecten van zijn voorgenomen project met de effecten die uitgaan van de projecten die door die mede-gegadigden worden opgezet. Daaruit alleen al blijkt dat een passende beoordeling, voorafgaand aan de gebruiksvergunning, niet zinvol is, vermits men niet weet of zich mede-gegadigden zullen aandienen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de aanvraag tot gebruiksvergunning.

De thans bestreden beslissing leidt op zich ook niet tot enige “activiteit” in de zin van artikel 2, 13°, van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016. Zij valt daarentegen veeleer te vergelijken met het toekennen van een domeinvergunning of, althans wat de gehanteerde werkwijze betreft, een domeinconcessie voor windmolenparken of andere energetische installaties op zee.

Zoals de verzoekende partijen zelf in het verzoekschrift aangeven, heeft de gebruiksvergunning derhalve veeleer betrekking op het gebruik van een specifieke zone, in dit geval zone C, in het BNZ. Zij vormt op zich geen voldoende basis om een activiteit of enige ander ingreep op het mariene milieu uit te voeren. Hoewel de gebruiksvergunning weliswaar, zij het onrechtstreeks, verbonden is met de activiteiten die in zone C zullen worden uitgeoefend, kunnen die activiteiten louter op grond van de verkregen gebruiksvergunning niet worden uitgeoefend. Daartoe is een (milieu)vergunning overeenkomstig het koninklijk besluit van 7 september 2003 ‘houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ vereist. De verzoekende partijen bevestigen dit in het verzoekschrift overigens zelf waar zij aangeven dat de tussenkommende partij, overeenkomstig het voormelde koninklijk besluit van 7 september 2003, een aanvraag heeft ingediend “voor de bouw en de exploitatie van een zeeboerderij” in het BNZ en “een machtiging [heeft] aangevraagd voor het uitvoeren van geotechnisch en geofysisch grondonderzoek”. Het is in deze aanvraag tot het bekomen van de milieuvergunning in de zin van het koninklijk besluit van 7 september 2003 waarmee het project concreet vorm wordt gegeven en waarvoor

overeenkomstig artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016, een Natura 2000-toelating zich opdringt, aangezien zij, anders dan de bestreden gebruiksvergunning, wel degelijk betrekking heeft op een “project” in de zin van het voormelde koninklijk besluit van 27 oktober 2016. Een milieuvergunningsprocedure is er overigens precies op gericht om de aan een project verbonden milieueffecten concreet te onderzoeken en te beoordelen.

De thans bestreden beslissing kan op zich niet worden beschouwd als een “project”. Door anders te oordelen zou worden voorbijgegaan aan de hoger weergegeven definitie van een “project”. De bestreden gebruiksvergunning zou maar als een “project” kunnen worden gekwalificeerd indien het de enige vergunning was die vereist was voor de installatie en exploitatie van de zeeboerderij.

De door de verzoekende partijen aangehaalde bepalingen van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 luiden:

“Art. 7. § 1. De speciale beschermingszone voor natuurbehoud ‘Vlaamse Banken’ (Europese code BEMNZ0001), is afgebakend door de basislijn en een lijn die de volgende coördinaten verbindt:

[...]

§ 2. [...]

In het gebied kunnen activiteiten plaatsvinden die:

- 1° Een Natura 2000-toelating hebben bekomen, voor zover ze aan deze procedure onderworpen zijn;

[...]

§ 6. In de speciale beschermingszones zijn de volgende activiteiten slechts toegelaten mits het bekomen van een Natura 2000-toelating, voor zover ze aan deze procedure onderworpen zijn:

[...]

2° industriële en commerciële activiteiten.

[...]

Art. 23. [...]

§ 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”.

De visie van de verzoekende partijen dat een Natura 2000-toelating moest voorafgaan aan de bestreden gebruiksvergunning

vindt evenmin steun in deze bepalingen, die op algemene wijze een Natura 2000-toelating opleggen als voorwaarde voor de uitoefening van activiteiten in de mariene beschermde gebieden.

Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

33. De verzoekende partijen voeren in hun vijfde middel de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen 4 en 6 van het Verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (hierna: Verdrag van Aarhus) en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), en van de “substantiële formaliteit van het openbaar onderzoek”, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betogen dat het koninklijk besluit van 22 juli 2019, op grond waarvan de bestreden gebruiksvergunning is verleend, geen bepalingen bevat die aanvragen van een gebruiksvergunning aan een openbaar onderzoek en inspraak door het publiek onderwerpen, niettegenstaande de vergunningsprocedure onmiskenbaar betrekking heeft op een milieuaangelegenheid. Zij kregen slechts kennis van de aanvraag door publicatie van een uittreksel in het Belgisch Staatsblad. Die publicatie strekt evenwel niet tot het informeren van het publiek en bevat inhoudelijk geen enkele informatie over de aanvraag. Zij diende slechts tot mededinging door andere geïnteresseerden voor het exploiteren van commerciële of industriële activiteiten in de betrokken zone. Op het ogenblik dat zij bezwaar hebben ingediend, hadden de verzoekende partijen bijgevolg geen kennis van de stukken die de aanvrager overeenkomstig artikel 4 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 bij zijn aanvraag moest neerleggen, noch van het advies van de Raadgevende Commissie of het gemotiveerd voorstel tot toekenning van het DG Leefmilieu. De verzoekende partijen hebben uit eigen beweging en naar best

vermogen opmerkingen over de aanvraag overgemaakt aan de bevoegde minister, maar zagen zich door een gebrek aan informatie gefnuikt “om een volledig onderzoek naar de aanvraag te voeren en doelgericht inspraak te geven”. Doordat aan de bestreden beslissing geen openbaar onderzoek is voorafgegaan, heeft de minister volgens hen ook niet met volledige kennis van zaken, op grond van een zorgvuldig feitenonderzoek, een beslissing kunnen nemen.

34. De tussenkomende partij werpt als exceptie op dat het middel niet ontvankelijk is in de mate dat tegelijk de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van de materiële motiveringsplicht wordt aangevoerd. Daarnaast acht zij het middel eveneens onontvankelijk in zoverre het de schending aanvoert van de “substantiële formaliteit van het openbaar onderzoek”, aangezien dit geen algemeen rechtsbeginsel is, noch een wettelijke of reglementaire bepaling uitmaakt.

35. In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen toe dat het de verwerende en de tussenkomende partij ontgaat dat één van de toekenningscriteria voor een gebruiksvergunning betrekking heeft op de mogelijke gevolgen voor de natuur. De tussenkomende partij moest in haar nota bij de aanvraag specifieke toelichting verschaffen over dit toekenningscriterium. Zowel in het advies van de Raadgevende Commissie als in het gemotiveerd voorstel tot toekenning van het DG Leefmilieu is er een luik waarin de mogelijke gevolgen van de aanvraag voor de natuur worden besproken. Beide instanties signaleren mogelijke problemen voor de natuur en menen dat voor de beoordeling van dit criterium kan worden verwezen naar de lopende milieuvergunningsprocedure. De bestreden beslissing heeft per definitie betrekking op milieuaangelegenheden, waardoor de nota van de aanvrager en de adviezen, wat de mogelijke gevolgen voor de natuur betreft, openbaar gemaakt moesten worden zodat het betrokken publiek met kennis van zaken had kunnen oordelen of de aanvraag effectief beantwoordt aan dit toekenningscriterium, daarover inspraak had kunnen voeren en in de bestreden beslissing had kunnen nagaan of de minister op grond van correcte en volledige feiten in redelijkheid tot zijn beslissing is kunnen komen. De minister kon zich er niet toe beperken de beoordeling van het criterium betreffende de mogelijke gevolgen van de aanvraag

voor de natuur voor zich uit te schuiven tot de behandeling van de milieuvergunningsaanvraag. Ten slotte lezen de verzoekende partijen niet dat in het milieueffectenrapport aandacht is besteed aan de in relatie tot de gebruiksvergunning gesignaleerde problemen met de lokale soortengemeenschap, de bodemintegriteit en de hydrografische veranderingen, waardoor het organiseren van inspraak daaromtrent effectief overbodig, dubbel werk zou zijn geweest.

36. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij op dat de argumentatie van de verzoekende partijen in hun laatste memorie, waar zij zich louter stoelen op de bewoordingen van het koninklijk besluit van 22 juli 2019, een nieuw middel vormt, en dat het middel in die mate niet ontvankelijk is.

Beoordeling

37. Anders dan de tussenkomende partij dit ziet, kan in eenzelfde middel zowel de schending van de formele- als de materiële motiveringsplicht worden ingeroepen. De door de verzoekende partijen aangevoerde schending van de formele motiveringsplicht kan worden betrokken op het argument dat zij niet van alle stukken in kennis werden gesteld, terwijl de aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht kan worden betrokken op het argument dat de minister niet op grond van een zorgvuldige feitenvinding heeft beslist. Beide legaliteitsbetwistingen kunnen naast elkaar bestaan.

Daarnaast heeft de tussenkomende partij de aangevoerde schending van “de substantiële formaliteit van het openbaar onderzoek” begrepen en heeft zij zich ertegen verweerd. Zo zet zij in haar memorie uiteen dat geen schending van artikel 32 van de Grondwet kan worden aanvaard, vermits die bepaling geen verplichting oplegt om voor iedere administratieve beslissing een openbaar onderzoek te organiseren. Voorts heeft zij wel degelijk begrepen dat de verzoekende partijen zich erover beklagen dat zij bij gebrek aan een openbaar onderzoek geen volledig onderzoek hebben kunnen doen naar de betrokken aanvraag en niet doelgericht inspraak hebben kunnen geven, wat in strijd zou zijn met de artikelen 4 en 6 van het Verdrag van Aarhus, en heeft zij zich ook tegen dat standpunt verweerd. Ten slotte antwoordt de tussenkomende partij nog dat het niet

onzorgvuldig is, noch in strijd met de materiële motiveringsplicht, om geen openbaar onderzoek te organiseren als de wet dit niet voorschrijft. De tussenkommende partij is derhalve niet in haar rechten van verweer geschaad door de aangevoerde schending van de “substantiële formaliteit van het openbaar onderzoek”.

De excepties van de tussenkommende partij zijn niet gegrond.

De exceptie in de laatste memorie van de verwerende partij heeft betrekking op de kritiek van de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing gevolgen heeft voor de natuur, en meer in het bijzonder op het standpunt van de verzoekende partijen als zou het begrip natuur “ruimer” zijn dan het begrip mariene milieu.

Anders dan de verwerende partij het voorstelt is de kritiek met betrekking tot de milieurelevantie reeds vervat in het verzoekschrift, en ook in de memorie van wederantwoord van de verzoekende partijen, waar zij in antwoord op de standpunten van de verwerende en de tussenkommende partij wijzen op de milieurelevantie van de bestreden beslissing. De kritiek in de laatste memorie van de verzoekende partijen dat het begrip natuur “ruimer” zou zijn dan het begrip mariene milieu maakt op zich geen “nieuw middel” uit.

De exceptie van de verwerende partij is niet gegrond.

38. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134”.

Artikel 4 van het Verdrag van Aarhus luidt:

“Toegang tot milieu-informatie.

1. Elke partij waarborgt dat, met inachtneming van de volgende leden van dit artikel, overheidsinstanties, in antwoord op een verzoek om milieu-informatie, deze informatie beschikbaar stellen aan het publiek,

binnen het kader van de nationale wetgeving, waaronder, desgevraagd en behoudens het navolgende onderdeel b), afschriften van de feitelijke documentatie die deze informatie bevat of omvat: [...]”.

Deze bepalingen impliceren niet dat het bestuur op eigen initiatief en zonder dat de verzoekende partijen daarom hebben gevraagd inzage in een dossier moest bieden. De verzoekende partijen beweren niet dat zij ooit inzage in een document, of een afschrift ervan, hebben gevraagd of dat zij een verzoek om milieu-informatie aan een bevoegde overheidsinstantie hebben gericht, noch dat hen een dergelijk verzoek werd geweigerd. Er ligt geen schending van artikel 32 van de Grondwet of van artikel 4 van het Verdrag van Aarhus voor.

Artikel 6, lid 4, van het Verdrag van Aarhus schrijft voor dat de verdragsluitende partijen voorzien in “vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden”. Die bepaling vereist niet dat een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd, op dezelfde wijze als voor bijvoorbeeld een omgevingsvergunning. In het geval dat, zoals te dezen, in het kader van de desbetreffende milieubesluitvormingsprocedure meerdere (vergunnings)beslissingen moeten worden genomen, vereist die bepaling ook niet dat het betrokken publiek zich moet kunnen uitspreken over elke beslissing die in de loop van de besluitvormingsprocedure wordt genomen.

De vraag of artikel 6 van het Verdrag van Aarhus ook toepassing vindt op de thans bestreden gebruiksvergunning, hangt af van de vraag (1) of die beslissing milieu-gerelateerd is, dan wel een meer dan beperkte milieu-relevantie heeft en (2) of die beslissing alle basisparameters en de voornaamste milieu-implicaties van de desbetreffende, voorgestelde activiteit omvat. Uit het antwoord op die vragen moet de relevantie van de betrokken beslissing in het gehele milieubesluitvormingsproces blijken.

De bestreden gebruiksvergunning omvat bepalingen betreffende definities van gebruikte begrippen (artikel 1), de activiteiten die zullen worden uitgevoerd en de locatie waar zij zullen worden uitgevoerd (artikel 2), de uitvoerbaarheid van de vergunning (artikel 3), een jaarlijkse bijdrage ten laste van de vergunninghouder (artikel 4), de oprichting, samenstelling en werking van een

begeleidingscomité (artikel 5), de start van de activiteiten (artikel 6), de verplichting voor de vergunninghouder om na afloop van de vergunningstermijn alle installaties weg te halen (artikel 7), aan actief natuurherstel te doen (artikel 8) en zich te conformeren aan alle wettelijke verplichtingen (artikel 13), andere na te leven bepalingen (artikel 9), in te stellen maatregelen voor de veiligheid van de zone (artikel 10), een vrijwaringsclausule (artikel 11), het opzetten van een sensibiliserings- en communicatie-actie (artikel 12) en, ten slotte, de mogelijkheid voor de minister om de vergunning in te trekken (artikel 14).

De vergunning blijft geschorst tot ook de vergunning bedoeld in het koninklijk besluit van 7 september 2003 is verleend, in het kader waarvan de tussenkomende partij een milieueffectenrapport moet opstellen.

In het licht van het voorgaande kan worden besloten dat de bestreden gebruiksvergunning een beperkte milieu-relevantie kent en zij niet de voornaamste milieu-implicaties omvat. De verzoekende partijen overtuigen niet van het tegendeel. De omstandigheid dat de aanvraag gepaard ging met een nota waarin onder meer wordt toegelicht wat de mogelijke gevolgen voor de natuur zijn van de ingebruikname van de betrokken zone en dat de leden van de Raadgevende Commissie, inclusief het DG Leefmilieu, “mogelijke problemen voor de natuur” zien, volstaat daartoe niet, vermits op grond van het koninklijk besluit van 7 september 2003 nog een vergunning vereist was en ook nog een milieueffectenbeoordeling moest worden opgesteld voor de aangevraagde activiteit.

Bovendien blijkt uit de gegevens van het administratief dossier dat er een Teams-meeting heeft plaatsgevonden tussen het kabinet van de minister, het DG Scheepvaart en de pleziervaartsector. Naar aanleiding van dat overleg heeft het DG Scheepvaart nog twee opmerkingen toegevoegd aan het advies van de Raadgevende Commissie, meer bepaald wat betreft meervoudig ruimtegebruik en veiligheid. In het advies van de Raadgevende Commissie worden die opmerkingen vervolgens ook effectief verwerkt. De minister heeft langs die weg dus kennis kunnen nemen van de geformuleerde opmerkingen.

De verzoekende partijen maken bijgevolg niet aannemelijk dat zij geen inspraak hebben gehad in het gehele milieubesluitvormingsproces waarvan de bestreden beslissing deel uitmaakt, op een moment dat nog alle opties open waren en de inspraak nog op doeltreffende wijze kon plaatsvinden.

Voorts kunnen de verzoekende partijen zich er niet met goed gevolg op beroepen dat zij geen kennis hadden van de stukken die bij de aanvraag moesten worden gevoegd, noch van het advies van de Raadgevende Commissie of het gemotiveerd voorstel tot toekenning van het DG Leefmilieu en dat zij “uit eigen beweging en naar best vermogen” hun opmerkingen kenbaar hebben gemaakt, hoewel zij zich “door een gebrek aan informatie gefnuikt [zagen] om een volledig onderzoek naar de aanvraag te voeren en doelgericht inspraak te geven”.

De aanvraag tot het bekomen van de gebruiksvergunning werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 april 2020. De bekendmaking vermeldt:

“Op basis van het Koninklijk Besluit van 22 juli 2019 tot vaststelling van de procedure tot het bekomen van een gebruiksvergunning voor de zones voor commerciële en industriële [...] activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (hierna ‘KB CIA’), diende Codevco V BV een aanvraag in bij het DG Leefmilieu voor een gebruiksvergunning met het oog op de installatie en exploitatie van een nearshore aquacultuurproject. Codevco V BV vraagt een gebruiksvergunning voor de gehele oppervlakte van zone C, één van de zones voor commerciële en industriële activiteiten zoals ingesteld door artikel 23 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 en waarvan de coördinaten de volgende zijn (in projectie WGS 84):

[...]

De aanvrager heeft als doel een commerciële gecombineerde kweek van mosselen, platte oesters en zeewieren in volle zee te realiseren.

Verdere informatie kan opgevraagd worden bij het DG Leefmilieu, Victor Hortaplein 40/10, 1060 Sint-Gillis (contactpersoon Jens Warrie - jens.warrie@health.fgov.be).

Op basis van artikel 8 KB CIA, kan een aanvraag tot mededinging voor dezelfde of een overlappende locatie, in dit geval de volledige zone C, ingediend worden door geïnteresseerde partijen binnen de negentig dagen na het verschijnen van dit bericht volgens de modaliteiten bepaald in KB CIA”.

De verzoekende partijen, die in het verzoekschrift zelf aangeven dat zij middels deze bekendmaking kennis hebben gekregen van de betrokken aanvraag, beschikten aldus over de gegevens van de contactpersoon waarbij zij de bedoelde stukken konden opvragen, of minstens een poging daartoe konden ondernemen. Het blijkt niet dat de verzoekende partijen van die mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Al aangenomen dat deze bekendmaking “enkel [zou dienen] tot het uitlokken van eventuele aanvragen tot mededinging” en “niet [strekt] tot het informeren van het publiek”, belemmert die omstandigheid in geen geval de mogelijkheid voor de verzoekende partijen om contact op te nemen met de bevoegde persoon om zo verdere informatie over de bekendgemaakte aanvraag te verkrijgen.

Uit geen van de door de verzoekende partijen aangehaalde bepalingen vloeit de verplichting voor de verwerende partij voort om een openbaar onderzoek te organiseren over de thans bestreden beslissing. Bijgevolg kan de bemerking van de verzoekende partijen dat de minister, bij gebrek aan openbaar onderzoek, niet met volledige kennis van zaken, op grond van een zorgvuldig feitenonderzoek, een beslissing heeft kunnen nemen, evenmin worden aanvaard.

De kritiek in de laatste memorie van de verzoekende partijen dat de “summiere bekendmaking” van de vergunningsaanvraag in het Belgisch Staatsblad en “de vaag omschreven mogelijkheid om verdere informatie op te vragen” niet beantwoorden aan de verplichtingen van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, overtuigt niet.

Het vijfde middel is niet gegrond.

F. Zesde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

39. In een zesde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betogen, samengevat, dat zij per aangetekende en gewone brief van 27 juli 2020 hun bezwaren tegen de betrokken aanvraag hebben overgemaakt aan de minister. Deze bezwaren hadden betrekking op aspecten die relevant zijn voor het toetsen van de aanvraag aan de toekenningscriteria. In de bestreden beslissing wordt geen melding gemaakt van de bezwaren. Uit de inhoud van de beslissing blijkt niet dat de minister er rekening mee heeft gehouden bij het beoordelen van de toekenningscriteria en bij het nemen van zijn beslissing. *A fortiori* blijkt uit de bestreden beslissing niet op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de minister de bezwaren van de verzoekende partijen naast zich neer kon leggen. Uit het administratief dossier blijkt bovendien dat de aanvraag belangrijke hiaten vertoont wat betreft de feitelijke onderbouwing en invulling van de toekenningscriteria, onder meer op het vlak van meervoudig ruimtegebruik, de veiligheid op zee en de gevolgen voor de natuur. Uit de bestreden beslissing blijkt niet op grond van welke feitelijke en juridische elementen de minister heeft geoordeeld dat de aanvraag, ongeacht de in het administratief dossier aangehaalde hiaten en de onvolledige invulling van de toekenningscriteria, toch kon worden vergund. De verzoekende partijen wijzen erop dat de beslissing over de aanvraag een eigen motivering moet bevatten over de invulling van de specifieke toekenningscriteria vervat in artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019. De verwerende partij kon derhalve niet volstaan met een verwijzing naar een parallelle milieuvergunningsprocedure en anticiperen op de beoordeling die in dat kader nog moest worden uitgevoerd.

40. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij niet aantoont dat zij op grond van alle concrete en relevante gegevens een beslissing heeft genomen. De aanvraag vertoont hiaten met betrekking tot drie van de vijf toekenningscriteria, en dit betreft op het eerste zicht geen verwaarloosbare details, maar essentiële elementen van het project, aangezien uit het voorstel van beslissing van het DG Leefmilieu blijkt dat de gevolgen van de zeeboerderij voor de lokale soortengemeenschap, de bodemintegriteit en de hydrografische veranderingen als belangrijke mogelijke problemen voor de natuur worden beschouwd, terwijl voor de natuur wordt verwezen naar de lopende milieuvergunningsprocedure.

Uit de bestreden beslissing blijkt volgens hen niet dat de verwerende partij zich de vaststellingen en conclusies uit het advies en het voorstel effectief eigen heeft gemaakt. De loutere verwijzing naar deze stukken volstaat niet. Bij een motivering door verwijzing naar andere stukken, moeten deze stukken immers ten laatste tegelijk met de beslissing gepubliceerd zijn. Bovendien is de bestreden beslissing, als de verwerende partij zich de motivering uit het advies en het voorstel eigen zou hebben gemaakt, behept met de motiveringsgebreken uit deze stukken. De verzoekende partijen wijzen erop dat in die stukken voor de beoordeling van het criterium van de mogelijke gevolgen op de natuur wordt verwezen naar de lopende milieuvergunningsprocedure. De tussenkomenende partij laat daarbij volgens hen ten onrechte uitschijnen dat de beoordeling van dat criterium in de milieuvergunningsprocedure al een gekend gegeven was. Het advies van de Raadgevende Commissie werd ondertekend op 6 september 2020 en het voorstel tot toekenning op 21 september 2020, terwijl de milieueffectenbeoordeling eveneens pas in september 2020 werd gepubliceerd. In het advies en het voorstel wordt bijgevolg louter geanticipeerd op een nog uit te voeren effectenbeoordeling. Dat komt ook tot uiting in het verslag tot toekenning, waar wordt vermeld dat de leden van de Raadgevende Commissie, inclusief het DG Leefmilieu “vertrouwen [...] op het oordeel van de experts om deze [problemen voor de natuur] correct in te schatten”. Uit de bestreden beslissing blijkt niet op grond van welke gegevens de verwerende partij in redelijkheid kon besluiten dat, ondanks de mogelijke problemen voor de natuur (en bijgevolg het niet ingevuld zijn van een toekenningscriterium) een gebruiksvergunning verleend kon worden.

41. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog toe dat er in het auditoraatsverslag ten onrechte wordt van uitgegaan dat het milieueffectenonderzoek in het kader van de milieuvergunning een algemene strekking heeft. Zij verwijzen naar hun bij het vijfde middel weergegeven standpunt dat het voorwerp van het milieueffectenonderzoek de mogelijke effecten op het mariene milieu betreft, terwijl een aanvraag van de gebruiksvergunning moet worden beoordeeld op de mogelijke gevolgen op de natuur in het algemeen,

en er niet van kan worden uitgegaan dat de mogelijke problemen met de natuur in het kader van het milieueffectenonderzoek onderzocht zouden worden.

Beoordeling

42. De formelemotiveringsplicht impliceert dat de motieven uit de bestreden beslissing zelf moeten blijken. Er kan echter wel worden aangenomen dat aan de doelstelling van de formelemotiveringsplicht om de betrokkene een zodanig inzicht te geven in de motieven van de beslissing dat hij met kennis van zaken kan uitmaken of het zinvol is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden, is voldaan, indien de betrokkene, desgevallend langs een andere weg, kennis heeft gekregen van de motieven waarop de beslissing is gesteund, ook al worden die motieven dan niet in de beslissing zelf veruitwendigd.

Te dezen verleent de minister met het bestreden besluit de gebruiksvergunning voor een periode van 20 jaar. De minister komt tot die beslissing, onder meer “[g]elet op het gemotiveerde voorstel tot toekenning van DG Leefmilieu”. Het DG Leefmilieu stelt op gemotiveerde wijze voor om de gebruiksvergunning toe te kennen en de minister volgt die conclusie. In alle redelijkheid mag worden aangenomen dat de minister zich heeft aangesloten bij het gemotiveerde voorstel tot toekenning van het DG Leefmilieu, zodat de minister moet worden geacht de motieven van dat voorstel te hebben overgenomen. Het volgen van de conclusie van een gemotiveerd voorstel, impliceert dat de overheid voor alle aspecten van haar beoordelingsbevoegdheid dezelfde redenering aanhoudt als het adviserend orgaan. Dergelijk akkoord kan impliciet zijn en moet niet formeel worden gemotiveerd.

Uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partijen de motieven van het advies van de Raadgevende Commissie en van het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu kennen. Zij betogen wel dat zij pas na de vergunningsbeslissing, via het administratief dossier, kennis konden nemen van die motieven, maar dat heeft hen niet belet om zich er inhoudelijk, met kennis van zaken, in rechte tegen te verweren. In de gegeven omstandigheden moet een gebeurlijke schending van de motiveringswet niet worden gesanctioneerd. De verzoekende partijen zijn niet geschaad in hun

belangen door de afwezigheid van de formele motivering in het bestreden besluit zelf.

Waar in het middel de schending van de formelemotiveringsplicht wordt aangevoerd, is het middel niet ontvankelijk.

Het beginsel van de materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de materiëlemotiveringsplicht behoort het niet tot de bevoegdheid van de Raad van State zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht slechts bevoegd om na te gaan of deze overheid bij haar beoordeling de haar toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid er onder meer toe om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

In het middel zetten de verzoekende partijen uiteen dat “de aanvraag belangrijke hiaten vertoont qua feitelijke onderbouwing en invulling van de toekenningscriteria”. Zij citeren vervolgens uit het advies van de Raadgevende Commissie en het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu, maar geven niet concreet aan waar deze instanties de elementen van het dossier onjuist of kennelijk onredelijk zouden hebben beoordeeld. Op het vlak van meervoudig ruimtegebruik en veiligheid op zee citeren de verzoekende partijen ook “minpunten” van de aanvraag. Het louter bestaan van minpunten bij de aanvraag impliceert op zich

evenwel niet dat de beslissing om de gevraagde gebruiksvergunning te verlenen kennelijk onredelijk of onzorgvuldig zou zijn. Bovendien is het advies van de Raadgevende Commissie niet bindend.

Het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu werd geschreven als een “synthese van de eigen beoordeling van de aanvraag en het advies van de Raadgevende Commissie”. Daarbij werd ook “rekening gehouden met de in andere adviezen aangebrachte argumenten (SALV, Stad Nieuwpoort,...)”. Het DG Leefmilieu stelt ook nog dat het advies van de Raadgevende Commissie “werd opgesteld op basis van een sneuveltekst, opgesteld door DG Leefmilieu” en dat “[b]ij het bespreken van de toekenningscriteria zal [...] worden aangegeven waar de sneuveltekst werd behouden en DG Leefmilieu en de RC dus dezelfde mening waren toegedaan en waar er aanvullingen gebeurden vanuit de RC”.

De verzoekende partijen gaan in hun uiteenzetting voorbij aan de volgende overwegingen in het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu met betrekking tot de toekenningscriteria “meervoudig ruimtegebruik” en “veiligheid op zee”:

“3.3. Meervoudig ruimtegebruik

DG Leefmilieu volgt het oordeel van de RC dat meervoudig ruimtegebruik gezien dient te worden als enerzijds zuinig en efficiënt ruimtegebruik en anderzijds als het combineren van meerdere activiteiten.

De aanvraag voldoet zonder meer aan het zuinig en efficiënt ruimtegebruik. Of het op een afdoende manier activiteiten combineert, kan echter in vraag gesteld worden. Het was op aanraden van DG Leefmilieu dat de aanvrager een concreet bedrag opnam in de aanvraag om te spenderen aan actief natuurbeheer, vermits DG Leefmilieu en BMM nog geen akkoord hadden over welke concrete beheeractie het meeste effect zou hebben op de locatie van zone C. Er kan echter enkel vastgesteld worden dat het voorgestelde bedrag laag is, zeker rekening houdend met de aangevraagde periode van 30 jaar. We raden aan om het actief natuurbeheer als verplichting op te nemen in de gebruiksvergunning en erop toe te zien dat er waardevolle natuuracties zullen plaatsvinden tijdens de looptijd van de vergunning.

De voornaamste afwijkingen van de sneuveltekst was de toevoeging van een gebrek aan strategie op vlak van meervoudig ruimtegebruik op middellange termijn. Het is onduidelijk welke bijkomende activiteiten de aanvrager mogelijk ziet om zelf te ondernemen of in de zone toe te staan, zowel op vlak van ruimte (op de zeebodem, in de veiligheidszones,...) als op vlak van tijd (tijdens opschalingsfase). DG Leefmilieu ervaart dergelijke

strategie als minder urgent, indien bovenstaande pijnpunten worden geremedieerd.

[...]

3.5. Mogelijke gevolgen voor veiligheid in de zeegebieden

DG Leefmilieu volgt het voorstel van de RC dat de aanvraag voldoet aan dit criterium. De inschatting van de mogelijke risico's en overeenkomstige reacties lijkt ons compleet en een goede basis om vorm te geven aan de nodige protocollen in samenspraak met de bevoegde instanties.

De sneuveltekst werd aangevuld met enkele bezorgdheden inzake intrusies door andere schepen in de zone van de zeeboerderij, zoals de sensibilisering naar recreatieve scheepvaart toe en het beklemtonen van het eigenaarschap van de aanvrager bij het handhaven van de zone. Dit eerste punt staat vermeld in de aanvraag, maar de RC weet uit ervaring dat vooral buitenlandse recreanten een risico zijn voor intrusie en schade aan de lijnen van de zeeboerderij. Vandaar dat we een voorwaarde wensen op te nemen om jaarlijks de zeegebruikers te sensibiliseren over de aanwezigheid van de zeeboerderij”.

Uit deze overwegingen, die de minister moet worden geacht te zijn bijgetreden, blijkt waarom de gevraagde gebruiksvergunning kan worden toegekend. De verzoekende partijen laten na om deze motieven te bekritisieren. De voorgestelde verplichting tot actief natuurbeheer (artikel 8) en sensibilisering (artikel 12) worden overigens ook daadwerkelijk in het bestreden besluit opgenomen.

Voorts bevat het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu nog de volgende overwegingen met betrekking tot de toekenningscriteria aangaande de “meerwaarde op economisch en maatschappelijk vlak” en de “mogelijke gevolgen voor de natuur”:

“3.2. Maatschappelijke en economische meerwaarde

DG Leefmilieu volgt het oordeel van de RC dat de aanvraag voldoet aan dit criterium, omwille van het maatschappelijk belang van duurzaam geteelde eiwitbronnen en het economisch belang van een geheel nieuwe waardeketen voor de Belgische economie. Bovendien wordt ons binnen de Green Deal als lidstaat van de EU gevraagd om offshore aquacultuur te stimuleren vanwege deze maatschappelijke meerwaarde.

De voornaamste afwijkingen van de sneuveltekst richten zich op het belang van lokale partnerschappen en de impact op kustvisserij. Het aanbevelen van samenwerkingen op lokaal niveau, die de lokale kustgemeenschappen ten goede komen, lijkt ons een waardevol streven, maar niet de taak van een privébedrijf. Wel kan de aanvrager gevraagd worden om hun medewerking te verlenen aan initiatieven om een beleidskader rond innovatieve mariene

voedselproductie op te zetten, maar hiervan ligt het eigenaarschap bij de hiervoor bevoegde administraties, niet bij de aanvrager.

Er zal inderdaad een economische impact zijn op de kustvisserij, met een rechtstreeks inkomstverlies van gemiddeld 1,5%. De inkomstverliezen moeten echter afgewogen worden ten opzichte van de inkomstenwinsten van de aan de zeeboerderij gelinkte werkgelegenheid en de waardeketen rond de verkoop van de producten. Het visserijeffectenrapport is ook voorwerp van de milieuvergunning en wordt daar ten gronde besproken.

De vraag om een actieve rol te spelen bij de sensibilisering van het brede publiek aangaande duurzame zeevoeding in het advies van de RC kwam ook van DG Leefmilieu. Dit is geïnspireerd vanuit het engagement dat de aanvrager reeds aangeeft in de aanvraag naar jongeren toe. Mocht dit opgeschaald kunnen worden naar het brede publiek, zou dit een significante bijdrage betekenen aan het federaal duurzaamheidsbeleid. Dit is een suggestie, geen breekpunt.

[...]

3.4. Mogelijke gevolgen voor de natuur

DG Leefmilieu volgt het voorstel van de RC om voor dit criterium te refereren naar de lopende milieuvergunningsprocedure. We wensen wel de minister expliciet te wijzen op de gevolgen van de zeeboerderij voor de lokale soortengemeenschap, de bodemintegriteit en de hydrografische veranderingen. De leden van de RC, inclusief DG Leefmilieu, zien binnen die gebieden mogelijke problemen voor de natuur, maar vertrouwen hiervoor op het oordeel van de experts om deze correct in te schatten.

DG Leefmilieu beveelt de minister dan ook aan om de gebruiksvergunning te schorsen totdat de milieuvergunning en de passende beoordeling wordt toegekend”.

De aangehaalde overwegingen bieden een antwoord op de “bezwaren” die de verzoekende partijen hebben ingediend. Het gegeven dat niet expliciet “melding” wordt gemaakt van hun bezwaren, leidt in de gegeven omstandigheden niet tot de conclusie dat er geen rekening is gehouden met hun bezwaren en kan geen aanleiding geven tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing. Dit geldt des te meer nu uit de bespreking van het vijfde middel is gebleken dat voor het nemen van de thans bestreden beslissing geen openbaar onderzoek was vereist.

Ten slotte wijzen de verzoekende partijen er nog op dat de verwerende partij niet kon volstaan met een verwijzing naar de parallelle milieuvergunningsprocedure wat betreft de beoordeling van de mogelijke gevolgen voor de natuur. Anders dan de verzoekende partijen doen uitschijnen, wordt evenwel niet volstaan met een loutere verwijzing naar de

milieuvergunningsprocedure. Uit de hiervoor aangehaalde overwegingen blijkt immers dat ook naar aanleiding van de bestreden beslissing al concreet aandacht werd besteed aan een aantal elementen, zoals de gevolgen van de zeeboerderij voor de lokale soortengemeenschap, de bodemintegriteit en de hydrografische veranderingen. Daarmee heeft het DG haar taak vervuld, die op dit punt beperkt is tot het in overweging nemen van de mogelijke gevolgen voor de natuur ingevolge de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en het mede op grond daarvan opstellen van een gemotiveerd voorstel. Er is niet vereist dat zij op uitgebreide wijze de effecten van de activiteiten zou onderzoeken. Dit behoort namelijk tot de essentie van het milieueffectenrapport en de passende beoordeling die, zoals ook reeds is gebleken bij de beoordeling van het vierde middel, moeten worden opgemaakt in het kader van de eveneens vereiste milieuvergunning, zonder dewelke de tussenkommende partij haar activiteiten hoe dan ook niet kan opstarten. Het DG voorziet weliswaar mogelijke problemen voor de natuur, maar vertrouwt op “het oordeel van de experts” om deze problemen finaal correct in te schatten. Die houding is in de gegeven omstandigheden niet kennelijk onredelijk. Dit geldt des te meer nu het DG zich aansluit bij het standpunt van de Raadgevende Commissie, die samenvattend heeft gesteld dat een bondige lezing van de aanvraag, niettegenstaande de bezorgdheden die door de leden van de commissie werden geuit, “geen ernstige impact op de Goede Milieutoestand” doet vermoeden. Het DG beveelt de minister ook uitdrukkelijk aan om de gebruiksvergunning te schorsen “totdat de milieuvergunning en de passende beoordeling wordt toegekend”, en deze aanbeveling is ook effectief gevolgd. Voorts blijkt uit de bepalingen van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 niet dat een “onvolledige invulling” of een ongunstige beoordeling van één van de toekenningscriteria hoe dan ook tot een weigering van de gebruiksvergunning moet leiden, minstens maken de verzoekende partijen het tegendeel niet aannemelijk.

Het zesde middel is niet gegrond.

G. Zevende middel

Standpunt van de verzoekende partijen

43. De verzoekende partijen voeren in een zevende middel de schending aan van de artikelen 20, § 1, en 23, § 3, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en van de materiële motiveringsplicht, en het zorgvuldigheids- en het evenredigheidsbeginsel.

43.1. In een eerste middelonderdeel hekelen zij dat met de bestreden beslissing de volledige zone C, met bijhorende veiligheidsperimeter, exclusief in gebruik wordt gegeven aan één commerciële speler, met uitsluiting van elke andere (neven-)activiteit. Zij betogen dat binnen het MRP het “meervoudig ruimtegebruik” de norm vormt voor al het ruimtegebruik binnen het BNZ. Bovendien is een van de ruimtelijke uitgangspunten van het MRP dat toerisme en recreatie in principe overal in het BNZ mogelijk zijn. Uit de aangehaalde bepalingen van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 volgt volgens de verzoekende partijen dat binnen zone C van het BNZ weliswaar voorrang wordt gegeven aan commerciële en industriële activiteiten, maar niet dat die zone daarvoor exclusief voorbehouden wordt. Integendeel, andere activiteiten, zoals toerisme en recreatie, zijn principieel ook toegelaten binnen die zone. Enkel wanneer die andere activiteiten de ingebruikname van de zone voor commerciële of industriële activiteiten in het gedrang zouden brengen, kunnen ze worden uitgesloten. Krachtens artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 worden aanvragen van een gebruiksvergunning voor een zone voor commerciële en industriële activiteiten overigens expliciet beoordeeld op de mate van meervoudig ruimtegebruik. In het licht van de bindende bepalingen van het MRP kan dit toekenningscriterium volgens de verzoekende partijen enkel zo worden begrepen dat aanvragen die meervoudig ruimtegebruik mogelijk maken de voorkeur genieten en dat exclusieve gebruiksrechten moeten worden vermeden.

Binnen de contouren van de aangehaalde bepalingen, kon maar een exclusief gebruiksrecht worden verleend aan de tussenkomende partij indien,

na een volledige en zorgvuldige feitengaring, was komen vast te staan dat andere activiteiten de ingebruikname van zone C in het gedrang brengen. De bestreden beslissing bevat dienaangaande evenwel geen enkele motivering.

43.2. In een tweede middelonderdeel zetten de verzoekende partijen uiteen dat de gebruiksvergunning binnen de volledige zone C en haar veiligheidsperimeter een volledig doorvaartverbod creëert en het gebruik van dit gebied als vaarroute van en naar de jachthaven van Nieuwpoort en voor de pleziervaart zo evenementen, training, opleiding en wedstrijden verhindert. Rekening houdend met het feit dat zone C deels overlapt met de militaire schietzone voor Nieuwpoort en om de veiligheid van de scheepvaart in alle weersomstandigheden te garanderen, moet de haven van Nieuwpoort steeds veilig bereikt kunnen worden. In dat opzicht is het kennelijk onredelijk om zone C, gezien haar omvang en specifieke ligging, gedurende twintig jaar exclusief te reserveren voor één enkele economische speler.

44.1. In hun memorie van wederantwoord betogen de verzoekende partijen wat het eerste middelonderdeel betreft dat het standpunt van de verwerende partij als zou het uitsluiten van recreatieve activiteiten binnen zone C redelijk verantwoord zijn omdat de in het bestreden besluit vergunde activiteiten volledig onmogelijk zouden worden zodra vrije doorvaart mogelijk is, en als zouden de activiteiten van de verzoekende partijen de installaties dermate kunnen beschadigen dat de geplande commerciële activiteiten niet langer mogelijk zijn of een niet te verantwoorden veiligheidsrisico in het leven zouden roepen, een loutere *post factum*-motivering vormt, waarmee de Raad van State geen rekening kan houden. Van die overwegingen is volgens hen geen spoor te vinden in de bestreden beslissing.

Bovendien blijkt uit het milieueffectenrapport dat het risico op effectieve aanvaring van kweekinfrastructuur door de pleziervaart klein is, aangezien deze schepen minder diepgang hebben en kleiner van omvang zijn, en valt het op het eerste gezicht dan ook niet uit te sluiten dat de tussenkomen partij met een aantal beperkte praktische ingrepen aanvaringen kan vermijden, waardoor de co-existent tussen commerciële en recreatieve activiteiten perfect mogelijk is.

De *post factum*-motivering dat de vergunde activiteiten volledig onmogelijk zouden zijn bij vrije doorvaart van de zone, berust volgens de verzoekende partijen op een niet gestaafde aanname.

Met haar stelling dat het MRP zelf aangeeft dat scheepvaart de aquacultuur op volle zee kan vernietigen, waardoor in de bestreden beslissing niet moest worden nagegaan of de recreatieve scheepvaart de ingebruikname van zone C voor commerciële activiteiten in het gedrang kon brengen om een doorvaartverbod te motiveren, verwijst de tussenkomen partij volgens de verzoekende partijen naar een passage uit het informatiedeel van bijlage 1 bij het MRP, dat niet bindend is voor de overheid en de beslissing op dat punt dus niet kan dragen. Bovendien wordt in de bewuste passage verwezen naar professionele en commerciële scheepvaart en niet naar pleziervaart. Ten slotte moest de minister, om de pleziervaart de toegang tot zone C te kunnen ontfangen, eerst vaststellen, op grond van correcte en volledige feiten, dat de pleziervaart de commerciële activiteiten in het gedrang zou brengen. Uit de bestreden beslissing blijkt dat niet. Uit het milieueffectenrapport blijkt bovendien afgeleid te kunnen worden dat het aquacultuurproject en de pleziervaart, mits beperkte aanpassingen, naast elkaar kunnen bestaan.

44.2. Wat het tweede onderdeel betreft betwisten de verzoekende partijen het standpunt van de verwerende partij dat zij zich niet hebben verzet tegen de afbakening van de verschillende zones in het MRP en dat de vrees voor een onveilige toegang naar de haven daarop betrekking heeft. In het MRP is immers niet bepaald dat zone C langdurig en exclusief aan één gebruiker zou worden toegewezen, met een verbod aan anderen om zich binnen deze zone (en een veiligheidsperimeter errond) te begeven. Het MRP gaat integendeel uit van meervoudig ruimtegebruik en de principiële toelaatbaarheid van recreatieve activiteiten overal in het BNZ.

Waar de verwerende partij aanvoert dat het veiligheidsrisico berust op loutere vermoedens en veronderstellingen, verwijzen de verzoekende partijen naar het milieueffectenrapport om het tegendeel vast te stellen, meer bepaald waar wordt gesteld dat het weren van niet-projectgebonden scheepvaart uit

zone C zal leiden tot een relatief hogere intensiteit aan schepen rond de projectzone, wat potentieel een hoger risico op het vlak van veiligheid kan betekenen. Het is de verzoekende partijen dan ook een raadsel op grond van welke concrete gegevens en feiten de Raadgevende Commissie in haar advies kon stellen dat de grote meerderheid van de pleziervaart die voor de kust actief is, probleemloos rond de projectzone kan varen, terwijl in het milieueffectenrapport op dat punt gewag wordt gemaakt van een leemte in de kennis. Hoewel het potentiële veiligheidsrisico van het project op de (recreatieve) scheepvaart uitdrukkelijk wordt erkend in het milieueffectenrapport, is in de bestreden beslissing uitgegaan van de veronderstelling dat er zich geen veiligheidsprobleem zal stellen, zonder dat er daarvoor voldoende feitelijke en concrete gegevens voorhanden zijn. In dat opzicht was het volgens hen kennelijk onredelijk om in zone C een volledig en langdurig doorvaartverbod op te leggen aan niet-projectgebonden scheepvaart.

45. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen wat het eerste middelonderdeel betreft nog toe dat zij in hun middel betogen dat in de zones voor commerciële en industriële activiteiten ook toerisme en recreatie principieel zijn toegelaten voor zover die de ingebruikname van de zones niet in het gedrang brengen, waaruit *a contrario* volgt dat recreatieve activiteiten die de ingebruikname van een zone voor commerciële en industriële activiteiten niet in het gedrang brengen, wel zijn toegelaten.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

46. Artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 luidt:

“Recreatieve activiteiten zijn overal toegelaten, behoudens andersluidende bepalingen”.

Artikel 23, § 3, van hetzelfde besluit bepaalt dat binnen de zones voor commerciële en industriële activiteiten aan die activiteiten voorrang wordt

gegeven en dat daar ook andere door dit besluit toegestane activiteiten kunnen plaatsvinden, “voor zover die de ingebruikname van de zones niet in het gedrang brengen”.

Deze laatste zinsnede uit artikel 23, § 3, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 betreft een “andersluidende bepaling” in de zin van artikel 20, § 1, van dat besluit. Waar de verzoekende partijen uitgaan van het standpunt dat in de zones voor commerciële en industriële activiteiten ook toerisme en recreatie zonder meer principieel zijn toegelaten, vertrekken zij derhalve vanuit een verkeerde premisse.

Anders dan de verzoekende partijen dit zien, is daarnaast het exclusief in gebruik geven van een zone voor commerciële en industriële activiteiten niet strijdig met de in het middel aangehaalde bepalingen. Het exclusief gebruiksrecht met betrekking tot een zone voor commerciële en industriële activiteiten staat er op zich immers niet aan in de weg dat die zone geschikt blijft voor “meervoudig ruimtegebruik”. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de tussenkomenende partij in de betrokken zone een zeeboerderij wenst uit te baten. Daarnaast blijkt uit het bestreden besluit dat aan “actief natuurherstel” moet worden gedaan (artikel 8). Uit het administratief dossier blijkt voorts dat ook militaire activiteiten en wetenschappelijk onderzoek kunnen plaatsvinden in de betrokken zone. Aldus blijft die zone wel degelijk geschikt voor “meervoudig ruimtegebruik”. Het gegeven dat recreatieve activiteiten niet worden toegelaten in zone C, betekent niet dat er aldaar in het geheel geen sprake meer zou zijn van meervoudig ruimtegebruik.

Voorts is uit de bespreking van het zesde middel gebleken dat de minister moet worden geacht de motieven van het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu te hebben overgenomen, waarin weliswaar wordt gewezen op “een gebrek aan strategie op vlak van meervoudig ruimtegebruik op middellange termijn”, doch waarin het DG Leefmilieu tegelijk aangeeft dat het “dergelijke strategie als minder urgent [ervaart]”, indien wordt geredimeerd aan enkele vastgestelde pijnpunten door een verhoging van het bedrag om te spenderen aan

natuurbeheer en door het opnemen van een verplichting in de gebruiksvergunning om aan actief natuurbeheer te doen.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat die motivering kennelijk onredelijk is. Zij werpen in hun memorie van wederantwoord op dat de risico's op effectieve aanvaring van kweekinfrastructuur door de pleziervaart veeleer klein zijn en het niet uit te sluiten valt dat door middel van "een aantal beperkte praktische ingrepen" deze aanvaringen vermeden kunnen worden. In de mate dat zij aldus suggereren dat het project van de tussenkomende partij enigszins kan worden aangepast, gaan zij eraan voorbij dat in de betrokken zone voorrang wordt gegeven aan de commerciële en industriële activiteiten. Het gaat derhalve niet op dat de tussenkomende partij haar voorgenomen activiteit zou moeten aanpassen om aanvaringen te vermijden, zodat pleziervaart in zone C van het BNZ mogelijk zou zijn of blijven. De omstandigheid dat de aanvaringsrisico's "klein" zijn, neemt het bestaan ervan niet weg, zodat de pleziervaart aldus wel degelijk de ingebruikname van de betrokken zone in het gedrang brengt.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede middelonderdeel

47. De verzoekende partijen beweren in het verzoekschrift dat het ingestelde doorvaartverbod in de betrokken zone de veilige toegang tot de haven van Nieuwpoort belemmert, mede gelet op de nabijgelegen militaire schietzone. Daarom zou het kennelijk onredelijk zijn om zone C gedurende twintig jaar exclusief te reserveren voor één enkele economische speler.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordeling - of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Het redelijkheidsbeginsel kan derhalve slechts geschonden zijn indien de administratieve overheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale

beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen. Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van de bevoegde administratieve overheid. Hij is in de uitoefening van zijn wettigheidscontrole enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

In het verzoekschrift brengen de verzoekende partijen een kaart bij waarop zij de belangrijkste vaarroutes, de zone waarin (zeil-)wedstrijden worden gehouden en verschillende wedstrijdparcours aanduiden. Uit een vergelijking van die kaart met het kaartmateriaal uit de bijlage bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019, blijkt dat minstens de vaarroutes vanuit de haven van Nieuwpoort richting Oostende, Zeebrugge en Harwich doorheen de kleine sector van de militaire zone lopen. Worden ook de middensector en de grote sector in rekening gebracht, dan blijkt ook de route naar Ramsgate doorheen de militaire zone te lopen. De militaire zone, in haar geheel genomen, overlapt voor een groot deel met de door de verzoekende partijen aangewezen zone waarin zeilwedstrijden worden gehouden en wordt tevens doorkruist door meerdere wedstrijdparcours. Aldus blijkt niet dat de aanwezigheid van de militaire zone een belet vormt voor de veiligheid van de plezierscheepvaart, minstens maken de verzoekende partijen dit in het licht van deze vaststellingen niet aannemelijk. Dit klemmt des te meer nu blijkt dat er in principe geen schietoefening tegen lucht- of zeedoelen gepland worden tijdens weekends, op feestdagen en in vakantieperiodes en het gebruik van de scheepvaart in de militaire zone in die periodes vrij is.

Bovendien blijkt uit het administratief dossier dat het DG Scheepvaart heeft aangegeven dat het omvaren van zone C geen gevaar met zich meebrengt voor de leden van de verzoekende partijen. Ook de Raadgevende Commissie heeft geoordeeld dat de “grote meerderheid van de pleziervaart die voor onze kust actief is, [...] probleemloos rond de projectzone [kan] varen” en dat ook voor grote evenementen “nog meer dan voldoende ruimte beschikbaar” is.

Los van de vraag of de verzoekende partijen met succes kunnen verwijzen naar het milieueffectenrapport, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat zij voorbijgaan aan de vaststelling in dat rapport dat de “hogere intensiteit” aan schepen te relativieren valt en zelfs verwaarloosbaar wordt geacht. In het milieueffectenrapport wordt daaromtrent onder meer geoordeeld:

“Door het afsluiten van de zone voor niet-projectgebonden verkeer kunnen potentieel verkeersstromen rondom veranderen. Door toenemende scheepsintensiteit kan de kans op scheepvaartongevallen toenemen. Echter, de toename van het aantal scheepsbewegingen is verwaarloosbaar klein ten opzichte van de actuele scheepsbewegingen op het drukke BDNZ. De afgesloten oppervlakte is dermate klein dat geen meetbare verhoogde scheepsintensiteit rondom verwacht wordt. Bijgevolg wordt een verwaarloosbare toename in kans op scheepsongevallen verwacht en dus ook in een grensoverschrijdende context”

en:

“Tussen de havens van Oostende en Nieuwpoort en Zone C liggen er geen grote scheepvaartroutes. Het scheepsverkeer bestaat hier voornamelijk uit kust gebonden scheepvaart. In vergelijking met het grote aantal bestaande vaarbewegingen vanaf de kust (bvb. jachthaven Nieuwpoort ca. 2.000 ligplaatsen, haven Oostende ca. 7.400 invaarten per jaar exclusief visserij en pleziervaart, haven Zeebrugge ca. 8.500 zeeschepen per jaar (MBZ, 2017)), of ten opzichte van het totale aantal scheepsbewegingen op het BDNZ (ca. 150.000/jaar) zal het project een zeer beperkte toename betekenen in aantal scheepsbewegingen.

Uit de scheepvaartdensiteitkaart op basis van AIS data in Figuur 4-91 blijkt dat er ter hoogte van Zone C per maand ca. 10 tot 20 u schepen aanwezig zijn per km². Als er wordt vanuit gegaan dat schepen de zone doorkruisen in ca. 15-20 minuten, zou dit gaan om ca. 30-80 scheepsbewegingen per maand. Bij ingebruikname van Zone C zal dit bestaande scheepsverkeer uit de zone geweerd worden en zal de verkeersstroom opschuiven tot naast de projectzone. Het aantal scheepsbewegingen en de afstand waarover de verkeersstroom zal verschuiven is echter beperkt zodat er geen meetbare verhoogde scheepsintensiteit verwacht wordt rondom het projectgebied. Bijgevolg wordt een verwaarloosbare toename (0/-) in kans op scheepsongevallen verwacht door de projectomstandigheden”.

In het licht hiervan maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat de bestreden beslissing dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar was dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming had kunnen komen.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

48. Het zevende middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, elk voor een vierde, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een december tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams