

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.150 van 1 december 2022
in de zaak A. 232.440/VII-40.976**

In zake : de STAD NIEUWPOORT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Peeters en Matthias Lierman
kantoor houdend te 8200 Brugge
Gistelse Steenweg 593
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 11 december 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 partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De bv Codevco V heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 februari 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

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

De verzoekende partij heeft 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 Dirk Peeters, die verschijnt voor de verzoekende partij, 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 overstromde 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

volgens op de datum van de verzending van het verzoek tot informatie, om de aanvraag te vervullen.

§ 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 volgens 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 volgens 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. Rechtspleging - vertrouwelijke stukken

10. De verwerende partij heeft op grond van artikel 87, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: algemeen procedurereglement) de volgende stukken van het administratief dossier als vertrouwelijk ingediend:

- Aanvraag Gebruiksvergunning Codevco V met bijlagen
- Eindrapport *Value@Sea* (bijlage 5 Aanvraag Gebruiksvergunning)
- Financieel plan (bijlage 6 Aanvraag Gebruiksvergunning).

Zij wijst erop dat de uitgebreide versie van de aanvraag onder meer een technische beschrijving van de gebruikte materialen en van de uitvoering van het project omvat, een onderzoeksrapport van *Value@Sea* en een financieel plan. Zij stelt nog dat inzage en afschrift van deze documenten afbreuk zou doen aan de door de tussenkomende partij opgebouwde *knowhow* en implicaties zou

hebben op de tussenkomende partij wanneer deze documenten in handen zouden komen van concurrerende bedrijven.

11. De verzoekende partij verzet zich tegen de vertrouwelijkheid van de uitgebreide versie van de aanvraag, omdat er geen concurrerende aanvragen werden ingediend en zij als lokale overheid evenmin als concurrent kan worden beschouwd aan wie de als vertrouwelijk bestempelde gegevens niet kunnen worden ontsloten, aangezien er geen enkel gevaar bestaat dat die bedrijfsgevoelige gegevens zouden worden miskend.

12. In haar laatste memorie voegt zij nog toe dat bij diverse middelen als exceptie werd opgeworpen dat de verzoekende partij niet concreet zou aanduiden waarin de schending van de zorgvuldigheidsplicht zich situeert, en dat het beschikken over het juiste document van de aanvraag dit deels zou kunnen ondervangen.

Beoordeling

13. Luidens artikel 87, § 4, van het algemeen procedurereglement mogen de overige partijen van de als vertrouwelijk neergelegde stukken slechts kennis nemen als het verzoek om vertrouwelijke behandeling bij arrest wordt afgewezen.

De betrokken documenten kunnen hooguit een rol spelen bij de beoordeling van het zesde onderdeel bij het achtste middel en slechts in de mate dat zij betrekking hebben op de financiële draagkracht van de aandeelhouders.

In het desbetreffende middelonderdeel hekelt de verzoekende partij op dat vlak in wezen dat de inbreng in de vennootschap beperkt is tot 61.500 euro, wat zij “zorgwekkend laag” acht in verhouding tot de omvang van het project. In het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu wordt in dat verband immers aangegeven dat het financieel risico werd berekend op 13 miljoen euro. Verder wordt in dat voorstel gesteld dat mede uit de jaarrekening van de beide

aandeelhouders blijkt dat zij over voldoende financiële middelen beschikken en dat er prijsafspraken zijn gemaakt met onderaannemers waarbij de prijzen worden vastgekleit aan de productievolumes, alsook afspraken rond de afzet van de mosselen gedurende de eerste jaren. Aldus beschikt de verzoekende partij over de nodige informatie om zich tegen de bestreden beslissing te kunnen verweren.

De verzoekende partij argumenteert in dat middelonderdeel ook nog dat de juridische realiteit is dat aandeelhouders niet automatisch instaan voor de schulden van de vennootschap. Het is niet meteen duidelijk welk bijkomend voordeel de lichting van de vertrouwelijke stukken zou kunnen bieden bij dit argument, dat niet wezenlijk op cijfergegevens is betrokken, maar veeleer op de juridische verplichtingen van aandeelhouders.

Hoewel zij in haar memorie van wederantwoord vraagt om het vertrouwelijk karakter van de uitgebreide aanvraag te lichten, zet de verzoekende partij niet concreet uiteen hoe de inzage daarvan haar tot nut kan strekken bij het aanbrengen van grieven en rechtsmiddelen tegen de bestreden beslissing. De verzoekende partij voert slechts in haar laatste memorie, en dus laattijdig, aan dat het niet ter inzage zijn van de uitgebreide aanvraag haar recht op een eerlijk proces miskent.

De verzoekende partij brengt aldus geen overtuigende argumenten naar voren waarom inzage van de vertrouwelijke stukken voor haar bijkomend noodzakelijk is. Er is dan ook geen aanleiding om de gevraagde vertrouwelijkheid van de vermelde stukken af te wijzen. Het vertrouwelijk karakter van de betrokken stukken belet in elk geval niet dat de Raad van State daarop acht slaat en deze bij zijn beoordeling kan betrekken.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties

14. De verzoekende partij zet in het verzoekschrift omtrent haar belang bij het beroep onder meer uiteen:

“De toekenning van de gebruiksvergunning impacteert rechtstreeks het wezen van de verzoekende partij, in haar belangrijke sectoren als toerisme, recreatie, visserij, jachthaven.

De zone C (met veiligheidsperimeter van 500 meter) ligt te midden van de kustwateren voor Nieuwpoort en overlapt met de belangrijkste scheepvaartroutes van en naar de jachthaven, die de op één na grootste jachthaven van Noord-Europa is.

De drukst bevaren routes worden door het bestreden besluit verboden gebied.

De hinder voor de jachthaven is navenant.

De gevolgen voor de verzoekende partij evenzeer.

De uitstraling van de stad Nieuwpoort als belangrijkste jachthaven van Noord-Europa gaat op die wijze teloor.

Daarmee gaan ook inkomsten verloren die voortkomen uit de activiteiten van de jachthaven, toerisme, recreatie, visserij, en dergelijke meer.

Het bestreden besluit heeft ook een enorme invloed op de fauna en flora, zo onder meer de migratie van de vissen, wat opnieuw een impact heeft op de visserij en dus ook de verzoekende partij.

[...]

Wat er zich in het Belgisch deel van de Noordzee afspeelt is dan ook van rechtstreeks belang voor de verzoekende partij zodat de verzoekende partij er de nodige aandacht aan besteedt.

De verzoekende partij heeft bezwaar ingediend, zowel tegen de aanvraag voor een milieuvergunning gebaseerd op het KB van 7 september 2003 als tegen de aanvraag voor een gebruiksvergunning gebaseerd op het KB van 22 juli 2019”.

15. De verwerende partij betwist het persoonlijk belang van de verzoekende partij, omdat zij op geen enkele wijze zou aantonen op welke wijze haar gemeentelijke belangen worden geschaad. De stad beschikt niet over het vereiste belang en de hoedanigheid om eventuele nadelen voor de scheepvaart- of visserijsector zelf te dragen. Hetzelfde geldt voor de jachthaven, die overigens integraal voor de kust van Koksijde, en dus niet voor de ingang van de jachthaven in Nieuwpoort, is gelegen. Daarnaast meent de verwerende partij dat de bestreden beslissing niet griefhoudend is voor de verzoekende partij. De stelling dat afbreuk wordt gedaan aan haar uitstraling betreft een louter blote bewering die zonder enig concreet element aannemelijk wordt gemaakt. Ze wijst erop dat uit de bij de aanvraag gevoegde studie blijkt dat er geen impact op het zeezicht is en dat de activiteiten voornamelijk onder water plaatsvinden, zodat de aantrekkelijkheid van de stad er niet door in het gedrang wordt gebracht. Ook het vermeend financieel nadeel wordt niet met concrete elementen aangetoond. Voorts kan de verzoekende

partij geen voordeel halen uit de bestreden beslissing, aangezien de zones voor commerciële en industriële activiteiten worden afgebakend in het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Ook in het geval van een gebeurlijke vernietiging van de thans bestreden beslissing zal het mogelijk blijven om in zone C gelijkaardige activiteiten uit te oefenen die al dan niet de impact kunnen hebben waarvan de verzoekende partij beweert dat zij tot stand zal komen. Tot slot is het belang van de verzoekende partij niet rechtstreeks in zoverre zij wijst op de veiligheidsperimeter, aangezien die perimeter niet het voorwerp uitmaakt van het thans bestreden besluit, maar vastgesteld moet worden bij een afzonderlijk ministerieel besluit.

16. De tussenkomenende partij sluit zich aan bij deze exceptie en voegt daaraan nog toe dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het tweede, vierde, vijfde en zesde middel, waarin zij vraagt om het koninklijk besluit van 22 juli 2019, dan wel het koninklijk besluit van 22 mei 2019 op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten. De toepassing van de exceptie van onwettigheid op die besluiten zou er immers toe leiden dat zij geen gebruiksvergunning nodig heeft om de zeeboerderij te realiseren.

Beoordeling

17. Een gemeente heeft een persoonlijk belang bij een beroep tot nietigverklaring inzake een aangelegenheid die het gemeentelijk belang raakt. De verzoekende partij is een kustgemeente. De bestreden beslissing betreft een gebruiksvergunning voor het exploiteren van een zeeboerderij in zone C in het Belgisch deel van de Noordzee (hierna: BNZ), gelegen op ongeveer 4 km van het strand en de ingang naar de jachthaven in deze gemeente.

Uit de gegevens van het administratief dossier blijkt dat zone C overlapt met enkele scheepvaartroutes, terwijl in de zone een doorvaartverbod wordt ingesteld, alsook dat er “een economische impact [zal] zijn op de kustvisserij, met een rechtstreeks inkomstenverlies van gemiddeld 1,5%” en een “mogelijke impact op de pleziervaart”. Verder blijkt dat “het effect van dit gebied verder gaat dan het verlies aan visgrond. Daarnaast zijn er ook bijkomende veiligheidsrisico’s door gewijzigde scheepvaartroutes, het potentieel van

losgeslagen infrastructuur en zwerfvuil en het ontstaan van rifgemeenschappen”. Aldus blijkt van de bestreden beslissing een invloed uit te gaan op de pleziervaart en het daarmee verbonden toerisme in de stad Nieuwpoort.

De verzoekende partij maakt in de gegeven, concrete omstandigheden afdoende aannemelijk dat de bestreden beslissing haar gemeentelijke belangen op persoonlijke en rechtstreekse wijze raakt. Indien de thans bestreden beslissing wordt vernietigd, zal de verwerende partij zich opnieuw moeten beraden over de aangevraagde gebruiksvergunning en kan de tussenkomen de partij haar activiteiten vooralsnog niet uitoefenen. Dit is wat de verzoekende partij met het ingediende beroep tot nietigverklaring nastreeft, zodat het haar wel degelijk tot voordeel strekt.

Waar de tussenkomen de partij nog opwerpt dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het tweede, vierde, vijfde en zesde middel, gaat zij voorbij aan het onderscheid tussen, enerzijds, het belang bij het beroep en, anderzijds, het belang bij de aangevoerde middelen.

De excepties zijn niet gegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

18. In haar eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de statuten van de tussenkomen de partij en artikel 5:73 van het wetboek van vennootschappen en verenigingen (hierna: WVV) (eerste onderdeel), van artikel III.18, 7°, van het wetboek economisch recht (hierna: WER) (tweede onderdeel) en van artikel 2:8, § 2, 11°, WVV (derde onderdeel), en van het zorgvuldigheidsbeginsel (drie onderdelen).

De verzoekende partij meent om drie verschillende redenen dat de aanvraag tot gebruiksvergunning van de tussenkomende partij onregelmatig is en dat die onregelmatigheid de onwettigheid van de bestreden beslissing tot gevolg heeft.

In het eerste onderdeel wijst zij erop dat de aanvraag van de tussenkomende partij werd ondertekend door Stefaan Vandamme en Jef Colruyt. Deze laatste is in de statuten evenwel niet opgenomen als zaakvoerder. Wel is Jozef Colruyt in de statuten van de tussenkomende partij als zaakvoerder opgenomen. Hoewel het mogelijk om dezelfde persoon gaat, kan en mag de overheid daar volgens de verzoekende partij niet van uitgaan. Het administratief dossier bevat geen document waaruit blijkt dat het om dezelfde persoon gaat. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de aanvraag niet is ondertekend door twee zaakvoerders van de tussenkomende partij.

Volgens het tweede onderdeel is de tussenkomende partij niet in de Kruispuntbank van Ondernemingen (hierna: KBO) ingeschreven voor de in de aanvraag beschreven, voorgenomen activiteiten. Die hebben immers betrekking op ‘mariene aquacultuur’, wat onder nacebel-code 03.210 valt, terwijl de tussenkomende partij enkel een inschrijving heeft voor nacebel-code 47.114, die betrekking heeft op detailhandel in niet-gespecialiseerde winkels waarbij voedings- en genotmiddelen overheersen.

In het derde onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de voorgenomen activiteiten die betrekking hebben op mariene aquacultuur niet onder het maatschappelijk doel van de tussenkomende partij vallen. In geen enkel stuk wordt melding gemaakt van activiteiten van aquacultuur of het oprichten van een zeeboerderij. De beweringen en argumenten ter staving van de aanvraag tot gebruiksvergunning stroken derhalve niet met de werkelijkheid en kunnen dus geen grond vormen voor een wettige beslissing.

19. Wat de ontvankelijkheid van het middel betreft werpt de verwerende partij als exceptie op dat bij geen van de drie onderdelen wordt aangetoond welk nadeel de verzoekende partij ondervindt, zodat het middel

onontvankelijk is. Ook volgens de tussenkomende partij toont de verzoekende partij niet aan hoe zij door de aangevoerde schendingen in haar belangen wordt geschaad.

20. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij wat het eerste onderdeel betreft nog toe dat het aan de vergunningverlenende overheid toekomt om aan te tonen dat Jozef Colruyt en Jef Colruyt dezelfde persoon is. Het geval waarbij degene die ondertekent daartoe niet bevoegd is, moet worden gelijkgesteld met een algeheel gebrek aan ondertekening. Voorts is het niet omdat Jozef Colruyt deel uitmaakt van de raad van bestuur van de tussenkomende partij en de aanvraag ondertekend zal worden door Jef Colruyt, dat impliciet moet of kan worden aanvaard dat het om dezelfde persoon gaat. Uit het gegeven dat andere officiële documenten ook door Jef Colruyt worden ondertekend, blijkt evenmin dat dit dezelfde persoon betreft. Zij verwijst ook nog naar het arrest nr. 230.176 van 12 februari 2015 van de Raad, waarin de beslissing van een aanbestedende overheid werd bevestigd waarin een inschrijver werd afgewezen omdat hij niet op een correcte manier en onder de juiste naam een offerte had ingediend.

Wat het tweede onderdeel betreft stelt de verzoekende partij dat eveneens moet worden verwezen naar het koninklijk besluit van 22 juni 2003 met betrekking tot de inschrijving, in de KBO, waar in artikel 2, § 1, 1°, en artikel 3, 3°, respectievelijk sprake is van “de verschillende voorgenomen handels- of ambachtsactiviteiten” en “de voorgenomen handels- of ambachtswerkzaamheden”. De inschrijving in de KBO moet gebeuren onder de juiste codes, zodat het ondernemingsloket kan nagaan of de onderneming in kwestie voldoet aan de voorwaarden gesteld krachtens bijzondere wetten en reglementen. Door deze wettelijke verplichting af te doen als een loutere formaliteit die naar eigen goeddunken op elk moment kan worden vervuld, miskennen de verwerende partij en de tussenkomende partij de bedoeling van de wetgever en hollen zij de aan de ondernemingsloketten toevertrouwde taak van voorafgaandelijk toezicht uit. Dit klemt des te meer, gelet op het feit dat inbreuken

op de voormelde regels een misdrijf uitmaken overeenkomstig artikel XV.77 WER.

Wat het derde onderdeel betreft houdt volgens de verzoekende partij het feit dat melding wordt gemaakt van een aanpassing van de statuten eenmaal de gebruiksvergunning wordt verleend, in dat de tussenkomende partij zich op het ogenblik van de aanvraag bewust was van het feit dat haar maatschappelijk doel of voorwerp niet afdoende was. In het andere geval zou de noodzaak tot een statutenwijziging zich immers niet stellen. De verzoekende partij herhaalt de verwijzing naar de gehekelde omschrijving van het vennootschapsdoel van de tussenkomende partij in de aanvraag en betoogt hieromtrent nog dat uit de betrokken aanvraag niet blijkt dat het een toekomstige, nog te verwezenlijken en dus niet bestaande, doelomschrijving, betreft.

21. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij wat het eerste onderdeel betreft nog toe dat in het auditorsverslag op basis van bijkomende opzoekingen, die geen deel uitmaken van het administratief dossier, wordt geponeerd dat de roepnaam “Jef” gelijk te stellen is met “Jozef”. Zij bekritiseert voorts dat in het auditorsverslag wordt verwezen naar een stuk uit het administratief dossier in een andere zaak, die betrekking heeft op de milieuvergunning voor de inrichting van de tussenkomende partij.

In het “voorstel tot toekenning” van het DG Leefmilieu wordt wel opgemerkt dat de aanvrager heeft bevestigd dat het bij “Jef” en “Jozef” Colruyt om dezelfde natuurlijke persoon gaat, maar het document daaromtrent bevindt zich niet in het administratief dossier.

De vermelding in het bestreden besluit dat het werd genomen “gelet op het gemotiveerde voorstel tot toekenning van DG Leefmilieu” volstaat volgens de verzoekende partij niet afdoende om te voldoen aan de formelemotiveringsplicht zoals volgt uit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet). De uitdrukking “gelet op ...” houdt niet in dat de steller van de tekst ook de inhoud van de vermelde akte of het document tot de zijne heeft gemaakt.

Wat het tweede onderdeel betreft benadrukt zij dat een onderneming die niet in regel is - zoals een onderneming die voor de voorgenomen activiteiten niet onder de juiste nacebel-codes is ingeschreven - niet op een wettelijke manier een aanvraag voor een gebruiksvergunning kan indienen, zonder dat er vereist is dat dit in het koninklijk besluit van 22 juli 2019 is bepaald.

Met betrekking tot het derde onderdeel voegt de verzoekende partij toe dat het kweken van mosselen, oesters en zeewier, niet kan worden gelijkgesteld met de fabricatie, omvorming en behandeling van voedingswaren. Een dergelijke analyse staat haaks op de basisclassificatiegegevens in het kader van de NACE-regelgeving.

Beoordeling

22. In de drie middelonderdelen betwist de verzoekende partij de regelmatigheid van de aanvraag die heeft geleid tot de thans bestreden vergunning. Indien tot de onregelmatigheid van de betrokken aanvraag moet worden besloten, volgt daaruit dat de bestreden gebruiksvergunning niet kon worden verleend op grond van de voorliggende aanvraag. Dit is het doel dat de verzoekende partij met het ingediende beroep tot nietigverklaring beoogt te bekomen. Zij heeft derhalve een belang bij de onderscheiden onderdelen van het middel.

De excepties zijn niet gegrond.

Eerste onderdeel

23. In de betrokken aanvraag van de tussenkomende partij wordt aangegeven dat haar raad van bestuur bestaat uit vier natuurlijke personen, waaronder “Jozef Colruyt” en Stefaan Vandamme. Onmiddellijk daarna wordt, wat betreft de bevoegdheid van de ondertekenaars, verwezen naar artikel 12 van haar statuten, waaruit blijkt dat zij zich kan verbinden middels de handtekening van twee bestuurders. Vervolgens wordt vermeld dat de aanvraag zal worden ondertekend door “Jef Colruyt” en Stefaan Vandamme.

Zoals de verzoekende partij zelf aangeeft werd de discrepantie inzake de gehanteerde voornamen door het bestuur opgemerkt. In het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu wordt vermeld dat de aanvrager heeft bevestigd dat het bij “Jef” en “Jozef” Colruyt om éénzelfde natuurlijke persoon gaat.

De vergunningverlenende overheid heeft, zoals het een zorgvuldig handelende overheid betaamt, nagegaan of Jef Colruyt en Jozef Colruyt dezelfde persoon zijn. Zij is daar derhalve niet zonder meer van uitgegaan. Het gegeven dat de bevestiging dat het om dezelfde natuurlijke persoon gaat verder niet in het administratief dossier terugkomt, toont geen onzorgvuldigheid in hoofde van de verwerende partij aan, nu de verzoekende partij niet betwist dat de identiteit effectief door het DG Leefmilieu werd nagegaan. De vaststelling dat uit het bestreden besluit zelf niet blijkt of de identiteit van de bestuurder werd nagegaan, staat daaraan niet in de weg. De bestreden beslissing werd immers genomen, “[g]elet op het gemotiveerde voorstel tot toekenning van DG Leefmilieu”. In alle redelijkheid mag wel degelijk 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.

De verzoekende partij toont geen schending van artikel 5:73 WVV of van het zorgvuldigheidsbeginsel aan.

In zoverre de verzoekende partij voor het eerst de schending van de motiveringswet aanvoert in de laatste memorie, werpt zij deze schending laattijdig en dus onontvankelijk op.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

24. Artikel III.18, § 1, 7°, WER luidt:

“§ 1. De inschrijving die gebeurt krachtens artikel III.17 omvat de volgende gegevens:

[...]

7° de door de geregistreerde entiteit uitgeoefende economische activiteiten”.

Deze bepaling heeft betrekking op de inschrijving in de KBO van “uitgeoefende” economische activiteiten. Ten tijde van de oprichting van de tussenkomende partij en haar inschrijving in de KBO, was zij er op grond van deze bepaling niet toe verplicht om zich in te schrijven voor activiteiten betreffende mariene aquacultuur die zij niet uitoefende. Wanneer de tussenkomende partij dergelijke activiteiten effectief wenst uit te oefenen, zal zij haar huidige inschrijving weliswaar moeten wijzigen, in die zin dat zij zich (ook) zal moeten inschrijven voor het uitvoeren van activiteiten betreffende mariene aquacultuur. Het koninklijk besluit van 22 juli 2019, noch enige andere bepaling vereist evenwel dat die wijziging van de inschrijving reeds voorafgaand aan de aanvraag tot het verkrijgen van de gebruiksvergunning heeft plaatsgevonden.

De verzoekende partij kan voorts niet worden gevolgd waar zij in de memorie van wederantwoord gewag maakt van een misdrijf. Artikel XV.77 WER legt inderdaad een straf op voor inschrijvingsplichtige ondernemingen die activiteiten “uitoefenen” of een vestigingseenheid “uitbaten” die niet in de KBO zijn ingeschreven. De tussenkomende partij oefent evenwel geen activiteiten aangaande mariene aquacultuur uit zonder daarvoor in de KBO ingeschreven te zijn, noch baat zij op die wijze een vestigingseenheid uit. Het aanvragen van een vergunning kan niet worden gelijkgesteld met het wederrechtelijk uitoefenen van een activiteit of uitbaten van een vestigingseenheid.

De verzoekende partij toont geen schending aan van artikel III.18, 7°, WER of van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

Derde onderdeel

25. Blijkens artikel 3 van haar statuten, heeft de tussenkomende partij als voorwerp onder meer de “fabricatie”, “omvorming” en “behandeling” van “alle voedingswaren” die in aanmerking komen om in haar uitbatingen te worden verkocht. Bovendien kan de vennootschap, volgens diezelfde bepaling, alle commerciële en industriële verrichtingen uitoefenen die “rechtstreeks of onrechtstreeks, geheel of gedeeltelijk met de een of andere tak van haar doel verband houden of die van aard zouden zijn de verwezenlijking ervan te vergemakkelijken of te ontwikkelen”. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat het kweken (‘fabriceren’) van mosselen, oesters en zeewier (‘voedingswaren’) in een op te richten zeeboerderij niet onder het aldus ruim omschreven maatschappelijk doel van de tussenkomende partij zou vallen. De omstandigheid dat de tussenkomende partij de omschrijving van haar maatschappelijk doel na het verkrijgen van de gebruiksvergunning zou willen specificeren, leidt op zich niet tot de conclusie dat de omschrijving van het maatschappelijk doel op het moment van de aanvraag niet afdoende was.

De verzoekende partij kan niet worden gevolgd waar zij gewag maakt van een ‘leugenachtige’ omschrijving van het maatschappelijk doel in de aanvraag. Bij de aanvraag is de op dat moment geldende, gecoördineerde tekst van de statuten van de tussenkomende partij gevoegd. Waar de aanvrager aangeeft wat haar maatschappelijk doel “zal” zijn, is het duidelijk dat dit een omschrijving betreft van het maatschappelijk doel in de toekomst. Overigens wordt in de aanvraag uitdrukkelijk aangegeven dat in voorkomend geval een statutenwijziging “zal” worden doorgevoerd voor onder meer het verhogen van het kapitaal van de vennootschap, een naamswijziging, en het specificeren van het doel naar de beoogde ontwikkeling en uitbating van de zeeboerderij.

Het feit dat noch in de oprichtingakte noch in de gecoördineerde statuten van de tussenkomende partij melding wordt gemaakt van “activiteiten van

aquacultuur” belet niet dat deze activiteiten kunnen gerekend worden tot het hoger vermelde ruim omschreven maatschappelijk doel.

De verzoekende partij toont geen schending aan van artikel 2:8, § 2, 11°, WVV of van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het derde middelonderdeel is niet gegrond.

26. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

27. Als tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 35 en 105 van de Grondwet, de bevoegdheidsverdelende regelen, de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en de grondwettelijke gewoonte betreffende de lopende zaken, en bevoegdheidsoverschrijding. Tevens wordt gevraagd het koninklijk besluit van 22 juli 2019 overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.

Eerste onderdeel

28. Volgens de verzoekende partij verlenen de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999 aan de Koning enkel de bevoegdheid om de procedure voor de toekenning, opschorting, opheffing en intrekking van de in voormeld artikel 25 bedoelde vergunningen of machtigingen te bepalen. Die vergunningen of machtigingen hebben enkel betrekking op activiteiten. Er is in de voormelde bepalingen geen sprake van een locatie of van een ruimtelijk gebruik van het BNZ. In het koninklijk besluit van 20 juli 2019 wordt niet uitgegaan van een vergunningssysteem dat op welbepaalde activiteiten is gericht, maar van een systeem dat betrekking heeft op het gebruik van zones. Dat koninklijk besluit is

derhalve tot stand gekomen met miskenning van de bevoegdheid van de Koning en met miskenning van de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999, zodat het met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten en het niet als rechtsgrond kan fungeren voor de thans bestreden beslissing, die om die reden moet worden vernietigd. Dat de wetgever met de wet van 20 januari 1999 in de artikelen 25 en 26 enkel bepaalde activiteiten, en geen ruimtelijk gebruik of bepaalde zones voor ogen had, blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding, waarbij de verzoekende partij verwijst naar de memorie van toelichting en het artikelsgewijze commentaar.

Tweede onderdeel

29. Zowel het koninklijk besluit van 22 mei 2019 als het koninklijk besluit van 22 juli 2019 zijn uitgevaardigd op een tijdstip dat de federale regering ontslagnemend was. De Koning had het ontslag van de regering aanvaard op 21 december 2018. Vanaf dat ogenblik was de bevoegdheid van de regering derhalve beperkt en mocht zij enkel nog de “lopende zaken” afhandelen. Het MRP, zoals vastgelegd bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019, valt evenwel niet onder het dagelijks beleid, vermits dit een beleidsdocument betreft. Het valt evenmin onder de zaken die de normale voortzetting of beëindiging zijn van een voor het regeringsontslag ingezette procedure. Het werd met name enkele dagen voor de federale verkiezingen van 26 mei 2019 aangenomen, op een ogenblik dat elke parlementaire controle nagenoeg onbestaande was. Ten slotte valt het evenmin onder de “dringende zaken”. Dit dringend karakter wordt immers tegengesproken door de belangrijke en nieuwe beleidskeuzes die het besluit omvat. Het koninklijk besluit van 22 mei 2019 viel bijgevolg niet onder de “lopende zaken” en moet dus met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. Ook het koninklijk besluit van 22 juli 2019 kan niet onder één van de categorieën van lopende zaken worden ingedeeld. Zo is het bepalen van de toekenningscriteria voor aanvragen van een gebruiksvergunning, in artikel 3 van dat besluit, het resultaat van een eigen beleid van de regering en vormt het niet de loutere uitvoering van keuzes die door de wetgever werden gemaakt. Het koninklijk besluit van 22 juli 2019 valt om die reden niet onder de categorie van dagelijks beleid. Daarnaast blijkt uit niets dat de behandeling ervan een behoorlijke tijd voor

de periode van lopende zaken werd ingezet. Bovendien werd het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State gevraagd binnen een termijn van dertig dagen, waardoor de diepgang van dat advies werd beperkt, en bevat het koninklijk besluit belangrijke beleidskeuzes over de criteria waaraan een aanvraag moet voldoen. Het besluit valt derhalve evenmin te beschouwen als een normale voortzetting of beëindiging van een voor het regeringsontslag ingezette procedure. Ten slotte behoort de uitvaardiging van een koninklijk besluit met vaststelling van de voorwaarden en de procedure tot het bekomen van een gebruiksvergunning niet tot de zaken die zonder uitstel moeten worden geregeld om fundamentele belangen te beschermen. Voorts staat de zorgvuldigheid waarmee de overheid de totstandkoming van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 zelf bejegt, in schril contrast met de effectieve totstandkoming ervan in lopende zaken. Het koninklijk besluit van 22 juli 2019 moet derhalve eveneens buiten toepassing gelaten worden op grond van artikel 159 van de Grondwet. Bijgevolg heeft de thans bestreden vergunning geen deugdelijke rechtsgrond en moet zij nietig worden verklaard.

30. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij met betrekking tot het tweede onderdeel toe dat of en in welke mate bepaalde toekenningscriteria reeds in het koninklijk besluit van 22 mei 2019 waren opgenomen, niet relevant is, aangezien daarmee niet is aangetoond dat dit koninklijk besluit valt onder de criteria van de lopende zaken.

Beoordeling

31. Zoals de tussenkomenende partij terecht opmerkt, licht de verzoekende partij in de uiteenzetting van het tweede middel niet concreet toe op welke wijze de artikelen 35 en 105 van de Grondwet, de bevoegdheidsverdelende regelen, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, geschonden zijn.

Het middel is op dit punt niet ontvankelijk.

Eerste onderdeel

32. 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 geconcipieerd 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 partij refereert. 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 geeft de verzoekende partij blijk van een tegenovergestelde visie, maar zij slaagt 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.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

33. 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 het marien ruimtelijk plan voor de periode van 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden’ dagtekent van 22 mei 2019 en 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 die tijdstippen 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.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de totstandkomingsprocedure van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 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 dit koninklijk besluit 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 partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat deze chronologie op geen enkele wijze kan worden nagegaan en dat niet is aangetoond dat op de ministerraad van 7 december 2018 het aangepaste ontwerp van MRP is goedgekeurd. Die bewering volstaat evenwel niet om de geschetste tijdslijn te weerleggen. 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 partij beweert dit ook niet, laat staan dat zij dit aantoont.

In de gegeven omstandigheden moet het koninklijk besluit van 22 mei 2019 dan ook worden beschouwd als het resultaat van de normale

voortzetting of beëindiging van een vóór het regeringsontslag ingezette procedure en valt het onder de tweede categorie van lopende zaken.

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

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 dat 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 partij overtuigt 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 stelling dat de diepgang van het advies ingevolge de keuze voor de adviestermin van dertig dagen werd beperkt, wordt door de verzoekende partij niet concreet aannemelijk gemaakt.

De laatste drie toekenningscriteria uit voormeld artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 vloeien niet voort uit het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Zij hebben evenwel 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 partij maakt zulks alleszins niet aannemelijk.

Ter ondersteuning van haar betoog dat de zorgvuldigheid waarmee de overheid de totstandkoming van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 zelf bejegt in schril contrast staat met de effectieve totstandkoming ervan in lopende zaken, verwijst de verzoekende partij naar het standpunt van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, die bij de voorbereiding van het MRP uitdrukkelijk had gesteld dat de procedure die ontwikkeld zal worden voor de toewijzing van de zones “evident [...] niet overhaast in elkaar gestoken mag worden”. De verzoekende partij brengt evenwel geen concreet gegeven bij waaruit zou blijken dat bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 niet met de gepaste zorgvuldigheid zou zijn gehandeld. Overigens merkt de tussenkomende partij in haar memorie op dat de formele aannemingsprocedure van dit koninklijk besluit “ten minste 137 dagen” in beslag genomen heeft en dat er gedurende “meer dan drie kwart” van die procedure

parlementaire controle mogelijk was. De verzoekende partij onderneemt in haar memorie van wederantwoord zelfs geen poging om dit argument tegen te spreken.

Op grond van al het voorgaande moet worden besloten dat de verwerende partij niet onwettig heeft gehandeld door de koninklijke besluiten van 22 mei 2019 en 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.

34. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende en de tussenkomende partij

35. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999, de bevoegdheidsverdelende regelen, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Tevens wordt bevoegdheidsoverschrijding aangevoerd.

Volgens de verzoekende partij heeft de wetgever in artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999 uitdrukkelijk de keuze gemaakt om elke zes jaar een evaluatie te maken van de gemaakte beleidskeuzes en desnoods te wijzigen waar nodig. Een wijzigingsmogelijkheid is dan ook wettelijk verankerd, terwijl de duurtijd van de beleidskeuzes uitdrukkelijk beperkt is tot zes jaar. Dit is het uitgangspunt. Het bestreden besluit verleent evenwel een gebruiksvergunning voor de duur van twintig jaar. Het betreft bovendien een exclusief gebruiksrecht. Aldus verhindert het bestreden besluit zonder meer de wettelijk vastgelegde evaluatieverplichting en holt zij de herzieningsmogelijkheid volledig uit, nu bij een nieuw MRP in 2026 de beleidskeuze om zone C af te schaffen of te verplaatsen onmogelijk wordt gemaakt. Dit schendt het voormelde artikel 5bis, § 2, het

rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheids-beginsel. Het kwam evenmin aan de minister toe om middels de bestreden beslissing de duurtijd van het MRP te verlengen of aan te passen, aangezien die duurtijd bij wet is vastgelegd. In die zin is er ook sprake van bevoegdheidsoverschrijding.

36. De tussenkomenende partij werpt de onontvankelijkheid van het middel op in zoverre de schending wordt aangevoerd van de bevoegdheidsverdelende regels en van het rechtszekerheids-, het vertrouwens-, het zorgvuldigheids- en het evenredigheidsbeginsel, omdat niet wordt aangetoond in welk opzicht deze regels en beginselen zouden geschonden zijn.

37. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat zone C tijdens de voorbereiding van het MRP delicaat werd genoemd. In het MRP voor de periode 2014-2020 was deze zone niet voorzien, hoewel ook toen over een (middel)lange termijnvisie werd gesproken. Gelet op de controverse rond zone C is het volgens haar niet denkbeeldig dat die zone opnieuw verdwijnt of een andere invulling krijgt. Door de vergunning af te leveren voor een periode van twintig jaar, bepaalt de minister dat het beleid na zes jaar niet kan worden aangepast. Op die manier wordt artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999 dode letter.

38. In haar laatste memorie voegt zij nog toe dat, indien een beleidswijziging niet onmiddellijk zou doorwerken, zulks des te meer aantoonde dat de vergunning voor 20 jaar een gebeurlijke beleidswijziging na zes jaar in de weg staat. Zo de vergunning precair te noemen is, werkt een beleidswijziging volgens haar inderdaad door op de vergunning. Het is echter niet evident om de vergunning precair te noemen in de zin dat zij zonder meer kan worden ingetrokken zonder consequenties. Zij verleent rechten, en het gaat uitdrukkelijk niet om een concessie die van nature een precair karakter heeft. Zij besluit dat ofwel moet worden aangenomen dat het vervallen of het intrekken aan de hand van de in het koninklijk besluit van 22 juli 2019 opgenomen voorwaarden moet gebeuren, ofwel wordt aangenomen dat de vergunning kan vervallen op basis van de in de bijlage 2 van

het koninklijk besluit van 22 mei 2019 opgenomen voorwaarde dat de in gebruik gegeven ruimte vrijgegeven moet kunnen worden voor andere functies. Daardoor zou het koninklijk besluit van 22 juli 2019 hiermee echter strijdig zijn, aangezien dit niet voorzien is in de daar opgenomen voorwaarden voor verval, wijziging of intrekking van de vergunning.

Beoordeling

39. Met de tussenkomende partij kan worden vastgesteld dat in het middel niet concreet wordt uiteengezet op welke wijze de bestreden beslissing de bevoegdheidsverdelende regelen en het evenredigheidsbeginsel zou schenden.

De exceptie is in die mate gegrond.

40. Volgens het hoger geciteerde artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999 is het marien ruimtelijk plan bindend, wordt het door de Koning vastgesteld bij een besluit na overleg in de ministerraad, en wordt het zesjaarlijks geëvalueerd en gewijzigd waar nodig. De Koning kan ook een tussentijdse wijzigingsprocedure regelen.

Noch artikel 5bis, § 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 gebruiksvergunning verhindert, anders dan de verzoekende partij dit ziet, op zich niet de evaluatie of de eventuele wijziging, waar nodig, van het MRP, noch verhindert zij een aanpassing van het gevoerde beleid. De verzoekende partij vertrekt vanuit de premisse dat een beleidswijziging onmiddellijk zou moeten doorwerken op de afgeleverde vergunning, maar maakt dit niet aannemelijk.

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”.

De opmerkingen in de laatste memorie van de verzoekende partij nopen niet tot een ander besluit.

Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende en de tussenkomenende partij

41. De verzoekende partij roept in het vierde middel de schending in van de artikelen 35, 39 en 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet, de artikelen 4, 9° en 10°, 6, § 1, II, eerste lid, 1°, 6, § 1, V, eerste lid, 1°, 6, § 1, VI, eerste lid, 9°, en 6, § 1, X, eerste lid, 1°, 3°, 6° en 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), van de bevoegdheidsverdelende regels, van het rechtszekerheids-, het vertrouwens-, het zorgvuldigheids-, het evenredigheids- en het verticaliteitsbeginsel, en van het beginsel van de federale loyaliteit. Tevens wordt bevoegdheidsoverschrijding ingeroepen en wordt de toepassing gevraagd van artikel 159 van de Grondwet.

Eerste onderdeel

42. De verzoekende partij geeft in het eerste onderdeel een omstandige, veeleer theoretische uiteenzetting over de bevoegdheidsverdeling in het federale België in het algemeen en met betrekking tot de bevoegdheden in het zeegebied, doorspekt met verwijzingen naar rechtspraak van het Grondwettelijk

Hof en adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Zij betoogt dat de federale overheid, wat betreft de territoriale zee, over een residuaire bevoegdheid beschikt, behoudens andersluidende wetsbepalingen. Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap beschikken krachtens een dergelijke ‘andersluidende bepaling’, met name de artikelen 4 en 6 BWHI ook over bevoegdheden die zich uitstrekken over de territoriale zee. De vaststelling van het MRP behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, in de mate dat dit plan wordt opgevat als een planmatige regeling van ruimtelijke ordening. Op welbepaalde vlakken, zo stelt ook de afdeling Wetgeving van de Raad van State, is echter ook het Vlaamse Gewest bevoegd om maatregelen te nemen in minstens een deel van de betreffende zeegebieden. Dit maakt dat slechts een coherent en efficiënt beleid gevoerd kan worden wanneer beide niveaus samenwerken. De federale overheid moet er bij de vaststelling van het MRP over waken dat de bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest niet wordt betreden. Daarbij moet de federale overheid rekening houden met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyauteit. Zij zal niet zonder grond zo verregaande maatregelen mogen treffen dat de andere overheid in de praktische onmogelijkheid zou verkeren om het haar toevertrouwde beleid enige reële inhoud te geven. Het beginsel van de federale loyauteit houdt in dat elke entiteit op een zodanige wijze gebruik moet maken van haar bevoegdheden dat het functioneren van andere entiteiten niet in gevaar komt en er geen afbreuk wordt gedaan aan de belangen van andere entiteiten. Het betreft dus een negatieve verplichting die zich verzet tegen een misbruik van de eigen bevoegdheden. Er is volgens het Grondwettelijk Hof ook sprake van een schending van het evenredigheidsbeginsel wanneer een wetgever eenzijdig een aangelegenheid regelt, terwijl de bevoegdheden van de federale overheid en de deelgebieden dermate verweven zijn dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend, zelfs wanneer de bijzondere wetgever daaromtrent niet in een verplichte samenwerking heeft voorzien. In een federaal systeem moet de nadruk liggen op samenwerking, veeleer dan op een zuivere scheiding van de uitoefening van bevoegdheden. Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld voor onder meer de gezamenlijke uitoefening van exclusieve bevoegdheden. Volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State is dit het meest geëigende instrument voor de coördinatie van het beleid ter zake. Op grond van de bevoegdheidsverdeling, zoals uiteengezet, had de

federale regering dan ook een samenwerkingsakkoord, of minstens enige vorm van samenwerking, moeten organiseren inzake het vastleggen van zones waarop een exclusief gebruiksrecht kan worden verleend, met uitsluiting van alle andere activiteiten. Er kan immers niets anders worden vastgesteld dan dat het vastleggen van zones voor bepaalde activiteiten, in het kader van de bevoegdheid van de federale regering om een MRP vast te stellen, dermate verweven is met de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake, onder andere, zeevisserij, loodsdiensten en reddingsdiensten op zee, leefmilieu en toerisme, dan wel bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake sport en recreatie. In het koninklijk besluit van 22 juli 2019 is een niet-bindend advies van de Raadgevende Commissie voorzien. In het licht van het advies van de Raad van State met betrekking tot het vorige MRP, kan dit niet volstaan om te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit.

Uit dit alles besluit de verzoekende partij dat het koninklijk besluit van 22 mei 2019 het evenredigheidsbeginsel schendt, in die zin dat een samenwerkingsakkoord de enige mogelijke wijze is waarop de zones voor het uitvoeren van commerciële en industriële activiteiten, met al de modaliteiten, konden worden vastgesteld. De “ex post vormen” van samenwerking doen daaraan geen afbreuk. Bijgevolg meent de verzoekende partij dat artikel 23 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 buiten toepassing moet worden gelaten.

Tweede onderdeel

43. De verzoekende partij zet het tweede middelonderdeel als volgt uiteen:

“Op grond van dezelfde overwegingen als in het eerste middelonderdeel dient de bestreden beslissing van 30 september 2020 waarbij aan de BV CODEVCO V een gebruiksvergunning wordt toegekend voor de zone C binnen het BNZ nietig verklaard te worden.

Door het afleveren van een exclusieve gebruiksvergunning aan één enkele begunstigde voor een specifieke zone in het BNZ, met een verbod aan derden om deze zone te gebruiken voor een duur van 20 jaar, met ook een veiligheidsperimeter van 500 meter, terwijl het exclusief gebruik van de betrokken zone midden in Natura 2000 gebied ligt (met een duidelijk impact op het milieu), midden in de drukst bevaren routes liggen van de

belangrijkste jachthaven van Noord-Europa, met een duidelijke impact op sport, recreatie en toerisme, alsook op de reddingsdiensten op zee impacteert en de zeevisserij verstoort, belemmert de bestreden beslissing op onredelijke en onevenwichtige wijze de beleidsmogelijkheden van zowel het Vlaamse Gewest als de Vlaamse Gemeenschap”.

44. De tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel in zoverre de schending wordt aangevoerd van het rechtszekerheids-, het vertrouwens-, het zorgvuldigheids- en het verticaliteitsbeginsel. De verzoekende partij licht niet toe waarom of in welk opzicht die beginselen geschonden zouden zijn.

45. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in een andere aangelegenheid, in een advies bij een voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende de radio-omroep en televisie’, geoordeeld heeft dat het aanwenden van het procédé van een samenwerkingsakkoord het meest aanbevolen was, gelet op de grote verwevenheid van de bevoegdheden van de betrokken overheden en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot coördinatie. In het advies bij het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 maart 1984 met betrekking tot het vorige MRP, heeft de afdeling Wetgeving geoordeeld dat de vertegenwoordiging van het Vlaamse Gewest in de commissie bezwaarlijk enige stem kan uitbrengen met betrekking tot een aangelegenheid die ressorteert onder de bevoegdheid van dat gewest. Zo ook kan volgens de verzoekende partij te dezen niet worden volstaan met het voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, artikel 143, § 1, van de Grondwet, en het beginsel van de federale loyaliteit. Dit is niet evenwaardig aan een volwaardig samenwerkingsakkoord.

Beoordeling

46. Met de tussenkomende partij wordt vastgesteld dat de verzoekende partij nalaat om in de uiteenzetting bij het vierde middel concreet toe te lichten hoe het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het verticaliteitsbeginsel geschonden zouden zijn.

De exceptie is gegrond.

Eerste onderdeel

47. In haar advies 65.000/1 van 15 januari 2019 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 mei 2019, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State, met betrekking tot de bevoegdheid van de federale overheid, haar eerder standpunt uit advies 54.892/1 hernomen, waarin onder meer werd gesteld:

“Uit wat voorafgaat volgt in de eerste plaats dat een internrechtelijke regeling als het marien ruimtelijk plan tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Die regeling dient dan wel te kunnen worden opgevat als een (planmatige) regeling van ruimtelijke ordening, dus als een regeling die er essentieel toe strekt de bestemming en het gebruik van de in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999 vermelde zeegebieden te ordenen door die gebieden in te delen volgens de ervoor geboden bestemmings- en gebruiksmogelijkheden en door daarvoor voorschriften te bepalen. Uit het oogpunt van de vaststelling van de onderscheiden bevoegdheid van de federale en de (Vlaamse) gewestoverheid is het zonder belang dat in het marien ruimtelijk plan ook voorschriften voorkomen die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan ruimtelijke ordening maar waarvoor de gewesten evenzeer (territoriaal) onbevoegd moeten worden geacht. De federale overheid dient er bij de uitoefening van de betrokken bevoegdheid wel over te waken dat de bevoegdheidssfeer waarover de (Vlaamse) gewestoverheid met betrekking tot de betreffende zeegebieden beschikt, niet wordt betreden. Voor zover in een aantal algemeen bindende bepalingen van het opgemaakte marien ruimtelijk plan een regeling kan worden gezien van de wijze waarop bepaalde activiteiten moeten worden verricht waarvoor de (Vlaamse) gewestoverheid bevoegd kan worden geacht, lijkt dat laatste wel het geval te zijn. Daarbij kan worden gedacht aan artikel 6, §§ 1 en 3, *juncto* artikel 10, § 1, 1°, en artikel 15, § 2, eerste streepje, van het ontwerp, in zoverre daarin de aanwending van welbepaalde visserijtechnieken of vaartuigen wordt opgelegd of verboden, en een vergunningsplicht wordt ingesteld voor recreatieve garnaalvisserij. Waar integendeel louter wordt overgegaan tot de afbakening en vaststelling van de bestemming van bepaalde zones in combinatie met ruimtelijke voorschriften over het gebruik dat ervan kan worden gemaakt, kan worden aangenomen dat de federale overheid de haar toekomstige ordeningsbevoegdheid uitoefent, zelfs al betreffen de bestemming en het gebruik in kwestie in een aantal gevallen activiteiten waarvan de verrichting als dusdanig ressorteert onder de regelingsbevoegdheid van het Vlaamse Gewest”.

Artikel 23 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 bepaalt:

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

Zone A

5° 1° 51° 13'.160 N 2° 27'.228 O

6° 2° 51° 13'.894 N 2° 25'.968 O

7° 3° 51° 18'.467 N 2° 30'.549 O

8° 4° 51° 17'.233 N 2° 33'.358 O

Zone B

6° 1° 51° 13'.805 N 2° 32'.042 O

7° 2° 51° 17'.074 N 2° 36'.695 O

8° 3° 51° 16'.667 N 2° 37'.409 O

9° 4° 51° 16'.630 N 2° 37'.355 O

10° 5° 51° 13'.494 N 2° 32'.789 O

Zone C

5° 1° 51° 10'.445 N 2° 37'.346 O

6° 2° 51° 11'.167 N 2° 39'.983 O

7° 3° 51° 10'.517 N 2° 40'.444 O

8° 4° 51° 09'.760 N 2° 37'.813 O

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

Zone D

1° 51° 19'.422 N 2° 55'.343 O

2° 51° 19'.283 N 2° 58'.721 O

3° 51° 18'.266 N 2° 59'.767 O

4° 51° 16'.603 N 2° 55'.091 O

5° 51° 17'.287 N 2° 53'.900 O

6° 51° 18'.756 N 2° 53'.595 O

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

Zone E

1° 51° 26'.756 N 3° 08'.388 O

2° 51° 28'.249 N 3° 04'.939 O

3° 51° 30'.708 N 3° 08'.794 O

4° 51° 29'.247 N 3° 11'.871 O

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

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

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

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

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

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

Deze bepaling beperkt zich tot de afbakening en vaststelling van de bestemming van zones voor het uitvoeren van commerciële en industriële activiteiten, in combinatie met ruimtelijke voorschriften over het gebruik dat van die zones kan worden gemaakt. Bijgevolg kan, in navolging van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, worden aangenomen dat de federale overheid middels deze bepaling slechts de haar toekomende ordeningsbevoegdheid in de zeegebieden omschreven in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999, uitoefent. Een schending van de bevoegdheidsverdelende regelen ligt niet voor, minstens maakt de verzoekende partij dit niet aannemelijk.

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 (zie onder meer GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.4.4 met verwijzing naar *Parl.St.* Senaat BZ 1991- 92, nr. 100-29/2°).

Zoals het Grondwettelijk Hof heeft gesteld in zijn arrest nr. 97/2014 van 30 juni 2014, (overweging B.4.5), betekent het beginsel van de federale loyauteit, gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel, 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.

In het hoger aangehaalde advies heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State erop gewezen “dat van de vaststelling van een marien ruimtelijk plan door de federale overheid een belangrijke invloed kan uitgaan op de mogelijkheid voor het Vlaamse Gewest om invulling te geven aan de eigen bevoegdheid die zich uitstrekt tot in de zeegebieden vermeld in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999. De federale overheid heeft daar rekening mee te houden bij haar bevoegdheidsuitoefening, die in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit. In dat verband zou het sluiten van een samenwerkingsakkoord kunnen worden overwogen”.

Hieruit kan worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving het weliswaar opportuun, maar niet noodzakelijk heeft geacht om een samenwerkingsakkoord af te sluiten. Waar de verzoekende partij betoogt dat een samenwerkingsakkoord de “enige mogelijke wijze” is waarop de zones voor de uitoefening van commerciële en industriële activiteiten konden worden vastgesteld, gaat zij uit van een verkeerde lezing van het door haar aangehaalde advies van de Raad van State en geeft zij een al te ver gaande invulling aan het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit. Die beginselen vereisen uit hun aard immers niet noodzakelijk, en telkenmale, het sluiten van een samenwerkingsakkoord. Wel volgt daaruit dat, wanneer de aangelegenheid die een overheid wenst te regelen dermate verweven is met de aangelegenheid die onder de bevoegdheid van een andere overheid valt, de eerstgenoemde overheid haar bevoegdheid pas kan uitoefenen na op zijn minst vooraf de laatstgenoemde overheid daarover te hebben geraadpleegd.

Overeenkomstig artikel 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’ legt de minister het voorontwerp van marien ruimtelijk plan voor aan de Raadgevende Commissie. Luidens artikel 1, § 3, van hetzelfde koninklijk besluit, nodigt de voorzitter van deze commissie het Vlaamse Gewest uit om een of meer vertegenwoordigers af te vaardigen, die kunnen deelnemen aan de debatten en dezelfde stem hebben als de federale leden. Het argument van de verzoekende partij dat dit advies niet kan volstaan, wordt niet bijgetreden. De opmerking van de afdeling Wetgeving van de Raad van State als zou “de vertegenwoordiging van het Vlaamse Gewest in die commissie bezwaarlijk enige stem [kunnen] uitbrengen met betrekking tot een aangelegenheid die ressorteert onder de bevoegdheid van dat gewest”, had immers betrekking op de - uit de finaal aangenomen tekst weggelaten - zinsnede dat elke vertegenwoordiger van het Vlaamse Gewest dezelfde stem had als de federale leden, “elk voor wat zijn bevoegdheden betreft”. Daaruit kan niet worden afgeleid dat de waarde van die stem niet afdoende zou zijn in het kader van de inspraakmogelijkheden voor het Vlaamse Gewest.

Daarnaast legt de minister overeenkomstig artikel 4, § 2, van hetzelfde koninklijk besluit het ontwerp van marien ruimtelijk plan eveneens voor advies voor aan de gewestregeringen.

Uit de aanhef van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 blijkt dat zowel het advies van de Raadgevende Commissie, als het advies van het Vlaamse Gewest zijn gevraagd. De Vlaamse overheid werd derhalve op dubbele wijze effectief geraadpleegd over het MRP. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat geen formeel advies werd uitgebracht, maar dat vanuit verschillende diensten van het Vlaamse Gewest een aantal ambtelijk-technische opmerkingen werden geformuleerd. Die omstandigheid neemt niet weg dat er effectief een raadpleging heeft plaatsgevonden.

Een schending van het evenredigheidsbeginsel, wegens een gebrek aan samenwerking, wanneer geen enkele bepaling in een verplichte vorm van samenwerking voorziet, kan pas worden aangenomen wanneer de

bevoegdheden zo verweven zijn dat ze alleen in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend. De verzoekende partij beweert weliswaar dat dit hier het geval is, maar slaagt er niet in haar bewering concreet aannemelijk te maken.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

48. 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 aangehaalde 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”

en

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

[...]

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft:

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

[...]

V. Wat de landbouw betreft :

1° het landbouwbeleid en de zeevisserij;

[...]

VI. Wat de economie betreft :

[...]

9° Het toerisme.

[...]

X. Wat de openbare werken en het vervoer betreft:

1° de wegen en hun aanhorigheden;

[...]

3° de havens en hun aanhorigheden;
[...]
6° de veerdiensten;
[...]
9° de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens,
evenals de reddings- en sleepdiensten op zee”.

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. Evenmin kan zij worden beschouwd als zijnde 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 artikelen 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet of de artikelen 4, 9° en 10°, 6, § 1, II, eerste lid, 1°, 6, § 1, V, eerste lid, 1°, 6, § 1, VI, eerste lid, 9°, en 6, § 1, X, eerste lid, 1°, 3°, 6° en 9°, BWHI of van de bevoegdheidsverdelende regelen.

Overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 moet de Raadgevende Commissie een (niet-bindend) advies uitbrengen over de aanvraag tot het verkrijgen van een gebruiksvergunning voor de zones voor de uitoefening van 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 in het voorliggende dossier 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. Het blijkt derhalve dat het Vlaamse Gewest afdoende inspraak heeft gehad in het voorliggende dossier, minstens overtuigt de verzoekende partij niet van het tegendeel, mede gelet op de weerlegging van haar argumentatie omtrent dit advies bij de bespreking van het eerste middelonderdeel.

Voorts volstaat de vaststelling dat met de bestreden beslissing een exclusieve gebruiksvergunning wordt verleend voor een specifieke zone in het BNZ niet om te doen besluiten dat de beleidsmogelijkheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap op onredelijke en onevenwichtige wijze worden belemmerd. Overigens is de exclusieve aard van de verleende gebruiksvergunning niet relevant voor de beoordeling van de mate waarin de bevoegdheidsuitoefening van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap wordt belemmerd, minstens maakt de verzoekende partij dat niet aannemelijk. Het gegeven dat het gebruik van de zone en een omringende veiligheidsperimeter aan derden wordt verboden voor een duur van 20 jaar, toont op zich evenmin concreet aan dat de uitoefening van de bevoegdheden van de deelgebieden door de bestreden beslissing onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt. De ligging van zone C midden in Natura 2000-gebied met een “duidelijke impact” op het milieu, is in dit geval niet relevant, aangezien het Vlaamse Gewest (territoriaal) niet bevoegd is voor de bescherming van leefmilieu in het betrokken zeegebied. De verzoekende partij beweert ook niet dat de betrokken activiteiten een impact zullen hebben op (de bescherming van) het leefmilieu binnen de Vlaamse gewestgrenzen. Verder wordt de bewering dat zone C te midden van “de drukst bevaren routes [...] van de belangrijkste jachthaven van Noord-Europa” is gelegen, evenmin concreet aannemelijk gemaakt. In dit verband kan bovendien 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”.

De verzoekende partij laat tot slot na om de beweerde “duidelijke impact” op sport, recreatie, toerisme, reddingsdiensten en zeevisserij te staven met concrete elementen.

Een schending van het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit wordt niet aannemelijk gemaakt.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

49. Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

50. In het vijfde middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4 en 7 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), Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: plan-m.e.r.-richtlijn), de wet van 13 februari 2006 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma’s in verband met het milieu’ (hierna: wet van 13 februari 2006), de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het rechtszekerheidsbeginsel, het

vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel. Zij vraagt tevens om de bestreden beslissing overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet niet toe te passen.

Eerste onderdeel

51. De verzoekende partij zet vooreerst uiteen dat het MRP een plan betreft dat aan een milieueffectenbeoordeling moest worden onderworpen en betoogt vervolgens dat het MRP geen volwaardig milieurapport bevat voor wat betreft zone C, nu het niet voldoet aan de minimale vereisten uit bijlage II van de wet van 13 februari 2006. Het eigenlijke onderzoek naar de significante milieueffecten die zone C kan veroorzaken, wordt vooruitgeschoven naar het projectniveau. Nochtans volgt uit zowel de plan-m.e.r.-richtlijn als de wet van 13 februari 2006 en uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de milieubeoordeling van het MRP tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling ervan moet gebeuren. Dat is ook nodig om het publiek de mogelijkheid te bieden om zich op geïnformeerde wijze uit te spreken over het MRP en aldus te voldoen aan de verplichtingen die op de Staat rusten ingevolge het Verdrag van Aarhus. De verzoekende partij herinnert er daarbij aan dat die mogelijkheid er vroegtijdig moet zijn, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Louter ten overvloede merkt zij nog op dat de afwezigheid van een volledig plan-MER tot gevolg heeft dat diverse milieugaranties niet worden bereikt en dat dit euvel niet kan worden rechtgezet tijdens de projectfase.

De verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren omvat niet enkel de verplichting om de milieueffecten van het voorgenomen plan te bestuderen, maar ook om de redelijke alternatieven te identificeren, te omschrijven en te evalueren. Uit de toelichting bij de plan-m.e.r.-richtlijn volgt voorts dat voor deze alternatieven de milieueffecten op dezelfde wijze moeten worden beoordeeld als voor het voorgenomen plan, dat dit onderzoek moet gebeuren voor individuele aspecten van het plan, zodat niet alleen moet worden nagedacht over een alternatief voor het plan, maar ook voor de verschillende deelplannen, en dat er sprake is van een alternatief indien dit hetzelfde doel kan bereiken als het voorziene element. In

het kader van het MRP moest dus een uitgebreid alternatievenonderzoek plaatsvinden voor de diverse individuele aspecten van dat plan en dus met betrekking tot de zones voor commerciële en industriële activiteiten. Aangezien er, in de zin van de plan-m.e.r.-richtlijn, sprake is van een alternatief wanneer dit hetzelfde doel kan bereiken als het element dat in het plan voorzien wordt, moest voor zone C een onderzoek gebeuren naar andere mogelijke locaties en moesten de verschillende alternatieven met elkaar worden vergeleken.

De verzoekende partij citeert vervolgens uit het plan-MER en benadrukt in die passages de overwegingen dat de mogelijke gevolgen op het ecosysteem van activiteiten in zone C zeer groot zijn, dat de effectieve impact op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en de goede milieutoestand op heden niet ingeschat kan worden, dat de milderende maatregelen op projectniveau verder verfijnd moeten worden, dat wordt aanbevolen om zone C te schrappen omwille van zijn ligging binnen bodembeschermingszone 1, en dat in beide alternatieven nieuwe windzones worden aangeduid die een beperking van de traditionele visgronden met zich meebrengen. Het is volgens de verzoekende partij dan ook duidelijk dat het plan-MER, wat betreft de zone C, niet voldeed aan de minimale vereisten voor de milieueffectenbeoordeling, zodat het MRP buiten toepassing gelaten moet worden, waardoor er geen rechtsgrond voorhanden is om in de bestreden beslissing een exclusief gebruiksrecht in zone C toe te kennen aan de tussenkomende partij.

Tweede onderdeel

52. Op grond van dezelfde overwegingen uit het eerste middelonderdeel, gekoppeld aan een schending van de motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht, moet worden aangenomen dat het bestreden besluit nietig verklaard moet worden. Aangezien aan de bestreden beslissing geen openbaar onderzoek met publieke inspraak is voorafgegaan dat beantwoordt aan de supranationale en (grond)wettelijke verplichtingen zoals uiteengezet in het eerste middelonderdeel, heeft de minister niet met volledige kennis van zaken, op grond van een zorgvuldig feitenonderzoek, een beslissing genomen. De beginselen van behoorlijk bestuur zijn ter zake geschonden.

53. Zowel de verwerende als de tussenkomende partij werpen als exceptie op dat het middel niet ontvankelijk is waar tegelijkertijd de schending van de materiële- als de formelemotiveringsplicht wordt opgeworpen.

Voorts betwist de tussenkomende partij de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het is genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, omdat de verzoekende partij op geen enkele wijze toelicht hoe of in welk opzicht die bepalingen en beginselen geschonden zouden zijn. Ook zou het middel niet ontvankelijk zijn in zoverre het is genomen uit de schending van de plan-m.e.r.-richtlijn, aangezien die richtlijn in het Belgische recht is omgezet.

54. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij wat het eerste onderdeel betreft toe dat het volstaat om vast te stellen dat het rapport “*value@sea*” niet aan het publiek werd voorgelegd om aan te geven dat niet voldoende informatie aan het publiek werd ter beschikking gesteld. Zij stelt onder meer:

“Een en ander is relevant nu *value@sea* blijkbaar handelt over een studie van sint-jacobsschelpen, oesters en zeewier, maar niet over mosselen”.

De milieu-impact van de mosselweek - grootste onderdeel van de vergunning - werd volgens haar dan ook niet in het MRP onderzocht. Dit kan niet op basis van de zogenaamde precisiegraad van de plannen worden genegeerd.

Ten slotte verwijst de verzoekende partij naar de samenvatting van het plan-MER, waarin onder meer wordt aanbevolen om zone C te schrappen wegens zijn ligging binnen bodembeschermingszone 1.

Wat het tweede onderdeel betreft legt de verzoekende partij als bijkomende stukken e-mails van 12 mei en 2 oktober 2000 van haar bevoegde schepen voor waarin het rapport “*value@sea*” wordt opgevraagd, maar waarop nooit antwoord is gekomen.

55. Zowel de verwerende als de tussenkomende partij noemen in hun laatste memories de verwijzing naar het ontbreken van het rapport *value@sea* minstens een nieuwe, onontvankelijke wending van het middel.

Beoordeling

Ontvankelijkheid

56. Uit de memorie van de tussenkomende partij blijkt dat zij zich tegen het eerste middelonderdeel heeft kunnen verweren, zodat zij niet in haar rechten van verdediging is geschonden.

De exceptie “*obscuri libelli*” is niet gegrond.

Anders dan de tussenkomende partij en de verwerende partij het zien, kan in eenzelfde middel de schending van zowel de formele- als de materiële motiveringsplicht worden aangevoerd. Met de tussenkomende partij wordt evenwel vastgesteld dat de verzoekende partij niet concreet toelicht hoe de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet geschonden zouden zijn. In het tweede middelonderdeel besluit de verzoekende partij dat de beginselen van behoorlijk bestuur geschonden zijn door het ontbreken van een openbaar onderzoek voorafgaand aan de bestreden beslissing. Aangenomen mag worden dat zij daarmee doelt op de beginselen van behoorlijk bestuur waarop zij zich luidens de aanhef van het middel steunt en die zij daar nader preciseert als zijnde onder meer het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partij beroept zich eveneens op een schending van de plan-m.e.r.-richtlijn. Die richtlijn is in het Belgisch recht omgezet bij de wet van 13 februari 2006. De verzoekende partij betoogt niet dat de omzetting onjuist of onvolledig zou zijn. De tussenkomende partij doet daarom terecht gelden dat de verzoekende partij zich niet langer rechtstreeks op de richtlijnbepalingen kan beroepen.

De exceptie van de tussenkomende partij is gegrond met betrekking tot de door de verzoekende partij aangevoerde schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en in de mate dat de verzoekende partij zich rechtstreeks beroept op de bepalingen van de plan-m.e.r.-richtlijn.

Eerste onderdeel

57. Het middelonderdeel zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is opgedeeld in verschillende (sub)titels. Onder een eerste titel wordt het juridisch kader geschetst. Daarbij wordt eerst specifiek ingegaan op de plan-m.e.r.-richtlijn en vervolgens op het Belgisch recht. De verzoekende partij haalt de relevant geachte bepalingen aan om te besluiten dat het MRP een plan of programma betreft en de opmaak van een plan-MER verplicht was. Een tweede titel luidt dat het MRP geen volwaardig milieuraapport bevat. Opnieuw haalt de verzoekende partij relevant geachte bepalingen aan. Zij besluit dat het plan-MER niet “de inhoud” bevat die het op grond van de aangehaalde wetsbepalingen zou moeten bevatten, niet in het minst voor wat betreft zone C. Zij betoogt voorts dat de noodzakelijke milieubeoordeling wordt doorgeschoven naar een later tijdstip. De verzoekende partij haalt wettelijke bepalingen, voorbereidende werkzaamheden en rechtspraak aan maar toont niet concreet aan dat het MRP geen “volwaardig” plan-MER zou bevatten en niet zou voldoen aan de “nationale en internationale vereisten”. Een en ander klemmt des te meer nu de verzoekende partij het MRP zelf niet met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State heeft bestreden. Die omstandigheid belet haar weliswaar niet om zich thans op artikel 159 van de Grondwet te beroepen. Een en ander heeft echter wel voor gevolg dat, nu het MRP zelf niet het voorwerp van het beroep uitmaakt, de bewijslast met betrekking tot de onwettigheid van het plan-MER bij het MRP veeleer bij de verzoekende partij gezocht moet worden en het in beginsel aan haar toekomt om aan de hand van afdoende, concrete elementen haar beweringen te staven.

Waar de verzoekende partij betoogt dat de milieubeoordeling wordt doorgeschoven naar het projectniveau, stippen de verwerende partij en de tussenkomende partij terecht aan dat de gegevens die in het plan-MER vervat

moeten liggen, mee afhangen van de precisiegraad van de plannen. De verzoekende partij maakt niet concreet aannemelijk dat de beoordeling van de milieueffecten in het plan-MER niet in een redelijke verhouding zou staan tot de voorschriften van het MRP.

Waar de verzoekende partij artikel 7 van het Verdrag van Aarhus geschonden acht, wordt vastgesteld dat er wel degelijk een openbare raadpleging heeft plaatsgevonden over het MRP van 29 juni 2018 tot 28 september 2018. De resultaten daarvan worden weergegeven op de website van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, waar wordt gesteld:

“Via het onlineformulier op deze website werden er 145 opmerkingen ontvangen. Deze opmerkingen kwamen overwegend van burgers (133), industrie (3), belangenverenigingen (3) en een overheidsinstelling (3). Vijf indieners hebben niet gespecificeerd namens wie ze reageerden.

Schriftelijk werden er 35.830 bijdrages ontvangen, waarvan 28.850 via een petitie georganiseerd door de gemeente Knokke, 4.622 via de template van de actiegroep ‘Stop het Eiland’ en 1.045 via een petitie georganiseerd door de gemeente Koksijde. Per e-mail zijn er meer dan 15.000 bijdrages ontvangen door een campagne opgezet door WWF en 62 bijdrages van instanties en burgers.

De opmerkingen hadden vooral betrekking op:

- Zeewering en de mogelijkheid tot het bouwen van een testeiland;
- De goede milieutoestand en de afkeuring van de visserijmaatregelen door het Europees Parlement;
- De zones voor commerciële en industriële activiteiten.

Op basis van al deze opmerkingen werd het marien ruimtelijk plan bijgewerkt en gefinaliseerd. Een aantal belangrijke wijzigingen die werden aangebracht aan het MRP zijn:

- Het testeiland is niet meer voorzien in het koninklijk besluit;
- De zone voor hernieuwbare energie ‘Fairbank’ is vergroot;
- De uitbreiding van 3 naar 4.5 zeemijl voor kustvisserij is niet behouden;
- Het notatiesysteem van de coördinaten is aangepast;
- Doordat zone C van de commerciële en industriële activiteiten in ecologisch waardevol gebied ligt, is er een extra beperking voor het gebruik van deze zone ingevoerd”.

Hieruit blijkt dat het publiek in staat is geweest om zich op geïnformeerde wijze uit te spreken over het MRP. Vermits de opmerkingen die naar aanleiding van de openbare raadpleging werden geformuleerd aanleiding hebben gegeven tot het aanbrengen van een “aantal belangrijke wijzigingen” aan

het plan, staat ook vast dat inspraak mogelijk was op een ogenblik dat alle opties open waren en derhalve dat de inspraak op doeltreffende wijze kon plaatsvinden.

De verzoekende partij poneert ook nog dat de afwezigheid van een volledig plan-MER tot gevolg heeft dat “diverse milieugaranties” niet worden bereikt en dat dit euvel niet kan worden rechtgezet tijdens de projectfase. Zij laat evenwel na concreet aan te geven welke ‘milieugaranties’ in dit concrete geval niet bereikt of niet rechtgezet zouden kunnen worden.

Waar de verzoekende partij stelt dat een onderzoek moest gebeuren naar andere mogelijke locaties en dat de verschillende alternatieven met elkaar vergeleken moesten worden, geeft zij niet concreet aan welke, redelijkerwijze haalbare, locatie de verwerende partij ten onrechte niet in rekening heeft genomen voor de inplanting van zone C. De verzoekende partij gaat er van uit dat een zone voor commerciële en industriële activiteiten eenvoudigweg kan worden ‘verlegd’ binnen het BNZ. Er mag echter niet worden voorbijgegaan aan de eigenheid van het BNZ (de zeediepte, aanwezige scheepvaartroutes, speciale beschermingszones, militaire zones,...) en de finaliteit van de desbetreffende zones. Die combinatie beperkt de mogelijke locaties om zones voor commerciële en industriële activiteiten in het BNZ in te planten.

Bovendien gaat de verzoekende partij voorbij aan het alternatievenonderzoek in het plan-MER, waarin drie alternatieven worden onderzocht, namelijk een nulalternatief, een alternatief gebaseerd op het ontwerp-MRP en een alternatief opgebouwd aan de hand van een selectie van opties en aangeleverde suggesties die niet weerhouden werden in het ontwerp-MRP. Uit het plan-MER blijkt aldus dat verschillende alternatieven werden onderzocht en vergeleken.

De verzoekende partij benadrukt ook een passage uit de samenvatting van het plan-MER waarin wordt aanbevolen om zone C te schrappen omwille van zijn ligging binnen bodembeschermingszone 1. De omstandigheid dat zone C, niettegenstaande deze aanbeveling, toch wordt behouden mits oplegging

van een bijkomende voorwaarde, doet op zich niet besluiten tot de onwettigheid van het MRP. Terecht wijst de tussenkomenende partij in dit verband op artikel 16, eerste lid, van de wet van 13 februari 2006, waarin wordt gesteld dat de overheid een verklaring opstelt die samenvat hoe de milieuoverwegingen werden geïntegreerd in het plan of programma en hoe rekening werd gehouden met het milieueffectenrapport en die de redenen vermeldt waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen. Uit de eindverklaring bij het MRP blijkt in dit opzicht dat voor bepaalde activiteiten detailinformatie ontbreekt en dat het bestaan van onzekerheden niet hoeft te betekenen dat elke mogelijke activiteit in de desbetreffende zones bij voorbaat uitgesloten moet worden. Door de hoge biologische waarde van zone C, is een extra voorwaarde voor zijn gebruik toegevoegd, namelijk dat de bodemverstoring binnen die zone minder dan 0,1% moet bedragen. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat de beslissing om zone C toch te behouden, mits het opleggen van deze bijkomende voorwaarde inzake bodemverstoring, de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

De opmerking in de laatste memorie van de verzoekende partij met betrekking tot het niet voorleggen van het rapport “*value@sea*” vormt een nieuwe en bijgevolg onontvankelijke wending van het middel.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

58. De verzoekende partij hekelt in het tweede middelonderdeel dat aan de bestreden beslissing geen openbaar onderzoek is voorafgegaan.

De thans bestreden beslissing betreft geen plan of programma in de zin van de plan-m.e.r.-richtlijn of de wet van 13 februari 2006. In de mate dat het middelonderdeel steunt op een schending van “dezelfde overwegingen uit het eerste middelonderdeel”, die betrekking hebben op die richtlijn of die wet, is het niet gegrond.

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: [...]”.

Die bepaling impliceert niet dat het bestuur op eigen initiatief inzage in een dossier aan de verzoekende partij moest bieden zonder dat zij daarom heeft gevraagd. De verzoekende partij beweert echter niet dat zij ooit inzage in een document, of een afschrift ervan, heeft gevraagd of dat zij een verzoek om milieu-informatie aan een bevoegde overheidsinstantie heeft gericht, noch dat een dergelijk verzoek haar werd geweigerd. Bijgevolg kan geen schending van artikel 4 van het Verdrag van Aarhus voorliggen.

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.

Uit de implementatiegids bij het Verdrag van Aarhus (versie 2014) volgt dat de vraag of artikel 6 van het Verdrag van Aarhus ook toepassing vindt op de thans bestreden gebruiksvergunning, kan worden beantwoord aan de hand van twee vragen, met name of (1) 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 zal

de relevantie van de betrokken beslissing in het gehele milieubesluitvormingsproces moeten blijken.

Een analyse van de bestreden gebruiksvergunning leert dat zij bepalingen omvat 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 jaarlijks 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).

Daarbij komt nog dat de betrokken vergunning hoe dan ook geschorst blijft tot ook de vergunning, zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 7 september 2003, is verleend, in het kader waarvan de tussenkomende partij een milieueffectenrapport heeft opgesteld en in het kader waarvan wel een openbaar onderzoek werd georganiseerd. Dit wordt door de verzoekende partij overigens niet betwist.

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, zodat geen bijkomende inspraakprocedure voor dezelfde activiteit was vereist. De verzoekende partij overtuigt alleszins niet van het tegendeel.

Vermits de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat de bestreden beslissing moest worden voorafgegaan door een openbaar onderzoek met publieke inspraak, kan het ontbreken ervan evenmin aanleiding geven tot een

schending van de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel of enig ander aangevoerd beginsel van behoorlijk bestuur.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

59. Het vijfde middel is niet gegrond.

F. Zesde middel

Standpunt van de verzoekende en de tussenkomende partij

60. In het zesde middel voert de verzoekende partij de schending aan van Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 ‘inzake het behoud van de vogelstand’ (hierna: vogelrichtlijn), Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna: habitatrichtlijn), de Overeenkomst ‘inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels’, opgemaakt te Ramsar (Iran) op 2 februari 1971 (hierna: Overeenkomst van Ramsar), het Verdrag ‘inzake biologische diversiteit’, opgemaakt te Rio de Janeiro op 5 juni 1992 (hierna: Verdrag van Rio), de Overeenkomst van de Verenigde Naties ‘inzake het recht van de zee’, opgemaakt te Montego Bay op 10 december 1982 (hierna: Zeerechtverdrag), het Verdrag ‘inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan’, opgemaakt te Parijs op 22 september 1992 (hierna: OSPAR-verdrag), artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016, de artikelen 7 en 23 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en het rechtzekerheids-, het vertrouwens-, het zorgvuldigheids-, het evenredigheids- en het materiële motiveringsbeginsel. Zij vraagt tevens om de bestreden beslissing overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet niet toe te passen.

Eerste onderdeel

61. In het eerste middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen waarom naar haar oordeel het marien ruimtelijk plan onverenigbaar is met de internationale en Europese verplichtingen van de Staat. Deze verplichtingen hebben zowel betrekking op het eigen grondgebied als op dat van andere staten.

In de eerste plaats moet, overeenkomstig de artikelen 192 en 194 van het Zeerechtverdrag, milieuschade en verontreiniging worden voorkomen. Wat de verontreiniging betreft, blijkt uit het plan-MER dat het gebruik van zone C in het BNZ schade aan de levende rijkdommen en het mariene ecosysteem zal toebrengen. De regering heeft evenwel nagelaten voldoende te onderzoeken hoe groot en hoe permanent de schade zal zijn. Het spreekt voor zich dat de handelswijze bij de totstandkoming van het MRP in strijd is met de verplichtingen uit het OSPAR-verdrag en het Zeerechtverdrag. Dit is reeds het geval doordat niet het nodige wetenschappelijk onderzoek werd gevoerd. Het spreekt immers voor zich dat de verplichting tot het voorkomen en uitschakelen van schade aan de levende rijkdommen en het mariene ecosysteem in eerste instantie de verplichting met zich meebrengt om hier wetenschappelijk onderzoek naar te voeren. Ten tweede betekent het gebruik van zone C in het BNZ een aantasting van diverse recreatiemogelijkheden, onder meer wat betreft de jachthaven. In de derde plaats zal het gebruik van zone C ook hinder veroorzaken voor ander rechtmatig gebruik van de zee en de visserij in het bijzonder. Ingevolge het exclusief gebruik van zone C in het BNZ zal een bepaalde oppervlakte, in een zone waar intensief aan visvangst wordt gedaan, hiervoor niet meer in aanmerking komen. Het is evident dat deze oppervlakte ruimer is dan de omvang van zone C, aangezien vissersvaartuigen een bepaalde afstand ten opzichte van de zone zullen moeten aanhouden. Daarnaast bestaat er grote onduidelijkheid over de gevolgen op de populatie van vis en andere dieren in het omliggende gebied.

Vervolgens betoogt de verzoekende partij dat de passende beoordeling in het plan-MER niet voldoet aan de inhoudelijke vereisten ervan, zoals die volgen uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het enige negatieve effect dat voor de Natura 2000-gebieden wordt beschreven, is

het feit dat tijdens de constructiefase van het project mogelijk verstoring zou kunnen optreden van de beschermde vogelsoorten. Het is echter onduidelijk over welke verstoring het gaat en wat de omvang ervan zal zijn. Er werd ook geen onderzoek gevoerd, minstens geen onderzoek op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, naar de effecten ingevolge zeestroomwijzigingen en daaruit voortvloeiende wijzigingen op zandtransport, erosie en sedimentatie, het behoud van een goede waterkwaliteit, het behoud van de vispopulatie en andere diersoorten en de mogelijkheid tot en de gevolgen van het herstel in de oorspronkelijke toestand van de zone bestemd voor de bouw van een testeiland voor zeewering. Met de passende beoordeling werd derhalve niet de zekerheid verkregen dat de natuurlijke kenmerken van geen van de Natura 2000-gebieden zullen worden aangetast, zodat de regering niet haar definitieve instemming met het MRP mocht verlenen.

Tweede onderdeel

62. De thans bestreden beslissing moet ook op grond van dezelfde overwegingen, gekoppeld aan een schending van de zorgvuldigheidsplicht en een schending van de artikelen 7 en 23 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, nietig worden verklaard. De bestreden beslissing schendt de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen, nu een gebruiksvergunning wordt verleend voor een project gedurende 20 jaar in een vogel- en habitatrichtlijngebied, zonder voorafgaande Natura 2000-toelating.

63. De tussenkomen partij betwist de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het is genomen uit een schending van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, aangezien deze reeds in het Belgisch recht zijn omgezet en de verzoekende partij niet aanvoert dat die omzetting niet juist of onvolledig zou zijn. Daarnaast licht de verzoekende partij niet toe op welke wijze de Overeenkomst van Ramsar en het Verdrag van Rio geschonden zijn, zodat het middel ook op dit punt onontvankelijk is.

64. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat de keuze van de overheid voor een systeem van een aparte milieuvergunning en

gebruiksvergunning betekent dat beide vergunningen moeten voldoen aan de voorwaarden voor een passende beoordeling en een Natura 2000-toelating.

Volgens haar lijkt er in het auditorsverslag een tegenstrijdigheid te bestaan tussen de stelling dat de gebruiksvergunning geen enkele vorm van toelating in zich draagt 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 natuurlijk milieu kan teweegbrengen, en de bij het tweede middel gehuldigde stelling dat de gebruiksvergunning op basis van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 wel degelijk rechtsgrond vindt in de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999 omdat in het koninklijk besluit van 22 juli 2019 wordt uitgegaan van “activiteiten” in de zin van artikel 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999.

Volgens de verzoekende partij is het standpunt dat het koninklijk besluit van 22 juli 2019 en de daarop gebaseerde gebruiksvergunning activiteiten inhoudt in de zin van de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999 niet verenigbaar met de opvatting dat de gebruiksvergunning geen enkele vorm van toelating in zich draagt voor de uitvoering van bouwwerken of de totstandkoming van installaties of werken, noch voor de exploitatie van een inrichting en evenmin voor het uitvoeren van een activiteit die mogelijke effecten op het natuurlijk milieu kan teweegbrengen.

Beoordeling

65. De verzoekende partij voert op rechtstreekse wijze de schending aan van artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn en van artikel 6 van de habitatrichtlijn. Die bepalingen zijn, wat betreft de zeegebieden onder Belgische rechtsmacht, reeds in het nationale recht omgezet. Wanneer een Europese richtlijn in het interne recht is omgezet, kan hij niet meer rechtstreeks worden ingeroepen, behalve om aan te voeren dat de omzetting niet correct zou zijn gebeurd. De verzoekende partij

voert de niet-correcte omzetting van de voormelde richtlijnbevestigingen evenwel niet aan in het middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift.

Zij werpt ook een schending op van de Overeenkomst van Ramsar en het Verdrag van Rio, maar laat in de uiteenzetting van het middel na om concreet toe te lichten op welke wijze deze verdragen worden geschonden.

De exceptie van de tussenkomende partij is gegrond.

Eerste onderdeel

66. De verzoekende partij beroept zich op een schending van de artikelen 192 en 194 van het Zeerechtverdrag. Een regel van internationaal of supranationaal recht bezit directe werking indien hij, zonder enige substantiële interne uitvoeringsmaatregel, kan worden toegepast in de rechtsorde waar deze regel van kracht is. Hij bezit geen directe werking, wanneer hij aan de Staat de verplichting oplegt te handelen, of niet te handelen. Verdragsbepalingen zonder directe werking hebben geen normerend karakter in de interne rechtsorde, maar leggen alleen verplichtingen op aan de verdragsluitende partijen. De individuele burger kan er geen rechten aan ontlelen of erdoor aan verplichtingen worden onderworpen.

De artikelen 192 en 194 van het Zeerechtverdrag en artikel 2 van het OSPAR-verdrag waarnaar de verzoekende partij verwijst leggen de verdragsluitende Staten de verplichting op te handelen overeenkomstig de daarin vervatte principes. Er kan geen directe werking aan worden toegekend. De verzoekende partij kan zich derhalve niet met goed gevolg beroepen op een schending van deze bepalingen.

De verzoekende partij verwijst naar het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel. Deze beginselen zijn wettelijk verankerd in artikel 4 van de wet van 20 januari 1999:

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

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

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

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

Uit de combinatie van deze bepalingen moet worden afgeleid dat de overheid het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen bij de beoordeling van onder meer een marien ruimtelijk plan moet betrekken. De Raad van State kan derhalve enkel nagaan of de overheid die beginselen niet op kennelijke wijze heeft geschonden.

In de eindverklaring bij het MRP wordt gesteld:

“In de passende beoordeling kan enkel rekening gehouden worden met de gegevens die voorhanden zijn. Het spreekt voor zich dat de mate van detail op strategisch niveau lager is dan op projectniveau, daar voor bepaalde activiteiten detailinformatie ontbreekt. Het bestaan van onzekerheden hoeft niet te betekenen dat elke mogelijke activiteit in bijvoorbeeld de zones voor commerciële en industriële activiteiten (CIA) bij voorbaat uitgesloten dient te worden. Door de hoge biologische waarde van zone C, zoals aangegeven door de SEA, is een extra voorwaarde voor zijn gebruik toegevoegd, zijnde dat de bodemverstoring binnen die zone minder dan 0.1% moet zijn. Daarnaast wordt ook een ruimere afbakening van zone E opgenomen, [waardoor] meer invulling voor CIA mogelijk wordt buiten SBZ”.

Omtrent de milieubeoordeling wordt in dit document ook gesteld:

“In het plan-MER werden de positieve en negatieve effecten van de alternatieven beschreven. Hierbij werd een schaal- en detailniveau gehanteerd dat relevant is voor de ontwikkelde alternatieven, afgestemd op de concreetheid waarmee de beoogde doelen werden geformuleerd.

De effecten die gedefinieerd werden als mogelijk significant zijn: bodemverstoring (incl. turbiditeit), wijziging fysische processen (incl. verstoring erosiesedimentatiepatroon, hydrodynamica), impact op klimaat, wijziging geluidsklimaat (incl. geluidsverstoring fauna), productie van elektromagnetische velden (EMV), impact op biodiversiteit, verstoring zeevogels, impact op scheepvaartveiligheid en kans op ontstaan olieverontreiniging, risico's ten gevolge van klimaatverandering, wijziging zeezicht en druk op de beschikbare vrije ruimte. Per effectgroep werd het studiegebied afgebakend, de actuele en toekomstige situatie beschreven, een effectbeoordeling gegeven en voorstellen gedaan tot milderende maatregelen en monitoring.

Door de verscheidenheid aan activiteiten en mogelijke milieueffecten is het niet steeds evident om een duidelijke keuze te maken tussen de voorliggende alternatieven. Afhankelijk van het beschouwde effect, kan de voorkeur uitgaan naar een bepaald alternatief. Hoewel het niet-weerhouden alternatief 2 bijvoorbeeld meer garanties biedt voor natuurbescherming door het volledig vrijwaren van bodemberoerende visserij in het habitatrichtlijngebied Vlaamse Banken zijn enkele keuzes binnen dit alternatief (bv. de locatie van de nieuwe zones voor hernieuwbare energie) mogelijks een grotere milieudruk (onder meer voor aanvaringsrisico's, displacementeffecten en barrière-effecten).

Gezien voorliggend onderzoek een SEA betreft, en gezien de beperkte beschikbare huidige kennis over tal van (mogelijke) toekomstige activiteiten, zal een gedetailleerde milieueffectbespreking en beoordeling van deze nieuwe ontwikkelingen dienen te gebeuren op projectniveau (in het bijzonder de beoordeling van de zones voor commerciële en industriële activiteiten)”.

In het compilatiedocument bij het MRP wordt benadrukt

“dat voorliggend MER een plan-MER betreft waarbij de nadruk ligt op het bepreken van milieueffecten met een ruimtelijk onderscheidend karakter. Het gaat dus niet om een project-MER, zoals verwoord door het Vlaams Gewest in zijn advies, die relevant is voor vergunningsplichtige activiteiten (zoals hernieuwbare energie, CIA) en die een ander detail-niveau hanteert. In het plan-MER wordt waar relevant verwezen naar de rol en het belang van het project-MER voor bepaalde activiteiten, die slechts in een later stadium zal uitgevoerd worden (vergunningsprocedure) en op basis van gedetailleerde projectinformatie die tot op heden voor sommige activiteiten nog ontbreekt”.

Daarnaast wordt vermeld:

“In de passende beoordeling kan enkel rekening gehouden worden met de gegevens die voorhanden zijn. Het spreekt voor zich dat de mate van detail op strategisch niveau lager is dan op projectniveau, daar voor bepaalde activiteiten detailinformatie ontbreekt (bv. CIA, zones voor energie uit hernieuwbare bronnen). Het bestaan van onzekerheden hoeft niet te betekenen dat elke mogelijke activiteit in bijvoorbeeld de zones voor commerciële en industriële activiteiten (CIA) bij voorbaat uitgesloten dient te worden. Daarom is in voorliggende passende beoordeling getracht om een duidelijk beeld te geven van de mogelijke effecten en de onderzoeksvragen die in een latere fase, op projectniveau, uitgeklaard dienen te worden. Op projectniveau dient immers opnieuw een passende beoordeling opgemaakt te worden voor de zones die zich in of invloed hebben op natuurgebieden, als onderdeel van de milieuvergunningsaanvraag, waarbij enkel bij gunstig advies de activiteiten van start kunnen gaan”

en:

“Gezien de CIA zones zeer ruim omschreven worden in het ontwerp MRP, is het niet evident om een effectenbeoordeling uit te voeren. Er werd in het plan-MER getracht om een duidelijk beeld te geven van de belangrijkste mogelijke effecten die kunnen optreden ten gevolge van de op heden voorgestelde mogelijke activiteiten, die in een latere fase, op projectniveau, verder in detail bestudeerd dienen te worden. Het gaat om effecten op zeezicht, recreatie, stroming, natuur...

Het dient benadrukt te worden dat de huidige afbakening van deze zones nog niet betekent dat elk mogelijk project in deze zones effectief ook gerealiseerd zal kunnen worden. Eenmaal er concrete plannen bestaan, dient immers nog een project-MER opgesteld te worden, waar een gedetailleerde bespreking en beoordeling van de effecten uitgevoerd kan worden, en indien relevant ook een passende beoordeling om de impact op de instandhoudingsdoelstellingen van de N2000 gebieden te bekijken.

Binnen het uitgevoerde strategisch MER voor het ontwerp MRP was het in grote mate van belang om reeds enkele cruciale ruimtelijke aspecten aan het licht te brengen, zoals de ligging van de diverse zones ten opzichte van biologisch waardevolle zones, conflicten met andere gebruikers..., zodat een eerste aanzet gegeven kan worden naar randvoorwaarden die gerespecteerd zullen moeten worden, en projectontwikkelaars met deze gevoeligheden in een vroeg stadium rekening kunnen houden”.

De verzoekende partij voert aan dat uit het plan-MER blijkt dat het gebruik van zone C schade aan de levende rijkdommen en het mariene ecosysteem zal toebrengen, maar zij haalt in de uiteenzetting van haar middel(onderdeel) geen passage uit het plan-MER aan die deze bewering staft.

Het komt niet aan de Raad van State toe het plan-MER uit te pluizen en er relevante passages uit te filteren om zo het middel in de plaats van de verzoekende partij te adstrueren. Waar de verzoekende partij hekelt dat naar aanleiding van het MRP niet, of minstens niet afdoende, werd onderzocht hoe groot en permanent de schade van het gebruik van zone C aan de levende rijkdommen en het mariene ecosysteem zal zijn, wordt erop gewezen dat in het marien ruimtelijk plan enkel onderscheiden zones, waaronder zone C, worden afgebakend. Naar aanleiding van de opmaak van het MRP werd op gemotiveerde wijze vastgesteld en geoordeeld dat de milieueffectenbeoordeling, voor verschillende aspecten, enkel nuttig later op projectniveau kan gebeuren, en dat op dat ogenblik de relevante milieubeginselen ten volle een rol zullen (moeten) spelen. Het MRP situeert zich bij uitstek op een meer strategisch niveau, waarbij een concrete(re) evaluatie zal (moeten) plaatsvinden eens de uitvoeringsinitiatieven worden genomen en projectaanvragen worden ingediend. In de effectenbeoordeling op dat strategische niveau dienen inderdaad enkel de milieueffecten op planniveau aan bod te komen en kan voor meer detailsaspecten worden verwezen naar het uitgebreidere effectenonderzoek dat in ieder geval later zal moeten gebeuren op projectniveau. De overheid die het plan opmaakt en vastlegt kan in dat opzicht bij de milieubeoordeling ermee volstaan enkel rekening te houden met de elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik bekend zijn of kunnen zijn. De voor het MRP opgemaakte strategische milieubeoordeling gaat uit van de algemene keuzes die in het plan moeten worden gemaakt op basis van de beschikbare wetenschappelijke informatie over toekomstige ontwikkelingen en de grensoverschrijdende effecten van het plan, waarbij duidelijk is dat voor later te ontwikkelen activiteiten de meer concrete milieueffecten nog het voorwerp zullen moeten zijn van een project-MER.

De loutere bewering dat het “duidelijk” mag zijn dat het gebruik van zone C een aantasting betekent van diverse recreatiemogelijkheden, waaronder de jachthaven, wordt niet concreet onderbouwd. Het loutere gegeven dat het gebruik van zone C hinder zal veroorzaken voor ander rechtmatig gebruik van de zee, in het bijzonder wat betreft visserij, toont op zich niet aan dat de verwerende partij de aangevoerde beginselen zou hebben geschonden. Overigens kunnen

vragen worden gesteld bij het belang van de verzoekende partij bij dit argument, aangezien uit het plan-MER blijkt dat “alle habitats in het BNZ ongunstig beïnvloed worden door de huidige visserijdruk”, terwijl voor aquacultuur de “verstoring van de bodem als vrij beperkt ingeschat” wordt en het project op het vlak van bodemberoering een verbetering ten opzichte van de bestaande toestand inhoudt. Ook de loutere, niet concreet onderbouwde opmerking dat “grote onduidelijkheid [bestaat] over de gevolgen op de populatie van vis en andere dieren in het omliggende gebied” toont niet aan dat de verwerende partij is tekort geschoten in haar verplichtingen op grond van het preventiebeginsel en voorzorgsbeginsel.

Het wordt niet betwist dat naar aanleiding van het MRP een passende beoordeling moest worden uitgevoerd. De verzoekende partij houdt evenwel voor dat de passende beoordeling niet voldoet. Zoals hoger reeds gesteld, moeten in de effectenbeoordeling op het strategische niveau echter enkel de milieueffecten op planniveau aan bod komen, en kan voor meer detailspecten worden verwezen naar het uitgebreidere effectenonderzoek dat in ieder geval later zal moeten gebeuren op projectniveau. De overheid die het plan opmaakt en vastlegt kan in dat opzicht bij de milieubeoordeling ermee volstaan enkel rekening te houden met de elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik bekend zijn of kunnen zijn.

Waar de verzoekende partij opwerpt dat een beschrijving van de in beschouwing te nemen alternatieven ontbreekt, mist het betoog feitelijke grondslag. In het plan-MER wordt de situatie die ontstaat als het plan niet wordt uitgevoerd beschouwd als het zgn. nulalternatief, dat de vergelijkingsbasis vormt voor twee andere planalternatieven. De criteria worden opgesomd die moeten worden gehanteerd bij het ontwikkelen van de alternatieven. In het plan-MER worden in Tabel 1 de verschillende alternatieven ten opzichte van elkaar uitgezet en wordt voor elk alternatief de verschillende maatregelen per gebruiker/activiteit weergegeven.

Specifiek met betrekking tot zones voor commerciële en industriële activiteiten wordt in de passende beoordeling geargumenteerd dat alternatief 2 beter scoort dan alternatief 1.

Voorts bevat het plan-MER een bespreking en beoordeling van de effecten, waaronder “bodemverstoring (incl. turbiditeit)” en “wijziging fysische processen (incl. verstoring erosie-sedimentatiepatroon, hydrodynamica)”. Bij elk behandeld effect wordt een inschatting gemaakt van de effecten, wordt een vergelijking gemaakt voor de verschillende alternatieven en wordt getoetst aan de vooropgestelde doelstellingen van het MRP.

Waar de verzoekende partij opwerpt dat geen onderzoek werd gevoerd naar “verschillende effecten die het gebruik van de zone C op de Natura 2000-gebieden zou kunnen hebben” op verscheidene vlakken, staat het aan haar om met concrete gegevens aan te tonen, minstens aannemelijk te maken, dat een passende beoordeling op deze punten zich opdrong. Zij slaagt hier evenwel niet in. Waar zij opwerpt dat het doorgevoerde onderzoek niet is geschied “op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake”, verduidelijkt zij niet met welke wetenschappelijke kennis ten onrechte geen rekening is gehouden.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede middelonderdeel

67. De premisse waarvan de verzoekende partij in het tweede middelonderdeel uitgaat als zou de Natura 2000-toelating verkregen moeten worden vooraleer de gebruiksvergunning kan worden verleend, kan niet worden bijgetreden, om de hierna vermelde redenen.

Artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 ‘betreffende de procedure tot aanduiding en beheer van de mariene beschermde gebieden’ - 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 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 permissies 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) is vereist vooraleer met het gewenste project een aanvang kan worden genomen. Er volgt niet uit dat de passende beoordeling en Natura 2000-toelating vereist zouden zijn voor elk van de onderscheiden vergunningen of machtigingen, waaronder de thans bestreden gebruiksvergunning, die voor de uitvoerbaarheid van het betrokken aquacultuurproject vereist zijn.

Met de thans bestreden beslissing wordt aan de tussenkomende partij in wezen een gebruiksrecht voor (de volledige oppervlakte van) zone C toegewezen. De gebruiksvergunning draagt 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 bekomen. Met de thans bestreden beslissing verkrijgt de tussenkomende partij enkel de wetenschap of en in welke mate (bv. exclusief, dan wel, in het geval van mededinging, samen met andere exploitanten) zij, op voorwaarde dat ook de overige vereiste permissies worden verkregen, zone C zal mogen gebruiken voor de uitoefening van de voorgenomen activiteiten. 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 het verkrijgen van zijn Natura 2000-toelating rekening moeten houden met de cumulatieve effecten van zijn voorgenomen project met de effecten uitgaande van de projecten die door die mede-gegadigden worden opgezet. Daaruit alleen al blijkt dat een passende beoordeling, voorafgaand aan de gebruiksvergunning, weinig zin heeft, vermits men niet weet of zich al dan niet mede-gegadigden zullen aandienen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de aanvraag tot gebruiksvergunning en dus of eventuele cumulatieve effecten in rekening moeten worden gebracht.

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. Voor het uitvoeren van de betrokken activiteiten is ook nog een bouwmachtiging en een vergunning als bedoeld in het koninklijk besluit van 7 september 2003 vereist. Het is in de aanvraag voor deze (milieu)vergunning in de zin van het koninklijk besluit van 7 september 2003 dat het project concreet vorm wordt gegeven en dat 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.

Het voorwerp van de thans bestreden beslissing kan op zich niet worden beschouwd als een “project”. Door anders te oordelen zou worden voorbijgegaan aan, enerzijds, de hoger weergegeven definitie van een “project” en aan, anderzijds, het kenmerkende gegeven dat voor het betrokken project meerdere vergunningen en machtigingen vereist zijn, die alle gelijkwaardig zijn, in die zin dat zij allemaal even noodzakelijk zijn om de uitvoerbaarheid van het project te bekomen. De bestreden gebruiksvergunning zou dan ook maar als een “project” kunnen worden gekwalificeerd indien het de enige vergunning was die vereist was voor de installatie en exploitatie van de zeeboerderij, dan wel wanneer het voorwerp ervan zou afwijken van het voorwerp van de vergunning in de zin van het koninklijk besluit van 7 september 2003.

De door de verzoekende partij 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 partij dat een Natura 2000-toelating moest worden verkregen vooraleer de bestreden gebruiksvergunning kon worden verleend, vindt evenmin steun in deze bepalingen, die op een veeleer algemene wijze het verkrijgen van een Natura 2000-toelating als voorwaarde opleggen voor de uitoefening van activiteiten in de mariene beschermde gebieden, maar geenszins dat dit moet gebeuren voorafgaand aan het verkrijgen van de gebruiksvergunning.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

68. Het zesde middel is niet gegrond.

G. Zevende middel

Standpunt van de partijen

69. In het zevende middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet in het zevende middel uiteen:

“2. De bestreden beslissing bestaat uit enkele verwijzingen naar wetgeving en documenten (‘gelet op’) en voor het overige enkel uit het besluit zelf. Er wordt een vergunning verleend, de duurtijd wordt vastgesteld, evenals de bijdrage. Tevens worden diverse voorwaarden opgesomd en wordt een begeleidingscomité ingesteld.

Voor het overige is in het bestreden besluit van de Minister van 30 september 2020 niets terug te vinden over de motieven die tot de vergunning aanleiding hebben gegeven.

Noch de aanvrager, noch een derde (wat hier wel belangrijk is) kunnen uit de bestreden beslissing afleiden waarom de aanvraag gunstig bejegend werd en waarom een vergunning werd verleend aan de BV CODEVCO BV.

3. Het KB van 22 juli 2019 bevat nochtans selectiecriteria, alsook toekenningscriteria.

Uit [de] bestreden beslissing kan niet worden afgeleid of deze criteria werden onderzocht, dan wel beoordeeld, laat staan dat kan worden

nagegaan of de aanvrager vervolgens ook aan de toekenningscriteria heeft voldaan en [in] welke mate wel of niet.

Een en ander is niet zonder relevantie aangezien er uitdrukkelijk bezwaren werden ingediend, alsook adviezen werden verleend.

4. Uit de bestreden beslissing kan niet worden afgeleid of deze bezwaren werden ontvangen, gelezen, in rekening gebracht, beoordeeld, alsook er op geantwoord.

Uit de bestreden beslissing kan evenmin afgeleid worden of de Minister in de bestreden beslissing de op basis van nationale en supranationale bepalingen geldende verplichting tot milieutoets heeft doorgevoerd.

De vraag stelt zich bovendien of de Minister zelfs nog maar kennis heeft genomen van een administratief dossier.

5. Uit de bestreden beslissing kan niet worden afgeleid of de Minister rekening heeft gehouden met het niet-bindend advies van de raadgevende commissie, dan wel van het voorstel door de DG Leefmilieu.

Er is weliswaar vermeld: ‘gelet op...’, maar dit is evenzeer vermeld voor de wetgeving en andere documenten.

Er kan uit die summiere vermelding ‘gelet op...’ niet afgeleid worden of de Minister terdege het document waarnaar hij verwijst heeft gelezen, dan wel er akkoord mee is gegaan en vervolgens de inhoud ervan, of een deel ervan tot de zijne heeft gemaakt.

In ieder geval komt het de verzoekende partij niet toe te speculeren of en in welke mate dan wel de Minister in de bestreden beslissing verwezen heeft naar motieven die in het voorstel van de DG Leefmilieu of het niet-bindend advies van de raadgevende commissie terug te vinden zouden zijn.

De verzoekende partij zal er dan ook terloops naar verwijzen in een ondergeschikt middel, voor zover uw Raad zou aannemen dat uit de bestreden beslissing alsnog begrepen kan worden dat de in het voorstel van de DG Leefmilieu of het niet-bindend advies van de raadgevende commissie uitgedrukte motieven, ook de motieven zijn die aan de bestreden beslissing ten grondslag zouden liggen.

Die laatste overweging kan alleszins uit de bewoordingen van de bestreden beslissing zelf niet afgeleid worden waardoor de bestreden beslissing niet of niet afdoende formeel gemotiveerd is en derhalve de in dit middel aangehaalde bepalingen schendt”.

70. Zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij werpen als exceptie op dat het middel niet ontvankelijk is waar de schending van de formelemotiveringsplicht wordt ingeroepen, vermits tegelijkertijd de schending van de materiëlemotiveringsplicht wordt aangevoerd en de verzoekende partij op de hoogte is van de motieven van de bestreden beslissing.

Volgens de tussenkomende partij is het middel tevens onontvankelijk in zoverre de schending wordt aangevoerd van de voormelde

beginselen van behoorlijk bestuur, omdat in het middel niet in het minst wordt toegelicht hoe deze beginselen geschonden zouden zijn.

71. In haar laatste memorie noemt de verzoekende partij het een raadsel hoe “in ‘alle redelijkheid’ uit een vermelding ‘gelet op ...’ - zonder enige toevoeging dat het advies waarvan kennis wordt genomen ook tot de zijne gemaakt wordt of op enige manier wordt bijgetreden - moet worden aangenomen dat de Minister in de bestreden beslissing zich ook effectief heeft aangesloten bij het voorstel tot toekenning door de DG Leefmilieu of de motieven van het voorstel heeft overgenomen”. Ook het gebruik van de uitdrukking “gelet op” in de procedurestukken van de verzoekende en de tussenkomende partij verwijst in alle redelijkheid enkel naar de kennisname van de vermelde aktes en houdt geen akkoordverklaring in met de inhoud ervan.

Beoordeling

72. In het zevende middel wordt enkel de schending van de formelemotiveringsplicht uitgewerkt. De verzoekende partij zet niet uiteen op welke wijze de aangehaalde beginselen van behoorlijk bestuur geschonden zouden zijn. Het middel is niet ontvankelijk in de mate dat de schending van de voormelde algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt ingeroepen en de exceptie van de tussenkomende partij is in die zin gegrond.

73. De formelemotiveringsplicht impliceert dat de motieven uit de bestreden beslissing zelf moeten blijken. Er kan wel worden aangenomen dat aan de doelstelling van de formelemotiveringsplicht 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.

Met het bestreden besluit verleent de minister 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. Spijts de kritiek hierop in de laatste memorie van de verzoekende partij kan volgens de Raad van State wel degelijk in alle redelijkheid 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 te dezen met name dat de overheid voor alle aspecten van haar beoordelingsbevoegdheid dezelfde redenering aanhoudt als het adviserend orgaan.

Uit de uiteenzetting van het achtste middel in het verzoekschrift blijkt bovendien dat de verzoekende partij de motieven van het advies van de Raadgevende Commissie en van het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu kent en dat zij er zich inhoudelijk tegen kon verweren. De omstandigheid dat dit achtste middel in ondergeschikte orde wordt aangevoerd, wijzigt daaraan niets. In de gegeven omstandigheden moet een gebeurlijke schending van de motiveringswet niet worden gesanctioneerd. Aan het doel van de formelemotiveringsplicht is voldaan en de verzoekende partij is niet geschaad in haar belangen door de afwezigheid van de formele motivering in het bestreden besluit zelf.

Voorts bestond er, zoals is gebleken uit de beoordeling van het tweede onderdeel van het vijfde middel, geen verplichting tot het organiseren van een openbaar onderzoek over de thans bestreden beslissing, minstens maakt de verzoekende partij dit niet aannemelijk. Bijgevolg bestond er ook geen verplichting voor de overheid om op de bezwaren te antwoorden. Het ontbreken van enige vermelding omtrent ingediende bezwaren geeft in die omstandigheden geen aanleiding tot een schending van de formelemotiveringsplicht.

Uit de beoordeling van het tweede onderdeel van het zesde middel is gebleken dat in het kader van de gebruiksvergunning geen passende beoordeling is vereist, zodat ook omtrent een uit te voeren “milieutoets” geen formele motivering in het bestreden besluit moest worden opgenomen.

Het zevende middel is niet gegrond.

H. Achtste middel

Standpunt van de partijen

74. In het achtste middel wordt de schending aangevoerd van het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, en van de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij haalt een aantal argumenten aan die volgens haar wijzen op een onzorgvuldige behandeling en beoordeling van de betrokken aanvraag. In de veronderstelling dat de motieven in het advies van de Raadgevende Commissie of het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu als de motieven van de bestreden beslissing kunnen worden beschouwd, wordt daarmee volgens haar eveneens een schending van de materiële motiveringsplicht aangetoond.

Eerste onderdeel

75. Alle aan de aanvraag ten grondslag liggende gegevens en documenten zijn berekend op een projectduur van 30 jaar. De verwijzing naar die gegevens en documenten is niet dienstig, nu de vergunning uiteindelijk is verleend voor 20 jaar, waardoor de gevolgen van het project significant verschillen. Aan de gevolgen van de gewijzigde projectduur werd geen nader onderzoek gewijd. Ook de verwijzing naar de onderzoeksprojecten is niet deugdelijk, aangezien deze zoveel maal kleiner zijn en ook in duurtijd beperkter zijn, zodat een effectieve reële impact van de uiteindelijk toegekende duurtijd nooit werd onderzocht.

Tweede onderdeel

76. De verzoekende partij betwist dat er sprake is van meervoudig ruimtegebruik. Het valt niet te begrijpen dat de bestreden beslissing dit kernbegrip zo manifest negeert en boudweg voorbijgaat aan de eenvoudige vaststelling dat de aanvrager aan dit toekenningscriterium niet voldoet. Dat de aanvraag op dit punt erg mager was, is ook de Raadgevende Commissie niet ontgaan, die de aanvrager

om aanvullende gegevens heeft verzocht. Die gegevens zijn echter niet van aard om een ander oordeel te vormen. Ook de Raadgevende Commissie was niet overtuigd en het DG Leefmilieu had eveneens bedenkingen. Het heeft de minister er evenwel niet toe aangezet om dit criterium met bijzondere aandacht te beoordelen. De aanvrager stelt het ten onrechte voor alsof het kweken van mosselen, oesters en zeewier op zich reeds een vorm van meervoudig ruimtegebruik uitmaakt. Zowel van de aanvrager als van de minister mocht meer ernst worden verwacht bij de redactie respectievelijk de beoordeling van de aanvraag. Dit klemmt des te meer nu het een uitdrukkelijk toekenningscriterium en één van de basisprincipes van het MRP betreft.

Derde onderdeel

77. Uit de aanvraag blijkt dat er op dat ogenblik geen milieueffectenrapport, noch een passende beoordeling beschikbaar was. De bestreden beslissing heeft er dan ook niet op kunnen steunen om de aanvraag te beoordelen. Het aspect van “de mogelijke gevolgen voor de natuur”, één van de toekenningscriteria, werd niet eens onderzocht. Er waren ook geen gegevens of documenten voorhanden om die beoordeling uit te voeren.

Vierde onderdeel

78. Het Franse project met het oog op de bouw van een groot windmolenpark voor de kust van Duinbergen op nog geen 10 km van de zeelijn, met al dan niet versterkende gevolgen voor de met de thans bestreden beslissing vergunde zeeboerderij, werd niet mee betrokken in de procedure. De impact op het milieu van dat project is niet opgenomen in het onderzoek en de beoordeling van de zeeboerderij. Nochtans moet rekening worden gehouden met alle bestaande en toekomstige factoren die van invloed kunnen zijn op het milieu. Dat andere projecten in de Noordzee niet worden betrokken in de beoordeling van de voorliggende aanvraag, getuigt van een gebrek aan zorgvuldigheid.

Vijfde onderdeel

79. De bestreden beslissing heeft, zoals aangegeven in het eerste middel, verschillende bepalingen van het WER en het WVV geschonden door de regelmatigheid van de aanvraag niet te onderzoeken. Het behoort tot een zorgvuldige beoordeling om eerst de regelmatigheid van de aanvraag te onderzoeken alvorens het dossier ten gronde te beoordelen.

Zesde onderdeel

80. De sterkte van het consortium op technisch, economisch en maatschappelijk vlak werd niet beoordeeld. De financiële draagkracht van de aanvrager werd beoordeeld op basis van de draagkracht van de aandeelhouders. De juridische realiteit is evenwel dat de aandeelhouders niet automatisch instaan voor de schulden van de vennootschap. Bij de aanvraag worden geen stukken voorgelegd die hieromtrent meer duidelijkheid zouden kunnen verschaffen. Bovendien blijkt uit de stukken geen enkele juridische verbintenis in hoofde van de aandeelhouders om de schulden van de aanvrager te dragen, noch verbintenissen om kapitaal ter beschikking te stellen. De verzoekende partij wijst erop dat er blijkens de bij de aanvraag gevoegde documenten slechts één aandeelhouder is, waarvan de inbreng in de vennootschap beperkt is tot 61.500 euro, terwijl het financieel risico op ruim 13 miljoen euro wordt geschat. De aanvrager kan zich, gelet op de antiwitwaswetgeving, niet langer verbergen achter een vermeend bedrijfsgeheim om geen duidelijkheid te moeten verschaffen over wie nu precies aandeelhouder is. Hij is daarentegen zelfs verplicht om die informatie aan de overheid mee te delen middels registratie in het UBO-register (register van “*Ultimate Beneficial Owners*”).

Ook het voorstel van het DG Leefmilieu verwijst naar de aanvraag, maar niet naar de bijlagen. Het verwijst evenmin naar een eigen onderzoek van de gegevens van de aanvraag en neemt derhalve voor waar aan wat in de aanvraag wordt vermeld. De Raadgevende Commissie heeft evenmin de moeite genomen om de gegevens in de aanvraag en de aangeleverde documenten op hun intrinsieke waarheid en juistheid te onderzoeken en te beoordelen.

Zevende onderdeel

81. Op het vlak van de meerwaarde op economisch en maatschappelijk vlak is de aanvraag bijzonder kort gemotiveerd. De Raadgevende Commissie laat de aanvrager toe om na het verkrijgen van de vergunning aanpassingen te doen en nadere gegevens te bezorgen. Dit past niet in de beoordeling van een toekenningscriterium: de aanvrager voldoet aan het criterium of niet.

Voorts blijkt nergens het belang voor de Belgische economie. Er wordt zelfs geen meerwaardepercentage gegeven. De Raadgevende Commissie verwijst ook naar een complete analyse die is terug te vinden in het visserijeffectrapport vervat in de milieuvergunningsprocedure. Dit is evenwel niet aan de orde, aangezien het in dit geval gaat om de toekenning van een gebruiksvergunning, en niet van een milieuvergunning. De vraag stelt zich ook of het rapport waarnaar wordt verwezen wel tot het dossier behoort en of de minister zich er desgevallend op kon beroepen. Bovendien is er een ernstige impact op de visserij en wordt dit element niet in rekening gebracht.

Uit het advies van de Raadgevende Commissie moet verder veeleer worden afgeleid dat er vooral veel vragen en onduidelijkheden zijn en dat de globale beoordeling van het criterium niet zo positief is. Hoe en waarom dan uiteindelijk toch gunstig wordt geadviseerd wat betreft dit criterium is onduidelijk of niet bekend. Er wordt een nogal groot gewicht toegekend aan de eiwittransitie zonder evenwel te beschikken over gegevens en data ter zake. Men stelt het voor alsof het gaat om een vorm van maatschappelijk belang terwijl het een puur privaat commercieel project is. Al de rest is naast de kwestie.

Wat de maatschappelijke meerwaarde betreft is het inzicht van de Raadgevende Commissie omtrent de mobiliteit onjuist en nergens op gebaseerd, alleen al omdat niet geweten is welke omvang en locaties er zijn, zodat ook niet geweten is welke transport er zal zijn. Ten onrechte wordt uitgegaan van uitsluitend lokaal gebruik. De omzet lijkt daarvoor veel groter te zijn. Er bestaat

bovendien geen enkel gegeven over de verwerking en commercialisering. Aangenomen mag worden dat dit vooral zal gebeuren via de verkooppunten van Colruyt in binnen- en buitenland. De Raadgevende Commissie geeft als pluspunt aan dat de creatie van een volledige nieuwe waardeketen een positief gegeven is voor de Belgische economie, maar dit is nergens op gebaseerd.

Om welke reden wordt geadviseerd dat voldaan is aan de parameters van het eerste criterium is onduidelijk en wordt niet uitgedrukt. De overwegingen die eraan voorafgaan lijken veeleer het tegendeel te laten veronderstellen. Bovendien was er geen enkele reden om dit criterium gunstig te bejegenen, laat staan dat de minister op basis van de beschikbare gegevens, voorstellen en adviezen zou kunnen hebben beslist dat aan de voorwaarde van het eerste criterium is voldaan.

Achtste onderdeel

82. Het achtste middelonderdeel heeft betrekking op het criterium van meervoudig ruimtegebruik. Dit betreft één van de basisprincipes van het MRP, zodat aan dit criterium met ernst voldoende aandacht moet worden besteed. In de aanvraag worden twee activiteiten naar voren geschoven: “*nearshore* aquacultuur” en natuurbeheer. Het eerste betreft de commerciële activiteit zelf, zodat enkel het natuurbeheer als andere activiteit in aanmerking kan worden genomen. De toets in de aanvraag is gewoon verkeerd en naast de kwestie, nu de aanvrager het voorstelt alsof de kweek van mosselen, oesters en zeewier op zich - via opschaling - meervoudig ruimtegebruik uitmaakt.

Het voorstel van het DG Leefmilieu stelt in vraag of er op afdoende wijze activiteiten gecombineerd worden. Ook de Raadgevende Commissie kan de voorstelling van zaken door de aanvrager niet volgen en stelt zich ernstige vragen bij dit criterium, temeer omdat de financiële middelen voor het natuurbeheer als ondermaats worden beoordeeld. Het is dan ook onbegrijpelijk dat de aanvraag uiteindelijk positief bejegend wordt, aangezien zowel het voorstel van het DG Leefmilieu als het advies van de Raadgevende Commissie op zich negatief waren.

Negende onderdeel

83. Wat betreft de mogelijke gevolgen voor de natuur, wordt verwezen naar de milieuvergunning. De verzoekende partij meent dat dit niet kan, aangezien het een uitdrukkelijk wettelijk toekenningscriterium aangaande de gebruiksvergunning betreft en dus specifiek in dit kader moet worden beoordeeld. De minister kan dit criterium niet negeren omdat het in een andere procedure aan bod komt. De schorsing van de gebruiksvergunning is wettelijk voorzien, zodat het DG Leefmilieu daar niet naar kan verwijzen als tegemoetkoming in dit kader.

Tiende onderdeel

84. Zowel het DG Leefmilieu als de Raadgevende Commissie beschouwen de door de aanvrager gegeven informatie betreffende de mogelijke gevolgen voor de veiligheid in de zeegebieden als voldoende in dit stadium van de aanvraag. De verzoekende partij vindt dit eigenaardig, aangezien het een stadium is waarin aan de toekenningscriteria moet zijn voldaan en elk stadium na de toekenning van de vergunning geen stadium van de aanvraag meer is.

Elfde onderdeel

85. Volgens de verzoekende partij is het onjuist dat de grote meerderheid van de pleziervaart probleemloos rond de projectzone kan varen. Die beoordeling slaat nergens op en is niet op deugdelijke motieven en gegevens gesteund. De verzoekende partij verwijst naar een door haar voorgelegde kaart waaruit het tegendeel moet blijken. Het blijkt dat zone C de grootste hinder veroorzaakt.

86. De verwerende partij werpt een exceptie van gebrek aan belang op bij het eerste tot het tiende middelonderdeel. De tussenkomenende partij werpt in eerste instantie de onontvankelijkheid van het middel op in zoverre de schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel wordt aangevoerd. Daarnaast werpt zij eveneens het gebrek aan belang op bij het eerste, het vijfde tot het zevende, en het tiende onderdeel.

87. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij nog het volgende toe.

Eerste onderdeel

De verzoekende partij wederantwoordt dat zij wel degelijk heeft aangegeven wat het verschil is in de bejegening van een aanvraag van 30 jaar in plaats van 20 jaar. Bepaalde elementen van de aanvraag, zoals de langetermijnbepalingen en de uitrol van verschillende fases, zijn uitdrukkelijk op 30 jaar berekend, zoals ook de financiële impact voor de aanvrager. Zij benadrukt nog dat het advies van de Raadgevende Commissie niet bindend is, zodat niet zonder meer kan worden aangenomen dat dit advies geldt als motivering van de bestreden beslissing, enkel om de reden dat het deel uitmaakt van het administratief dossier. Ook de bezwaren maken deel uit van het administratief dossier, maar maken zeker geen deel uit van de motivering van de bestreden beslissing.

Derde onderdeel

Het is niet omdat ter zake geen milieueffectenrapport vereist zou zijn dat het toekenningscriterium betreffende de mogelijke gevolgen voor de natuur niet onderzocht, getoetst of beoordeeld moest worden. Er kan niet worden volstaan met de verwijzing naar de milieuvergunningsaanvraag. Het betreft immers een afzonderlijk criterium in het kader van de gebruiksvergunning, dat dan ook in dit kader beoordeeld moet worden.

Vijfde onderdeel

Het middelonderdeel betreft geen heruitgave van het eerste middel. In het eerste middel werd de schending van wetgeving aangehaald, terwijl hier de beoordeling van de minister wordt gevisieerd in het kader van de zorgvuldigheid.

Zesde onderdeel

De verzoekende partij verzet er zich tegen dat de (uitgebreide) aanvraag in het administratief dossier als vertrouwelijk stuk zou worden beschouwd, aangezien blijkt dat er geen concurrerende aanvragen werden ingediend en de verzoekende partij als lokale overheid evenmin als concurrent kan worden beschouwd aan wie de als vertrouwelijk bestempelde gegevens niet kunnen worden ontsloten aangezien er geen enkel gevaar bestaat dat die bedrijfsgevoelige gegevens zouden worden miskend.

88. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij in essentie toe dat, wat het tweede middelonderdeel betreft, de stelling dat een negatieve conclusie met betrekking tot één van de toekenningscriteria niet hoe dan ook tot weigering van de gebruiksvergunning moet leiden, niet kan worden gevolgd. Volgens de verzoekende partij is net het essentieel karakter van toekenningscriteria dat zij geen vrijblijvende leidraad vormen.

89. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat een onregelmatigheid in de aanvraag die tot de vernietiging van de gebruiksvergunning zou leiden enkel het voordeel van de verzoekende partij behelst, maar dat niet blijkt dat de verzoekende partij een nadeel lijdt.

Beoordeling

90. Met de tussenkommende partij wordt vastgesteld dat het middel op geen enkele wijze toelicht hoe het rechtszekerheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel geschonden zouden zijn door de bestreden beslissing.

De exceptie is in die mate gegrond.

Ambtshalve wordt hieraan toegevoegd dat dezelfde vaststelling geldt voor de aangevoerde schending van het evenredigheidsbeginsel.

Het gegrond bevinden van één van de aangevoerde middelonderdelen, zou aanleiding geven tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing. Dit is het voordeel dat de verzoekende partij beoogt met het ingestelde beroep. Aldus getuigt zij wel degelijk van een belang bij elk van de middelonderdelen.

De excepties van de verwerende partij en de tussenkomenende partij wegens een gebrek aan belang bij de middelonderdelen, zijn niet gegrond.

91. 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 zij met kennis van zaken kan beslissen.

De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur 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. Die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Zij moeten kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig zijn. Zij moeten de beslissing dus rechtens kunnen dragen en verantwoorden. Bij het onderzoek van de vraag naar de materiële motivering van de bestreden beslissing moet de Raad van State derhalve onderzoeken of de concrete gegevens van het dossier de vermelde motieven op een deugdelijke wijze onderbouwen.

Eerste onderdeel

92. De verzoekende partij betoogt in het eerste middelonderdeel niet dat de gegevens in het aanvraagdossier met betrekking tot een projectduur van

30 jaar onjuist waren en maakt niet concreet aannemelijk dat de gevolgen van het verschil in duurtijd “significant verschillend” zijn, laat staan in ongunstige zin. In elk geval overtuigt zij er niet van dat de kortere vergunningsduur aanleiding geeft tot (ongewenste) gevolgen die niet konden worden beoordeeld naar aanleiding van de aangevraagde, langere vergunningsduur.

Uit de gegevens van het administratief dossier blijkt dat de inkorting van de gevraagde vergunningsduur is ingegeven door een koppeling met de vergunningsduur van de milieuvergunning. In het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu wordt in dit verband gesteld:

“Dit punt is geen toekenningscriterium, maar dient wel te worden beoordeeld om een gebruiksvergunning af te kunnen leveren. Ook hier werd de sneuveltekst niet aangepast en is de beoordeling van DG Leefmilieu dus identiek aan die van de RC.

Gezien de afwezigheid van moeilijk aan te leggen of te verwijderen structuren en een gebrek aan een motivatie die een termijn van 30 jaar rechtvaardigt, stelt DG Leefmilieu 20 jaar voor als maximale duur van de gebruiksvergunning. Dit komt dan ook overeen met de duur van de milieuvergunning”.

Deze afstemming van de beide vergunningen, gelet op de afwezigheid van moeilijk aan te leggen of te verwijderen structuren en een gebrek aan motivering in de thans bestreden beslissing van de gevraagde termijn van 30 jaar, getuigt net van een zorgvuldig onderzoek van de aanvraag door de verwerende partij.

Het eerste onderdeel is niet gegrond.

Tweede en achtste onderdeel

93. Waar de verzoekende partij hekelt dat geen “bijzondere aandacht” werd besteed aan het meervoudig ruimtegebruik en er “niet veel woorden aan vuil” gemaakt zijn, wordt erop gewezen dat de beknoptheid van een motivering op zich niet doet besluiten tot het niet-afdoende karakter ervan.

De verzoekende partij poneert ook nog dat er eigenlijk geen sprake is van meervoudig ruimtegebruik, vermits de Raadgevende Commissie heeft geoordeeld dat “de kwestie van het natuurbehoud verwaarloosbaar is, minstens qua financiering”, zodat daarmee geen rekening kan worden gehouden.

De Raadgevende Commissie heeft geadviseerd:

“Op p. 48 licht de aanvrager toe op welke manier de activiteiten van de zeeboerderij bij zullen dragen tot een betere natuurtoestand en verbinden ze zich ertoe bijkomende inspanningen te leveren in de zone, los van de teelt. Deze argumenten werden reeds behandeld in deze nota onder ‘3.3. Maatschappelijke meerwaarde’. In functie van meervoudig ruimtegebruik onthouden we dat de aandacht voor natuurbeheer binnen een commerciële activiteit positief onthaald wordt, maar er twijfels bestaan over de kwalitatieve implementatie in de praktijk gezien de vrij beperkte financiële middelen die hieraan toegekend worden”.

In het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu wordt omtrent dit aspect overwogen:

“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 verzoekende partij gaat er in eerste instantie aan voorbij dat de beoordeling van de Raadgevende Commissie is uitgegaan van de gevraagde vergunningstermijn van 30 jaar. De vergunning werd uiteindelijk evenwel verleend voor 20 jaar. Zij maakt niet aannemelijk dat ook in die omstandigheden het bedrag nog steeds te laag zou zijn en er met het natuurbeheer geen rekening kan worden gehouden. Het bedrag voor natuurbeheer was bovendien in de aanvraag

opgenomen op uitdrukkelijk verzoek van het DG Leefmilieu omdat zij nog geen akkoord had gevonden met BMM over de concrete beheeractie die het meest effect zou hebben. In de bestreden beslissing wordt evenwel bepaald dat de vergunninghouder zich ertoe verbindt aan actief natuurherstel te doen, waarvan de inhoud en uitwerking worden bepaald binnen het begeleidingscomité, zonder enige beperking tot een bepaald bedrag. De tussenkommende partij zal, gelet op artikel 22 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019, die verbintenis moeten naleven, op straffe van de mogelijke intrekking wegens vervallenverklaring van de gebruiksvergunning wegens het niet naleven van een voorgeschreven verplichting.

Uit het administratief dossier blijkt voorts dat, benevens de uitbating van de zeeboerderij, ook militaire activiteiten, wetenschappelijk onderzoek en, in het geval van positieve onderzoeksresultaten, passieve visserij, kunnen plaatsvinden in de betrokken zone. Aldus blijft zone C in elk geval wel degelijk geschikt voor “meervoudig ruimtegebruik”, minstens overtuigt de verzoekende partij niet van het tegendeel.

Ten overvloede wordt vastgesteld dat de opmerking van de verzoekende partij dat het in de aanvraag ten onrechte wordt voorgesteld als zou het kweken van mosselen, oesters en zeewier op zich reeds een vorm van meervoudig ruimtegebruik uitmaken, niet pertinent is. De Raadgevende Commissie kwam immers zelf reeds tot het besluit dat “alle drie de producten van de zeeboerderij bedoeld zijn voor de voedingsindustrie”, zodat de inrichting “als één activiteit” moet worden beschouwd. Overigens valt niet in te zien hoe het gegeven dat de aanvrager niet voldoende ernst aan de dag gelegd zou hebben bij de redactie van zijn aanvraag tot de onwettigheid van de bestreden beslissing aanleiding kan geven.

Waar, ten slotte, de verzoekende partij nog stelt dat de minister eigenlijk had moeten beslissen dat niet voldaan was aan dit toekenningscriterium, blijkt de verzoekende partij ervan uit te gaan dat de toekenningscriteria absolute criteria zijn die in voorkomend geval tot de weigering van de vergunning aanleiding kunnen geven. Aldus vertrekt zij vanuit een verkeerd begrip van de

toekenningscriteria. Dat het niet om absolute criteria gaat, komt bovendien nog het duidelijkst naar voren in het te dezen toepasselijke artikel 3, 2°, van het koninklijk besluit van 22 juli 2019, waar het toekenningscriterium niet het “meervoudig ruimtegebruik” is, maar wel “de mate van” het meervoudig ruimtegebruik. Hoe meer een aanvraag “scoort” op het vlak van meervoudig ruimtegebruik, des te positiever zal die aanvraag worden onthaald.

De toekenningscriteria zijn dus niet absoluut, maar betreffen “parameters [die] dienen als vertrekpunt van de discussie”. Dat is vooral van belang wanneer meerdere aanvragen worden ingediend en de toekenningscriteria gehanteerd zullen worden om concurrerende aanvragen met elkaar te kunnen vergelijken. In dergelijk geval wordt immers elk ingediend dossier per toekenningscriterium afzonderlijk beoordeeld, waarna de sterktes en zwaktes voor die dossiers per criterium naast elkaar worden gelegd. Die vergelijking zal bijvoorbeeld van belang zijn wanneer alle ingediende dossiers voor een bepaald criterium een goede beoordeling krijgen, maar één, vergeleken met de rest, er toch bovenuit springt.

Het blijkt niet dat een negatieve conclusie met betrekking tot één van de toekenningscriteria hoe dan ook tot een weigering van de gebruiksvergunning moet leiden, minstens maakt de verzoekende partij zulks niet aannemelijk.

Het tweede en achtste onderdeel zijn niet gegrond.

Derde en negende onderdeel

94. Blijkens artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 betreffen de “mogelijke gevolgen voor de natuur” één van de toekenningscriteria voor het aanvragen van de gebruiksvergunning. Uit niets blijkt evenwel dat de verwerende partij voor de beoordeling van dat criterium moet steunen op een milieueffectenrapport of een passende beoordeling. Eerder werd overigens al vastgesteld dat de bestreden beslissing niet aan een milieueffectenrapport en een passende beoordeling onderworpen is, zodat die beoordeling zelfs niet kan steunen

op die documenten. Uit het advies van de Raadgevende Commissie blijkt bovendien uitdrukkelijk dat “de indicatoren van [de Kaderrichtlijn Mariene Strategie] als de parameters voor dit toekenningscriterium” worden beschouwd en dat de evaluatie bondig is, vermits een gedetailleerde analyse wordt uitgevoerd binnen de milieuvergunningsprocedure. De verzoekende partij beweert niet dat de indicatoren betreffende de “goede milieutoestand” geen deugdelijke beoordeling van de mogelijke gevolgen voor de natuur toelaten. Waar zij betoogt dat dit criterium niet eens werd onderzocht, er geen gegevens voorhanden waren om dit criterium te beoordelen en de beoordeling ervan niet zonder meer kon worden overgelaten aan “de beoordeling in het kader van een volledig andere aanvraag”, mist het onderdeel feitelijke grondslag. Zowel in het advies van de Raadgevende Commissie als in het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu is immers een onderdeel aan dit criterium gewijd gebaseerd op de relevante indicatoren van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, waaronder de integriteit van de zeebodem, eutrofiëring en hydrografische veranderingen.

Het derde en negende onderdeel zijn niet gegrond.

Vierde onderdeel

95. Het staat aan de verzoekende partij, die betoogt dat met een Frans project voor de kust van Duinkerke ten onrechte geen rekening werd gehouden, om op een voldoende concrete wijze aan te tonen, minstens aannemelijk te maken, dat dit Frans project een impact uitoefent op het thans bestreden ‘project’ en dat die impact mee in de beoordeling betrokken moest worden. Zij slaagt daar evenwel niet in.

Een en ander klemmt des te meer, nu de verwerende partij aangeeft, daarin niet tegengesproken door de verzoekende partij, dat de Franse overheid een publieke raadpleging heeft georganiseerd van 14 september 2020 tot en met 20 december 2020, terwijl de betrokken aanvraag al werd ingediend op 9 april 2020 en het bestreden besluit dateert van 30 september 2020. In die omstandigheden kan het de verwerende partij en de tussenkomende partij niet

worden verweten geen rekening te hebben gehouden met dit Franse project, dat ten tijde van de thans bestreden beslissing niet eens was vergund.

Het vierde onderdeel is niet gegrond.

Vijfde onderdeel

96. Het eerste middel werd verworpen. Daaruit volgt dat het vijfde middelonderdeel, dat uitgaat van de vooronderstelling dat “[z]oals aangegeven in het eerste middel [...] de bestreden beslissing verschillende bepalingen van het WER en de vennootschapswetgeving [heeft] geschonden, door de regelmatigheid van de aanvraag niet [te] hebben onderzocht”, vertrekt van een verkeerde premisse. Alleen al om die reden is het middelonderdeel niet gegrond. Indien er geen schending voorligt van het WER of de vennootschapswetgeving, bestaat er bovendien geen aanleiding om in dat verband enige opmerking te maken, zodat uit het achterwege blijven daarvan niet kan worden afgeleid dat de regelmatigheid van de aanvraag niet is onderzocht.

Het vijfde onderdeel is niet gegrond.

Zesde onderdeel

97. De opmerking van de verzoekende partij als zouden bij de aanvraag geen stukken zijn voorgelegd die meer duidelijkheid verschaffen omtrent de financiële draagkracht van de aanvrager, wordt tegengesproken door de aanwezigheid ervan in het vertrouwelijk administratief dossier, dat met name een financieel plan omvat.

Het blijkt dat twee versies van de aanvraag circuleren: een uitgebreide versie die tevens bedrijfsgevoelige informatie bevat, vereist voor het bekomen van de gebruiksvergunning, en een andere versie, waaruit de bedrijfsgevoelige informatie werd gefilterd, bedoeld voor de publieke raadpleging. Uit de gegevens van het dossier kan worden afgeleid dat de Raadgevende Commissie en het DG Leefmilieu zich hebben gebaseerd op de uitgebreide versie

van de aanvraag, waarin bedrijfsgevoelige, financiële, informatie is opgenomen. De omstandigheid dat in de publieke versie van de aanvraag bedrijfsgevoelige informatie werd weggelaten, leidt in de gegeven situatie niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

De verzoekende partij betoogt voorts dat het dossier discrepanties bevat. Zo zou de aanvrager spreken van “aandeelhouders” (meervoud) terwijl uit de oprichtingsakte blijkt dat er maar één oprichter is.

In de aanvraag wordt evenwel vermeld:

“Codevco is een dochtervennootschap van Etn. Fr. Colruyt NV, een Belgisch familiebedrijf. In voorkomend geval en ten laatste op het moment dat de nodige vergunningen voor een zeeboerderij in projectzone C toegekend worden aan Codevco, zal er een kapitaalverhoging worden doorgevoerd ter financiering van de ontwikkeling van de zeeboerderij. Naar aanleiding van deze beoogde kapitaalverhoging zal DEME (Dredging, Evironmental and Marine Engineering NV) voor een minderheid intreden in het aandeelhouderschap van Codevco. In voorkomend geval zal een statutenwijziging worden doorgevoerd voor onder meer het verhogen van het kapitaal van de vennootschap, naamswijziging en het specificeren van het doel naar de beoogde ontwikkeling en uitbating van een zeeboerderij [...]”.

Daaruit blijkt dat, niettegenstaande de tussenkomende partij door één aandeelhouder werd opgericht, de vergunningverlening aanleiding zal zijn voor een herstructurering en er vanaf dan sprake zal zijn van meerdere aandeelhouders. Voor de beoordeling van de financiële draagkracht die vereist is voor de uitvoering van het project, is het in die omstandigheden niet ondeugdelijk of onzorgvuldig om reeds rekening te houden met het meervoudig aandeelhouderschap, minstens maakt de verzoekende partij het tegendeel niet aannemelijk.

Waar de verzoekende partij de verhouding hekelt tussen de inbreng in de vennootschap en het financieel risico verbonden aan de exploitatie, negeert zij de verzekeringen die werden afgesloten met betrekking tot het risico van burgerlijke aansprakelijkheid voor onder meer de exploitatie, ten belope van

5 miljoen euro per schade, en met betrekking tot “Site Clean Up - Milieu”, ten belope van 2,5 miljoen euro, alsook de opgelegde bankgarantie.

In het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu wordt overwogen:

“2.2. Functionele en financiële structuur

De functionele en financiële structuur van het consortium wordt beschreven op p. 24-28 van de aanvraag.

[...]

Wat de financiële structuur betreft, kunnen de jaarverslagen van Colruyt Group en DEME, de twee betrokken bedrijven, terug gevonden worden op hun websites (Colruyt Group - DEME). Gezien de sterke financiële situatie van beide bedrijven lijkt ook de financiële structuur geschikt voor deze activiteit. Er dienen echter voldoende financiële waarborgen ingebouwd te worden in een eventuele gebruiksvergunning.

[...]

2.4. Voldoende financiële en economische draagkracht

Dit criterium kan worden geëvalueerd op basis van de rendabiliteitsstudie op p. 39 en de info onder Hoofdstuk 7 in de aanvraag vanaf p. 97. Het financieel risico werd berekend op ruim 13 miljoen euro. In het onwaarschijnlijke scenario dat er na de investeringen in de zeeboerderij geen omzet gerealiseerd wordt, hebben beide aandeelhouders voldoende financiële middelen om deze kosten te dekken (dit kan worden besloten op basis van de informatie in de aanvraag en de jaarverslagen van beide bedrijven). De aanvrager maakte ook prijsafspraken met onderaannemers waar de prijzen worden vastgeklemd aan de productievolumes, zodat de financiële last van een tegenvallende oogst deels gecompenseerd wordt. Binnen Colruyt Group bestaan er ook reeds afspraken rond de afzet van de geproduceerde mossels voor de eerste jaren. De aanwezigheid van verschillende soorten verdelers in het consortium dat de aanvraag indiende, is een bijkomend voordeel. In Bijlage 5 van de aanvraag vindt u het volledige financiële plan terug voor de eerste vijf jaren van de zeeboerderij. Wanneer het financiële risico wordt vergeleken met de omzet van de betrokken bedrijven, kunnen we stellen dat er voldoende financiële en economische draagkracht is om de aangevraagde activiteiten te realiseren”.

In het bestreden besluit wordt nog een verplichting opgenomen om te voorzien in een bankgarantie:

“Art. 7. [...]

§ 2. De vergunninghouder dient de Minister een bewijs van financiële zekerheid te bezorgen waarbij in geval de vergunninghouder in gebreke blijft van zijn verplichting onder paragraaf 1, de Minister deze financiële zekerheid kan aanwenden om de installaties te verwijderen in opdracht van de overheid. De financiële zekerheid neemt de vorm aan van een

bankgarantie op eerste verzoek. De hoogte van het bedrag wordt bepaald op basis van de definitieve configuratie waarbij per geïnstalleerd anker en per geïnstalleerde lijn een bedrag van 1.400 euro moet voorzien worden”.

Aldus blijkt dat de verwerende partij in het kader van de beoordeling van de aanvraag heeft nagegaan wat het consortium is, en wat de sterktes ervan zijn. Op basis van onder meer de jaarverslagen van de bedrijven in het betrokken consortium, Colruyt Group en DEME, kwam de verwerende partij tot het besluit dat er een afdoende financiële draagkracht aanwezig is. De achterliggende aandeelhoudersstructuur van die bedrijven is niet relevant, net zomin als het hanteren van de handelsbenaming ervan. De verzoekende partij overtuigt niet van het tegendeel.

Voorts gaat de verzoekende partij uit van een verkeerde lezing van de aanvraag waar zij opwerpt dat er zou worden in aangegeven dat het aandelenregister onder het bedrijfsgeheim valt. De tussenkomen de partij heeft in hoofdstuk 1 van de aanvraag overigens haar op dat moment van kracht zijnde aandeelhoudersstructuur meegedeeld, waarbij zij meedeelt dat zij “op heden een 100% (dochter)vennootschap van Colruyt Group (Etn. Fr. Colruyt NV)” is en haar aandelen rechtstreeks worden aangehouden door haar moedermaatschappij.

De verzoekende partij slaagt er voorts, gelet op al het voorgaande, niet in de beweringen hard te maken als zouden het DG Leefmilieu en de Raadgevende Commissie geen eigen onderzoek van de aanvraag hebben uitgevoerd en wat in de aanvraag is vermeld “zonder meer voor waar aangenomen” hebben. Zulks blijkt alleen al uit de vaststelling dat uit de jaarverslagen van zowel Colruyt Group en DEME een “sterke financiële situatie” blijkt, maar dat niettemin “voldoende financiële waarborgen ingebouwd” moeten worden in een eventuele gebruiksvergunning, wat ook is gebeurd met de gevraagde bankgarantie.

Het zesde onderdeel is niet gegrond.

Zevende onderdeel

98. Waar de verzoekende partij hekelt dat de aanvraag bijzonder kort is gemotiveerd op het vlak van de meerwaarde op economisch en maatschappelijk vlak en vervolgens poneert dat het DG Leefmilieu het advies van de Raadgevende Commissie volgt, toont zij niet de onwettigheid van de bestreden gebruiksvergunning aan.

Waar zij vervolgens betoogt dat de aanvrager voldoet aan het criterium of niet, gaat zij er opnieuw ten onrechte vanuit dat de toekenningscriteria absolute criteria zijn die in voorkomend geval tot de weigering van de vergunning aanleiding kunnen geven. Om de redenen aangegeven bij de beoordeling van het eerste en het achtste middelonderdeel vertrekt zij vanuit een verkeerd begrip van de toekenningscriteria.

Zij brengt ook geen bepaling of beginsel bij waaruit zou volgen dat het voor de aanvrager verboden is om na het bekomen van de vergunning bijkomende gegevens en documenten te bezorgen.

De Raadgevende Commissie overweegt in dit verband:

“[...] Er werden vragen gesteld bij de haalbaarheid van de verwerking tijdens fase I met slechts één VTE. De reactie van de aanvrager in bijlage 1 gaf echter aan dat operationele zaken zoals de verwerking en mogelijke partnerschappen verder geconcretiseerd zullen worden na het behalen van de vergunningen en deze tabel dan overeenkomstig zal worden aangepast. Een algemene bemerking van de RC is het ontbreken van lokale partnerschappen in de aanvraag. De aanvrager gaf in een reactie aan dat dit nog verder verkend zal worden na het behalen van de nodige vergunningen. De RC begrijpt dat hier nog geen duidelijkheid over bestaat in dit stadium, maar onderstreept dat het opzetten van lokale partnerschappen een economische waarde voor de streek zou betekenen”.

Zij besluit dat “aan de parameters i.f.v. toekenning voor dit criterium” lijkt te zijn voldaan maar geeft niettemin “enkele aandachtspunten” mee rond het betrekken van lokale actoren.

Het DG Leefmilieu heeft op dit punt gesteld:

“De voornaamste afwijkingen van de sneuveltekst richten zich op het belang van lokale partnerschappen en de impact op de 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”.

Het blijkt derhalve niet dat de na het bekomen van de vergunning toe te voegen gegevens en documenten noodzakelijk zouden zijn om de bestreden vergunning te verkrijgen, minstens maakt de verzoekende partij zulks niet aannemelijk. Zij toont evenmin enige onjuistheid of onredelijkheid in de beoordeling van de aanvraag door het DG Leefmilieu op dit punt aan.

Wat betreft de “economische ontwikkeling” en “investeringen”, adviseert de Raadgevende Commissie:

“Economische ontwikkeling

De manier waarop de zeeboerderij zal bijdragen tot de Belgische economie wordt in de aanvraag vooral beschreven in functie van de toegevoegde waarde per verkochte kilo gekweekte mosselen aan het bruto binnenlands product van België tijdens fase III. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen de situatie ‘as is’, met een import van hoofdzakelijk Nederlandse mossels en verwerking in België, en de situatie ‘to be’, met de uitbouw van een zeeboerderij. Er wordt hierbij vertrokken van de assumptie dat de mossels kweken een kostprijs van €2/kg heeft en de verkoopprijs €4/kg bedraagt. De cijfers worden weergegeven in de Tabel 3 (zie ook p. 41).

Tabel 3: Ingeschatte bijdrage zeeboerderij aan bbp, vergeleken met de huidige situatie

	ZEEBOERDERIJ	VERWERKING	DISTRIBUTIE
Aankoop (€/kg)	2,0	3,0	3,5
Verkoop (€/kg)	3,0	3,5	4,0
Toegevoegde waarde (€/kg)			
AS IS situatie (€/kg)			0,5
TO BE situatie (€/kg)	1,0	0,5	0,5

rtgelijke oefening gebeurde niet voor oesters of zeewier. Na een vraag ter verduidelijking vanuit de RC (bijlage 1) hierover reageerde de aanvrager dat dit te maken heeft met een gebrek aan gegevens rond de aankoop of consumptie van deze producten, plus het kleinere belang van de oesters en zeewier binnen het gehele project.

De aanvrager beklemtoont dat er via de zeeboerderij een volledig nieuwe waardeketen in België wordt opgestart. Dit is van belang i.f.v. de bevoorradingszekerheid van duurzaam gekweekte eiwitbronnen en de competitiviteit van ons land op het internationale toneel, beide elementen aangehaald in de RIA-test. De aanvrager vermeldt dat de door hen gewenste situatie een volledige integratie van de productieketen in België met zich meebrengt (zie p. 41). Aangezien de aanvrager een dochter-onderneming is van Colruyt Group, hebben ze hier ook de middelen en de kennis voor in huis.

Daarnaast zou het eventuele succes van deze zeeboerderij een boost geven aan de nearshore aquacultuur in ons land en drempelverlagend kunnen werken voor andere ondernemingen. Daartegenover staat wel een zekere economische impact op de kustvisserij binnen de 3 NM. Vermits actieve visserij niet langer mogelijk zou zijn in zone C, verliezen de vissers die actief zijn in deze zone (14 boten, waarvan 12 met actieve visserijtechnieken) gemiddeld 1,5% van hun besomming. Dit is meer dan de relatieve oppervlakte van het gebied ten opzichte van de volledige 3 NM-zone (0,8%), wat wijst op relatief hoge productiviteit van deze visgrond. Het onderbreken van de sleeproutes en de impact van de veiligheidszones rondom de zeeboerderij werden hierbij niet in rekening genomen, waardoor het effect van dit gebied verder gaat dan het verlies aan visgrond. Daarnaast zijn er ook bijkomende veiligheidsrisico's door gewijzigde scheepvaartroutes, het potentieel van losgeslagen infrastructuur en zwerfvuil en het ontstaan van rifgemeenschappen. Een complete analyse is terug te vinden in het visserijeffectrapport, vervat in de milieuvergunningsprocedure.

Investerings

Het effect van de investeringen in infrastructuur op de Belgische economie wordt niet expliciet benoemd in de aanvraag. De investeringskosten worden wel opgelijst in de rendabiliteitsstudie op p. 39”.

Het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu luidt in dit verband:

“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.

[...]

Er zal inderdaad een economische impact zijn op de kustvisserij, met een rechtstreeks inkomstverlies van gemiddeld 1,5%. De inkomstenverliezen 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 visserijeffectrapport is ook voorwerp van de milieuvergunning en wordt daar ten gronde besproken.

[...]”.

Met haar uitdrukking dat de passage in het advies van de Raadgevende Commissie “gewoon onzin” is en haar bedenking dat het belang voor de Belgische economie nergens uit blijkt en “zelfs geen meerwaardepercentage” weergegeven wordt, toont de verzoekende partij niet de onjuistheid of onredelijkheid aan van de geciteerde overwegingen in het advies van de Raadgevende Commissie of het DG Leefmilieu.

Het argument dat de impact op de visserij “op generlei wijze in rekening gebracht” werd, mist feitelijke grondslag. Hiervoor volstaat het te verwijzen naar de hiervoor aangehaalde passages uit het advies van de Raadgevende Commissie en het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu.

Voorts valt niet in te zien waarom de verwerende partij niet zou mogen verwijzen naar het visserijeffectrapport. Het getuigt net van een zorgvuldig optreden van de overheid om rekening te houden met de feitelijke gegevens die haar gekend zijn. De omstandigheid dat het visserijeffectrapport, dat betrekking heeft op dezelfde activiteiten, een onderdeel uitmaakt van een procedure tot het bekomen van een andere, evenzeer vereiste vergunning voor diezelfde activiteiten, verhindert niet dat de overheid de haar aldus gekende gegevens in haar beoordeling zou mogen betrekken. De verzoekende partij duidt evenmin een bepaling of beginsel in die zin aan.

Het gegeven dat de activiteiten betrekking hebben op een louter privaat, commercieel project, sluit niet uit dat dit project van maatschappelijk belang kan zijn, minstens maakt de verzoekende partij het tegendeel niet aannemelijk.

Men kan redelijkerwijze niet het belang van eiwitten als (basis)voedingsstof voor het menselijk lichaam, waaronder dat van “de Belgische consument”, betwisten.

Omtrent mobiliteit wordt in het advies van de Raadgevende Commissie gesteld:

“Er wordt geen informatie gegeven over de impact op transportvolumes. De RC stelde een bijkomende vraag aan de aanvrager over de ingeschatte hoeveelheid wegtransport (zie bijlage 1). Het antwoord gaf aan hoe vooral het transport van de verwerkingslocatie naar de distributiecentra een mogelijke impact kan hebben, maar gaf hierbij geen verdere toelichting over de transportvolumes. Dit transport vindt op dit moment natuurlijk ook plaats, maar vanuit leveranciers uit het buitenland. Het verschil in mobiliteitsimpact tussen de situatie met of zonder een zeeboerderij is niet helemaal duidelijk, maar lijkt beperkt”.

De stelling van de verzoekende partij dat dit inzicht “onjuist” en “nergens op gebaseerd” is, toont de onjuistheid of onredelijkheid van deze overweging niet aan. De bewering dat ten onrechte lijkt te worden uitgegaan van een uitsluitend lokaal Belgisch gebruik, terwijl de omzet daarvoor veel groter lijkt, wordt evenmin concreet onderbouwd. De vermelding dat er geen enkel gegeven over de verwerking en commercialisering bestaat, haalt de aangehaalde overweging evenmin onderuit.

Vervolgens zou, volgens de verzoekende partij, het pluspunt dat “de creatie van een volledige nieuwe waardeketen een positief gegeven is voor de Belgische economie” eveneens “nergens op gebaseerd” zijn, en nergens op slaan. Met deze gratuite bewering toont zij niet de onwettigheid van de bestreden beslissing aan.

Ten slotte kan uit een zorgvuldige lezing van het advies van de Raadgevende Commissie worden afgeleid waarom aan het betrokken criterium wordt voldaan: wanneer de zeeboerderij op volle kracht draait, zal zij, al dan niet rechtstreeks, 80 VTE's tewerkstellen, de zeeboerderij start een volledig nieuwe waardeketen in België op, een succes van de activiteit zou een boost geven aan de *nearshore* aquacultuur in ons land en drempelverlagend kunnen werken voor andere ondernemingen, de productieketen zal volledig in België plaatsvinden, met mogelijke voordelen voor KMO's, de keuze voor de aquacultuur wordt gekaderd binnen de eiwittransitie, de aanvraag scoort relatief goed op vlak van duurzaamheid en circulaire economie, het gebruik van niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen lijkt beperkt, er is een zekere bijdrage tot ondersteunende ecosysteemdiensten en tot slot zal de zeeboerderij aanleiding geven tot cognitieve

ontwikkeling van kinderen rond aquacultuur en duurzame voeding. De verzoekende partij kan dan ook niet worden gevolgd waar zij stelt dat er “geen enkele reden” was om het betrokken criterium gunstig te bejegenen.

Het zevende onderdeel is niet gegrond.

Tiende onderdeel

99. In het advies van de Raadgevende Commissie worden de mogelijke gevolgen voor de veiligheid in zeegebied als volgt beoordeeld:

“De aanvrager identificeert de volgende risico’s:

- Aanvaring en aandrijvingsrisico’s;
- Risico op losslaan;
- Risico op vervuiling.

Aanvaring en aandrijvingsrisico’s (p. 60)

Er wordt een veiligheidszone van 500 meter gevraagd, overeenkomstig het KB Veiligheidsafstanden. Het bepalen van de gepaste veiligheidsafstand is een taak van de werkgroep ruimtelijke maatregelen en behoort dus niet tot de taak van deze raadgevende commissie. Dit verbod wordt gecommuniceerd via sensibiliseringscampagnes voor de stakeholders en bebakening van de zone via vier kardinaalboeien op de hoekpunten. De zone ligt vlak bij de haven van Nieuwpoort die ook veelvuldig wordt bezocht door buitenlandse pleziervaartuigen. Het is dus van groot belang dat ook ten aanzien van hen een permanente bewustmakingscampagne gevoerd wordt. Voor de implementatie van de veiligheidszone zal het nodige overleg gevoerd moeten worden met de pleziervaartsector. Een begeleidingscomité zal ook worden opgericht met bevoegde instanties om tot een gedragen preventie- en detectieplan te komen.

Via een combinatie van AIS-data en een proefproject met kleine radars wil de aanvrager opvolgen of het vaarverbod wordt nageleefd. Wanneer er toch inbreuken worden vastgesteld, zal dezelfde procedure worden toegepast die succesvol gehanteerd wordt bij de windmolenparken.

De gevolgen van incidenten binnen de zone van de zeeboerderij voor de activiteiten in de schietzone Lombardsijde werden niet meegenomen in de aanvraag. De RC geeft aan dat verder overleg met Defensie hierover noodzakelijk is.

Het is duidelijk dat er nog stappen gezet dienen te worden om dit risico te beheren, maar de gesprekken met enkele van de bevoegde overheden werden reeds opgestart om dit verder te concretiseren. Het is ook in het belang van de aanvrager om een sterke monitoring en preventie uit te bouwen, aangezien aanvaringen significante economische schade kunnen veroorzaken voor de aanvrager.

Risico op losslaan (p. 61)

In de designfase van de aangevraagde activiteit werd de invloed van stroming op de structuren (ook in geval van een 100- of 1000-jarige storm) meegenomen. Dit is gebaseerd op modellen, ervaringen in het buitenland en ervaringen met eigen onderzoeksprojecten in de zone.

Bij onderhoud wordt steeds de intactheid van het materiaal nagekeken en worden beschadigde materialen hersteld. Door het stapsgewijs opschalen kunnen bij de detectie van fouten in het design de manier van ophanging van de zeeboerderij ook nog aangepast worden. Wanneer blijkt dat er zware materialen zijn losgeslagen, wordt er afgestemd met de bevoegde instantie om de nodige acties voor het verwijderen uit het marien milieu vast te leggen.

Vanuit de RC werd ook aangevuld dat tijdens de wetenschappelijke projecten het losslaan van objecten geen probleem vormde.

Risico op vervuiling (p. 61)

Vermits er geen chemische middelen gebruikt worden bij de teelt, blijft dit risico [beperkt] tot het varen met werkboten. Elk verlies van een voorwerp dient gemeld te worden aan de autoriteiten volgens de op te stellen procedures.

Samenvattend

De RC beschouwt de gegeven info als voldoende in dit stadium van de aanvraag. Wel wil de RC beklemtonen dat het eigenaarschap om de risico's op te volgen en te remediëren bij de aanvrager ligt, niet bij de overheid. De overheid kan bijvoorbeeld niet instaan voor de permanente opvolging van de scheepsbewegingen rondom de zone en mogelijke inbreuken op de veiligheidszone, maar kan enkel reageren door middel van onder andere boetes op basis van door de aanvrager aangeleverde gegevens. Ook wordt het belang van een goede sensibilisering beklemtoond.

Enkele leden van de RC hadden nog praktische aanvullingen op de veiligheidsmaatregelen in de aanvraag om de veiligheid in de zeegebieden te verhogen. In het waarschijnlijke geval dat er in het kader van de milieuvergunning een begeleidingscomité wordt opgezet, welke ook de veiligheidsaspecten van de zeeboerderij zal opvolgen, zal het secretariaat deze suggesties doorgeven".

In het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu wordt de volgende beoordeling gemaakt:

"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.

DG Leefmilieu vraagt ook om naar het voorbeeld van de windmolenparken een begeleidingscomité in te richten, met veiligheid als één van de toegewezen taken. Hierdoor kan de opvolging van de verdere uitwerking van de veiligheidsplannen gebeuren binnen een kader dat reeds zijn nut bewezen heeft. De taken van dit begeleidingscomité dienen wel afgestemd te worden met het begeleidingscomité in kader van de milieuvergunning”.

In het verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat het “eigenaardig” is om de in de aanvraag vervatte informatie als voldoende te beschouwen “in dit stadium van de aanvraag”, aangezien “het een stadium is waarin aan de toekenningscriteria moet worden voldaan en elk stadium na de toekenning van de vergunning geen stadium van de aanvraag meer is”. Daarmee toont zij niet de onjuistheid of onredelijkheid aan van de hierboven weergegeven overwegingen. Zij maakt niet concreet aannemelijk dat de informatie in de aanvraag niet kon toelaten om tot de conclusie te komen dat de inschatting van de mogelijke risico’s en overeenkomstige reacties compleet voorkomt en een goede basis vormt om de nodige protocollen met de bevoegde instanties op te stellen. Evenmin maakt zij een onzorgvuldige behandeling van het voorliggende dossier aannemelijk. Dit klemmt des te meer nu er, gelet op het gemotiveerd voorstel van het DG Leefmilieu, een begeleidingscomité werd ingesteld, wat net wijst op een zorgvuldige benadering van het project.

Het tiende onderdeel is niet gegrond.

Elfde onderdeel

100. De verzoekende partij betwist dat “de grote meerderheid van de pleziervaart die voor de kust actief is probleemloos rond de projectzone kan varen”, maar zij slaagt er niet in de onjuistheid van die overweging concreet aannemelijk te maken. Het door haar bijgebracht kaartmateriaal toont, anders dan de verzoekende partij dit ziet, op geen enkele wijze het tegendeel van die overweging aan, noch blijkt daaruit dat zone C de “meest grote hinder” veroorzaakt.

Het elfde onderdeel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende 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