

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 255.151 van 1 december 2022

in de zaak A. 232.885/VII-41.018

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

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

tegen :

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

Tussenkommende partij :

de BV CODEVCO V, thans de BV ZEEBOERDERIJ
WESTDIEP

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 februari 2021, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de minister van Noordzee van 9 december
2020 waarbij aan de bv Codevco V (thans: de bv Zeeboerderij Westdiep) een
machtiging voor de bouw, een vergunning voor de exploitatie, alsook een

Natura 2000-toelating wordt verleend met betrekking tot een aquacultuurproject in zone C in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

Het verzoek tot vernietiging “strekt zich tevens uit tot de voorbeslissing van de minister van Noordzee waarbij de aanvraag voor de machtiging en vergunning ontvankelijk en volledig werd beschouwd”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De bv Codevco V heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 20 april 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

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

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

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

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

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

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Juridisch kader en feiten

Juridisch kader

3.1. Artikel 5bis van de wet van 20 januari 1999 ‘ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ (hierna: wet van 20 januari 1999) bepaalt:

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

Deze procedure omvat minstens:

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

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

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

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

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

4° de maatregelen, instrumenten en acties tot uitvoering van het marien ruimtelijk plan”.

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

“HOOFDSTUK VI. - Vergunningen en machtigingen.

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

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

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

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

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

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

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

[...]

HOOFDSTUK VII. - Milieueffectenrapport en milieueffectenbeoordeling

Art. 28. § 1. Elke activiteit in de zeegebieden die, hetzij krachtens deze wet en de besluiten genomen ter uitvoering ervan, hetzij krachtens andere geldende wettelijke of reglementaire bepalingen, onderworpen is aan een vergunning of een machtiging, behoudens de vergunningen verleend op grond van de visserijwetgeving en de concessies verleend op grond van de wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België, maakt het voorwerp uit van een milieueffectenbeoordeling door de hiertoe door de

minister aangeduide bevoegde overheid zowel voor het verlenen van de vergunning of de machtiging, als achteraf. De milieueffectenbeoordeling moet de evaluatie van de effecten van deze activiteiten op het mariene milieu mogelijk maken.

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

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

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

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

[...]”.

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

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

Art. 14. [...]

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

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

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

“Afdeling 2. - Natuurbeschermingsgebieden - kaart 1 van bijlage 4

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

[...]

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

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

1° 1364 Halichoerus grypus

2° 1365 Phoca vitulina

3° 1351 Phocoena phocoena

In het gebied kunnen activiteiten plaatsvinden die:

- 1° een Natura 2000-toelating hebben bekomen, voor zover ze aan deze procedure onderworpen zijn;
- 2° niet op enigerlei andere wijze verboden of beperkt worden.

[...]

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

1° activiteiten van burgerlijke bouwkunde;

2° industriële en commerciële activiteiten.

[...]”.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5. In het kader van de aanvraag van een vergunning als bedoeld in het koninklijk besluit van 7 september 2003, moet de aanvrager tevens een milieueffectenrapport (hierna: MER) opstellen conform de bepalingen van het koninklijk besluit van 9 september 2003 ‘houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ (hierna: koninklijk besluit van 9 september 2003). Het koninklijk besluit van 9 september 2003 bepaalt onder meer:

“Art. 8. Het milieu-effectenrapport bevat een deel betreffende de voorgenomen activiteit als dusdanig, een deel betreffende de effecten van de voorgenomen activiteit op het mariene milieu en een niet-technische samenvatting van beide voornoemde delen.

Art. 9. Het deel betreffende de voorgenomen activiteit als dusdanig bevat:

1° een beschrijving van de doelstellingen van de activiteit;

2° een beschrijving van de activiteit, met in het bijzonder:

a) een beschrijving van de fysische kenmerken van de activiteit in de ruimte en in de tijd;

b) een beschrijving van de aard en de hoeveelheden van de technische middelen en materialen die bij de uitvoering van de activiteit worden gebruikt;

c) een nota die het mogelijk maakt de know how te beoordelen die de aanvrager ter beschikking zal staan bij de uitvoering van de voorgenomen activiteit, en met name een overzicht van de referenties, diploma's en beroepstitels van het voornaamste leidinggevend personeel en een overzicht van de voornaamste activiteiten waaraan de aanvrager heeft deelgenomen de laatste drie jaren voorafgaand aan de aanvraag;

d) in voorkomend geval, een beschrijving van de voornaamste kenmerken van de productieprocessen met inbegrip van de aanwending van energie en grondstoffen en een prognose van de aard en hoeveelheid van de verwachte reststoffen en emissies ten gevolge van het uitoefenen van de activiteit;

3° een beschrijving van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de activiteit, onder andere inzake lokalisatie, inzake wijze van uitvoering of inzake milieuvoorzieningen.

Art. 10. Het deel betreffende de effecten van de voorgenomen activiteit op het marinemilieu bevat:

1° een beschrijving van de methodes die werden gebruikt voor de bepaling en de waardering van:

a) de bestaande toestand van het marinemilieu;

b) de vermoedelijke ontwikkeling van de bestaande toestand indien noch de voorgenomen activiteit noch één van de beschreven alternatieven wordt ondernomen;

c) de vermoedelijke effecten op het mariene milieu van de activiteit en de beschreven alternatieven;

2° een beschrijving van de bestaande toestand van het mariene milieu, voorzover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, en een beschrijving van de te verwachten ontwikkeling van dat mariene milieu indien noch de activiteit noch één van de alternatieven wordt ondernomen;

3° een beschrijving en waardering van de te verwachten betekenisvolle effecten van de activiteit en van de beschreven alternatieven op het mariene milieu en met name, in voorkomend geval, op: de fauna, de flora, de biodiversiteit, met bijzondere aandacht voor op grond van de wet beschermde soorten en habitats en de mens, met inbegrip van de bevolking en de menselijke gezondheid, de bodem, het water, de lucht en het klimaat, waaronder de uitstoot van broeikasgassen en de impact op de aanpassing aan de klimaatwijziging, de energie- en grondstoffenvoorraden, het zeegezicht, de materiële goederen en het culturele erfgoed, en de onderlinge wisselwerkingen tussen de voorgenoemde factoren; de te beschrijven en waarden effecten omvatten de directe en indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische, permanente en tijdelijke, positieve en negatieve effecten op korte, middellange en lange termijn; Deze beschrijving en waardering volgen, in voorkomend geval, de classificatie van de kwalitatief beschrijvende elementen voor de omschrijving van de goede milieutoestand, zoals bepaald krachtens het koninklijk besluit van 23 juni 2010 betreffende de mariene strategie voor de Belgische zeegebieden. De te verwachten betekenisvolle effecten van de activiteit en van de beschreven alternatieven omvatten de verwachte effecten die voortvloeien uit de kwetsbaarheid van de activiteit voor risico's op zware ongevallen en/of rampen.

3°/1 Een beschrijving, voor elke significant effect op het mariene milieu, van de te verwachten onzekerheden en risico's;

4° een aanduiding van de internationale en nationale wettelijke en reglementaire voorschriften die vanuit het oogpunt van het milieubeleid relevant zijn bij de uitvoering van de activiteit of de beschreven alternatieven, en een onderzoek naar de mate waarin de activiteit of de alternatieven daarmee verenigbaar zijn;

5° een vergelijking tussen de activiteit en de beschreven alternatieven op grond van :

a) het onderzoek naar de effecten op het marinemilieu;

b) de verenigbaarheid met de internationale en nationale wettelijke en reglementaire voorschriften;

c) een globale evaluatie ten aanzien van de algemene doelstellingen en beginselen van de wet;

6° een beschrijving van de wijze waarop rekening werd gehouden met de te verwachten betekenisvolle effecten op het mariene milieu bij het uitwerken van de activiteit en een beschrijving van de maatregelen die mogelijk zijn om nadelige effecten van de activiteit te vermijden, te beperken en/of te compenseren door milieuvoordelen;

7° een beschrijving van de voorzieningen die redelijkerwijze kunnen worden getroffen om een behoorlijke monitoring te verzekeren van de effecten van de activiteit op het mariene milieu.

Dit deel wordt uitgewerkt per geval op passende wijze. In voorkomend geval wordt het aangevuld met een overzicht van de moeilijkheden, zoals technische leemten of ontbrekende kennis, die werden ondervonden bij het verzamelen en verwerken van de vereiste informatie.

In voorkomend geval wordt rekening gehouden met de relevante guidance documenten betreffende de in dit deel behandelde onderwerpen, in het bijzonder deze gericht op de integratie van de evaluatie van de impact op het klimaat.

Art. 11. De niet-technische samenvatting moet de bevoegde overheid een inzicht geven in de effecten van de voorgenen activiteit op het marinemilieu.

De samenvatting betreft:

1° de beschrijving van de voorgenen activiteit en van de redelijkerwijze in aanmerking te nemen alternatieven;

2° de moeilijkheden die werden ondervonden bij het verzamelen en verwerken van de vereiste informatie;

3° de resultaten van de vergelijking tussen de activiteit en de beschreven alternatieven;

3°/2 Een rapport over de effecten op de zeevisserij, voor elke activiteit in of met een impact op de zeesmijlszone;

4° de wijze waarop rekening werd gehouden met de te verwachten betekenisvolle effecten op het mariene milieu bij het uitwerken van de activiteit en de mogelijke maatregelen om nadelige effecten te vermijden, te beperken en/of zo mogelijk te compenseren;

5° de voorzieningen die kunnen worden getroffen om de monitoring van de effecten van de activiteit op het mariene milieu te verzekeren.

[...]

Art. 15. Het bestuur gaat na of het milieu-effectenrapport volledig en afdoende is. Zo met name gaat het na of de meegedeelde gegevens en hun waardering, afzonderlijk beschouwd en in hun onderlinge samenhang, volledig en afdoende zijn.

Het bestuur kan het milieu-effectenrapport aanvullen en bijwerken op elk onderdeel waarvoor het aanvulling of bijwerking aangewezen acht. Het kan hiertoe de aanvrager om aanvulling en bijwerking verzoeken of de aanvulling en bijwerking zelf verrichten of doen verrichten. Het kan hiertoe alle onderzoeken uitvoeren of doen uitvoeren die het, overeenkomstig de noodwendigheden van het dossier en naar redelijkheid, nuttig acht”.

Feiten

4. Op 6 april 2020 dient de tussenkomen de partij bij de bevoegde minister een aanvraag in tot het bekomen van een vergunning in de zin van het koninklijk besluit van 7 september 2003. Bij de aanvraag zijn een milieueffectenrapport en een passende beoordeling gevoegd.

De aanvraag strekt het verkrijgen van een vergunning en een machtiging voor het uitvoeren van alle voorbereidende handelingen, met inbegrip van - maar niet beperkt tot - het uitvoeren van een geofysisch en geotechnisch onderzoek, de installatie en de exploitatie van een “*nearshore*” aquacultuurproject in zone C - Westdiepzone, onderdeel van de commerciële en industriële zones conform artikel 23 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Het betreft meer precies een zeeboerderij voor de commerciële gecombineerde kweek van mosselen, oesters en zeewier.

5. De aanvraag wordt door de minister op 21 april 2020 volledig verklaard.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

6. Op 7 mei 2020 wordt de aanvraag in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

7. Er wordt een openbaar onderzoek georganiseerd dat plaatsvindt tussen 9 mei 2020 en 7 juni 2020.

8. Op 20 oktober 2020 brengt de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium (hierna: BMM) advies uit.

Dit advies omvat tevens een door de BMM uitgevoerde milieueffectenbeoordeling (hierna: MEB) met een passende beoordeling en een visserijeffectenrapport.

9. Bij ministerieel besluit van 9 december 2020 verleent de minister van Noordzee de gevraagde vergunning.

Dit is het eerste bestreden besluit.

10. Bij ministerieel besluit van 30 september 2020 verleent de minister aan de tussenkomende partij eveneens een gebruiksvergunning voor zone C.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ambtshalve exceptie

11. In zoverre het beroep is gericht tegen de voorbeslissing van 21 april 2020 (tweede bestreden beslissing), wordt vastgesteld dat de verzoekende partijen geen middelen aanvoeren tegen deze beslissing. Het beroep ingesteld tegen deze beslissing is derhalve niet ontvankelijk.

B. Excepties van de verwerende en de tussenkomende partijen

12. De verzoekende partijen steunen hun belang op het gegeven dat het (eerste) bestreden besluit een volledig doorvaartverbod impliceert voor niet-projectgebonden scheepvaart in die zone, en in een veiligheidsperimeter van 500 meter daarrond. Het project komt in het vaarwater te liggen van de pleziervaart en de activiteiten van de verzoekende partijen en vermindert de aantrekkelijkheid van de stad Nieuwpoort als jachthaven en als evenementen-, trainings- en

wedstrijdlocatie. Bovendien ijveren de verzoekende partijen voor een duurzame en milieuhygiënisch verantwoorde ontwikkeling van de kustwateren, omdat dit in belangrijke mate de aantrekkelijkheid van de jachthaven bepaalt. Zij wijzen er voorts nog op dat zij een bezwaar hebben ingediend zowel tegen de aanvraag van de thans bestreden vergunning als tegen de aanvraag van de gebruiksvergunning.

13. De verwerende partij betwist dit belang. Ze stelt dat de ligging en aanwezigheid van zone C werd vastgelegd in het MRP. Het thans bestreden besluit verandert niets aan een potentieel nadeel voor de activiteiten van de verzoekende partijen. De veiligheidsperimeter maakt niet het voorwerp uit van het bestreden besluit en moet nog middels een afzonderlijk besluit worden vastgelegd. Vervolgens wijst de verwerende partij erop dat zone C integraal voor de kust van Koksijde is gelegen en niet voor de ingang van de haven van Nieuwpoort. In het advies van het Directoraat-generaal (hierna: DG) Scheepvaart werden naar aanleiding van de voorbereiding van het MRP geen opmerkingen gemaakt omtrent de veiligheid van de scheepvaart of belemmering van de havengeul. Het beweerde belang bestaande uit de vrees voor een onveilige toegang naar de haven van Nieuwpoort heeft louter betrekking op de afbakening van de zones. De verzoekende partijen tonen bovendien niet concreet aan waarom een doorvaart door zone C noodzakelijk zou zijn om de haven veilig te bereiken. Het DG Scheepvaart geeft overigens zelf aan dat het omvaren van deze zone geen gevaar met zich meebrengt voor de verzoekende partijen. De beweringen van de verzoekende partijen zijn louter gebaseerd op vermoedens en veronderstellingen. De aanwezigheid van de schietzone zal ongetwijfeld een impact hebben op de veiligheid van de toegangswegen, gelet op haar omvang en ligging. Het valt evenwel niet in te denken wat de afwezigheid van zone C daaraan zou veranderen. De bezorgdheden van de verzoekende partijen met betrekking tot de veilige toegang van en naar de haven komen louter voort uit de aanwezigheid van deze schietzone, die reeds werd ingeschreven in het marien ruimtelijk plan van 2014 en geen aanleiding heeft gegeven tot een vernietigingsberoep vanwege de verzoekende partijen. Bovendien is de aanwezigheid ervan niet relevant voor wat betreft de veiligheid, aangezien de scheepvaart tijdens schietoefeningen wordt stilgelegd.

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

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

Wat betreft de duurzame en milieuhygiënische ontwikkeling van de kustwateren, blijkt uit de bestreden beslissing dat er geen significante aantasting van de beschermde gebieden zal plaatsvinden. Minstens tonen de verzoekende partijen het tegendeel niet aan. Tevens blijkt uit de studie die naar aanleiding van de vergunningsaanvraag werd uitgevoerd, dat er geen impact is op het zeezicht. De activiteiten vinden immers voornamelijk onder water plaats. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de aantrekkelijkheid van de jachthaven door het bestreden besluit in het gedrang wordt gebracht. Overigens omvat het bestreden besluit ook een afvalbeheersplan en wordt de activiteit gedurende de volledige bouw- en exploitatiefase gemonitord door de BMM om de impact op het milieu op te volgen.

14. Ook volgens de tussenkomenende partij is het beroep onontvankelijk wegens een gebrek aan belang, om de redenen uiteengezet door de verwerende partij.

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

Beoordeling

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

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

De excepties zijn niet gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende en de verwerende partijen

17. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen bevoegdheidsoverschrijding aan en de schending van artikel 5bis, § 2, van de wet

van 20 januari 1999, dat voorziet dat het MRP zesjaarlijks wordt geëvalueerd en gewijzigd waar nodig.

Het bestreden besluit verleent aan de tussenkomende partij een exploitatievergunning voor de duur van twintig jaar. Aldus verhindert de vergunningverlenende overheid de uitoefening van de voormelde evaluatieverplichting en herzieningsbevoegdheid. Het rechtszekerheidsbeginsel staat er immers aan in de weg dat met een herziening van het MRP afbreuk wordt gedaan aan de individuele rechten die met de bestreden vergunning aan de tussenkomende partij worden verleend. De bestreden beslissing verhindert zo ook dat de bestemming van zone C na zes jaar effectief en met onmiddellijke werking zou worden gewijzigd. De verzoekende partijen verwijzen nog naar de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie inzake het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel. Verder voeren ze nog aan dat de herziening van het MRP slechts rechtsgevolgen zou kunnen sorteren na afloop van de exploitatievergunning, terwijl het niet tot de bevoegdheid van de minister behoort om de duur van het MRP te verlengen of de herziening ervan binnen de door de wetgever opgelegde termijn van zes jaar onwerkzaam te maken. Artikel 41 van het koninklijk besluit van 7 september 2003, waarin wordt bepaald dat de vergunning wordt verleend voor een termijn van hoogstens twintig jaar, doet daaraan geen afbreuk, omdat artikel 26 van de wet van 20 januari 1999 de Koning niet de bevoegdheid verleent om vergunningen toe te kennen waarvan de duur deze van het MRP overschrijden. De verzoekende partijen besluiten daaruit dat artikel 41 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

18. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partijen bij het middel omdat zij, bondig samengevat, er ten onrechte vanuit gaan dat het MRP de rechtsgrond vormt voor het bestreden besluit.

19. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij het middel verkeerd leest waar zij stelt dat de verzoekende partijen ervan uitgaan dat de bestreden beslissing haar rechtsgrond vindt in het MRP.

De verwerende partij weerlegt met haar repliek niet dat het verlenen van individuele gebruiksrechten voor meer dan zes jaar op een zone voor commerciële en industriële activiteiten verhindert dat een eventuele herziening van het MRP met betrekking tot die zones werkzaam wordt. De omstandigheid dat in andere regelgeving evenmin rekening is gehouden met deze herzieningstermijn, is niet relevant. Of een gebruiksvergunning van 6 jaar economisch werkbaar is, is dat evenmin. De bevoegdheid om het MRP waar nodig te wijzigen, wordt uitgehold door regelgeving die de uitoefening van deze bevoegdheid onwerkzaam maakt. In de langetermijnvisie van het MRP wordt daarover overigens gesteld dat met “de zesjarige herziening van het marien ruimtelijk plan wordt tegemoet gekomen aan de nood van het bedrijfsleven aan een voldoende stabiel doch adaptief beleidskader”.

Het argument van de tussenkomenende partij dat de wet van 20 januari 1999 niets bepaalt over de maximale duur van de vergunning, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de bestreden beslissing de zesjaarlijkse evaluatie en eventuele wijziging van het MRP verhindert. Het gegeven dat de bestemmingsvoorschriften van het MRP voor onbepaalde duur gelden, neemt evenmin weg dat de wetgever ervoor heeft gekozen om het MRP minstens zesjaarlijks te laten evalueren. Door een vergunning toe te kennen voor een termijn van twintig jaar, verhindert de minister volgens de verzoekende partijen dat de Koning zijn bevoegdheden uitoefent. Voorts kan bezwaarlijk tot de legaliteit van de bestreden beslissing worden besloten door een verwijzing naar regelgeving op het vlak van onder meer concessies, die met dezelfde onwettigheid is behept, louter omdat deze onwettigheid (nog) niet is vastgesteld.

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

Zij stellen dat artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999 immers dwingend oplegt dat het MRP (ten minste) zesjaarlijks wordt geëvalueerd en gewijzigd waar nodig. Deze bepaling houdt in dat een wijziging onmiddellijk

uitwerking moet kunnen krijgen, ook al zal dat niet altijd nodig of noodzakelijk zijn. Het is de bevoegdheid van de Koning om, bij een besluit na overleg in de ministerraad, te beslissen of een wijziging nodig is én of die wijziging onmiddellijk uitwerking moet krijgen. Met de bestreden beslissing, waarmee een exploitatievergunning voor twintig jaar wordt verleend, wordt die bevoegdheid volgens hen volledig uitgehold.

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

Artikel 41 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 kan geen steun verlenen voor de mogelijkheid om rechtsgeldig exploitatievergunningen van meer dan zes jaar te verlenen, aangezien deze bepaling buiten toepassing dient te worden gelaten waar zij de dwingende bepalingen van artikel 5*bis*, § 2, van de wet van 20 januari 1999 schendt.

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

Beoordeling

21. Het middel houdt in essentie in dat de minister, door het verlenen van een vergunning voor een duur van langer dan zes jaar, de Koning verhindert om de zesjaarlijkse evaluatie van het MRP uit te voeren, vereist overeenkomstig artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999. Waar de verwerende partij, bij wijze van exceptie, aanvoert dat de verzoekende partijen er ten onrechte vanuit gaan dat het MRP de rechtsgrond vormt voor het bestreden besluit, gaat zij zelf uit van een onzorgvuldige lezing van het middel.

De exceptie is niet gegrond.

22. Noch het hoger geciteerde artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999, noch enige andere bepaling, belet dat een vergunning als bedoeld in het koninklijk besluit van 7 september 2003 kan worden verleend voor een duur die meer dan zes jaar bedraagt. Integendeel bevestigt artikel 41 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 dat die vergunning wordt verleend voor termijn van hoogstens twintig jaar. De stelling van de verzoekende partijen dat artikel 26 van de wet van 20 januari 1999 aan de Koning niet de bevoegdheid verleent om vergunningen toe te kennen waarvan de duur deze van (de bestemmingsvoorschriften van) het MRP overschrijden, kan niet worden bijgetreden. Overeenkomstig voormeld artikel 26 bepaalt de Koning immers de voorwaarden en procedure voor onder meer de toekenning van de in artikel 25 van dezelfde wet bedoelde vergunningen of machtigingen. Onder de voorwaarden voor toekenning moet ook de (maximale) duur van de vergunning worden begrepen. Bovendien verhindert het bestaan van een vergunning, anders dan de verzoekende partijen dit zien, op zich niet de evaluatie of de eventuele wijziging, waar nodig, van het MRP. De verzoekende partijen vertrekken in het middel, zoals geconcipieerd in het verzoekschrift, overigens ten onrechte vanuit de premisse dat de bestemmingsvoorschriften van het MRP naar aanleiding van een evaluatie na zes jaar in voorkomend geval hoe dan ook effectief en met onmiddellijke werking zouden moeten worden gewijzigd, en dat de minister met de bestreden beslissing de duur van het huidige MRP zou verlengen.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende en de tussenkomende partijen

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

Zij wijzen erop dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State aanneemt dat de in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999 bedoelde zeegebieden niet bij de indeling in gewesten zijn betrokken, maar dat dit niet wegneemt dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ook de bevoegdheid hebben om maatregelen te nemen in minstens een deel van de betreffende zeegebieden, hetzij omdat zulke bevoegdheid uitdrukkelijk is ingeschreven in de BWHI, hetzij omdat zij inherent moet worden geacht aan een aldus uitgedrukte bevoegdheidstoewijzing. De verzoekende partijen wijzen dienaangaande op de bevoegdheden van de deelgebieden op het vlak van zeevisserij, toerisme, (top)sport en recreatie.

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel mag geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zo verregaande maatregelen nemen dat het voor een andere overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.

Het beginsel van de federale loyaliteit houdt 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 betreft meer dan het loutere uitoefenen van bevoegdheden: het geeft aan in welke geest dat moet geschieden.

Bij het uitvoeren van haar bevoegdheden met betrekking tot de Noordzee, dient de federale overheid er dan ook over te waken dat zij de mogelijkheid voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest om invulling te geven aan hun eigen bevoegdheden niet nodeloos belemmert.

Door het afleveren van een exclusieve gebruiksvergunning aan één enkele begunstigde voor een specifieke zone in het Belgisch deel van de Noordzee (hierna: BNZ), met een verbod aan alle anderen om door deze zone en een veiligheidsperimeter rond die zone te varen, belemmert de bestreden beslissing volgens de verzoekende partijen op onredelijke en onevenwichtige wijze de beleidsmogelijkheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, minstens op het vlak van de voormelde bevoegdheden.

Dat klemt des te meer waar de projectzone en de veiligheidsperimeter pal in de kustwateren voor de jachthaven van Nieuwpoort liggen en daar de belangrijkste vaarroutes van en naar de jachthaven blokkeren, een belangrijk deel van het oefen- en wedstrijdterrein voor de zeilsport innemen en de drukst bevaren zone voor de pleziervaart inpalmen. Bovendien ging aan de bestreden beslissing geen enkel overleg met de bevoegde instanties van de deelgebieden vooraf.

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

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

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

De verwerende partij concludeert ook ten onrechte dat de inspraak van het Vlaamse Gewest werd gerespecteerd doordat de aanvraag ter kennis werd gebracht aan de Structuur Kustwacht. Die regelt met name slechts het overleg tussen de verschillende autoriteiten met bevoegdheid op zee. Binnen het desbetreffende samenwerkingsakkoord wordt evenwel geen overleg gepleegd over de bevoegdheidsverdeling op zich. Deze kennisgeving kan dan ook bezwaarlijk worden beschouwd als een overleg tussen de bevoegde wetgevers over de impact van een eventuele vergunning op de uitoefening van de regionale bevoegdheden in zone C van het BNZ.

De verwijzing naar het advies van de Raadgevende Commissie is volgens de verzoekende partijen niet dienstig. De huidige procedure betreft immers de milieuvergunning en niet de gebruiksvergunning. Bovendien blijkt uit niets dat de vertegenwoordigers ter zake over de vereiste bevoegdheid beschikken om beslissingen te nemen over de betrokken gewest- en gemeenschapsbevoegdheden. Overigens werden enkel vertegenwoordigers van het Vlaamse Gewest uitgenodigd, terwijl de bestreden beslissing ook de uitoefening van de aangehaalde gemeenschapsbevoegdheden onmogelijk maakt.

Ten slotte kan de verwerende partij niet ontkennen dat de bestreden beslissing effectief een weerslag heeft op de uitoefening van de gewest- en gemeenschapsbevoegdheden. De bestreden beslissing impliceert een volledig doorvaartverbod in zone C van het BNZ, waardoor deze zone voor de volledige duur van de vergunning slechts toegankelijk is voor één exploitant. De verwerende

partij relateert ook uitsluitend de impact op de pleziervaart en ontkent niet de belemmering van de uitoefening van regionale bevoegdheden inzake zeevisserij, toerisme en (top)sport. De weerslag op de uitoefening van de aangehaalde bevoegdheden blijkt nochtans uit het MER, bijvoorbeeld op het vlak van visserij.

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

Beoordeling

26. De verzoekende partijen werpen in het verzoekschrift op dat door de bestreden beslissing de beleidsmogelijkheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest op onredelijke en onevenwichtige wijze worden belemmerd.

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

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

met het evenredigheidsbeginsel, dan op een schending van het verticaliteitsbeginsel.

De exceptie van de tussenkomende partij is gegrond.

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

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

De geschonden geachte bepalingen van de BWHI luiden:

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

[...]

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

10° De vrijetijdsbesteding;

[...]

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

[...]

V. Wat de landbouw betreft:

1° het landbouwbeleid en de zeevisserij;

[...]

VI. Wat de economie betreft

[...]

9° Het toerisme”.

Met de bestreden beslissing wordt aan de tussenkomende partij een machtiging voor de bouw, een vergunning voor de exploitatie en een Natura 2000-toelating verleend voor een aquacultuurproject in zone C in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. Die beslissing heeft als zodanig geen betrekking op een aangelegenheid die door de BWHI uitdrukkelijk aan de deelgebieden is toegewezen, of die kan worden beschouwd als inherent aan zo een aangelegenheid. De betrokken regeling moet derhalve worden geacht te vallen onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Bijgevolg wordt geen schending aangenomen van de in het middel genoemde bepalingen.

Luidens artikel 143, § 1, van de Grondwet, nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke

Gemeenschapscommissie, met het oog op het vermijden van belangenconflicten, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de federale loyauteit in acht.

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

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

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

Het gegeven dat de bestreden beslissing een verbod impliceert om door zone C - en een veiligheidsperimeter errond - te varen, volstaat niet om te besluiten dat de bestreden beslissing “op onredelijke en onevenwichtige wijze de beleidsmogelijkheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest [belemmert], minstens op het vlak van zeevisserij, toerisme, (top-)sport en recreatie” in het BNZ. In de verwijzing, in de memorie van wederantwoord, naar het MER benadrukken de verzoekende partijen dat de projectlocatie is gelegen binnen de 3NM-zone waar de visintensiteit hoger is zowel voor de commerciële kustvissers als voor de recreatieve visserij. Daarmee tonen de verzoekende partijen hoe dan ook niet aan dat de uitoefening van de bevoegdheden van de deelgebieden door de bestreden beslissing onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

De verzoekende partijen wijzen ook nog op de ligging van zone C “pal in de kustwateren voor de jachthaven van Nieuwpoort” en werpen op

dat zij daar, gezien haar ligging en oppervlakte, de belangrijkste vaarroutes van en naar de jachthaven blokkeert, een belangrijk deel van het oefen- en wedstrijdterrein voor de zeilsport inneemt en de drukst bevaren zone voor dagrecreanten inpalmt. Zij maken die beweringen evenwel niet concreet aannemelijk. De enkele verwijzing naar de door hen bijgebrachte ‘zeekaart’ volstaat daartoe niet. Hoe dan ook impliceert het gegeven dat zeilsporters en recreanten hinder kunnen ondervinden van de bestreden beslissing op zich niet dat de uitoefening van de bevoegdheden van de deelgebieden ter zake door de bestreden beslissing onmogelijk of overdreven moeilijk worden gemaakt.

De verzoekende partijen hekelen ten slotte nog dat geen enkel overleg met de bevoegde instanties van de deelgebieden aan de bestreden beslissing is voorafgegaan.

Uit de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen volgt als zodanig evenwel geen verplichting tot dergelijk overleg. De verzoekende partijen duiden evenmin enige andere bepaling of beginsel in die zin aan.

Met betrekking tot het federaleloyauteitsbeginsel heeft het Grondwettelijk Hof weliswaar reeds geoordeeld dat de overheid die een aangelegenheid wenst te regelen die “dermate verweven is met de aangelegenheid die onder de bevoegdheid van een andere wetgever valt”, zijn bevoegdheid slechts kan uitoefenen na vooraf die andere wetgever te hebben geraadpleegd. De verzoekende partijen beweren echter enkel dat de bestreden beslissing de uitoefening van Vlaamse bevoegdheden op onredelijke en onevenwichtige wijze belemmert. Zij beweren niet dat er sprake zou zijn van een “verwevenheid” van aangelegenheden. In elk geval tonen zij zulke verwevenheid niet aan. Zij overtuigen er bijgevolg niet van dat aan de bestreden beslissing enig overleg, dan wel raadpleging, moest voorafgaan.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

28. In het derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 28 en 29 van de wet van 20 januari 1999, de artikelen 9, 10 en 11 van het koninklijk besluit van 9 september 2003, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Eerste onderdeel

29. De verzoekende partijen wijzen erop dat het MER een nota moet omvatten die het mogelijk maakt de knowhow van de aanvrager te beoordelen. Die verplichting moet gezien worden in het licht van het beginsel van preventief handelen en het voorzorgsbeginsel. Zij houdt tevens verband met de specifieke aanbeveling dat de vergunninghouder goede contacten moet onderhouden met de jachtclubs, verenigingen van recreatieve vissers in Nieuwpoort en verenigingen voor beroepsvissers. Uit het MER moet aldus afdoende blijken dat de leidinggevendenden voldoende kennis hebben van de noden van de betrokken sectoren om incidenten en ongevallen te voorkomen. De verzoekende partijen hebben er belang bij om te weten wie in de uitvoeringsfase het project zal leiden en over welke knowhow deze zal beschikken.

Uit het MER blijkt evenwel niet wie het leidinggevend personeel zal zijn en over welke kwalificaties en competenties het zal beschikken. Het MER bevat evenmin een beschrijving van de voornaamste activiteiten waaraan de aanvrager de laatste drie jaren heeft deelgenomen. De tussenkomende partij is opgericht op 16 december 2019 en is in de Kruispuntbank van Ondernemingen ingeschreven als een detailhandel in niet-gespecialiseerde winkels met een verkoopsoppervlakte vanaf 2500 m² en met een grote verscheidenheid aan goederen, waarbij voedings- en genotmiddelen echter niet overheersen. Zij is niet gekend als werkgever en stelt dus geen eigen personeel te werk. In het MER wordt

vermeld dat de tussenkomende partij deel uitmaakt van de Colruyt Group. Er wordt ook uitgeweid over de activiteiten van en de technische bekwaamheid beschikbaar binnen die groep. Aan de hand van het MER kan echter niet worden beoordeeld hoe het leidinggevend personeel van de tussenkomende partij zal beschikken over de noodzakelijk knowhow, kwalificaties en competenties. Die lacune in het MER werkt door in de MEB van de BMM en de minister heeft de aanvraag ten onrechte volledig en ontvankelijk verklaard.

Tweede onderdeel

30. Het MER moet een beschrijving bevatten van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de activiteit, onder andere inzake lokalisatie, wijze van uitvoering en milieuvoorzieningen. De verantwoording voor zone C is in essentie beperkt tot de mededeling dat de aanvrager deze zone als meest geschikte locatie heeft bevonden. Daarvoor wordt verwezen naar enkele projecten, die evenwel enkel tot doel hadden om de technische en economische haalbaarheid van de geïntegreerde teelt van extractieve aquacultuursoorten in het BNZ te bepalen. Binnen die projecten werd geen onderzoek gevoerd naar veiligheid, impact op zeezicht, impact op natuurlijkheid, meervoudig ruimtegebruik en impact op andere activiteiten. Bovendien verschaffen de projecten enkel informatie over zone C en niet over andere zones voor commerciële en industriële activiteiten of andere zones die specifiek zijn aangeduid voor aquacultuur. Een beschrijving van de concrete kenmerken van de verschillende zones voor aquacultuur en voor commerciële en industriële activiteiten ontbreekt volledig, net als een beoordeling van die kenmerken in het licht van het betrokken project. De keuze voor zone C is ingegeven door het gemak van een reeds uitgevoerd voortraject op die locatie, maar ze is niet het resultaat van een behoorlijke alternatievenafweging. De verzoekende partijen hebben op deze lacune gewezen. Met de vaststelling dat de aanvrager zijn keuze voor zone C op grond van louter technisch en economisch vooronderzoek naar die locatie verantwoordt en dat de zone in het MRP werd aangeduid voor commerciële en industriële activiteiten, weerlegt de BMM niet de vaststelling dat geen afdoende onderzoek is gevoerd naar en een globale evaluatie is gebeurd van de redelijke locatiealternatieven. Deze lacune in het MER werkt door in de MEB. Wat de

locatiealternatieven betreft, gaat de BMM er bovendien ten onrechte van uit dat enkel de andere zones die aangeduid werden als zone voor industriële en commerciële activiteiten in aanmerking komen. Die stelling strijdt met het MRP, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat aquacultuur ook is toegelaten in de zones die zijn afgebakend voor de productie van hernieuwbare energie.

Derde onderdeel

31. Op het vlak van “interactie met andere menselijke activiteiten” wordt in het MER uitgegaan van de premisse dat de menselijke activiteiten in de Belgische mariene gebieden vooral economische activiteiten omvatten. Daardoor wordt in het MER enkel aandacht besteed aan de effecten van het project op “professionele” gebruikers in het gebied, zoals commerciële visserij, militaire activiteiten, kabels en pijpleidingen en wetenschappelijk onderzoek en oceanologische waarnemingen. De effecten op de exploitanten van de jachthaven in Nieuwpoort, zoals impact op de toegankelijkheid van de haven, op vaarroutes en op de organisatie van evenementen, worden in het geheel niet onderzocht. Er wordt evenmin rekening gehouden met de op stapel staande uitbreiding van de jachthaven met 600 nieuwe ligplaatsen. Er is in het MER ook geen onderzoek gebeurd naar de effecten op de recreatieve scheepvaart en visserij, noch op de watersport.

Het onderzoek naar de effecten op “risico en veiligheid” is eveneens toegespitst op de professionele scheepvaart. Uit het MER blijkt dat er enkel data werden onderzocht van de routegebonden scheepvaart. Met betrekking tot niet-routegebonden scheepvaart is het MER beperkt tot de vermelding van het bestaan van deze scheepstrafiek. De watersport wordt niet eens vermeld. Het effectenonderzoek is beperkt tot schepen die zijn uitgerust met een transponder. De pleziervaart en de wedstrijdboten, die niet over een transponder beschikken, zijn buiten beschouwing gelaten, hoewel het net deze boten zijn die de kustwateren voor Nieuwpoort intensief bevaren en dus potentieel het grootste risico lopen op incidenten in het projectgebied.

Deze lacunes werden in de MEB door de BMM niet ingevuld. Op het vlak van interactie met andere menselijke activiteiten, beoordeelt de BMM hoofdzakelijk de effecten op de visserij. Omtrent de pleziervaart concludeert de BMM dat er na de realisatie van het project voldoende ruimte overblijft en dat de noodzaak tot uitwijken beperkt is. Het blijkt niet op grond van welke concrete gegevens de BMM tot deze conclusies is gekomen. Omtrent de watersport ontgaat het de BMM dat om praktische en veiligheidsredenen de start- en finishzones, alsook de trainingsgebieden, steeds in de nabijheid van de havengeul blijven. Op het vlak van risico en veiligheid kan de BMM enkel met betrekking tot de professionele scheepvaart een op feiten gebaseerde effectenbeoordeling uitvoeren. Wat betreft de recreatieve vaart, is het louter vermelden van preventie geen afdoende effectenbeoordeling. Over de beoordeling van het risico voor en de veiligheid van watersporters bevat de MEB van de BMM geen enkele informatie. Ook de antwoordnota van de BMM laat niet toe te besluiten dat de effecten op de niet-routegebonden scheepvaart volledig en afdoende werden onderzocht. Het ontgaat de BMM dat de beleidskeuze voor het afbakenen van een zone voor commerciële en industriële activiteiten in de kustwateren voor Nieuwpoort de vergunningverlenende overheid niet ontslaat van haar verplichting om de concrete effecten van dergelijke activiteiten te onderzoeken in het kader van de vergunningsaanvraag. Het loutere feit dat de aangevraagde activiteiten beantwoorden aan de bestemming van het gebied, neemt niet weg dat de effecten ervan volledig en correct moeten worden ingeschat. De BMM weigert bovendien rekening te houden met de geplande uitbreiding van de jachthaven van Nieuwpoort. Aldus miskent zij de plicht om de effecten op korte, middellange en lange termijn te beschrijven en te waarderen.

Vierde onderdeel

32. De verzoekende partijen hebben er in hun bezwaarschrift op gewezen dat het MER geen volledige en afdoende beschrijving bevat van de te verwachten betekenisvolle effecten van de activiteit op de exploitatie van de jachthaven, de kustvaart, de pleziervaart, de toeristische vaart en de wind- en watersportactiviteiten. Logisch gevolg daarvan is dat er in het MER ook geen monitoring is voorzien voor de opvolging van deze effecten tijdens de

exploitatiefase, zodat de aanvraag ten onrechte volledig en ontvankelijk is verklaard.

Ondanks deze bezwaren schenkt ook de BMM geen aandacht aan de monitoring van de voornoemde effecten. Zij beperkt zich tot een verwijzing naar het feit dat de gevolgen voor de jachthaven al werden besproken in het kader van de totstandkoming van het MRP. De beleidskeuze voor het afbakenen van een zone voor commerciële en industriële activiteiten in de kustwateren voor Nieuwpoort, ontslaat de vergunningverlenende overheid echter niet van haar plicht om de nood aan monitoring van de effecten van dergelijke activiteiten concreet te onderzoeken in het kader van een vergunningsaanvraag.

Uit bijlage II bij het bestreden besluit blijkt verder niet op grond van welke overwegingen de minister kon besluiten dat geen monitoring naar de effecten op “interactie met andere menselijke activiteiten” en “risico en veiligheid” vereist was.

33. Wat de ontvankelijkheid betreft, worden door de verwerende en de tussenkomende partij excepties opgeworpen bij het eerste, tweede en vierde onderdeel.

Wat deze middelonderdelen betreft wordt gesteld dat de schending van de formele- en de materiële motiveringsplicht niet gelijktijdig kan worden ingeroepen, omdat de kennis van de materiële motivering het belang ontnemt bij de schending van de formelemotiveringplicht.

Het eerste middelonderdeel heeft voorts betrekking op het MER, dat deel uitmaakt van het administratief dossier, en niet van de bestreden beslissing. Daarnaast tonen de verzoekende partijen met betrekking tot het eerste onderdeel niet aan op welke wijze zij in hun belangen worden geschaad door een gebrek aan knowhow in hoofde van de aanvrager. Zij verwijzen naar de aanbeveling, in het kader van de gebruiksvergunning, voor de aanvrager om goede contacten te onderhouden met de yachtclubs en de vissersverenigingen, maar tonen niet aan dat dit verband houdt met de knowhow bedoeld in artikel 9 van het

koninklijk besluit van 9 september 2003. Evenmin tonen zijn aan dat die verplichting zou bestaan in hoofde van de leidinggevendenden van het project. Daarenboven wordt op geen enkele wijze aangetoond dat de knowhow-verplichting kadert binnen het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, waarvan de verzoekende partijen overigens geen schending aanvoeren. Ook is de informatie over wie de dagelijkse leiding heeft bij de tussenkomende partij eenvoudig terug te vinden op het internet, en heeft het geen zin die informatie te herhalen in het MER. De kritiek op de bescherming van het mariene milieu valt ook buiten het verenigingsdoel van de verzoekende partijen.

Dit laatste wordt ook aangevoerd met betrekking tot het belang bij het tweede middelonderdeel.

34. In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen wat de grond van het middel betreft, het volgende toe.

In het eerste onderdeel hebben zij betoogd dat in het algemeen wordt vastgesteld dat uit het MER niet kan worden afgeleid wie het leidinggevend personeel zal zijn en over welke kwalificaties en competenties het zal beschikken en dat het MER geen beschrijving bevat van de voornaamste activiteiten waaraan de tussenkomende partij de laatste drie jaren heeft deelgenomen. De opmerking dat het koninklijk besluit van 9 september 2003 niet vereist dat specifieke knowhow voor alle mogelijke vergunningsvoorwaarden wordt aangetoond, geeft dan ook aan het middelonderdeel een draagwijdte die het niet heeft.

De kern van het tweede middelonderdeel is dat een ernstig alternatievenonderzoek ontbreekt, omdat in het MER geen enkel locatiealternatief is beschreven op de wijze zoals bepaald in artikel 9, 3°, van het koninklijk besluit van 9 september 2003 en ook de betekenisvolle effecten van de alternatieven niet zijn beschreven zoals bepaald in artikel 10, 3°, van dat besluit, waardoor ook geen vergelijking is uitgevoerd tussen de alternatieven op de wijze bepaald in artikel 10, 5°, van hetzelfde besluit. In het verlengde daarvan ontbreekt in de niet-technische samenvatting van het MER de samenvatting van deze gegevens en de resultaten

van de vergelijking, zodat ze niet beantwoordt aan artikel 11 van het koninklijk besluit van 9 september 2003.

Wat de zones voor productie van hernieuwbare energie betreft, worden in het MER slechts een beperkt aantal negatieve aspecten uitgelicht. Zonder een volledige beschrijving en onderlinge vergelijking op vlak van al hun te verwachten effecten, konden deze locatiealternatieven niet op voorhand worden afgeserveerd. De uiteenzetting van de verwerende partij waarom zone C redelijkerwijze als een geschikte locatie kon worden beschouwd is een loutere *post factum*-motivering, waarvan in de bestreden beslissing en het administratief dossier geen spoor is terug te vinden.

Ten slotte wijzen de bewoordingen van de MEB van de BMM erop dat de verwerende partij de zones voor hernieuwbare energie gewoon over het hoofd heeft gezien.

Het feit dat het MER betreffende zone D geen beschrijving, noch waardering van de effecten bevat, vormt volgens de verzoekende partijen een schending van artikel 10, 3°, van het koninklijk besluit van 9 september 2003, dat ondubbelzinnig bepaalt dat het deel van het MER betreffende de effecten van de voorgenomen activiteit ook een beschrijving en een waardering moet bevatten van de te verwachten betekenisvolle effecten van de beschreven alternatieven.

Het standpunt van de verwerende partij met betrekking tot het derde onderdeel dat zij bij het nemen van de bestreden beslissing geen rekening moest houden met de beleidskeuzes die werden gemaakt bij het MRP, strijdt volgens de verzoekende partijen met artikel 5*bis*, § 2, van de wet van 20 januari 1999, waarin wordt bepaald dat het MRP bindend is voor de federale overheid. Krachtens de artikelen 4 en 5 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 hebben ook de bijlage 2 en 3 bij het MRP bindende kracht. De federale regering kon met de keuze om twee soorten vergunningen in het leven te roepen evenmin afbreuk doen aan de bindende kracht van het MRP.

Waar de verwerende partij voorhoudt dat het uitsluiten van recreatieve activiteiten uit een zone van 4,5 km² voor commerciële en industriële activiteiten geen kennelijk onredelijke beperking vormt, gaat het om een loutere *post factum*-motivering.

Ten onrechte houdt de verwerende partij voor dat de effecten op de recreatieve scheepvaart worden beoordeeld in het MER. In de door haar aangehaalde passages wordt slechts in algemene termen erkend dat de pleziervaart door het project wordt geïmpacteerd en dat het weren van de pleziervaart uit zone C een hoger risico op vlak van veiligheid kan betekenen. Het MER beperkt zich tot de vaststelling dat er een onzekerheid verbonden is aan het potentieel bijkomend risico op aanvaringen door de aanwezigheid van het project. Bovendien betreffen deze vermeldingen enkel het aspect “risico en veiligheid” en zeggen zij niets over de interactie met andere menselijke activiteiten.

De opmerking van de verwerende partij dat zij geen rekening kon houden met de (nog niet gerealiseerde) uitbreiding van de jachthaven van Nieuwpoort met 600 ligplaatsen, is onjuist. Het is niet pas nadat een vergunning is afgeleverd, dat een effectenbeoordeling kan worden uitgevoerd. Dat was ook reeds mogelijk op basis van het definitief vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan dat voor de bestreden beslissing in werking is getreden en verordenende kracht heeft. Bovendien doet die opmerking geen afbreuk aan de vaststelling dat ook de effecten op de exploitanten van de huidige jachthaven van Nieuwpoort in het geheel niet werden onderzocht.

In tegenstelling tot wat de tussenkomende partij poneert, wordt de Raad van State niet uitgenodigd om de bestreden vergunning te toetsen aan de toekenningscriteria voor een gebruiksvergunning. De verzoekende partijen stellen enkel vast dat het effectenonderzoek niet beantwoordt aan de voorschriften van het koninklijk besluit van 9 september 2003.

Anders dan de tussenkomende partij voorhoudt verlangen de verzoekende partijen geen maatschappelijke kosten-batenanalyse, maar willen zij in het MER en de bestreden beslissing kunnen lezen hoe bij de beoordeling van de

aspecten “interactie met andere menselijke activiteiten” en “risico’s en veiligheid” met hun bestaan en activiteiten rekening werd gehouden.

Wat het vierde onderdeel betreft stellen de verzoekende partijen dat bij gebrek aan een afdoende effectenbeoordeling logischerwijze ook de nood aan monitoring van deze effecten niet behoorlijk kan beoordeeld worden.

De tussenkomende partij kan niet worden gevolgd waar zij meent dat de in het MER beschreven milderende maatregelen beschouwd kunnen worden als een monitoring van de effecten. Monitoring betreft de opvolging van het project, inclusief de milderende maatregelen door toezichtsprogramma’s en permanente effectenonderzoeken. Bovendien betreffen de beschreven milderende maatregelen enkel de veiligheidsrisico’s. De interactie met andere menselijke activiteiten wordt wederom buiten beschouwing gelaten.

Hetzelfde geldt voor de MEB en de bestreden beslissing, die ook enkel op het vlak van risico’s en veiligheid bepaalde aanbevelingen hebben geformuleerd, maar geen enkele monitoring hebben voorzien.

35. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog toe dat overwegingen betreffende de financiering van de tussenkomende partij niet aantonen dat zij ook over de vereiste knowhow beschikt. Het feit dat het aanvraagdossier voor de gebruiksvergunning een overzicht van de *curricula vitae* van de betrokken leidinggevenden bevat doet evenmin ter zake: het aanvraagdossier maakt geen deel uit van het administratief dossier met betrekking tot de thans bestreden exploitatievergunning.

Met betrekking tot het tweede onderdeel stellen zij, in antwoord op het auditorsverslag, dat de opvatting dat aan een keuze voor zone D, gelet op het ontbreken van die voorkennis, grotere veiligheidsrisico’s zijn verbonden aan de uitvoering van het voorgenomen project, waardoor die zone niet als een redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatief wordt begrepen, voorbij gaat aan de finaliteit van een alternatievenonderzoek. Het is precies om in redelijkheid een vergelijking te kunnen maken tussen locatiealternatieven, dat eerst voldoende

voorkennis moet worden verzameld over hun (onderscheidende) kenmerken en eigenschappen. Er moeten op zijn minst voldoende gegevens worden verzameld om een vergelijking mogelijk te maken. Het volstaat niet dat de aanvrager gedetailleerde informatie verzamelt over de door hem geprefereerde locatie om alle andere locatiealternatieven als niet redelijk buiten beschouwing te laten omwille van het ontbreken van eenzelfde informatie. Overigens heeft de tussenkomen partij zone C en zone D zelf als redelijke locatiealternatieven beschouwd, en is het dus niet correct te stellen dat zone D buiten beschouwing mocht worden gelaten omdat het niet als een redelijk alternatief kon worden beschouwd. Waar de tussenkomen partij zone D als een redelijk locatiealternatief beschouwt, moest het MER een beschrijving en waardering van de effecten betreffende die zone bevatten.

36. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij nog toe dat het “gebeurlijk geground bevinden van het [eerste] middelonderdeel (...) [zou leiden] tot de vernietiging van de bestreden beslissing” niet volstaat om het belang te erkennen. Er dient ook te worden aangetoond dat het beweerde gebrek aan knowhow voor de verzoekende partijen ook een nadeel vormt.

Beoordeling

37. Artikel 28, §§ 1-3, van de wet van 20 januari 1999, bepaalt:

“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”.

Overeenkomstig artikel 30, § 1, van dezelfde wet, stelt de Koning de regels vast in verband met de procedure, de inhoud, de voorwaarden en de vorm waaraan het milieueffectenrapport en de MEB moeten voldoen. Aan die bepaling werd uitvoering gegeven middels het koninklijk besluit van 9 september 2003.

Ontvankelijkheid

38. Anders dan de verwerende en de tussenkomende partij dit zien, kan in eenzelfde middel(onderdeel) de schending van zowel de formele- als de materiële motiveringsplicht worden aangevoerd.

Voorts leidt het gebeurlijk gegrond bevinden van het bestreden besluit tot de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit is het voordeel dat de verzoekende partijen met hun beroep nastreven. Zij hebben een afdoende belang bij het middel.

Het feit dat dat de verzoekende partijen niet worden gekwalificeerd als organisaties die zich inzetten voor het milieu ontnemt hen niet hun belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing.

De excepties zijn niet gegrond.

Ten gronde

Eerste onderdeel

39. Artikel 9, 2°, c), van het koninklijk besluit van 9 september 2003 schrijft voor dat het MER, in het gedeelte betreffende de voorgenumen activiteit, een nota bevat die het mogelijk maakt de knowhow te beoordelen die de aanvrager

ter beschikking zal staan bij de uitvoering van de voorgenomen activiteit, en met name een overzicht van de referenties, diploma's en beroepstitels van het voornaamste leidinggevend personeel, alsook een overzicht van de voornaamste activiteiten waaraan de aanvrager heeft deelgenomen de laatste drie jaren voorafgaand aan de aanvraag.

In het MER wordt in dat verband uiteengezet:

“1.2 Initiatiefnemer

Codevco V BV (hierna Codevco) is een 100% (dochter)vennootschap van Colruyt Group (Etn. Fr. Colruyt NV). De aandelen van Codevco worden rechtstreeks aangehouden door Etn. Franz Colruyt NV, de beursgenoteerde moedermaatschappij van Colruyt Group.

Codevco is een Special Purpose Company. Deze vennootschap werd door Colruyt Group opgericht voor de realisatie van de zeeboerderij.

Wanneer de nodige vergunningen worden toegekend aan Codevco, zal er met het oog op de ontwikkeling van de zeeboerderij een herkapitalisatie plaatsvinden. In deze herkapitalisatie zal DEME (Dredging, Environmental and Marine Engineering NV) een minderheidsaandeel verwerven.

Codevco voorziet een functionele structuur binnen de bestaande businessunit Colruyt Group Fine Food voor de activiteiten van de zeeboerderij en de verwerking van de producten. Colruyt Group Fine Food produceert en verwerkt voedingsproducten voor Colruyt Group (Figuur 1-2).

Doorheen de jaren heeft Colruyt Group Fine Food zijn aanbod aan producten uitgebreid van wijn (bottelarij), naar koffie (branderij), vlees (aankoop, productie, en versnijding), kaas (versnijding), brood (productie) en vertical farming (productie). De zeeboerderij en de verwerking van de producten vormen een nieuwe uitbreiding binnen Colruyt Group Fine Food.

Om deze activiteiten te realiseren zal beroep gedaan worden op het nodige vakmanschap binnen Colruyt Group en externe partners. Colruyt Group heeft brede expertise in voedingsproductie (Fine Food), landbouw (diverse ketenprojecten) en beheer van offshore windconcessies via Parkwind. Colruyt Group heeft daarnaast ook veel interne expertise rond technologie (smart farming, robotica, koeling, duurzaam transport en hernieuwbare energie), logistiek, distributie, verkoop en vermarkten van producten.

De aanvrager, Codevco, heeft haar maatschappelijke zetel te België, 1500 Halle, Edingensesteenweg 196. De dagelijkse en operationele leiding van de onderneming wordt waargenomen door Stefan Goethaert, Managing-Director van Fine Food Colruyt Group.

Om van dit project een succes te maken en het risicobeheer op een kwaliteitsvolle manier op te volgen werd een toegewijd en gespecialiseerd team samengesteld. De leden van dit team kunnen reeds een belangrijke expertise voorleggen op het vlak van grote internationale projecten.

[...]

Colruyt Group was betrokken bij volgende realisaties die betrekking hebben op de ontwikkeling van aquacultuur in België en heeft aldus technische bekwaamheid hierrond verworven:

- AQUAVALUE (2014- 2016): Dit project ontwikkelde de roadmap voor geïntegreerde aquacultuur in Vlaanderen. Hierdoor kon de aanwezige expertise in Vlaanderen optimaal gevaloriseerd kan worden. Het uiteindelijke doel van deze roadmapoefening was om, in overleg met alle relevante actoren in Vlaanderen, een aantal kansrijke pilootprojecten te definiëren, waaronder Edulis en Value@Sea, die hieronder worden besproken.

- Noordzee Aquacultuur (2016 - 2018): Dit overkoepelend onderzoeksproject tackelt drie uitdagingen: innovatieve kweektechnieken voor schelpdieren en zeewier, efficiënt ruimtegebruik van de Belgische Noordzee en de ontwikkeling van een markt voor nieuwe mariene streekproducten. Hieronder vallen de projecten Edulis en Value@Sea. In deze projecten nam Colruyt Group werkpakketten zoals (economische) haalbaarheid en het vermarkten van de gekweekte producten voor haar rekening.

- o Edulis - Offshore mosselkweek in windmolenparken (2016 - 2018): Dit project verricht onderzoek naar de mogelijkheid om mosselen offshore in windmolenparken (C-Power & Belwind) te kweken. De focus ligt enerzijds op het meten van de krachten die op een mossellongline inwerken en anderzijds op het toetsen van de ecologische en economische haalbaarheid van mosselteelt in combinatie met windmolenparken (<http://www.aqua.ugent.be/edulis>).

- o Value@Sea - Geïntegreerde teelt van extractieve aquacultuursoorten (2017 - 2019): Dit project heeft als doel de technische, ecologische en economische haalbaarheid te toetsen van de geïntegreerde teelt van platte oester, blauwe mosselen en suikerwier. De cultuur van deze organismen gebeurde in de Westdiepzone, meer bepaald op locatie WK4 ter hoogte van de Nieuwpoortbank.

De samenvatting van het eindrapport van ILVO (2019) is toegevoegd in Bijlage G.

- SEACONOMY (2018): Dit project bracht voor de eerste keer een multidisciplinair consortium van bedrijven, sectororganisaties en overheidsinstanties samen om het potentieel van de Vlaamse zeewier economie te ontluiken en de vicieuze cirkel van barrières te doorbreken (<http://fabriekenvoordetoeekomst.be/seaconomy>).

- SYMAPA (2019 - 2022): Dit project onderzoekt de mogelijke synergiën tussen maricultuur van mosselen, oesters en zeewieren en passieve visserij. [De] proefopzet is de eerst van zijn soort in de wereld en zal dus tot de eerste unieke inzichten leiden. In het project zullen de mogelijkheden van meervoudig ruimtelijk gebruik worden bestudeerd in een specifiek deel van het Belgische deel van de Noordzee, inclusief een studie van het economische potentieel. Het project is industrieel gedreven en zal worden gerealiseerd door een intense samenwerking tussen industriële partners en kennisinstellingen, die pionier zijn in maricultuur en passieve visserij in het Belgische deel van de Noordzee. Het einddoel is een concept dat direct bruikbaar is in het Belgische deel van de Noordzee.

- United (2020 - 2023): Europees onderzoeksproject voor het meervoudig gebruik van windmolenparken d.m.v. platte oester restauratie en kweek van platte oester en zeewier. In België zal er eerst een piloot getest worden nearshore, in het onderzoeksgebied van SYMAPA, 5 kilometer voor de kust van Nieuwpoort. Naast de nearshore piloot zal er een offshore piloot, in de windparken Belwind en Northwester II, getest worden. Het volledige project loopt af in de zomer van 2023, de nearshore piloot volgt de duurtijd van SYMAPA en loopt af in 2022.
- Blue Marine (2020 - 2023): Onderzoek naar en ontwikkeling van multi-species broedhuis voor mosselen, zeewieren en crustaceeën.
- Coastbusters 1 en 2 (2017 - 2023): Onderzoek naar de effecten van de aanleg van biogene riffen op kustbescherming dmv biobouwers. Biobouwers zijn soorten zoals zeegras & zeewier, mosselen & oesters en kokerwormen, namelijk organismen die een positief effect hebben op de natuurlijke processen en de dynamiek van ons. De pilot testen met erosie werende riffen binnen het Coastbusters 1 project voor de Belgische kust zijn opgebouwd uit zeewier, blauwe mossel (*Mytilus edulis*) en schelpkokerworm (*Lanice conchilega*). Coastbusters 2 werkt verder op deze inzichten met focus op biogene riffen van schelpdieren, biologisch afbreekbaar materiaal en de meerwaarde voor kustverdediging, biodiversiteit en andere ecosysteemdiensten.
- Nearshore Mossel (2017 - 2019): privé-initiatief van Brevisco voor de kweek van mosselen op één mossellijn in het onderzoeksgebied van Value@Sea. Deze mosselen werden getoetst en goedgekeurd door tienduizend consumenten, georganiseerd door Brevisco en Colruyt Group. Daarenboven zijn Colruyt Group en DEME stichtende leden van de Blauwe Cluster die de ‘Blauwe groei’ in de Belgische Noordzee promoot en erkend is als Vlaamse innovatie speerpuntcluster (Agentschap Innoveren en Ondernemen)”.

Uit deze passage blijkt dat de tussenkomende partij “een 100% (dochter)vennootschap van Colruyt Group (Etn. Fr. Colruyt NV)” is en door de Colruyt Group is opgericht als een “Special Purpose Company” (hierna: SPC) voor de realisatie van de zeeboerderij.

Een SPC is in de praktijk een (ondergeschikte) vennootschap met een beperkt kapitaal die speciaal voor de realisatie van een specifiek project wordt opgericht. Een SPC heeft doorgaans ook geen of weinig eigen middelen om de opdracht uit te voeren, maar zal daarvoor, zoals ook in het voorliggende geval, op haar aandeelhouder(s) beroep doen.

Voor de beschrijving van de knowhow die haar ter beschikking zal staan bij de uitvoering van de voorgenomen activiteit en van de belangrijkste

activiteiten waaraan werd deelgenomen de laatste drie jaren voorafgaand aan de aanvraag, kon de tussenkomen de partij dan ook genoegzaam verwijzen naar de gegevens met betrekking tot de Colruyt Group.

In de aangehaalde passage wordt tevens vermeld dat de “dagelijkse en operationele leiding van de onderneming wordt waargenomen door Stefan Goethaert, Managing-Director van Fine Food Colruyt Group”.

De verwerende partij wijst erop dat het aanvraagdossier van de gebruiksvergunning voor de betrokken activiteiten een overzicht bevat van de cv's van de betrokken leidinggevenden. Het betreft meer bepaald de *curricula vitae* van 10 medewerkers binnen de Colruyt Group die instaan voor het project, waarin hun ervaring en opleidingen blijken, alsook, in voorkomend geval, de relevante projecten waarbij zij eerder betrokken waren.

Gelet op de sterke verwevenheid van de gebruiksvergunning en de thans bestreden vergunning, beide vereist voor dezelfde activiteiten, mag worden aangenomen dat het bestuur, mede gelet op de gegevens uit de gebruiksaanvraag, op afdoende wijze een beoordeling kon maken van de knowhow, kwalificaties en competenties van de aanvrager, zodat het doel van artikel 9, 2°, c), van het koninklijk besluit van 9 september 2003, met name het mogelijk maken van een beoordeling van de knowhow die de aanvrager ter beschikking zal staan bij de uitvoering van de voorgenomen activiteit, is bereikt. De verzoekende partijen overtuigen niet van het tegendeel. Het gegeven dat de aanvraag tot gebruiksvergunning geen deel uitmaakt van het administratief dossier - in zoverre dat standpunt al kan worden aangenomen, nu die aanvraag als “overtuigingsstuk” bij het administratief dossier is gevoegd - staat er niet aan in de weg dat de vergunningverlenende overheid die aanvraag minstens als een feitelijk gegeven bij de beoordeling kon betrekken, temeer gelet op de sterke verwevenheid tussen de betrokken procedures.

Een en ander moet bovendien ook worden beschouwd in het licht van de totstandkoming van de wetgeving. Het koninklijk besluit van 9 september 2003 geeft uitvoering aan artikel 30, § 1, van de wet van 20 januari

1999, om zodoende de procedure, inhoud, voorwaarden en vorm vast te leggen van het in die wet bedoelde MER en MEB, dat overeenkomstig artikel 28 van diezelfde wet vereist is voor elke activiteit in de zeegebieden die, hetzij krachtens die wet en de besluiten genomen ter uitvoering ervan, hetzij krachtens andere geldende wettelijke of reglementaire bepalingen, onderworpen is aan een vergunning of een machtiging. Op dat ogenblik was er echter nog geen sprake van het koninklijk besluit van 22 juli 2019, op grond waarvan voor de betrokken activiteit thans een bijkomende gebruiksvergunning vereist is. Indien de beide procedures geïntegreerd waren geweest, wat perfect mogelijk was, hadden die gegevens ook formeel deel uitgemaakt van de hier voorliggende aanvraag. De omstandigheid dat in het voorliggende geval niet voor een geïntegreerde aanpak werd gekozen, maar dat voor dezelfde activiteit meerdere vergunningen vereist zijn, vraagt echter een genuanceerde benadering van de regeling die voortspruit uit het koninklijk besluit van 9 september 2003 en die initieel gericht was op de situatie waarin een activiteit in een zeegebied slechts één vergunning of machtiging vereist.

Het eerste onderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

40. Artikel 9, 3°, van het koninklijk besluit van 9 september 2003 schrijft voor dat het MER, in het gedeelte betreffende de voorgenomen activiteit, een beschrijving bevat van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de activiteit, onder andere inzake lokalisatie, inzake wijze van uitvoering of inzake milieuvoorzieningen.

Artikel 10, 3°, van het koninklijk besluit van 9 september 2003 schrijft voor dat het MER, in het gedeelte betreffende de effecten van de voorgenomen activiteit op het mariene milieu, een beschrijving en waardering bevat van de te verwachten betekenisvolle effecten van de activiteit en van de beschreven alternatieven op het mariene milieu.

Artikel 10, 5°, van het koninklijk besluit van 9 september 2003 schrijft voor dat het MER, in het gedeelte betreffende de effecten van de

voorgenomen activiteit op het mariene milieu, een vergelijking bevat tussen de activiteit en de beschreven alternatieven op grond van het onderzoek naar de effecten op het mariene milieu, de verenigbaarheid met de internationale en nationale wettelijke en reglementaire voorschriften en een globale evaluatie ten aanzien van de algemene doelstellingen en beginselen van de wet van 20 januari 1999.

In het MER wordt in verband met de locatie-alternatieven vermeld:

“Volgens het MRP kunnen volgende zones op het BDNZ gebruikt worden voor aquacultuur (Figuur 2-19):

- Oostelijke zone voor productie van hernieuwbare energie (i.e. de bestaande windconcessies), onder de voorwaarden dat de houder van de concessie voor de bouw en exploitatie van een windmolenpark akkoord is, dat de aquacultuur het eutrofiëringsniveau binnen de concessiezone vermindert en dat de minister waar nodig controlezones kan vrijwaren voor de situatie zonder aquacultuuractiviteiten.
- De nieuw aangeduide Zones Noordhinder Noord, Noordhinder Zuid en Fairybank voor productie, opslag en transmissie van hernieuwbare energie, onder de voorwaarden dat de aquacultuur het eutrofiëringsniveau binnen de concessiezone vermindert, dat de minister waar nodig controlezones kan vrijwaren voor de situatie zonder aquacultuuractiviteiten en dat een Natura 2000-toelating is bekomen (voor zones Noordhinder Zuid en Fairybank).
- Vijf Zones (A tot E) afgebakend voor het uitvoeren van commerciële en industriële activiteiten. Met de beperking binnen zones D en E dat maximaal 50% van de oppervlakte binnen deze zones kan benut worden, en binnen zone C dat de bodemverstoring binnen deze zone niet meer dan 0,1% van de totale oppervlakte mag zijn.

[...]

De concessies in de Oostelijke zone liggen minstens 22 km uit de kust gemeten vanaf Zeebrugge en 31 km vanuit Oostende, wat een negatieve impact heeft op de economische haalbaarheid van het project en op het milieu wegens het hoge brandstofverbruik van onderhouds- en oogstschepen. Daarenboven is het niet evident om tussen de bestaande funderingen en infield kabels een zone af te bakenen die groot genoeg is voor de commerciële uitbating van een zeeboerderij.

De nieuw aangeduide zones voor productie, opslag en transmissie van hernieuwbare energie liggen nog verder offshore. Deze bevinden zich minstens 33 km uit de kust, wat eveneens een negatief effect heeft op de economische haalbaarheid en op uitstoot. Bovendien zijn de risico's voor de werkschepen om zich zo ver uit de kust te begeven groot, waardoor zwaardere en minder manoeuvreerbare schepen dienen ingezet te worden om het aantal onderhoudsdagen te kunnen halen. Wat op zijn beurt meer

uitstoot veroorzaakt en een groter projectoppervlak vereist om de grotere schepen toe te laten te manoeuvreren.

Ook de Zones A, B en E voor commerciële en industriële activiteiten bevinden zich relatief ver van de kust (respectievelijk ca. 20, 15 en 17 km van de dichtstbijzijnde haven), waardoor ze in dit stadium evenmin haalbaar zijn op economisch en technisch gebied.

Zowel Zone C als D liggen op ca. 5 km van een haven, en komen dus wel in aanmerking als potentiële locatie voor de zeeboerderij. Zone D bevindt zich in vogelrichtlijngebied SBZ-2. Zone C bevindt zich zowel in het habitatrichtlijngebied Vlaamse Banken als vogelrichtlijngebied SBZ-1.

Wanneer er gekeken wordt naar de macrobenthosgemeenschappen blijkt uit de biologische waarderingskaart dat de zowel Zone C als D grotendeels in gebieden gesitueerd zijn met een zeer hoge biologische waarde (Figuur 2-20) (Deraus et al., 2007).

[...]

Hoewel Zone C en D beide kustnabij zijn en gelijkaardige biologische waardes hebben, is Zone C het meest geschikt bevonden van alle potentiële locaties waar aquacultuur is toegestaan. Binnen de Zone C werd immers van 2017 tot 2019 met succes het proefproject Value@Sea uitgevoerd en aaneensluitend het SYMAPA-project tot oktober 2022. Dit betekent dat er reeds kan worden aangetoond dat de geplande technieken voor de zeeboerderij haalbaar zijn in de daar heersende omgevingscondities (krachten die inwerken op de installaties, de verankering in de bodem, nutriëntenconcentraties, aanwezigheid van natuurlijke spatval,), wat de veiligheidsrisico's verbonden aan het project sterk vermindert.

Op basis van deze redenen wordt Zone C verkozen als beste commerciële projectlocatie voor de ontwikkeling van de eerste Belgische zeeboerderij, en werd hiervoor een Gebruiksvergunning aangevraagd voor Zone C. Met het zicht op de meest optimale benutting van Zone C zal het volledig gebied worden gebruikt”.

Uit de aangehaalde passage blijkt waarom zowel de bestaande als nieuw aangeduide zones voor productie van hernieuwbare energie niet als een redelijk alternatief werden beschouwd. Als reden hiervoor wordt enerzijds gewezen op hun afstand tot de kust, wat een negatief effect heeft op de economische haalbaarheid van het project en op het milieu wegens het hoge brandstofverbruik van de schepen. Bovendien is het niet evident om tussen de bestaande funderingen en “*infield*” kabels een zone af te bakenen die groot genoeg is voor de commerciële uitbating van een zeeboerderij en zijn de risico's voor de werkschepen om zich zo ver uit de kust te begeven groot, waardoor zwaardere en minder manoeuvreerbare schepen dienen ingezet te worden om het voorziene aantal onderhoudsdagen te kunnen bereiken. Dit veroorzaakt op zijn beurt meer

uitstoot en vereist een groter projectoppervlak om de grotere schepen toe te laten te manoeuvreren.

Ook met betrekking tot de zones A, B en E voor commerciële en industriële activiteiten wordt gesteld dat deze zich relatief ver van de kust bevinden, waardoor ze in dit stadium evenmin haalbaar zijn op economisch en technisch gebied.

Als enig overblijvend alternatief, rest dan zone D voor commerciële en industriële activiteiten. Uit de beschrijving van de alternatieven in het MER blijkt weliswaar dat die beide zones kustnabij zijn en gelijkaardige biologische waarden hebben, maar ook dat in zone C reeds kan worden aangetoond dat de geplande technieken voor de zeeboerderij haalbaar zijn in de daar heersende omgevingscondities (krachten die inwerken op de installaties, de verankering in de bodem, nutriëntenconcentraties, aanwezigheid van natuurlijke spatval,), wat de veiligheidsrisico's verbonden aan het project sterk vermindert. Omgekeerd volgt daaruit ontegensprekelijk dat aan een keuze voor zone D, gelet op het ontbreken van die voorkennis, grotere veiligheidsrisico's zijn verbonden aan de uitvoering van het voorgenomen project, waardoor zone D niet (langer) als een redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatief wordt begrepen.

De verzoekende partijen tonen de onjuistheid of onredelijkheid van die motieven niet aan. Derhalve moet worden aangenomen dat geen van de voormelde gebieden als een redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatief kan worden begrepen. De verzoekende partijen overtuigen niet van het tegendeel. Waar zij aangeven dat zone D, meer dan zone C, beantwoordt aan de principes, doelstellingen en keuzes van het MRP, weerleggen zij niet de afwezigheid van enige voorkennis en het daarmee gepaard gaande hogere veiligheidsrisico met betrekking tot zone D. De verzoekende partijen gaan er voorts aan voorbij dat niet elk alternatief moet worden beschreven, maar enkel die alternatieven die "redelijkerwijze in beschouwing te nemen" zijn. Het is derhalve ook slechts in relatie met die redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven dat de te verwachten betekenisvolle effecten van de voorgenomen activiteit moeten worden beschreven en gewaardeerd of dat een vergelijking moet worden gemaakt met het

gekozen alternatief. Vermits er echter geen als redelijk te beschouwen alternatieve locaties voorhanden zijn - of de verzoekende partijen zulks minstens niet aantonen - is dit evenwel niet aan de orde. In het licht van de voorgaande vaststellingen kan het standpunt van de BMM in de MEB dat enkel de zones die juridisch aangeduid werden als zone voor industriële en commerciële activiteiten in aanmerking kunnen komen als alternatieve locatie, geen aanleiding geven tot een nietigverklaring van de bestreden beslissing.

Het tweede onderdeel is niet gegrond.

Derde onderdeel

41. De verzoekende partijen kunnen niet worden gevolgd waar zij betogen dat de effectenbeoordeling tevens moet worden gezien in het licht van de ruimtelijke beleidskeuzes in het MRP.

Enerzijds impliceert de omstandigheid dat de beleidskeuzes opgenomen in bijlage 2 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 bindend zijn voor de federale overheid weliswaar dat die overheid bij de beoordeling van de voorgenomen activiteit (in haar geheel) gebonden is door de kernprincipes van het MRP en rekening moet houden met de in de voormelde bijlage opgenomen, bindende bepalingen. In bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019 wordt in dit verband inderdaad expliciet gesteld dat “voor de ontwikkeling van activiteiten op het BNZ wordt gewerkt met drie kernprincipes of grondregels, waaraan alle toekomstig[e] activiteiten moeten worden getoetst”.

Anderzijds beletten het bindend karakter van die beleidskeuzes in bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019 en de verplichting om activiteiten te toetsen aan die kernprincipes echter niet dat de federale overheid bij de uitvoering van haar beleid commerciële activiteiten aan meerdere vergunningen onderwerpt, waarbij elke vergunning zijn eigenheid heeft, hetgeen te dezen gebeurd is.

De betrokken activiteit is onderworpen aan, enerzijds, een gebruiksvergunning die uitvoering geeft aan het koninklijk besluit van 22 mei 2019 en aan, anderzijds, een (thans bestreden) vergunning op grond van het koninklijk besluit van 7 september 2003. De gebruiksvergunning heeft als doel de meest geschikte activiteit te laten plaatsvinden, rekening houdend met de criteria vermeld in het koninklijk besluit van 22 juli 2019, terwijl de thans bestreden vergunning een milieuvergunning betreft die als doel heeft de activiteit enkel binnen de draagkracht van het mariene ecosysteem te laten plaatsvinden.

Dit systeem van meervoudige vergunningen voor eenzelfde activiteit, waarbij de voorgenomen activiteit niet kan worden uitgeoefend wanneer niet alle nodige vergunningen of machtigingen zijn verkregen, vereist evenwel niet dat elke onderscheiden vergunning aan alle bindende bepalingen van het MRP wordt afgetoetst. Het volstaat in dat geval, opdat de bindende bepalingen van het MRP zouden worden betrokken op de activiteit, dat de relevante bepalingen in de daartoe meest geschikte procedure aan bod komen. Aldus verkrijgen die bindende bepalingen immers hun volledige uitwerking ten opzichte van de door de federale overheid te beoordelen activiteit.

De effecten die in het kader van de thans bestreden vergunning moeten worden onderzocht, zijn derhalve de effecten op de criteria die vermeld zijn in artikel 10, 3°, van het koninklijk besluit van 9 september 2003.

De verzoekende partijen hekelen in essentie dat in het MER enkel aandacht wordt besteed aan de effecten van het project op professionele gebruikers, en geen onderzoek is gebeurd naar de effecten op de recreatieve scheepvaart en visserij, en dit wat betreft de topics “interactie met andere menselijke activiteiten” en “risico’s en veiligheid”.

In het MER wordt gesteld:

“Recreatieve visserij

Niet alleen de commerciële vloot doet aan visserij. Vele recreatieve vissers vangen vis met bescheiden middelen uit liefhebberij en voor eigen consumptie, maar er zijn ook goed uitgeruste vaartuigen die geschikt zijn

voor het hengelen op zee of voor het voorttrekken van sleeptuig. Dat soort visserij is niet onderworpen aan rapportageverplichtingen, wat leidt tot een onderschatting van de totale vangsten, visserijsterfte en milieu-impact. Er gelden wel een aantal wettelijke beperkingen voor sportvisserij, zoals minimummaten voor vis en maximale vangst per dag voor kabeljauw en zeebaars (Platteau et al., 2016).

Het VLIZ en het ILVO brachten de cijfers voor de recreatieve zeevisserij van 2018 in kaart (Verleye et al., 2019). De grootteorde van de recreatieve zeevissersgemeenschap wordt geschat op om en bij de 2.900 individuen, waarvan 57% hengelaars betreffen die vanop vaartuigen op zee vissen. Het direct economisch belang van de Belgische recreatieve zeevissersgemeenschap wordt geraamd op minimum 8,6 miljoen euro op jaarbasis. Op zee blijken de activiteiten van de ruim 800 vaartuigen, waarvan hengelvaartuigen het merendeel uitmaken (87%), zich hoofdzakelijk af te spelen binnen de eerste drie nautische mijl uit de kust (Figuur 4-86). Alle vaartuigen samen zijn op jaarbasis goed voor zo'n 11.900 vistrips. De Belgische recreatieve zeevissers hebben in 2018 samen ruim 1,5 miljoen vissen aan de haak geslagen waarvan 48% werden gehouden, goed voor zo'n 169 ton. Daar bovenop werd 102 ton grijze garnaal aangevoerd, goed voor een totale recreatieve vangst van zo'n 271 ton in 2018. Op vlak van het aanvoervolume vormen de grijze garnaal (38%), wijting (20%), schar (14%), tong (8%), kabeljauw (7%) en makreel (4%) de voornaamste soorten. Hiermee is de recreatieve zeevisserij goed voor 3,7% van de totale aanvoer (commercieel + recreatief) uit het BDNZ. Op het vlak van uitgeruste recreatieve vissersvaartuigen met een ligplaats in een kustjachthaven vertegenwoordigen Nieuwpoort en Blankenberge samen 75% van het totaal, met respectievelijk 294 en 247 vaartuigen. De jachthavens van Zeebrugge en Oostende bieden een ligplaats aan respectievelijk 103 en 85 recreatieve vissersvaartuigen. Daarnaast werden 85 bijkomende vaartuigen geïdentificeerd die via een slipway te water werden gelaten (trailervaatuigen), wat het aantal recreatieve vissersvaartuigen op 814 stuks brengt. Hierbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat het exact aantal trailervaatuigen moeilijk ingeschat kan worden.

[...]

Op basis van een overzicht van de visserijactiviteit in de beschermde zone Vlaamse Banken heeft ILVO (2014) informatie gecompileerd van de verspreiding van de vloot en doelsoorten in de periode 2010-2012 op basis van VMS data en logboekgegevens van Belgische, Nederlandse en Britse vaartuigen. Hieruit blijkt dat nabij de projectlocatie hoofdzakelijk garnaalvisserij en de vangst van tong, schol en bot erg belangrijke visserijactiviteiten vormen. De projectlocatie is bovendien gelegen binnen de 3 NM-zone waar de visintensiteit hoger is zowel voor de commerciële kustvissers als voor de recreatieve visserij. Op basis van de densiteitskaart voor recreatieve visserij blijkt dat de projectzone een gemiddeld hoge densiteit aan hengelvaartuigen kent (Figuur 4-86).

De projectzone is volgens het MRP 2020-2026 gelegen in Zoekzone 3 (zone afgebakend voor onderzoek naar de mogelijkheid tot het instellen van ruimtelijke voorschriften qua visserijtechnieken) (zie kaart Bijlage B). Binnen deze zoekzone kunnen gebieden aangeduid worden met ruimtelijke

voorschriften om de bodemintegriteit te behouden teneinde de goede milieutoestand te bereiken.

[...]

De exploitatie van de zeeboerderij kan effect hebben op de scheepvaart. Er bestaat een kleine overlap tussen de projectlocatie en de scheepvaartroutes naar Nieuwpoort en Oostende. Bovendien is de nabijgelegen haven van Nieuwpoort populair voor de pleziervaart die waarschijnlijk ook Zone C doorkruist. Bij ingebruikname van Zone C, zal niet-projectgebonden scheepvaart uit de zone geweerd worden wat zal leiden tot een relatief hogere intensiteit aan schepen rond de projectzone. Wat potentieel een hoger risico op vlak van veiligheid kan betekenen. De risico's die hierdoor ontstaan worden in detail besproken in sectie 4.7 Risico's en veiligheid.

4.6.3 Effecten

4.6.3.1 Visserij

Binnen de projectzone zal voorrang gegeven worden aan de commerciële activiteit aquacultuur. Andere activiteiten kunnen slechts plaatsvinden voor zover ze de ingebruikname van de zone niet in het gedrang brengen. Wegens het niet compatibel zijn, zal de projectzone afgesloten worden voor o.a. actieve visserij, en treedt er ruimtelijk verlies op van visgronden voor het kleine vlootsegment. Ten opzichte van de volledige 3 NM-zone bedraagt het verlies ca. 0,8%.

Naast het negatieve effect van verlies aan visgronden, biedt de ontwikkeling van de zeeboerderij ook een opportuniteit. Het afsluiten van een gebied voor de visserij leidt tot het uitblijven van de verstorende invloed van de boomkor die de bodem omwoelt en de organismen wegvangt. Wetenschappelijk onderzoek (Roberts et al., 2001) toonde aan dat gebieden afgesloten voor visserij een significant positieve invloed hebben op de visserij in de omgeving. Hoewel de toepasselijkheid van deze gegevens in het bijzondere geval van het BDNZ nog bewezen moet worden, bestaat er een aanzienlijke consensus binnen de wetenschappelijke wereld over het 'spill-over effect' van mariene beschermingsgebieden, dat in een netwerk van mariene reservaten nog intenser is. Dit spill-over effect betekent dat de omvang van en de overvloed aan geëxploiteerde soorten toeneemt in de omringende zones en dat de populaties aangevuld worden via de export van larven (Lopez-Sanz et al., 2011). Het aanvullende effect van de nabijgelegen afgesloten gebieden van o.a. windparken, beschermde zones voor bodemintegriteit en van de introductie van harde substraten kan mogelijk synergetisch werken.

Gezien de beperkte oppervlakte kan het directe verlies aan visgronden (4,54 km²) als gering negatief (0/-) worden geschat. Mogelijk treden er zelfs positieve effecten op door het spill-over effect, hoewel dit momenteel nog niet kan worden aangetoond op het BDNZ. Het verlies van visgronden is bovendien minder relevant dan het inkomstenverlies ten gevolge van schommelende brandstofprijzen en de beperkingen opgelegd door het Europese en Vlaamse visserijbeleid”

en:

“Jaarlijks varen er ongeveer 150.000 schepen door het BDNZ. Er kunnen verschillende types van scheepvaart in het BDNZ worden onderscheiden met hun eigen karakteristieken. De voornaamste worden hierna opgesomd (Belgische Staat, 2018c):

- Het internationaal wereldwijd verkeer door koopvaardischepen. Sommige van de drukste verkeersstromen van dat wereldwijd koopvaardijverkeer lopen in en door het BDNZ. Het betreft dus zowel het transitverkeer van het zuiden naar het noorden en omgekeerd, als het verkeer van en naar de Belgische havens dat aansluit op het wereldwijd koopvaardijverkeer. Karakteristiek voor deze vorm van scheepvaart is dat men hier de schepen vindt met de grootse afmetingen en diepgang, een trend die de komende jaren nog zal toenemen. Ladingen van olie en andere schadelijke of (milieu)gevaarlijke stoffen worden grotendeels vervoerd aan boord van tankers (15% van het scheepverkeer), containerschepen en RoRo's (50% van het scheepsverkeer).
- Het ferryverkeer van en naar de Belgische havens
- ‘Short sea shipping’ door koopvaardischepen. Dit betreft de intra-Europese zeevaart die belangrijk is voor het duurzaam ontwikkelen van de Belgische en Europese vervoers- en verkeersmobiliteit
- Kustvaart
- Visserij, zowel visserij in het BDNZ als het verkeer van vissersschepen naar visgebieden daarbuiten
- Werkverkeer, in het bijzonder in verband met windmolenparken, zandwinning, baggerwerken enz.
- Pleziervaart
- Toeristische vaart

Een gezagvoerder van een schip zal in principe de meest gunstige koers voor het schip bepalen in functie van zijn bestemming, rekening houdend met obstakels, weersomstandigheden, verkeersdruk, verplichte routes en verschillende andere factoren die van belang zijn voor de veiligheid van het schip en de bemanning en het goede verloop van de reis. Ook commerciële overwegingen spelen hierbij een rol (besparen tijd en brandstof). Door de beperkte dieptes in de Belgische zeegebieden en de aanwezigheid van zandbanken is het voor dieper liggende schepen echter niet mogelijk om van het ganse gebied gebruik te maken. Zij maken veelal gebruik van routes waar zeker voldoende natuurlijke of gebaggerde diepte aanwezig is. Veel grote schepen varen dus via dezelfde verkeersstromen waardoor er langs deze routes drukker (geconcentreerd) scheepvaartverkeer kan ontstaan. Op sommige veelgebruikte verkeersstromen gelden scheepsrouteringsystemen, aangenomen door de IMO, op grond van het internationaal recht, die op hun beurt de keuze voor bepaalde koersen beïnvloeden. Rond sommige vaste installaties werden veiligheidszones ingesteld waar scheepvaart beperkt wordt.

Figuur 4-90 geeft de voornaamste scheepvaartroutes in het BDNZ weer. De drukste routes liggen aan de uiterste noord-westrand van het BDNZ en omvat het merendeel van het transitverkeer door het Kanaal. De tweede belangrijkste cluster van scheepvaartroutes ligt dicht onder de kust, is west-oost georiënteerd en omvat het Westhinder-scheidingsstelsel dat

gebruikt wordt door schepen richting Belgische haven en de Scheldemonding.

Nabij de kust vindt er voornamelijk niet-route gebonden scheepstrafiek plaats (pleziervaart, visserij, offshore werkvaart). De Haven van Nieuwpoort is voornamelijk een jachthaven (ca. 2.000 ligplaatsen) waardoor scheepsbewegingen voornamelijk seizoensgebonden zijn. De werkvaart en professionele vissersschepen zijn er erg beperkt in aantal. Voor de Haven van Oostende is tegenwoordig vooral het vrachtverkeer van belang (roll-on-roll-off, containers, andere goederen). De haven heeft daarnaast ook een terminal voor ferry's en cruiseschepen, een visserijhaven en de Mercatorjachthaven.

De hier beschouwde projectlocatie Zone C is gelegen net ten zuiden van een verkeersstroom richting de haven van Oostende. Uit de scheepvaartdensiteitkaart in Figuur 4-91 blijkt dat er ter hoogte van Zone C per maand ca. 10 tot 20 u schepen aanwezig zijn per km². Hierbij wordt echter enkel rekening gehouden met schepen uitgerust met AIS. De werkelijke densiteiten zullen dus hoger liggen, zeker tijdens de zomermaanden wanneer de pleziervaart piekt.

[...]

De risicoanalyse van scheepsongevallen in de Belgische territoriale wateren is een zeer moeilijke berekening. Uit onderzoek van DNV (2008) blijken vooral RoRo schepen, vrachtschepen en in minder mate ook containers, betrokken te zijn bij een aanvaring tussen 2 schepen.

Het MRCC registreerde in 2015 217 scheepsincidenten binnen het BDNZ. Die cijfers hebben lang niet alleen betrekking op zeegaande vracht- en passagiersschepen, maar behelzen ook alle voorvallen met pleziervaartuigen en visserijeenheden. Het aantal strandingen (13), aanvaringen (5) en kapseizingen (5) bleef gelijk tegenover 2014 of daalde licht. Er zonk wel één schip meer, zeven in totaal. In de RAMA-studie (Le Roy et al., 2006) wordt een risico-inschatting gegeven van 14,5 ongevallen per jaar in het BDNZ, waarvan 12 per jaar door het aan de grond lopen van schepen en 1,25 per jaar door aanvaring tussen 2 schepen.

Analoog hiermee, blijkt een grote variatie te bestaan voor de inschatting van het aantal accidenten die effectief aanleiding geven tot milieuverontreiniging. In de RAMA-studie (Le Roy et al., 2006) wordt de kans op een accident met een lozing van gevaarlijke goederen (milieuverontreiniging) op eens om de 3 jaar ingeschat. Dit aantal wordt eerder als een overschatting beschouwd omwille van allerlei redenen (o.a. karakteristieken van het model in combinatie met het zandbank-systeem). MARIN (2013) berekende die kans op eens om de 31 jaar.

[...]

4.7.4 Effecten

De volgende potentiële risico's kunnen ontstaan door de aanwezigheid van de kweekinstallaties in Zone C en het bijkomend scheepvaartverkeer tijdens installatie, onderhoud, oogst en ontmanteling:

- Potentieel verhoogd risico op aanvaringen tussen schepen;
- Risico op aanvaring van de kweekinfrastructuur;
- Risico op losslaan van de kweekinfrastructuur;
- Risico op vervuiling, zoals olieverontreiniging en zwerfvuil.

4.7.4.1 Bijkomende scheepvaart en veranderende verkeersstromen

De exploitatie van de zeeboerderij kan effect hebben op de scheepvaart. Door het project zal er bijkomend scheepvaartverkeer zijn voor installatie en onderhoud, en er bestaat een kleine overlap tussen de projectlocatie en de scheepvaartroutes naar Nieuwpoort en Oostende waardoor verkeersstromen (licht) zullen veranderen. Bovendien zal bij ingebruikname van Zone C niet-projectgebonden scheepvaart, waaronder pleziervaart vanuit de nabijgelegen haven van Nieuwpoort, uit de zone geweerd worden wat zal leiden tot een relatief hogere intensiteit aan schepen rond de projectzone. Wat potentieel een hoger risico op vlak van veiligheid kan betekenen.

[...] De boten die de installatie uitvoeren vertrekken vanuit Oostende of Nieuwpoort. De afstand tussen de havens van Nieuwpoort en Oostende tot Zone C is respectievelijk 5 en 18 km. Voor de ontmanteling worden dezelfde activiteiten in omgekeerde volgorde en hetzelfde aantal scheepsbewegingen verwacht over een eenmalige periode.

Tijdens de operationele fases zal er op basis van de huidige inschattingen ongeveer 200 dagen per jaar uitgevaren worden met maximaal 3 boten op hetzelfde moment tijdens de full scale fase, voor onderhoud en oogst. De eerste drie jaar wordt er echter slechts een kwart van Zone C gebruikt en de volgende drie jaar de helft. We gaan ervan uit dat het aantal scheepsbewegingen in verhouding zijn tot de fasering van het project.

Tabel 4-18 geeft een indicatie van het aantal te verwachten transportbewegingen voor de verschillende fases.

Tabel 4-18 Transportbewegingen per ontwikkelingsfase

Fase	#ankers	Periode	# scheepsbewegingen (H+T)
Installatie (fase I)	350	2 weken	12 dagen x 3 schepen/dag = 36
Installatie (tot fase II)	350	2 weken	12 dagen x 3 schepen/dag = 36
Installatie (tot fase III)	700	4 weken	24 dagen x 3 schepen/dag = 72
Operationeel fase I (25%)		3 jaar	25% x 600 = 150 per jaar
Operationeel fase II (50%)		3 jaar	50% x 600 = 300 per jaar
Operationeel fase III full scale (100%)		24 jaar	200 dagen/jaar x 3 schepen/dag = 600 per jaar
Ontmanteling	1400	8 weken	Ca. 150

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

Uit de scheepvaartdensiteitkaart op basis van AIS data in Figuur 4-91 blijkt dat er ter hoogte van Zone C per maand ca. 10 tot 20 u schepen aanwezig zijn per km². Als er wordt vanuit gegaan dat schepen de zone doorkruisen in ca. 15-20 minuten, zou dit gaan om ca. 30-80 scheepsbewegingen per

maand. Bij ingebruikname van Zone C zal dit bestaande scheepsverkeer uit de zone geweerd worden en zal de verkeersstroom opschuiven tot naast de projectzone. Het aantal scheepsbewegingen en de afstand waarover de verkeersstroom zal verschuiven is echter beperkt zodat er geen meetbare verhoogde scheepsintensiteit verwacht wordt rondom het projectgebied.

Bijgevolg wordt een verwaarloosbare toename (0/-) in kans op scheepsongevallen verwacht door de projectomstandigheden.

4.7.4.2 Risico op aanvaring kweekinfrastructuur

Ondanks dat Zone C zal gemarkeerd worden met vier kardinaalsboeien en een veiligheidszone van 500 meter rond de projectzone zal worden aangevraagd, bestaat de kans dat niet-projectgebonden schepen toch door het gebied varen wegens de beperkte zichtbaarheid van de installatie die zich, met uitzondering van de boeien, onder het wateroppervlak bevindt.

De accidentele intrusie van beroepsvaart (aanvaring) is weinig waarschijnlijk door de te verwachten ervaring en opleiding van de kapitein en redundantie in aandrijving. Dit blijkt ook uit de ervaring van 2,5 jaar projectwerking (Value@sea).

De kans op accidentele intrusie van kleinere boten, d.i. pleziervaart (motorboten en zeilboten) e.d., is groter, aangezien de schippers van dit type schepen doorgaans minder opgeleid zijn en minder ervaring hebben. Tijdens het Value@sea project werden op regelmatige tijdstippen pleziervaartuigen (zeilboten en recreatieve vissers) in het gebied aangetroffen. De kans dat een kleiner schip effectief installaties of boeien raakt is dan weer kleiner, gezien deze schepen veel minder diepgang hebben en kleiner van omvang zijn.

Het belangrijkste gevolg van een aanvaring of aandrijving van de kweekstructuur is het risico op verlies van oogst en kweekinfrastructuur en dus de economische rendabiliteit, waardoor het volledige project kan gehypothekeerd worden. Voor de projectontwikkelaar is het dus uitermate van belang dat de installaties niet beschadigd worden, waardoor maximaal zal ingezet worden op preventie om doorvaart te voorkomen (zie sectie 4.7.6).

Daarnaast kan gevolgschade ontstaan aan het schip dat de aanvaring veroorzaakt. Bij een kleiner schip is de kans op vastlopen als gevolg van verstrengeling in de touwconstructies relatief hoog. Er wordt echter geen milieuschade verwacht.

De verwachting is dat de impact bij eventuele doorvaart van beroepsvaart, gezien de aard van de installaties, slechts een zeer beperkte schade tot gevolg zal hebben. Grotere schepen zullen bij doorvaart de lijnen doen breken, waarna de schepen ongehinderd verder varen. Aanvaring van de kardinaalsboeien die de zone afbakenen heeft enkel lichte schade aan het schip tot gevolg omdat de aanwezige energie van varende of driftende schepen volledig gedissipeerd wordt in de botsing door de boei die meebeweegt.

Bij doorvaart door schepen kunnen de lijnen van de kweekinfrastructuur breken en met de boeien wegdrijven. Mogelijke gevolgen hiervan op het milieu worden besproken in sectie 4.7.4.4.2 over zwerfvuil.

Door het nemen van de nodige preventiemaatregelen wordt het risico op aanvaring van de kweekinfrastructuur als gering beschouwd (0/-). De kans

op potentiële milieuschade door olieverontreiniging en zwerfvuil wordt besproken in sectie 4.7.4.4.

[...]

4.7.4.4 Risico op vervuiling

4.7.4.4.1 Olieverontreiniging

Met betrekking tot verontreiniging bestaat er een mogelijk risico op het vrijkomen van olie in het mariene milieu ten gevolge van een aanvaring van een schip met de installaties of bij een schip-schip collision. Gezien de gevolgen van een aanvaring met boeien en touwen doorgaans niet van die aard zijn dat er een (olie)lek zal ontstaan (zie 4.7.4.2) en gezien er een verwaarloosbare toename in kans op scheepsongevallen wordt verwacht (zie 4.7.4.1), verhoogt de bestaande kans op een olie-incident en bijhorende vervuiling door de projectomstandigheden nauwelijks (0/-). In de installatie zelf zullen geen vloeistoffen, chemische stoffen of polluenten gebruikt worden.

[...]

4.7.5 Leemten in de kennis

Een deel van de scheepvaart, met name pleziervaart heeft geen AIS waardoor er een onzekerheid verbonden is aan het potentieel bijkomend risico op aanvaringen door de aanwezigheid van het project. Pleziervaart werd ingeschat op basis van het aantal ligplaatsen in de jachthavens.

Daarnaast kan de kans op doorvaren door pleziervaart (accidenteel of moedwillig) moeilijk ingeschat worden, zelfs na het nemen van alle voorzorgsmaatregelen zoals informatie-campagnes en afbakening.

[...]

4.7.6 Milderende maatregelen

Aangezien er een verwaarloosbare toename van kans op scheepsongevallen met daaruit voortkomende olievervuiling en aantasting van beschermde gebieden verwacht wordt, worden geen specifieke mitigerende maatregelen voorgesteld. Tijdens installatie, onderhoud, oogsten en ontmanteling zullen de gebruikelijke veiligheidsmaatregelen genomen worden.

Als preventieve maatregel voor aanvaring van de kweekinfrastructuur zal de zone volledig bebakend zijn, met speciale aandacht voor het voorkomen van doorvaart. Tevens zal er in samenspraak met DG Scheepvaart een voorstel worden ingediend om een veiligheidszone van 500 meter in te stellen. Er zullen procedures opgemaakt worden voor detectie, preventie en berging als gevolg van intrusies, samen met de bevoegde instanties.

Preventie:

- In samenwerking met de havens zal er een sensibiliseringscampagne gestart worden: er zullen preventie-pancartes uitgehangen worden in de havens om de pleziervaarders en vissers te informeren over de ligging van de zeeboerderij en het daarbij horende doorvaartverbod. Bijkomend zal geïnformeerd worden over mogelijke boetes en een nieuw vervolgsysteem van DG Scheepvaart.
- Zeilclubs zullen bijkomend op de hoogte worden gehouden via hun clubbladen met een tekst die wijst op de gevaren voor de installaties en voor de zeilers zelf”.

In de MEB vult de BMM de overwegingen in het MER omtrent de effecten van het project op de visserij en scheepvaart als volgt aan:

“18.2 Te verwachten effecten

18.2.1 Visserij

[...]

Recreatieve visserij

In totaal liggen meer dan 800 recreatieve vissersvaartuigen in de havens van Nieuwpoort, Zeebrugge, Oostende en Blankenberge. Het merendeel betreft hengeltaartuigen. De haven met het hoogste aantal vaste ligplaatsen voor recreatieve vissers is Nieuwpoort, met in 2018 294 vaartuigen. In totaal werden naar schatting bijna 12.000 vistochten uitgevoerd (Verleye et al., 2019), de meeste daarvan binnen de 3-zeemijlszone. Naar schatting zijn er 2900 individuele recreatieve vissers in België. Zonder de vissers actief vanaf het strand of kunstmatige structuren werd in 2018 een totale vangst gerealiseerd in Belgische wateren van naar schatting 200 ton vis en schaaldieren (Verleye et al., 2019). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de omvang van de vangst ondergeschikt is aan de activiteit en dat de vangst niet op de markt mag gebracht worden.

De recreatieve vissers van Nieuwpoort worden door het project meer gehinderd dan recreatieve vissers van andere havens, gezien het projectgebied het dichtst bij deze haven gelegen is, en men niet naar het oosten kan uitvaren wanneer de schietsector Lombardsijde actief is. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat deze schietsector niet actief is tijdens de officiële schoolvakanties, de vakantiedagen en weekends. Toch blijft de ingenomen ruimte door de zeeboerderij beperkt (zie hoofdstuk risico's en veiligheid), en blijkt uit een studie (Verleye et al., 2019) dat relatief weinig recreatieve vissers van dit gebied gebruik maken (Figuur 14; 15). De dichtheid van recreatieve vissers in het omliggende gebied bij realisatie van het project zal niet betekenisvol stijgen. Hengelaars verkiezen vaak wrakken (Figuur 14), maar kunnen eventueel bij realisatie van het project ook de omgeving van de zeeboerderij (buiten de ingestelde veiligheidszone) exploreren omwille van mogelijk hogere dichtheden aan aantrekkelijke vissoorten. Vissers die met een garnalennet uitgerust zijn, zullen in theorie meer beperkt worden in het gebied waar ze actief zijn na realisatie van het project. Ze blijven echter meestal dicht onder de kust, ten zuiden van het projectgebied (Figuur 15), en ook voor deze vissers zal de hinder beperkt blijven.

[...]

Conclusies visserij

Er zijn geen alternatieven voor het verlies aan visgrond, maar het ingenomen gebied is relatief beperkt tegenover het gebied waar beroepsvissers actief zijn. Het afsluiten van een (relatief klein) gebied biedt ook opportuniteiten, zowel voor recreatieve als professionele vissers: mogelijk zijn er positieve effecten door het zeer lokaal ontstaan van een gebied met weinig bodemberoering en lokaal een mogelijke verhoging van de densiteit aan bepaalde vissoorten, met een spill-over effect naar de omgeving en een mogelijkheid tot ongestoorde voortplanting en export van larven en juveniele vissen (zie Vilas et al., 2020 en daarin gerefereerde

literatuur). Het gebied werd al ingekleurd als zone voor commerciële en industriële activiteiten bij het tot stand komen van het MRP.

Recreatieve vissers actief vanuit Nieuwpoort moeten rekening houden met de projectzone, maar worden weinig gehinderd door een verlies aan visgronden of door de ligging van het projectgebied.

De gevolgen voor beroepsvisserij kunnen als licht negatief beoordeeld worden omwille van een licht verlies aan visgronden; een eventueel positief gevolg door spill-over is voorlopig niet te kwalificeren noch te kwantificeren. De gevolgen voor recreatieve vissers zijn niet betekenisvol, en voor hengelaars zelfs mogelijk licht positief. Bijgevolg is het project aanvaardbaar voor wat betreft de impact op visserij.

[...]

18.2.2 Toerisme en recreatieve scheepvaart

[...]

De Belgische kust telt jachthavens in 4 steden: Nieuwpoort, Oostende, Blankenberge en Zeebrugge. Samen waren deze jachthavens in 2016 goed voor meer dan 3.500 aanlegplaatsen. Met meer dan 1800 ligplaatsen is de jachthaven van Nieuwpoort de grootste Belgische plezierhaven en één van de grootste van Noordwest-Europa. Er zijn plannen om deze haven landinwaarts nog verder uit te breiden, gekoppeld aan wonen, verblijven en (jacht)havengebonden bedrijvigheid.

Pleziervaartuigen blijven na realisatie van het project voldoende ruimte hebben voor tochten langs de kust, en tochten naar Frankrijk, Nederland of naar het Verenigd Koninkrijk. De noodzaak tot uitwijken omwille van het project is beperkt. Er blijft voldoende ruimte zonder dat men tussen grote commerciële schepen moet varen. Tijdsverlies door het verplicht vermijden van een gebied is voor recreanten op zee niet relevant, gezien de doelstelling van de activiteit. Parcours van zeil- en andere wedstrijden op zee zijn geen vast gegeven: ze hebben geen vaste punten die op zee moeten bebakend worden. Er blijft voldoende ruimte beschikbaar voor wedstrijden na realisatie van het project, en eventueel biedt de ligging van de zeeboerderij opportuniteiten voor een alternatief parcours waarbij minder bakens moeten uitgelegd worden.

Gezien de mogelijke effecten, is het project aanvaardbaar voor wat betreft interacties met recreatieve scheepvaart. Er worden een aantal voorwaarden gesteld in het hoofdstuk risico's en veiligheid die relevant zijn voor recreatieve scheepvaart".

Met betrekking tot het onderwerp "risico en veiligheid" wordt in de MEB nog gesteld:

"15. Risico en veiligheid

[...]

15.2 Te verwachten effecten

[...]

15.2.2 Invloed van de zeeboerderij op scheepvaart

De zeeboerderij zal, in fase 3, een oppervlakte bestrijken van ongeveer 4,5 km², zonder rekening te houden met een veiligheidszone waar geen scheepvaart toegelaten is.

Huidige scheepvaart

De meeste vaartuigen die momenteel in de buurt van de projectlocatie komen, zijn pleziervaartuigen, inclusief recreatieve vissers, en kleine professionele vissersvaartuigen (zie hoofdstuk interacties met andere activiteiten). Er kan, door het ontoegankelijk worden van het gebied, een stijging van de dichtheid aan recreatieve vaartuigen verwacht worden rond het projectgebied; deze stijging zal beperkt en niet meetbaar zijn (zie ook MER). Een indicatie van de huidige intensiteit van scheepvaart in en om het projectgebied wordt gegeven in Figuur 13. Dergelijke kaart moet gezien worden in een groter geheel, zoals het volledige Noordzeegebied, maar ze geeft een indicatie van de intensiteit van scheepvaart gedurende een jaar (2019) - zonder dat hierbij rekening gehouden kan worden met schepen die niet uitgerust zijn met een AIS-systeem.

[...]

Commerciële scheepvaart (excl. visserij)

- Ten noorden van het gebied ligt een niet-officiële route die gebruikt werd/wordt door ferry's tussen Oostende en Ramsgate. De geplande zeeboerderij interfereert niet met deze 'ferry route', die momenteel ook niet frequent gebruikt wordt.

- De 'slecht weer route' loopt dicht bij de kust en ten zuiden van zone C, en wordt/werd gebruikt door ferry's tussen het Verenigd Koninkrijk en Oostende bij minder gunstige weersomstandigheden. Deze route is echter nog veel minder in gebruik wegens de beperking door de geringe diepte. Bovendien blijft genoeg ruimte beschikbaar voor schepen die deze route gebruiken: bijna 1 zeemijl tot aan de grens met zone C. Ten zuiden van zone C is er eveneens zeer beperkte niet-routegebonden scheepvaart tussen Belgische havens en Duinkerke. Het project heeft hier een zeer beperkte invloed op, met beperkte bijkomende risico's.

- Het projectgebied ligt net ten noorden van de 'verkeersstroom' van en naar de haven van Nieuwpoort (Art. 10 van het MRP 2020-2026); dit is geen officiële scheepvaartroute zoals ingesteld bij de Internationale Maritieme Organisatie (IMO).

[...]

15.2.3 Toegang tot de zeeboerderij door onbevoegden

Gezien de ligging relatief dicht bij de kust, en de recreatieve vaart in dit gebied, valt niet uit te sluiten dat onbevoegden zich toegang zullen verschaffen tot de zeeboerderij: doelbewust, door technische problemen of door het niet op de hoogte zijn van beperkingen. Via communicatie aan zeilers en recreatieve vissers, en via de Berichten aan Zeevarenden (BaZ), kan duidelijk gemaakt worden dat toegang tot het gebied door onbevoegden risico's inhoudt en niet toegelaten is.

[...]

15.4 Besluit

15.4.1 Aanvaardbaarheid

Er wordt een beperkt effect op de huidige scheepvaart verwacht gezien de ligging buiten officieel aangeduide scheepvaartroutes, het beperkt aantal commerciële (vracht)schepen die het gebied gebruiken en de te voorziene

bebakening en verlichting. Door goed zeemanschap en een goede bebakening is het projectgebied gemakkelijk vermijdbaar door om het even welke vaartuigen (zie ook hoofdstuk interacties met andere activiteiten). Een aanduiding op de zeekaarten zal noodzakelijk zijn. Risico's betreffen vooral aanvaring en aandrijving en de mogelijke gevolgen daarvan. De bijkomende risico's op ongevallen en gevolgschade zijn, in vergelijking met deze van bijvoorbeeld windparken, beperkt. Er zal tijdens de exploitatie een licht verhoogd scheepvaartverkeer van en naar de projectlocatie zijn. Het verhoogd risico voor scheepvaart is beperkt. De risico's gebonden aan de aanleg en exploitatie van de zeeboerderij zijn mits het nemen van preventie- en voorzorgsmaatregelen aanvaardbaar. Het project is aanvaardbaar voor wat betreft risico's en veiligheid".

Waar de verzoekende partijen opwerpen dat er geen onderzoek is gebeurd naar de effecten van het voorgenomen project op de recreatieve scheepvaart en visserij, blijkt uit de hiervoor geciteerde passages uit het MER, zoals bijgewerkt door de MEB, dat het middelonderdeel feitelijke grondslag mist.

Zo wordt in de MEB gesteld dat recreatieve vissers actief vanuit Nieuwpoort rekening moeten houden met de projectzone, maar dat zij weinig worden gehinderd door een verlies aan visgronden of door de ligging van het projectgebied en dat de gevolgen voor hen niet betekenisvol, en voor hengelaars zelfs mogelijk licht positief, zijn, gelet op "het zeer lokaal ontstaan van een gebied met weinig bodemberoering en lokaal een mogelijke verhoging van de densiteit aan bepaalde vissoorten, met een spill-over effect naar de omgeving en een mogelijkheid tot ongestoorde voortplanting en export van larven en juveniele vissen".

Verder wordt in het MER gesteld dat nabij de kust voornamelijk "niet-route gebonden scheepstrafiek" plaatsvindt, waarmee ook de pleziervaart wordt bedoeld. Er wordt verder geoordeeld dat "bij ingebruikname van Zone C niet-projectgebonden scheepvaart, waaronder pleziervaart vanuit de nabijgelegen haven van Nieuwpoort, uit de zone geweerd" zal worden wat zal leiden tot een relatief hogere intensiteit aan schepen rond de projectzone, hetgeen dan weer "potentieel een hoger risico op vlak van veiligheid kan betekenen". Ook wordt gesteld dat bij ingebruikname van Zone C het bestaande scheepsverkeer uit de zone geweerd zal worden en de verkeersstroom zal opschuiven tot naast de

projectzone, maar dat het aantal scheepsbewegingen en de afstand waarover de verkeersstroom zal verschuiven beperkt is, zodat er geen meetbare verhoogde scheepsintensiteit rondom het projectgebied wordt verwacht en slechts een verwaarloosbare toename van de kans op scheepsongevallen door de projectomstandigheden. Voorts wordt nog overwogen dat de kans op accidentele intrusie van het project door de pleziervaart groter is, maar dat er minder kans is dat een kleiner schip effectief installaties of boeien raakt, gezien pleziervaartschepen veel minder diepgang hebben en kleiner van omvang zijn. Er wordt nog overwogen dat bij een kleiner schip de kans op vastlopen als gevolg van verstrengeling in de touwconstructies relatief hoog is, maar daarbij geen milieuschade verwacht wordt.

In de MEB wordt omtrent de pleziervaart gesteld dat pleziervaartuigen “na realisatie van het project voldoende ruimte [blijven] hebben voor tochten langs de kust, en tochten naar Frankrijk, Nederland of naar het Verenigd Koninkrijk. De noodzaak tot uitwijken omwille van het project is beperkt. Er blijft voldoende ruimte zonder dat men tussen grote commerciële schepen moet varen. Tijdsverlies door het verplicht vermijden van een gebied is voor recreanten op zee niet relevant, gezien de doelstelling van de activiteit. Parcours van zeil- en andere wedstrijden op zee zijn geen vast gegeven: ze hebben geen vaste punten die op zee moeten bebakend worden. Er blijft voldoende ruimte beschikbaar voor wedstrijden na realisatie van het project, en eventueel biedt de ligging van de zeeboerderij opportuniteiten voor een alternatief parcours waarbij minder bakens moeten uitgelegd worden”.

De verzoekende partijen maken de onjuistheid of onredelijkheid van deze overwegingen omtrent de te verwachten effecten van het project op de recreatieve scheepvaart en visserij niet aannemelijk. Waar zij opwerpen dat niet blijkt op grond van welke concrete gegevens in de MEB wordt besloten dat na de realisatie van het project nog voldoende ruimte overblijft voor tochten langs de kust naar Frankrijk, Nederland of het Verenigd Koninkrijk, gaan zij voorbij aan de overwegingen in het MER dat er in de omgeving “geen grote scheepvaartroutes” liggen, dat er slechts sprake is van een “zeer beperkte toename” van het aantal scheepsbewegingen en dat gelet op het beperkt aantal scheepsbewegingen en de beperkte afstand waarover de verkeersstroom zal verschuiven, geen meetbare

verhoogde scheepsintensiteit rondom het projectgebied wordt verwacht, alsook aan het in het MER en de MEB opgenomen kaartmateriaal.

Met betrekking tot de beoordeling van het risico voor en de veiligheid op de recreatieve scheepvaart, overtuigen de verzoekende partijen evenmin van de onjuistheid of onredelijkheid van de geciteerde overwegingen, waaronder de overweging dat door “goed zeemanschap en een goede bebakening [...] het projectgebied gemakkelijk vermijdbaar [is] door om het even welke vaartuigen” en dat “het aantal scheepsbewegingen en de afstand waarover de verkeerstroom zal verschuiven [...] beperkt [is] zodat er geen meetbare verhoogde scheepsintensiteit verwacht wordt rondom het projectgebied. Bijgevolg wordt een verwaarloosbare toename (0/-) in kans op scheepsongevallen verwacht door de projectomstandigheden”. Voorts blijkt dat in het MER wel degelijk rekening werd gehouden met de afwezigheid van het AIS-systeem (transponders) in de pleziervaart. Zo wordt in het MER aangegeven dat de scheepvaartdensiteitkaart enkel rekening houdt met schepen uitgerust met AIS, maar wordt tegelijkertijd meteen erkend dat de werkelijke densiteiten hoger zullen liggen, “zeker tijdens de zomermaanden wanneer de pleziervaart piekt”. Tevens wordt meegegeven dat de pleziervaart werd ingeschat op basis van het aantal ligplaatsen in de jachthavens. De verzoekende partijen overtuigen derhalve niet waar zij opwerpen dat de pleziervaart buiten beschouwing werd gelaten.

Verder wordt in de voorziene uitbreiding van de jachthaven in Nieuwpoort in de MEB mee in beschouwing genomen. Zo wordt, omtrent de verstoring door het project van zeehonden, gesteld dat het aantal bijkomende scheepsbewegingen van en naar Nieuwpoort of Oostende zeer beperkt is in vergelijking met het “huidige en toekomstige aantal” en, bij de bespreking van de te verwachten effecten op de recreatieve scheepvaart, dat er plannen zijn om de haven van Nieuwpoort “landinwaarts nog verder uit te breiden”.

Waar de verzoekende partijen nog aanvoeren dat geen rekening werd gehouden met de exploitatie van de jachthaven, de kustvaart, de pleziervaart, de toeristische vaart en de wind- en watersportactiviteiten, wordt opgemerkt dat milieueffectrapportage een onderzoek betreft naar de mogelijke gevolgen van

bepaalde projecten voor het leefmilieu en voor de gezondheid van de mens, om zo de schadelijke effecten voor het milieu in een vroeg stadium in te schatten en op te vangen. De milieueffectrapportage strekt er niet toe de economische effecten van een voorgenomen project te onderzoeken of maatschappelijke belangen tegen elkaar af te wegen. Hoe dan ook maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat het project bepaalde milieueffecten zou genereren die van invloed zijn op de door haar aangehaalde sectoren, laat staan dat het zou gaan om “betekenisvolle” effecten, waarvan sprake is in artikel 10, 3°, van het koninklijk besluit van 9 september 2003.

Het derde onderdeel is niet gegrond.

Vierde onderdeel

42. In dit middelonderdeel betogen de verzoekende partijen, met verwijzing naar het derde middelonderdeel, dat bij gebrek aan een afdoende effectenbeoordeling aangaande de interactie met andere menselijke activiteiten en de risico's en de veiligheid, logischerwijze ook geen afdoende gemotiveerde beslissing kon worden genomen over de monitoring van deze effecten.

Volgens het MER worden, wat betreft de interactie met andere menselijke activiteiten, (vrijwel) geen effecten verwacht op militaire activiteiten, kabels en pijpleidingen en wetenschappelijk onderzoek, en slechts een gering negatief effect op de visserij. Wat betreft het risico en de veiligheid, worden in het MER slechts gering negatieve effecten verwacht.

In de MEB wordt gesteld dat de te verwachte effecten op andere activiteiten tijdens de verschillende fasen van het project beperkt zijn. Ook op het vlak van veiligheid worden slechts beperkte effecten verwacht.

De verzoekende partijen tonen de onjuistheid van die conclusies in het MER en de MEB, gelet op de verwerping van het derde middelonderdeel, niet aan.

In de bijlage II bij het bestreden besluit wordt overwogen dat geen monitoring wordt voorzien op het vlak van onder meer risico en veiligheid en interactie met andere menselijke activiteiten. De minister voegt daaraan toe dat indien in de toekomst uit onderzoek zou blijken “dat er toch betekenisvolle effecten verwacht kunnen worden voor één van deze aspecten” alsnog een aangepaste monitoring kan worden opgezet. Aldus blijkt, anders dan de verzoekende partijen voorhouden, op grond van welke overweging de minister kon besluiten dat geen monitoring was vereist op het vlak van de interactie met andere menselijke activiteiten en op het vlak van risico en veiligheid, met name omdat voor die aspecten geen betekenisvolle effecten worden verwacht. De verzoekende partijen maken de onjuistheid of onredelijkheid van die overweging, mede gelet op de verwerping van het derde middelonderdeel, niet aannemelijk.

Het vierde onderdeel is niet gegrond.

43. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

44. In het vierde middel roepen de verzoekende partijen de schending in van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, de materiële motiveringsplicht, en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij voeren aan dat de bestreden beslissing geen eigen motivering omtrent de ingediende bezwaren bevat. Er wordt verwezen naar het advies van de BMM dat een antwoordnota op de bezwaren omvat, maar er blijkt niet dat de minister zich dit advies eigen maakt. Het betrokken advies is ook niet aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht. Voorts worden de bezwaren in de antwoordnota niet afdoende weerlegd. Wat betreft het alternatievenonderzoek, ging de BMM er ten onrechte van uit dat de aanvrager zich ertoe kon beperken een locatie te kiezen. Onder het tweede onderdeel van het derde middel is volgens de verzoekende partijen gebleken dat het MER en de MEB een beschrijving en

waardering moeten bevatten van de te verwachten betekenisvolle effecten van de activiteit op de verschillende daarvoor aangemerkte zones, en een vergelijking tussen de activiteit en de beschreven alternatieven. De BMM ging er bovendien ten onrechte van uit dat enkel de zones voor commerciële en industriële activiteiten in aanmerking komen als alternatieve zone. Wat betreft het effectenonderzoek en de monitoring, is onder het derde onderdeel van het derde middel aangetoond dat het advies van de BMM in strijd is met de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in de zeegebieden. Ook volstaat de loutere omstandigheid dat zone C in het MRP is bestemd voor commerciële en industriële activiteiten niet als antwoord op het bezwaar dat de projectzone op een belangrijke scheepvaartroute van en naar de jachthaven van Nieuwpoort ligt, terwijl niet-projectgebonden scheepvaart uit zone C en een veiligheidszone errond wordt geweerd, waardoor de concentratie aan schepen buiten de projectzone verhoogt. Onder het derde onderdeel van het derde middel is volgens hen aangetoond dat de effecten van de activiteit op de pleziervaart en de watersport niet zijn onderzocht, zodat niet vaststaat dat de randvoorwaarden voor het gebruik van de zones voor commerciële en industriële activiteiten zijn vervuld. Het is de verzoekende partijen niet duidelijk op grond van welke gegevens de BMM kon besluiten dat de toegang tot de haven slechts beperkt wordt gehinderd wanneer uit de zeekaarten en de scheepvaartgegevens blijkt dat de projectzone in het verlengde van de havengeul ligt, pal op de route van en naar de haven en dat ten noorden van de projectzone een militaire zone is gelegen. Ten slotte blijkt uit het advies van de BMM niet op afdoende gemotiveerde wijze dat het project beantwoordt aan de bindende veiligheidsdoelstellingen van het MRP. De aanname dat personen die zich met een vaartuig op zee begeven voldoende opgeleid zijn en dat de vaartuigen zijn uitgerust met de nodige systemen, is niet voldoende draagkrachtig om te besluiten dat zich geen problemen of veiligheidsrisico's kunnen stellen. Die aanname strijdt bovendien met het MER, waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat een deel van de scheepvaart, met name pleziervaart, geen AIS (*“Automatic Identification System”*) heeft, waardoor er een onzekerheid verbonden is aan het potentieel bijkomend risico op aanvaringen door de aanwezigheid van het project.

45. Zowel de verwerende als de tussenkomende partij betwisten de ontvankelijkheid van het vierde middel in zoverre de schending van de

formelemotiveringsplicht wordt aangevoerd. Zij stellen dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de ingeroepen schending van de formelemotiveringsplicht, aangezien zij kennis hadden van de motieven van de bestreden beslissing. De tussenkommende partij stelt bovendien dat de verzoekende partijen “nog geen begin van toelichting” geven over hoe of waarom het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden is, zodat het middel ook op dit punt niet ontvankelijk is.

46. In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partij toe dat zij, ingevolge een vraag tot openbaarheid van 24 december 2020 - en dus ruim na de bestreden beslissing - kennis hebben kunnen nemen van de antwoordnota van de BMM, maar dat dit hen het belang bij het middel niet ontnemt.

47. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen wat de ingeroepen schending van de formelemotiveringsplicht betreft toe dat niet blijkt op grond van welke concrete omstandigheden redelijkerwijze kan worden vastgesteld dat de minister zich heeft aangesloten bij het advies van de BMM, met inbegrip van de weerlegging van de ingediende bezwaren, in bijlage A bij dat advies. Het louter vermelden van het advies van de BMM in de preambule van de bestreden beslissing, naast de toepasselijke regels en andere procedurele antecedenten, valt volgens hen niet gelijk te stellen met het bijtreden van dat advies, en betreft een louter neutrale vermelding van een procedurehandeling die de eigenlijke beslissing voorafgaat.

Beoordeling

48. In het verzoekschrift voeren de verzoekende partijen de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij betogen dat noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier blijkt op grond van welke concrete feitelijke en juridische gegevens de minister hun bezwaren naast zich kon neerleggen. Aldus voeren de verzoekende partijen niet alleen een schending aan van de materiële motiveringsplicht, maar ook van het zorgvuldigheidsbeginsel. De motieven van de bestreden beslissing moeten immers steunen op werkelijk

bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

De exceptie van gebrek aan belang in zoverre de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel wordt ingeroepen is niet gegrond.

49. Zoals hoger aangegeven is het niet uitgesloten dat in eenzelfde middel(onderdeel) tegelijkertijd de schending wordt aangevoerd van zowel de materiële- als de formelemotiveringsplicht.

De formelemotiveringsplicht is evenwel een doelnorm. Wanneer een rechtzoekende langs andere wegen de motieven van de bestreden beslissing kent, kan hij er zich ook met kennis van zaken tegen verweren en is het doel van de formelemotiveringsplicht bereikt. In dat geval moet een gebeurlijke schending van de motiveringswet niet worden gesanctioneerd. De rechtzoekende is dan immers niet geschaad in zijn belangen door de afwezigheid van een formele motivering in het besluit zelf. Dit is ook te dezen het geval. De verzoekende partijen geven immers in het verzoekschrift zelf te kennen dat zij kennis hebben gekregen van de beantwoording van de bezwaren door het bestuur ingevolge een vraag om “een afschrift van het bestreden ministerieel besluit en van het integrale administratief dossier” van 24 december 2020. Zij zijn in staat geweest om de antwoorden op hun bezwaren in het verzoekschrift te betrekken en hun grieven ertegen te ontwikkelen.

De verzoekende partijen betwisten dat de minister die motieven zou zijn bijgevallen, zodat zij niet als de motieven van de bestreden beslissing begrepen kunnen worden. In de aanhef van het bestreden besluit wordt echter uitdrukkelijk, en zonder enig voorbehoud, verwezen naar “het advies van het bestuur, met inbegrip van de milieu-effectenbeoordeling en de passende beoordeling”. Overeenkomstig de vergunningsprocedure, zoals vastgesteld bij het koninklijk besluit van 7 september 2003, zendt de BMM een advies aan de minister waarin dat bestuur onder meer rekening houdt met de standpunten, bezwaren en opmerkingen die tijdens de inspraakprocedure zijn ingediend. Daarnaast blijkt uit het administratief dossier dat het bestreden ministerieel besluit in wezen niets meer

is dan een omzetting van het advies van de BMM in het juiste format. Gelet op het bestreden ministerieel besluit en het integrale administratief dossier, waarvan de verzoekende partijen kennis hebben gekregen voorafgaand aan de indiening van het voorliggend verzoekschrift, kan in de concrete omstandigheden van het dossier redelijkerwijze dan ook enkel worden vastgesteld dat de minister zich heeft aangesloten bij het advies van de BMM, met inbegrip van de weerlegging, in bijlage A bij dat advies, van de ingediende bezwaren.

De verzoekende partijen hebben geen belang bij het middel in de mate dat er de schending van de formelemotiveringsplicht in wordt aangevoerd.

De excepties zijn in de aangegeven mate gegrond.

50. Het recht van belanghebbenden op het formuleren van bezwaren en opmerkingen naar aanleiding van een openbaar onderzoek, brengt voor het bestuur de verplichting mee om deze bezwaren en opmerkingen te onderzoeken en te beoordelen. De redenen waarom de gemaakte bezwaren en opmerkingen al dan niet worden bijgetreden moeten blijken, zo niet uit de beslissing zelf, dan minstens uit de stukken van het dossier.

Als annulatierechter is de Raad van State belast met een wettigheidstoezicht. De Raad van State is niet bevoegd om opnieuw kennis te nemen van de bezwaren als zodanig en om de weerlegging van de bezwaren door de verwerende partij aan een eigen beoordeling te onderwerpen. Onjuistheden, vergissingen of leemten in het dossier kunnen tot de onwettigheid van de vergunning leiden, indien blijkt dat zij van die aard zijn dat zij de adviserende of de vergunningverlenende overheid in dwaling hebben gebracht en bovendien beslissend zijn geweest voor de toekenning van de vergunning.

Het komt de verzoekende partijen toe om de Raad van State te overtuigen van het bestaan van dergelijke onjuistheden, vergissingen of leemten in het dossier.

Waar de verzoekende partijen, wat betreft hun bezwaren aangaande het alternatievenonderzoek en het effectenonderzoek, verwijzen naar hun uiteenzetting onder het tweede en het derde onderdeel bij het derde middel en betogen dat aldaar de onwettigheid van het MER en de MEB werd aangetoond, volstaat het te verwijzen naar de beoordeling van die middelonderdelen om dit betoog te verwerpen.

Wat betreft de ligging van zone C op een belangrijke scheepvaartroute, de verhoging van de concentratie aan schepen buiten die zone, de beperkte doorgang naar de haven van Nieuwpoort en het veiligheidsprobleem wanneer de schietsector van Lombardsijde actief is, beantwoordt de BMM het bezwaar van de eerste verzoekende partij als volgt:

“[...] Zone C ligt niet in een officiële scheepvaartroute. In het gebied is er vooral niet-routegebonden scheepvaart, en het in- en uitvaren van de haven wordt niet belemmerd door realisatie van het project. M.b.t. de overlapping met de schietsector moeten overeenkomsten gesloten worden met defensie. Dit wordt opgenomen in de MEB en de vergunning. De veiligheidsafstand moet vastgesteld worden in een andere procedure, maar het bestuur neemt nota van de opmerking”.

Het bezwaar van de tweede verzoekende partij in dat verband, wordt als volgt beantwoord:

“De projectzone ligt op een afstand van de havengeul van Nieuwpoort die in- en uitvaart niet belemmert. Tussen de kust en de projectzone blijft ruim voldoende ruimte om te varen, en in dit gebied is er geen route-gebonden scheepvaart. Het parcours voor zeilwedstrijden op zee is geen vast gegeven: dergelijk parcours is niet gebonden aan vaste punten en zeer tijdelijk. Het gebied is voor recreatieve vissers van ondergeschikt belang (zie MEB), en er is voldoende alternatieve ruimte.

Het inschatten van effecten op de havengeul van Nieuwpoort maakt geen deel uit van deze beoordeling. We stellen wel vast dat het aantal scheepsbewegingen zeer beperkt zal zijn in de operationele fase, en dat relatief kleine vaartuigen gebruikt worden. Met de uitbreiding van de haven met 600 ligplaatsen kan geen rekening worden gehouden maar het is duidelijk dat het aantal scheepsbewegingen door het project verwaarloosbaar is in vergelijking met het toenemend verkeer door het verhogen van de capaciteit van de haven met 600 ligplaatsen”.

Het antwoord op een gelijkaardig bezwaar van de derde verzoekende partij luidt:

“De afstand tussen de projectzone en de havengeul van Nieuwpoort is zodanig dat de in- en uitvaart niet belemmerd wordt. In dit gebied is er geen routegebonden recreatieve scheepvaart. [...]”.

Aldus werden de bezwaren ingediend door de eerste drie verzoekende partijen afdoende beantwoord. De onjuistheid van de gegeven antwoorden wordt niet aannemelijk gemaakt.

De eerste verzoekende partij heeft daarnaast nog een bezwaar ingediend waarin zij erop wijst dat op het vlak van de scheepvaart het de doelstelling van het MRP is om op zee veilige doorvaart en een veilige toegankelijkheid van alle Belgische havens te blijven garanderen. Haar bezwaar luidt:

“Binnen het MRP is het op het vlak van de scheepvaart de doelstelling om op zee veilige doorvaart en een veilige toegankelijkheid van alle Belgische havens te blijven garanderen. De projectzone ligt boven een belangrijke scheepvaartroute van en naar de jachthaven van Nieuwpoort. Naast de lokale pleziervaart lopen in het seizoen gemiddeld 150 buitenlandse boten per dag over die route aan naar de haven. Dit aantal zal enkel toenemen na de geplande uitbreiding van de jachthaven (600 bijkomende ligplaatsen). Niet-projectgebouwen scheepvaart wordt echter geweerd uit zone C én uit een veiligheidszone van 500 meter rond de zeeboerderij. Dit verhoogt de concentratie aan schepen buiten de projectzone terwijl de actuele doorgang van de scheepvaartroute wordt beperkt. Onvermijdelijk vormt dat een belangrijke hindernis en risicofactor voor de pleziervaart, waarvan de schippers doorgaans minder opgeleid zijn, minder ervaring hebben en de boten niet zijn uitgerust met detectiesystemen. Het doorvaartverbod in zone C (en de veiligheidsperimeter rond zone C) heeft bovendien als gevolg dat de haven van Nieuwpoort niet meer veilig bereikt kan worden wanneer de schietsector van Lombardsijde actief is. Het project beantwoordt niet aan de bindende veiligheidsdoelstellingen van het MRP”.

In dit verband heeft de BMM geantwoord:

“Het MRP is het resultaat van een langdurig participatief project waarbij alle relevante stakeholders werden betrokken en dat tot tweemaal toe goedgekeurd werd door de voltallige federale regering. De toegang tot de

haven van Nieuwpoort wordt door het project slechts beperkt gehinderd. De BMM gaat ervan uit dat personen die zich met een vaartuig op zee begeven voldoende opgeleid zijn, en dat de vaartuigen uitgerust zijn met de nodige systemen - wettelijk bindend of niet - die tot doel hebben risico te vermijden”.

Ook van dit antwoord maken de verzoekende partijen de onjuistheid of onredelijkheid niet aannemelijk. Aangaande de argumentatie met betrekking tot de verhoogde concentratie aan schepen rondom zone C en de aanwezigheid van de militaire zone, werd reeds bij de andere geopperde bezwaren een afdoende antwoord gegeven. Wat betreft de “risicofactor” gelet op het gebrek aan ervaring en uitrusting met detectiesystemen, is het niet onredelijk om er van uit te gaan dat personen die zich met een vaartuig op zee begeven, tenminste in het gebied rondom de projectzone dat op ongeveer 4,5 km van de kustlijn is gelegen, daartoe een voldoende opleiding hebben genoten, en dat hun vaartuigen uitgerust zijn met de nodige systemen. De verzoekende partijen overtuigen niet van het tegendeel. Zij verengen de “nodige systemen” tot enkel het AIS-systeem, maar gaan voorbij aan het bestaan van andere “systemen - wettelijk bindend of niet - die tot doel hebben risico te vermijden”.

Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

51. Als vijfde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 20 en 23 van bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019 en de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Eerste onderdeel

52. Zij wijzen erop dat het MRP bepaalt dat toerisme en recreatie overal in het BNZ zijn toegelaten, tenzij andersluidende bepalingen. Het MRP heeft vijf zones voorzien waar commerciële en industriële activiteiten voorrang krijgen op andere activiteiten, waaronder zone C. Er kan slechts wettig een vergunning worden afgeleverd voor een project waarvan de contouren, inclusief de veiligheidsperimeter, beperkt blijven tot de uiterste grenzen van die zone zoals afgebakend in het MRP. De vergunning strekt tot de exclusieve exploitatie van de volledige zone C met een volledig doorvaartverbod voor niet-projectgebonden scheepvaart in zone C en een bijkomende veiligheidszone errond. De vergunning die andere dan projectgebonden activiteiten de toegang tot het BNZ ontzegt buiten de grenzen van zone C, is volgens hen strijdig met de bepalingen van het MRP.

Tweede onderdeel

53. Het MRP heeft drie kernprincipes vastgesteld, waaraan alle toekomstige activiteiten moeten worden getoetst. Twee van die principes zijn dat het BNZ ook in de toekomst belangrijke gebruiksfuncties blijft aanbieden om het maatschappelijk welzijn te ondersteunen en dat het principe van meervoudig ruimtegebruik de norm is voor al het ruimtegebruik binnen het BNZ. De vergunning strekt tot het exclusief gebruik van een belangrijk deel van het BNZ voor slechts één economische speler voor twintig jaar. De aanvraag ondermijnt aldus de noodzakelijke beleidsvrijheid om het MRP te herzien en is in strijd met de dwingende kernprincipes van het MRP. Bovendien is één van de ruimtelijke uitgangspunten van het MRP dat toerisme en recreatie in principe overal in het BNZ mogelijk zijn, dus ook binnen zone C. Enkel wanneer die activiteiten de ingebruikname van de zone in het gedrang zouden brengen, kunnen zij worden uitgesloten. In het licht van de bindende bepalingen van het MRP genieten aanvragen die meervoudig ruimtegebruik mogelijk maken de voorkeur en moeten exclusieve gebruiksrechten worden vermeden.

Met de bestreden beslissing wordt de volledige zone C én een veiligheidsperimeter errond echter in exclusief gebruik gegeven aan één speler,

met uitsluiting van elke andere nevenactiviteit, wat principieel in strijd is met de aangehaalde bepalingen. Binnen de contouren daarvan kon maar een exclusieve vergunning worden verleend wanneer, na een volledige en zorgvuldige feitengaring, is gebleken dat andere activiteiten de ingebruikname van zone C in het gedrang brengen. De bestreden beslissing bevat dienaangaande geen enkele motivering.

Derde onderdeel

54. De verzoekende partijen hekelen voorts dat uit de passende beoordeling niet blijkt dat de impact van de projectgebonden scheepvaart op de speciale beschermingszones werd onderzocht. Ten aanzien van de aspecten van het project die wel werden onderzocht, zijn bovendien diverse leemten in de kennis vastgesteld, die het onmogelijk maken om een significante aantasting van de speciale beschermingszones uit te sluiten. De verzoekende partijen verwijzen, ten titel van voorbeeld, naar de kweek van schelpdieren, die zorgt voor het vrijkomen van organisch materiaal in de vorm van feces en pseudofeces. De verwachte hoeveelheid afgevallen mosselschelpen en de verspreiding ervan is momenteel een leemte in de kennis. De passende beoordeling gaat uit van de veronderstelling dat de schelpen niet de volledige oppervlakte van zone C zullen innemen, maar kan niet uitsluiten dat een significante aantasting van de habitat optreedt. Daarnaast wijzen zij ook nog op de verstrengeling van zeezoogdieren en vogels in de netten die gebruikt worden voor de zeewierteelt. Ingevolge de leemte in de kennis kan een significante aantasting van beschermde dieren niet worden uitgesloten. De verzoekende partijen besluiten dat de vergunning op het eerste zicht niet aan de milieudoelstellingen van het MRP beantwoordt.

Zij vervolgen dat het kennelijk onredelijk is om zone C, gezien haar omvang en specifieke ligging boven een belangrijke scheepvaartroute van en naar de jachthaven van Nieuwpoort en deels overlappend met de militaire zone van Lombardsijde, gedurende twintig jaar exclusief te reserveren voor één enkele economische speler. Het doorvaartverbod in die zone en de veiligheidsperimeter errond hebben voor gevolg dat de haven van Nieuwpoort niet meer veilig bereikt kan worden wanneer de schietsector van Lombardsijde actief is. De verzoekende

partijen besluiten dat de vergunning niet beantwoordt aan de veiligheidsdoelstellingen van het MRP.

Voorts bepaalt het MRP dat voor de toekenning van projecten binnen de zones voor commerciële en industriële activiteiten een procedure wordt uitgewerkt waarbij onder meer meervoudig ruimtegebruik en invloed op andere activiteiten en veiligheid belangrijke criteria zijn. De bestaande ruimte op zee voor recreatieve doeleinden wordt zoveel mogelijk behouden, met inbegrip van de relevante regelgeving betreffende de uitbreiding van brandingssporten en pleziervaart. In strijd met deze beleidskeuze voorziet de vergunning een exclusief gebruik van zone C én van een veiligheidszone rond zone C voor één private speler, met volledige uitsluiting van de recreatieve scheepvaart.

Vierde onderdeel

55. In het MRP heeft de overheid er uitdrukkelijk van afgezien om economische belangen boven natuurbelangen te stellen omdat een gebrek aan aandacht voor natuurbeschermingsmogelijkheden het duurzaam beheer van het BNZ in het gedrang kan brengen. Aangezien er omtrent bepaalde negatieve effecten op beschermde habitats en diersoorten leemten in de kennis bestaan en een aantal andere effecten niet zijn onderzocht, beantwoordt de vergunning volgens hen niet aan deze beleidskeuze.

Een andere belangrijke beleidskeuze in het MRP is het overal in het BNZ toelaten van toerisme en recreatie, behoudens andersluidende bepalingen. Restricties aan toerisme en recreatie vormen de uitzondering en dienen strikt geïnterpreteerd te worden. Om de verdere ontwikkeling en economische groei van de kustregio niet negatief te beïnvloeden, worden toeristische activiteiten op zee zo weinig mogelijk beperkt. Het gedurende twintig jaar volledig afsluiten van een voor toerisme en recreatie levensbelangrijk gebied in de kustwateren voor de jachthaven van Nieuwpoort is volkomen in strijd met deze beleidskeuze.

Ten slotte stipuleert het MRP uitdrukkelijk dat commerciële en industriële activiteiten enkel kunnen plaatsvinden mits het vervullen van strikte

voorwaarden inzake veiligheid, impact op natuurlijkheid, meervoudig ruimtegebruik en andere activiteiten. Als een project aan die voorwaarden beantwoordt, krijgt het voorrang op andere activiteiten. In de voorliggende projectaanvraag worden de zaken echter omgekeerd: de aanvrager claimt geen voorrang, maar een volledig exclusief gebruik van zone C gedurende twintig jaar, met een doorvaartverbod in de zone en een veiligheidsperimeter om te voldoen aan de randvoorwaarden. Deze benadering strijdt eveneens met de principes, doelstellingen en keuzes van het MRP en vormt een te verregaande beperking voor de andere actoren en activiteiten.

56. Wat het eerste, tweede en derde onderdeel betreft, werpt de verwerende partij dezelfde exceptie op als bij het vierde middel met betrekking tot de schending van de formelemotiveringsplicht. Tevens zouden de verzoekende partijen onterecht een verband leggen tussen het bestreden besluit en het MRP 2020 en zou het middel getuigen van een verkeerd begrip van de rechtsbasis en de totstandkoming van het bestreden besluit door te argumenteren dat het MRP 2020 de rechtsgrond vormt voor het bestreden besluit.

Met betrekking tot het tweede en het derde middelonderdeel zouden de verzoekende partijen voorts niet aantonen dat de schending van de kernprincipes van het MRP 2020 als grond kan dienen voor een nietigverklaring door de Raad van State, minstens zou het middel op dit punt onvoldoende duidelijk zijn om als ontvankelijk te worden beschouwd.

Ten aanzien van het derde onderdeel voegt de verwerende partij voorts toe dat de verzoekende partijen niet getuigen van het vereiste belang waar zij de schending van milieudoelstellingen inroepen, maar niet kunnen worden gekwalificeerd als verenigingen die zich inzetten voor natuurbehoud en milieu.

57. De tussenkomenende partij werpt ook de onontvankelijkheid van het derde en het vierde onderdeel op omdat de doelstellingen (derde onderdeel) en de beleidskeuzes (vierde onderdeel), waarvan de schending wordt ingeroepen, geen normen of beginselen zijn waaraan de Raad van State toetst. Het derde onderdeel zou bovendien onontvankelijk zijn waar kritiek wordt

geformuleerd op de passende beoordeling uitgevoerd door de BMM. Die beoordeling en de voorschriften waarop zij steunt maken immers deel uit van de milieubescherming, en dit domein valt buiten het verenigingsdoel van de verzoekende partijen.

Beoordeling

Ontvankelijkheid

58. Zoals hoger aangegeven, kan in eenzelfde middelonderdeel de schending van zowel de formele- als de materiële motiveringsplicht worden aangevoerd.

Er blijkt niet dat de verzoekende partijen uitgaan van de rechtsopvatting dat het MRP de rechtsgrond vormt voor de thans bestreden beslissing. Zij steunen op het gegeven dat bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019, krachtens artikel 4 van dat koninklijk besluit, bindend is voor de federale overheid.

De verzoekende partijen verwijzen in de aanhef van het middel uitdrukkelijk naar bijlage 2 bij dit koninklijk besluit en, in voetnoot, naar de relevante pagina's van deze bijlage. De verwerende partij heeft het middelonderdeel bovendien begrepen en heeft zich ertegen kunnen verweren.

Waar de verzoekende partijen een gebrek aan belang wordt verweten in de mate dat zij zich beroepen op een schending van milieudoelstellingen, wordt vastgesteld dat het gebeurlijk gegrond bevinden van het middelonderdeel waarin zij het deugdelijk karakter van de passende beoordeling bekritisieren, aanleiding geeft tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing. Dit is het voordeel dat de verzoekende partijen met het ingestelde beroep beogen.

De excepties zijn niet gegrond.

Ten gronde

Eerste onderdeel

59. In artikel 23, § 1, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 worden de zones voor het uitvoeren van commerciële en industriële activiteiten, waaronder zone C, afgebakend aan de hand van coördinaten. Binnen die afgebakende zones wordt, luidens § 3 van datzelfde artikel, voorrang gegeven aan commerciële en industriële activiteiten. De inrichtingen voor de uitoefening van deze commerciële en industriële activiteiten kunnen zich maximaal uitstrekken over de volledige oppervlakte van de aldus in artikel 23, aan de hand van coördinaten, afgebakende zones.

Overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 februari 2020 ‘tot instelling van veiligheidszones in de zeegebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid’, wordt een veiligheidszone ingesteld rond de kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen ingericht op basis van de artikelen 19, § 2, en 23 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, gemeten vanaf elk punt van de buitengrens ervan, van zodra met de bouw wordt begonnen tot het kunstmatig eiland, installatie of inrichting is afgebroken.

Wanneer, zoals te dezen het geval is, de inrichting voor de uitoefening van een commerciële activiteit in een daartoe voorziene zone, de volledige oppervlakte van die zone inneemt, vallen de buitengrenzen van de inrichting samen met de buitengrenzen van de zone. Uit de combinatie van de beide hiervoor aangehaalde bepalingen volgt dan dat de veiligheidszone zich buiten de zone voor commerciële en industriële activiteiten zal bevinden.

Het standpunt van de verzoekende partijen dat de veiligheidszone binnen de contouren van de afgebakende zones voor commerciële en industriële activiteiten gelegen moet zijn, vindt geen steun in de regelgeving.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

60. De verzoekende partijen gaan, anders dan de verwerende partij voorhoudt, niet uit van de rechtsopvatting dat het MRP de rechtsgrond vormt voor de thans bestreden beslissing, maar steunen op het gegeven dat bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019, krachtens artikel 4 van dat koninklijk besluit, bindend is voor de federale overheid.

De verzoekende partijen poneren dat met de bestreden beslissing, in strijd met de aangehaalde bepalingen, zone C en een veiligheidszone exclusief “in gebruik gegeven” worden aan één commerciële speler. Aldus wisselen zij de exploitatievergunning in voor de gebruiksvergunning.

Hoe dan ook volgt uit de combinatie van de artikelen 20 en 23, § 3, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 dat recreatieve activiteiten in de zones voor commerciële en industriële activiteiten slechts zijn toegelaten voor zover zij de ingebruikname van die zones niet in het gedrang brengen.

In bijlage I bij de thans bestreden vergunning wordt met betrekking tot de toegankelijkheid van zone C als gebruiksvoorwaarde opgelegd:

“9. Via een communicatie- en informatiecampagne gericht aan de visserij en de pleziervaart, georganiseerd door de houder, moet duidelijk gemaakt worden dat de in gebruik genomen zone ontoegankelijk is voor vaartuigen die niet rechtstreeks gebonden zijn aan de activiteit vanaf de bouwphase, en moet gewezen worden op de aanwezigheid van structuren onder water”.

Die voorwaarde vloeit voort uit de onderstaande opmerking in de MEB:

“Gezien de ligging relatief dicht bij de kust, en de recreatieve vaart in dit gebied, valt niet uit te sluiten dat onbevoegden zich toegang zullen verschaffen tot de zeeboerderij: doelbewust, door technische problemen of door het niet op de hoogte zijn van beperkingen. Via communicatie aan zeilers en recreatieve vissers, en via de Berichten aan Zeevarenden (BaZ), kan duidelijk gemaakt worden dat toegang tot het gebied door onbevoegden risico's inhoudt en niet toegelaten is”.

Uit de MEB blijkt ook nog dat de risico's vooral "aanvaring en aandrijving", en de mogelijke gevolgen daarvan, betreffen.

Aldus blijkt derhalve dat de toegang tot de betrokken zone door onbevoegden de uitoefening van de voorgenomen commerciële activiteit in het gedrang brengt. Waar de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord stellen dat het hen, gezien de beperkte diepgang van plezierjachten, technisch niet uitgesloten lijkt om de zeeboerderij te bouwen en te exploiteren zonder doorvaartverbod, door de hoofdlijnen op voldoende diepte te installeren, gaan zij voorbij aan het gegeven dat in de betrokken zone, overeenkomstig artikel 23, § 3, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, voorrang wordt gegeven aan de uitoefening van commerciële en industriële activiteiten. Zij kunnen derhalve bezwaarlijk verlangen dat de tussenkomen partij haar inrichting derwijze exploiteert dat pleziervaart doorheen het gebied mogelijk blijft. Dat zou er immers op neerkomen dat aan de pleziervaart in zone C voorkeur wordt gegeven boven de voorgenomen commerciële activiteit, wat in strijd is met voormeld artikel 23, § 3, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019.

Bovendien vertrekken de verzoekende partijen van een verkeerde rechtsopvatting waar zij ervan uitgaan dat de bindende bepalingen van het MRP, meer bepaald in verband met het meervoudig ruimtegebruik eveneens van toepassing zijn op de in het geding zijnde procedure.

Langs de ene kant impliceert de omstandigheid dat bijlage 2 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 bindend is voor de federale overheid weliswaar dat die overheid bij de beoordeling van de voorgenomen activiteit (in haar geheel) gebonden is door de kernprincipes van het MRP en rekening moet houden met de in de voormelde bijlage opgenomen bindende bepalingen. In bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019 wordt in dit verband inderdaad expliciet gesteld dat "voor de ontwikkeling van activiteiten op het BNZ wordt gewerkt met drie kernprincipes of grondregels, waaraan alle toekomstig[e] activiteiten moeten worden getoetst".

Langs de andere kant beletten het bindend karakter van bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019 en de verplichting om activiteiten te toetsen aan die kernprincipes echter niet dat de federale overheid bij de uitvoering van haar beleid commerciële activiteiten aan meerdere vergunningen onderwerpt, waarbij elke vergunning zijn eigenheid heeft.

Dat laatste is hier gebeurd. De betrokken activiteit is onderworpen aan, enerzijds, een gebruiksvergunning die uitvoering geeft aan het koninklijk besluit van 22 mei 2019 en aan, anderzijds, een thans bestreden vergunning op grond van het koninklijk besluit van 7 september 2003. De gebruiksvergunning heeft als doel de meest geschikte activiteit te laten plaatsvinden, rekening houdend met de criteria vermeld in het koninklijk besluit van 22 juli 2019, terwijl de thans bestreden vergunning een milieuvergunning betreft die als doel heeft de activiteit enkel binnen de draagkracht van het mariene ecosysteem te laten plaatsvinden.

Dit systeem van meervoudige vergunningen voor eenzelfde activiteit, waarbij de voorgenomen activiteit niet kan worden uitgeoefend wanneer niet alle nodige vergunningen of machtigingen zijn verkregen, vereist evenwel, anders dan de verzoekende partijen dit zien, niet dat elke onderscheiden vergunning aan alle bindende bepalingen van het MRP wordt getoetst. Het volstaat in dat geval, opdat de bindende bepalingen van het MRP zouden worden betrokken op de activiteit, dat de relevante bepalingen in de daartoe meest geschikte procedure aan bod komen. Aldus verkrijgen die bindende bepalingen immers hun volledige uitwerking ten opzichte van de door de federale overheid te beoordelen activiteit.

Waar ten slotte de verzoekende partijen de kritiek uiten dat de vergunningsduur de beleidsvrijheid om het MRP te herzien ondermijnt, wordt verwezen naar de bespreking van het eerste middel.

Het tweede onderdeel is niet gegrond.

Derde onderdeel

61. Overeenkomstig artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 wordt 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 aan een Natura 2000-toelating.

Krachtens artikel 15, § 1, van hetzelfde koninklijk besluit moet voor dergelijke projecten een ontwerp van passende beoordeling worden opgemaakt. Deze passende beoordeling moet luidens artikel 15, § 3, tweede lid, 2°, c), onder meer een beschrijving bevatten van de wijze waarop rekening werd gehouden met de te verwachten significante effecten op de betreffende Natura 2000-gebieden en de instandhoudingsdoelstellingen bij het uitwerken van het project, alsook een beschrijving van de maatregelen die mogelijk zijn om de nadelige effecten te vermijden, te beperken en/of te compenseren.

Uit de combinatie van deze bepalingen volgt dat niet elke impact op een habitatrictlijn- of vogelrichtlijngebied moet worden onderzocht. Enkel de waarschijnlijke “significante” effecten moeten aan bod komen in de passende beoordeling. Waar de verzoekende partijen in het verzoekschrift opwerpen dat de projectgebonden scheepvaart eveneens een impact heeft op de speciale beschermingszones, in de vorm van emissies en verstoringen, staat het aan hen om met concrete gegevens aan te tonen, minstens aannemelijk te maken, dat deze impact significant van aard is en een passende beoordeling van deze impact zich opdrong. Zij slagen daar niet in.

De passende beoordeling inventariseert, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het project die op zichzelf of in combinatie met andere projecten de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen. In voorkomend geval wordt de passende beoordeling aangevuld met een overzicht van de moeilijkheden, zoals ontbrekende kennis, die werden ondervonden bij het verzamelen en verwerken van de vereiste informatie.

Op de initiatiefnemer van het project dat onderworpen wordt aan een passende beoordeling rust echter niet de verplichting om eventuele leemten in de bestaande wetenschappelijke kennis zelf aan te vullen met bijkomend onderzoek.

Het voorliggende project betreft de eerste zeeboerderij in België en heeft derhalve wat België betreft een pionierskarakter. Leemten in de kennis vallen bijgevolg niet uit te sluiten. Zowel in het MER, de MEB als de passende beoordeling, wordt in voorkomend geval gewezen op de leemten in de voorhanden zijnde wetenschappelijke kennis. De verzoekende partijen maken evenwel niet aannemelijk dat die leemten de globale milieueffectenbeoordeling van het betrokken project kennelijk zouden vitiëren.

Vooreerst bekritisieren zij de leemte in de kennis omtrent de hoeveelheid aan afgevallen mosselschelpen en de verspreiding ervan. In het ontwerp van passende beoordeling wordt in dit verband samenvattend gesteld dat door “het uitsluiten van visserij ter hoogte van Zone C” *Lanice conchilega* en *Abra alba*-gemeenschappen de kans krijgen zich te herstellen, wat een positieve trend vormt voor het zeebodemoppervlak. Wat betreft het vrijkomen van organisch materiaal in de vorm van (pseudo)feces wordt door de sterke stroming “geen verandering in de sedimentsamenstelling verwacht”. Er wordt inderdaad gesteld dat wanneer een groot deel van de zeebodem bedekt wordt met afgevallen mosselschelpen dit negatieve gevolgen heeft voor het BPC, maar er wordt tevens verwacht dat bedekking van de bodem met afgevallen mosselschelpen “niet opweegt tegen het uitblijven van visserij in Zone C”. De verzoekende partijen tonen de onjuistheid of onredelijkheid van die overwegingen niet aan.

De verzoekende partijen bekritisieren daarnaast ook de leemte in de kennis omtrent de verstrengeling van zeezoogdieren en vogels in de netten voor de zeewierteelt. In dat verband wordt in het ontwerp van passende beoordeling gewezen op de gefaseerde opbouw van de zeewierteelt, die toelaat om de effecten te monitoren en, indien nodig, in te grijpen door het aanpassen van het design. Die monitoring kan de vastgestelde leemte in de kennis inderdaad opvangen. Bovendien wordt de activiteit, overeenkomstig artikel 29 van de wet van 20 januari

1999, ook na het verlenen van de vergunning onderworpen aan toezichtsprogramma's en permanente milieueffectenonderzoeken. Indien daaruit zou blijken dat zich nieuwe nadelige gevolgen voor het milieu hebben voorgedaan, kan de vergunning overigens worden opgeschort, opgeheven of ingetrokken.

In verband met het betoog van de verzoekende partijen dat de bestreden vergunning niet beantwoordt aan de bindende veiligheidsdoelstellingen van het MRP, kan vooreerst worden verwezen naar de bespreking van het derde onderdeel bij het derde middel. Voorts beweren de verzoekende partijen wel dat het “doorvaartverbod in zone C (en de veiligheidsperimeter rond zone C) [...] als gevolg heeft dat de haven van Nieuwpoort niet meer veilig bereikt kan worden wanneer de schietsector van Lombardsijde actief is”, maar laten zij na die bewering concreet te onderbouwen. De verzoekende partijen gaan tevens voorbij aan het gegeven dat de scheepvaart vrij is in de militaire zone op de tijdstippen dat de pleziervaart piekt en meer bepaald tijdens de schoolvakanties, weekends en feestdagen.

Onder een subtitel “Economische doelstellingen” bekritiseren de verzoekende partijen in wezen een gebrek aan meervoudig ruimtegebruik. Zoals zichzelf in het verzoekschrift aangeven, bepaalt het MRP inderdaad dat voor de toekenning van projecten binnen de zones voor commerciële en industriële activiteiten een procedure wordt uitgewerkt waarbij onder meer het meervoudig ruimtegebruik en invloed op andere activiteiten, alsook veiligheid, belangrijke criteria zijn. Die procedure is uitgewerkt in de vorm van de procedure tot het verkrijgen van de gebruiksvergunning. De kritiek die de verzoekende partijen hier uiten kan derhalve slechts nuttig worden aangewend in het kader van een jurisdictioneel beroep gericht tegen de gebruiksvergunning. In dit verband kan worden herhaald, zoals ook al uiteengezet bij de beoordeling van het tweede middelonderdeel, dat de verzoekende partijen uitgaan van de verkeerde rechtsopvatting dat de bindende bepalingen van het MRP in verband met het meervoudig ruimtegebruik eveneens van toepassing zijn op de in het geding zijnde procedure die strekt tot het verkrijgen van de milieuvergunning.

Het derde middelonderdeel is niet gegrond.

Vierde onderdeel

62. Ook in het vierde middelonderdeel gaan de verzoekende partijen uit van de verkeerde rechtsopvatting dat de ruimtelijke beleidskeuzes van het MRP eveneens van toepassing zijn op de in het geding zijnde procedure die strekt tot het verkrijgen van de milieuvergunning. De ruimtelijke beleidskeuzes van het MRP zijn geïmplementeerd in de procedure tot het verkrijgen van de gebruiksvergunning en moeten worden betrokken in de procedure gericht tegen die vergunning.

Hoe dan ook overtuigen de verzoekende partijen niet waar zij poneren dat de bestreden beslissing niet beantwoordt aan de beleidskeuzes inzake de goede milieutoestand en natuurbeschermingsgebieden om de loutere reden dat er bepaalde leemten in de kennis bestaan en “een aantal andere effecten” niet zijn onderzocht. In dit verband kan worden verwezen naar de beoordeling, onder het vorige middelonderdeel, van de kritiek van de verzoekende partijen op de passende beoordeling.

Het bondige betoog in verband met “toerisme en recreatie” en “commerciële en industriële activiteiten”, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, draait in wezen andermaal uit op kritiek betreffende een gebrek aan meervoudig ruimtegebruik. Het volstaat te verwijzen naar wat daaromtrent hoger is uiteengezet.

Het vierde onderdeel is niet gegrond.

63. Het vijfde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, elk voor een vierde,

een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De 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