

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.153 van 1 december 2022
in de zaak A. 232.974/VII-41.029**

In zake : de STAD NIEUWPOORT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Peeters en Matthias Lierman
kantoor houdend te 8200 Brugge
Gistelse Steenweg 593
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkommende partij :

de BV CODEVCO V, thans de BV ZEEBOERDERIJ
WESTDIEP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Chellingsworth en Delphine Holemans
kantoor houdend te 1040 Brussel
Tervurenlaan 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 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.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

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

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

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

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

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

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

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

III. Juridisch kader en feiten

Juridisch kader

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

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

Deze procedure omvat minstens:

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

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

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

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

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

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

“HOOFDSTUK VI. - Vergunningen en machtigingen.

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

de minister :

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

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

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

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

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

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

[...]

HOOFDSTUK VII. - Milieueffectenrapport en milieueffectenbeoordeling

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

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

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

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

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

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

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

Art. 14. [...]

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

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

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

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

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

[...]

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

§ 2. Het in paragraaf 1 afgebakende gebied is bestemd voor de bescherming van de habitattypes ‘permanent met zeewater van geringe diepte 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 waarderen 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 voorgenomen activiteit op het marinemilieu.

De samenvatting betreft:

1° de beschrijving van de voorgenomen 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 zesmijlszone;

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 tussenkomende 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.

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 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

Excepties

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

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

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

De drukst bevaren routes worden door het bestreden besluit verboden gebied. De hinder voor de jachthaven is navenant.

De gevolgen voor de verzoekende partij evenzeer.

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

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

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

[...]

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

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

12. De verwerende partij betwist het persoonlijk belang van de verzoekende partij, omdat zij op geen enkele wijze zou aantonen op welke wijze haar gemeentelijke belangen worden geschaad. De stad beschikt niet over het vereiste belang en de hoedanigheid om eventuele nadelen voor de scheepvaart- of

visserijsector zelf te dragen. Hetzelfde geldt voor de jachthaven, die overigens integraal voor de kust van Koksijde, en dus niet voor de ingang van de jachthaven in Nieuwpoort, is gelegen. Daarnaast meent de verwerende partij dat de bestreden beslissing niet griefhoudend is voor de verzoekende partij. De stelling dat afbreuk wordt gedaan aan haar uitstraling betreft een louter blote bewering die zonder enig concreet element aannemelijk wordt gemaakt. Ze wijst erop dat uit de bij de aanvraag gevoegde studie blijkt dat er geen impact op het zeezicht is en dat de activiteiten voornamelijk onder water plaatsvinden, zodat de aantrekkelijkheid van de stad er niet door in het gedrang wordt gebracht. Ook het vermeend financieel nadeel wordt niet met concrete elementen aangetoond. Voorts kan de verzoekende partij geen voordeel halen uit de bestreden beslissing, aangezien de zones voor commerciële en industriële activiteiten worden afgebakend in het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Ook in het geval van een gebeurlijke vernietiging van de thans bestreden beslissing zal het mogelijk blijven om in de betrokken zone voor commerciële en industriële activiteiten (hierna: zone C) gelijkaardige activiteiten uit te oefenen die al dan niet de impact kunnen hebben waarvan de verzoekende partij beweert dat zij tot stand zal komen. Ten slotte is het belang van de verzoekende partij niet rechtstreeks in zoverre zij wijst op de veiligheidsperimeter, aangezien die perimeter niet het voorwerp uitmaakt van het thans bestreden besluit, maar vastgesteld moet worden bij een afzonderlijk ministerieel besluit.

13. De tussenkommende partij sluit zich aan bij deze exceptie.

Beoordeling

14. Een gemeente heeft een persoonlijk belang bij een beroep tot nietigverklaring inzake een aangelegenheid die het gemeentelijk belang raakt. De verzoekende partij is een kustgemeente. De bestreden beslissing betreft een machtiging voor de bouw, een vergunning voor de exploitatie en een Natura 2000-toelating voor een zeeboerderij in zone C in het Belgisch deel van de Noordzee (hierna: BNZ), gelegen op ongeveer 4 km van het strand en de ingang naar de jachthaven in deze gemeente.

Uit de gegevens van het administratief dossier blijkt dat zone C

overlapt met enkele scheepvaartroutes, terwijl in de zone een doorvaartverbod wordt ingesteld, alsook dat er “een economische impact [zal] zijn op de kustvisserij, met een rechtstreeks inkomstenverlies van gemiddeld 1,5%” en een “mogelijke impact op de pleziervaart”. Daarnaast blijkt dat het “onderbreken van de sleeproutes en de impact van de veiligheidszones rondom de zeeboerderij” niet mee in rekening werden genomen, “waardoor het effect van dit gebied verder gaat dan het verlies aan visgrond. Daarnaast zijn er ook bijkomende veiligheidsrisico’s door gewijzigde scheepvaartroutes, het potentieel van losgeslagen infrastructuur en zwerfvuil en het ontstaan van rifgemeenschappen”. Aldus blijkt van de bestreden beslissing een invloed uit te gaan op de pleziervaart en het daarmee verbonden toerisme in de stad Nieuwpoort.

De verzoekende partij maakt in de gegeven concrete omstandigheden afdoende aannemelijk dat de bestreden beslissing haar gemeentelijke belangen op persoonlijke en rechtstreekse wijze raakt. Indien de thans bestreden beslissing wordt vernietigd, zal de verwerende partij zich opnieuw moeten beraden over de aangevraagde machtiging, vergunning en Natura 2000-toelating, en kan de tussenkomende partij haar activiteiten vooralsnog niet uitoefenen. Dit is wat de verzoekende partij met het ingediende beroep tot nietigverklaring nastreeft, zodat het haar wel degelijk tot voordeel strekt.

De excepties zijn niet gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

15. In haar eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de statuten van de tussenkomende partij en artikel 5:73 van het wetboek van vennootschappen en verenigingen (hierna: WVV) (eerste onderdeel), van artikel III.18, 7°, van het wetboek economisch recht (hierna: WER) (tweede

onderdeel) en van artikel 2:8, § 2, 11°, WVV (derde onderdeel), en van het zorgvuldigheidsbeginsel (drie onderdelen).

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

In het eerste onderdeel wijst zij erop dat de aanvraag van de tussenkomende partij werd ondertekend door Stefaan Vandamme en Jef Colruyt. Deze laatste is in de statuten evenwel niet opgenomen als zaakvoerder. Wel is Jozef Colruyt in de statuten van de tussenkomende partij als zaakvoerder opgenomen. Hoewel het mogelijk om dezelfde persoon gaat, kan en mag de overheid daar volgens de verzoekende partij niet van uitgaan. Het administratief dossier bevat geen document waaruit blijkt dat het om dezelfde persoon gaat. Overigens kan niet worden ingezien op welke manier het indienen van een aanvraag voor het verkrijgen van een vergunning middels een “roepnaam” op wettige wijze kan gebeuren. Voorts wordt niet verduidelijkt wat wordt bedoeld met een “roepnaam”. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de aanvraag niet is ondertekend door twee zaakvoerders van de tussenkomende partij.

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

In het derde onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de voorgenomen activiteiten die betrekking hebben op mariene aquacultuur niet onder het maatschappelijk doel van de tussenkomende partij vallen. De vennootschap werd opgericht voor tal van andere activiteiten, maar niet voor mariene aquacultuur. Dit wordt, minstens impliciet, erkend door de aanvrager zelf, waar zij stelt een ‘*Special Purpose Company*’ (SPC) te zijn en haar statuten te

zullen wijzigen wanneer de vereiste vergunningen zijn bekomen. Dat de tussenkomende partij een SPC zou zijn, verleent haar bovendien geen vrijstelling om de wettelijke regels niet na te leven. Uit de motivering van de bestreden beslissing kan niet worden opgemaakt dat dit punt is onderzocht. Integendeel wordt in het advies van de wetenschappelijke dienst van de BMM aan de minister gesteld dat dit geen onderdeel uitmaakt van de milieueffectenbeoordeling.

16. Wat de ontvankelijkheid van het middel betreft werpt de verwerende partij als exceptie op dat bij geen van de drie onderdelen wordt aangetoond welk nadeel de verzoekende partij ondervindt, zodat het middel onontvankelijk is. Ook volgens de tussenkomende partij toont de verzoekende partij niet aan hoe zij door de aangevoerde schendingen in haar belangen wordt geschaad.

Ten gronde stelt de verwerende partij wat het eerste onderdeel betreft dat de discrepantie werd opgemerkt, waarna de aanvrager om toelichting werd gevraagd, en dat naar aanleiding daarvan werd bevestigd dat het om dezelfde persoon gaat. Deze vraag om toelichting getuigt net wel van zorgvuldig handelen. Overigens maakt de verzoekende partij op geen enkele manier aannemelijk dat het om twee onderscheiden personen zou gaan.

Wat het tweede onderdeel betreft merkt de verwerende partij op dat artikel III.18, 7°, WER enkel vereist dat uitgeoefende economische activiteiten worden geregistreerd. Aangezien de tussenkomende partij op heden nog geen aquacultuurproject uitbaat, was de inschrijving ervan nog niet vereist. Minstens zal het belang van de verzoekende partij niet langer actueel zijn wanneer de tussenkomende partij haar activiteiten aanvat en haar inschrijving bij de KBO dienvolgens aanpast. Ten slotte is de inschrijving in de KBO voor de beoogde activiteit geen geldigheidsvoorwaarde voor het verkrijgen van de milieuvergunning. Het is perfect mogelijk voor de tussenkomende partij om na het verkrijgen van alle vereiste vergunningen en voorafgaand aan de uitvoering van de activiteiten de nodige inschrijvingen in de KBO aan te vragen.

Met betrekking tot het derde onderdeel is de verwerende partij van mening dat het voor zich spreekt dat een vennootschap haar maatschappelijk doel op een zo ruim mogelijk wijze kan omschrijven. De voorgenomen toekomstige wijziging van de statuten strekt slechts tot een verdere verduidelijking, niettegenstaande het feit dat aquacultuur reeds in de ruime bewoordingen wordt begrepen. De uitleg die de verzoekende partij verstrekt omtrent de status van de tussenkomende partij als SPC (*Special Purpose Company*), die speciaal is opgericht voor de realisatie van een zeeboerderij en nog geen andere activiteit heeft gevoerd, is volgens haar irrelevant. Binnen een groepsstructuur als de Colruyt Group is het gebruikelijk om specifieke, doelgebonden vennootschappen op te richten met het oog op de realisatie van welbepaalde projecten.

17. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij wat het tweede onderdeel betreft toe dat eveneens moet worden verwezen naar het koninklijk besluit van 22 juni 2003 met betrekking tot de inschrijving, in de KBO, waar in artikel 2, § 1, 1°, en artikel 3, 3°, respectievelijk sprake is van “de verschillende voorgenomen handels- of ambachtsactiviteiten” en “de voorgenomen handels- of ambachtswerkzaamheden”.

De inschrijving in de KBO moet gebeuren onder de juiste codes, zodat het ondernemingsloket kan nagaan of de onderneming in kwestie voldoet aan de voorwaarden gesteld krachtens bijzondere wetten en reglementen. Door deze wettelijke verplichting af te doen als een loutere formaliteit die naar eigen goeddunken op elk moment kan worden vervuld, miskennen de verwerende partij en de tussenkomende partij de bedoeling van de wetgever en hollen zij de aan de ondernemingsloketten toevertrouwde taak van voorafgaandelijk toezicht uit. Dit klemmt des te meer, gelet op het feit dat inbreuken op de voormelde regels een misdrijf uitmaken overeenkomstig artikel XV.77 WER.

Wat het derde onderdeel betreft houdt volgens de verzoekende partij het feit dat melding wordt gemaakt van een aanpassing van de statuten eenmaal de milieuvergunning wordt verleend, in dat de tussenkomende partij zich

op het ogenblik van de aanvraag bewust was van het feit dat haar maatschappelijk doel of voorwerp niet afdoende was. In het andere geval zou de noodzaak tot een statutenwijziging zich immers niet stellen.

18. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij wat het eerste onderdeel betreft nog toe dat in het auditorsverslag op basis van bijkomende opzoeken, die geen deel uitmaken van het administratief dossier, wordt geponeerd dat de roepnaam “Jef” gelijk te stellen is met “Jozef”. De verzoekende partij is het niet eens met de stelling in het auditorsverslag dat uit het administratief dossier blijkt dat het bestreden besluit in wezen niets meer is dan een omzetting van het advies van de BMM in het juiste format, zodat in alle redelijkheid moet worden aangenomen dat de minister zich heeft aangesloten bij het advies van de BMM.

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

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

Beoordeling

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

belang bij de onderscheiden onderdelen van het middel.

De excepties zijn niet gegrond.

Eerste onderdeel

20. Door het bestuur werd een discrepantie inzake de gehanteerde voornaam van het bestuurslid van Colruyt in de aanvraag opgemerkt.

In bijlage A bij het advies van de BMM wordt in dat verband gesteld:

“De BMM heeft de aanvrager gecontacteerd m.b.t. de bevoegde personen zoals opgenomen in de statuten van de vennootschap, en bevestiging gekregen dat de aanvraag ondertekend werd door Jozef Colruyt (roepnaam Jef Colruyt)”.

Uit de gegevens van het administratief dossier blijkt dat de BMM de aanvrager heeft gecontacteerd, waarna in een e-mailbericht van 15 september 2020 door de tussenkommende partij werd bevestigd dat ‘Jef’ een roepnaam is voor ‘Jozef’ Colruyt, en dat dit eenzelfde persoon betreft. Het opmerken van de discrepantie en de navraag daaromtrent, getuigt ervan dat de BMM heeft gehandeld zoals het een zorgvuldig handelend bestuur betaamt. De verzoekende partij kan daarbij niet ernstig beweren dat zij niet zou begrijpen wat wordt bedoeld met een ‘roepnaam’. In het Van Dale online woordenboek wordt dit lemma omschreven als de “naam waarmee iem. gewoonlijk wordt aangesproken”.

De vaststelling dat uit het bestreden besluit zelf niet blijkt of de identiteit van de bestuurder werd nagegaan, staat daaraan niet in de weg. Uit het administratief dossier blijkt immers dat het bestreden ministerieel besluit in wezen niets meer is dan een omzetting van het advies van de BMM in het juiste format, zodat in alle redelijkheid moet worden aangenomen dat de minister zich heeft aangesloten bij het advies van de BMM.

Hoe dan ook verwijst de tussenkommende partij nog naar een

Wikipedia-pagina, waarin wordt vermeld dat de heer “Jozef Maria Damiaan (Jef) baron Colruyt [...] CEO en voorzitter van de raad van bestuur van Colruyt Group” is. De roepnaam ‘Jef’ is algemeen gekend tot over de landsgrenzen heen. Ook op de website van de Colruyt-groep wordt de voorzitter van de raad van bestuur kortweg ‘Jef’ genoemd.

De verwerende partij kon er in de gegeven omstandigheden, alleszins genoegzaam van uitgaan dat ‘Jef’ de roepnaam is van ‘Jozef’ Colruyt en dat dit één en dezelfde persoon betreft. De verzoekende partij slaagt er in alle redelijkheid niet in om zelfs maar de minste twijfel te zaaien inzake deze identiteitskwestie.

Zij toont geen schending van artikel 5:73 WvV of van het zorgvuldigheidsbeginsel aan.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

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

“§ 1. De inschrijving die gebeurt krachtens artikel III.17 omvat de volgende gegevens:
[...]
7° de door de geregistreerde entiteit uitgeoefende economische activiteiten”.

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

van de vergunning heeft plaatsgevonden.

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

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

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

Derde onderdeel

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

een SPC is opgericht, is daarbij niet relevant. Waar de verzoekende partij nog stelt dat uit de bestreden beslissing niet kan worden opgemaakt of haar bezwaar in dit verband werd onderzocht, blijkt dat het bezwaar werd beantwoord in bijlage A bij het advies van de BMM. Uit het administratief dossier blijkt dat het bestreden ministerieel besluit in wezen niets meer is dan een omzetting van het advies van de BMM in het juiste format, zodat in alle redelijkheid moet worden aangenomen dat de minister zich heeft aangesloten bij dat advies en dus bij de beantwoording van het bezwaar.

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

Het derde middelonderdeel is niet gegrond.

23. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

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

Het koninklijk besluit van 22 mei 2019 is uitgevaardigd op een tijdstip dat de federale regering ontslagnemend was. De Koning had het ontslag van de regering aanvaard op 21 december 2018. Vanaf dat ogenblik was de bevoegdheid van de regering derhalve beperkt en mocht zij enkel nog de “lopende

zaken” afhandelen. Het MRP, zoals vastgelegd bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019, valt evenwel niet onder het dagelijks beleid, vermits dit een beleidsdocument betreft. Het valt evenmin onder de zaken die de normale voortzetting of beëindiging zijn van een voor het regeringsontslag ingezette procedure. Het werd met name enkele dagen voor de federale verkiezingen van 26 mei 2019 aangenomen, op een ogenblik dat elke parlementaire controle nagenoeg onbestaande was. Ten slotte valt het evenmin onder de “dringende zaken”. Dit dringend karakter wordt immers tegengesproken door de belangrijke en nieuwe beleidskeuzes die het besluit omvat. Het koninklijk besluit van 22 mei 2019 viel bijgevolg niet onder de “lopende zaken” en moet dus met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. Bijgevolg heeft de thans bestreden vergunning geen deugdelijke rechtsgrond.

Beoordeling

25. De exceptie van de verwerende partij die erop neerkomt dat de verzoekende partij ten onrechte om de toepassing van artikel 159 van de Grondwet vraagt, aangezien het middel uitgaat van een manifest verkeerd begrip van de rechtsbasis en totstandkoming van het bestreden besluit, is verbonden aan de beoordeling van de grond van het middel. Indien blijkt dat een middel uitgaat van een verkeerde rechtsopvatting, zal tot de ongegrondheid van dat middel besloten moeten worden. Het hanteren van een verkeerd uitgangspunt vormt op zich evenwel geen reden om een verzoekende partij het belang bij het middel te ontfagen.

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

Het middel is op dit punt niet ontvankelijk.

Het instellen van een annulatieberoep tegen een reglementair

besluit is geen noodzakelijke voorwaarde in hoofde van de rechtzoekende om later de onwettigheid van datzelfde reglementaire besluit met toepassing van artikel 159 van de Grondwet te kunnen invoeren. De bewijslast ter zake ligt evenwel volledig bij de verzoekende partij. Zij meent dat het koninklijk besluit van 22 mei 2019 onwettig is omdat het is aangenomen in een periode van ‘lopende zaken’.

Na het ontslag van drie ministers en twee staatssecretarissen, alsmede een herverdeling van de bevoegdheden van de overblijvende regeringsleden, nam de federale regering op 9 december 2018 een doorstart. Op 18 december 2018 bood de eerste minister opnieuw het ontslag van zijn (minderheids)regering aan. Op 21 december 2018 aanvaardde de Koning het ontslag. De aanvaarding had voor gevolg dat de federale regering vanaf die datum niet langer over de volheid van haar bevoegdheid beschikte en zich tot de ‘lopende zaken’ moest beperken. Uiteindelijk zou de ontslagnemende regering aanblijven tot 27 oktober 2019.

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

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

beleidskeuze inhoudt. Tot een derde categorie van lopende zaken behoren de zaken die zonder uitstel moeten worden geregeld, teneinde geen fundamentele belangen in gevaar te brengen of ernstig te schaden.

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

Het koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan voor de periode van 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden’ dagtekent van 22 mei 2019. Op dat tijdstip was de bevoegdheid van de zittende regering, die reeds sinds 21 december 2018 ontslagnemend was, nog steeds beperkt tot de lopende zaken.

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

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de totstandkomingsprocedure van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 een aanvang heeft genomen vóór 14 november 2017, het ogenblik waarop het voorontwerp van koninklijk besluit werd overgemaakt aan de Raadgevende Commissie.

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

- 14 november 2017: overmaking voorontwerp aan de Raadgevende Commissie;
- 14 december 2017: de Raadgevende Commissie brengt haar advies uit;
- januari 2018: Studiebureau Arcadis maakt het ontwerpregister over aan het Adviescomité;
- 20 maart 2018: het Adviescomité verleent advies;
- 9 april 2018: het definitief register wordt door Arcadis gefinaliseerd en meegedeeld aan het Adviescomité;
- 20 april 2018: het ontwerp van koninklijk besluit wordt goedgekeurd op de ministerraad;
- 25 mei 2018: het Adviescomité verleent advies over het ontwerp van het MRP en het ontwerp van plan-MER;
- 29 mei 2018: het definitieve plan-MER wordt vastgesteld;
- 29 juni 2018 tot 28 september 2018: een openbaar onderzoek wordt georganiseerd;
- 7 september 2018 tot 15 oktober 2018: verscheidene adviezen worden verleend;
- 5 november 2018: alle bezwaren en advies worden beantwoord in een 'compilatiedocument';
- 7 december 2018: het aangepaste ontwerp van koninklijk besluit wordt op de ministerraad (in tweede lezing) goedgekeurd;
- 11 december 2018: op de website van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu verschijnt een toelichting over de wijze waarop het ontwerp werd aangepast aan de bevindingen van het plan-MER;
- 15 januari 2019: de afdeling Wetgeving van de Raad van State verleent advies;
- 31 januari 2019: er wordt een Natura 2000-goedkeuring verleend;
- 22 mei 2019: het koninklijk besluit wordt ondertekend.

De verzoekende partij stelt in de memorie van wederantwoord dat deze chronologie op geen enkele wijze kan worden nagegaan en dat niet is aangetoond dat op de ministerraad van 7 december 2018 het aangepaste ontwerp van MRP is goedgekeurd. Die bewering volstaat evenwel niet om de geschetste tijdslijn te weerleggen. In elk geval kan eenvoudig worden nagegaan én bevestigd dat het aangepaste ontwerp van MRP op 7 december 2018 in de ministerraad in tweede lezing werd goedgekeurd. Aldus blijkt dat de inhoud van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 definitief werd goedgekeurd in de ministerraad op een

ogenblik dat de regering nog over haar volledige bevoegdheid beschikte. Het blijkt niet dat erna, op het ogenblik dat de regering ontslagnemend was, nog fundamentele wijzigingen werden aangebracht. De verzoekende partij beweert dit ook niet, laat staan dat zij dit aantoont.

In de gegeven omstandigheden moet het koninklijk besluit van 22 mei 2019 dan ook worden beschouwd als het resultaat van de normale voortzetting of beëindiging van een vóór het regeringsontslag ingezette procedure en valt het onder de tweede categorie van lopende zaken.

De verzoekende partij toont de onwettigheid van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 niet aan, zodat dit besluit hoe dan ook niet buiten toepassing kan worden gelaten op grond van artikel 159 van de Grondwet.

Het tweede middel is, in zoverre ontvankelijk, niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

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

Volgens de verzoekende partij heeft de wetgever in artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999 uitdrukkelijk de keuze gemaakt om elke zes jaar een evaluatie te maken van de gemaakte beleidskeuzes en desnoods te wijzigen waar nodig. Een wijzigingsmogelijkheid is dan ook wettelijk verankerd, terwijl de duurtijd van de beleidskeuzes uitdrukkelijk beperkt is tot zes jaar. Dit is het uitgangspunt. Het bestreden besluit verleent evenwel een vergunning voor de duur van twintig jaar. Het betreft bovendien een exclusief recht voor diverse activiteiten in een welbepaalde zone van het zeegebied. Aldus

verhindert het bestreden besluit zonder meer de wettelijk vastgelegde evaluatieverplichting en holt zij de herzieningsmogelijkheid volledig uit, nu bij een nieuw MRP in 2026 de beleidskeuze om zone C af te schaffen of te verplaatsen onmogelijk wordt gemaakt. Het kwam evenmin aan de minister toe om middels de bestreden beslissing de duurtijd van het MRP te verlengen of aan te passen, aangezien die duurtijd bij wet is vastgelegd.

27. Volgens de verwerende partij gaat de verzoekende partij er opnieuw ten onrechte vanuit dat het MRP de rechtsgrond is van de bestreden beslissing en is het middel derhalve onontvankelijk.

De herziening van het MRP staat het verlenen van een milieuvergunning voor een langere duur niet in de weg. Het is fundamenteel onmogelijk om economische ontwikkeling mogelijk te maken als bedrijven niet langer dan zes jaar een vergunning kunnen krijgen. In bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019 wordt gesteld dat ook “op langere termijn [...] de nodige rechtszekerheid [moet] kunnen gegeven worden zonder dat deze toegekende gebruiksrechten als vanzelfsprekend beschouwd worden”. Daaruit blijkt dat men niet louter overgaat tot het vastleggen van het beleid voor zes jaar, maar ook oog heeft voor de toekomst. De verwerende partij wijst erop dat ook een gebruiksvergunning nodig is om de activiteiten uit te voeren en dat deze vergunning kan worden toegekend voor een duur van maximaal vijftig jaar, verlengbaar tot vijfenzeventig jaar. Ook domeinconcessies voor de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van elektriciteit kunnen worden toegekend voor twintig jaar en zijn dus evenmin gebonden aan de zesjarige periode die in artikel 5*bis*, § 2, van de wet van 20 januari 1999 wordt voorzien. Die bepaling houdt trouwens geen verplichting in om het MRP zesjaarlijks te wijzigen, maar schrijft enkel een mogelijkheid voor om dit te doen waar nodig. Ten slotte wijst de verwerende partij op de mogelijkheid tot intrekking van de milieuvergunning, die ook uitdrukkelijk in de bestreden beslissing is opgenomen.

28. De tussenkomenende partij werpt de onontvankelijkheid van het middel op in zoverre de schending wordt aangevoerd van de bevoegdheidsverdelende regels en van het rechtszekerheids-, het vertrouwens-, het

zorgvuldigheids- en het evenredigheidsbeginsel, omdat niet wordt aangetoond in welk opzicht deze regels en beginselen zouden geschonden zijn.

Zij betoogt vooreerst dat artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999 niet voorschrijft dat een exploitatievergunning voor maximum zes jaar zou mogen worden verleend. Ook het koninklijk besluit van 22 mei 2019 bepaalt niets over de maximale duur van een vergunning. Het koninklijk besluit van 7 september 2003 schrijft een maximale termijn van twintig jaar voor, wat betreft de exploitatievergunning. Een domeinconcessie heeft volgens het koninklijk besluit van 20 december 2000 een maximale duur van dertig jaar. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft geen opmerkingen geformuleerd over de verlenging van de maximumduur van een exploitatievergunning, hoewel het advies dateert van na de inwerkingtreding van artikel 5bis van de wet van 20 januari 1999. De tussenkomenende partij vervolgt dat er een grote diversiteit aan *offshore* domeinconcessies, vergunningen, machtigingen en toelatingen bestaat waarvan de maximumduur meer dan zes jaar bedraagt of verlengbaar is tot meer dan zes jaar, ook wanneer die concessies, etc. na de invoering van de zesjaarlijkse herziening van het MRP dateren. Mocht de verplichte zesjaarlijkse evaluatie van het MRP een verbod inhouden om vergunningen voor meer dan zes jaar af te leveren, dan zou dit uiteraard in het werk van de wetgever en de Koning tot uiting komen, wat niet het geval is.

Voorts argumenteert zij dat de duurtijd van het MRP niet bij wet is vastgelegd. Er wordt enkel voorzien in een zesjaarlijkse evaluatie en een mogelijkheid tot wijziging. Bovendien heeft het MRP geen vaste duurtijd. Het koninklijk besluit waarmee het MRP is vastgesteld, is immers voor onbepaalde duur aangenomen. Het blijft dus van kracht zolang het niet wordt ingetrokken. Aangezien het koninklijk besluit van 22 mei 2019 geen vaste duurtijd heeft, kan de bestreden beslissing die duurtijd ook niet verlengen of aanpassen. Ten slotte houdt het verlenen van een exploitatievergunning geen wijziging in van het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Het koninklijk besluit wordt door de thans bestreden beslissing onverlet gelaten.

wederantwoord dat expliciet wordt toegegeven dat de termijn van de vergunning boven de wettelijke termijn van zes jaar staat, en boven de wettelijke mogelijkheid om desgevallend het MRP te wijzigen, wat ook betekent dat een zone gewijzigd kan worden. Stellen dat de vergunning in dat geval primeert, ontnemt volgens haar de wettelijk voorziene wijzigingsmogelijkheid en schendt dus de wet. Het betreft een zuivere vorm van machtsafwending. Dat andere concessies etc. evenzeer termijnen van twintig jaar of meer kennen, is niet relevant. Mogelijk zijn die concessies etc. evenzeer in strijd met de wet.

De verzoekende partij benadrukt nogmaals dat een zesjaarlijkse herziening en mogelijke wijziging van het beleid ook effectief mogelijk moet zijn. De toekenning van een vergunning boven deze termijn staat eraan in de weg dat het beleid na zes jaar zou worden gewijzigd. Zij benadrukt ook dat zone C delicaat werd genoemd tijdens de voorbereiding van het MRP. In het MRP voor de periode 2014-2020 was deze zone niet voorzien, hoewel ook toen over een (middel)lange termijnvisie werd gesproken. Gelet op de controverse rond zone C is het niet denkbeeldig dat die zone opnieuw verdwijnt of een andere invulling krijgt. Door de vergunning af te leveren voor een periode van twintig jaar, bepaalt de minister dat het beleid na zes jaar niet kan worden aangepast. Op die manier wordt artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999 dode letter.

30. In haar laatste memorie voegt zij nog toe dat, indien een beleidswijziging niet onmiddellijk zou doorwerken, zulks des te meer aantoonde dat de vergunning voor 20 jaar een gebeurlijke beleidswijziging na zes jaar in de weg staat.

Beoordeling

31. De exceptie van de verwerende partij wordt verworpen om dezelfde reden als uiteengezet bij de bespreking van het tweede middel. Daarbij komt dat artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999 bepaalt dat het MRP bindend is:

“Art. 5bis. [...]”

§ 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”.

De verzoekende partij heeft hoe dan ook een belang bij het middel waarin zij op grond van de voormelde bepaling er vanuit gaat dat de bestreden beslissing in strijd is met de (bindende) bepalingen van het MRP.

In de toelichting bij het middel wordt niet concreet uiteengezet op welke wijze de bestreden beslissing de bevoegdheidsverdelende regelen en het evenredigheidsbeginsel zou schenden.

De exceptie van de tussenkomenende partij is in die mate gegrond.

Noch voormeld artikel 5bis, § 2, van de wet van 20 januari 1999, noch enige andere bepaling, belet dat een vergunning of machtiging in de zin van het koninklijk besluit van 7 september 2003 kan worden verleend voor een duur die meer dan zes jaar bedraagt. Integendeel bevestigt artikel 41, § 1, van dat koninklijk besluit dat de vergunning wordt verleend voor een termijn van hoogstens twintig jaar en dat een machtiging wordt verleend voor de termijn vereist voor de voltooiing van de gemachtigde activiteit en hoogstens voor een periode van vijf jaar, eenmalig verlengbaar met een bijkomende termijn van eveneens hoogstens vijf jaar. Wanneer de vergunning bovendien een activiteit betreft die het voorwerp uitmaakt van een domeinconcessie volgens het koninklijk besluit van 20 december 2000, kan de duur van de geldingstermijn van de vergunning worden aangepast aan die van de domeinconcessie.

De aanwezigheid van de vergunning of machtiging verhindert, anders dan de verzoekende partij dit ziet, op zich niet de evaluatie of de eventuele wijziging, waar nodig, van het MRP, noch verhindert zij een aanpassing van het gevoerde beleid. De verzoekende partij blijkt daarbij te vertrekken vanuit de premisse dat een beleidswijziging onmiddellijk zou moeten doorwerken op de afgeleverde vergunningen en de bestaande activiteiten, maar maakt die premisse niet aannemelijk.

Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

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

Eerste onderdeel

33. De verzoekende partij geeft in het eerste onderdeel een omstandige, veeleer theoretische uiteenzetting over de bevoegdheidsverdeling in het federale België in het algemeen en met betrekking tot de bevoegdheden in het zeegebied, doorspekt met verwijzingen naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Zij betoogt dat de federale overheid, wat betreft de territoriale zee, over een residuaire bevoegdheid beschikt, behoudens andersluidende wetsbepalingen. Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap beschikken krachtens een dergelijke ‘andersluidende bepaling’, met name de artikelen 4 en 6 BWHI ook over bevoegdheden die zich uitstrekken over de territoriale zee. De vaststelling van het MRP behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, in de mate dat dit plan wordt opgevat als een planmatige regeling van ruimtelijke ordening. Op welbepaalde vlakken, zo stelt ook de afdeling Wetgeving van de Raad van State, is echter ook het Vlaamse Gewest bevoegd om maatregelen te nemen in minstens een deel van de betreffende zeegebieden. Dit maakt dat slechts een coherent en efficiënt beleid gevoerd kan worden wanneer beide niveaus samenwerken. De federale overheid moet er bij de vaststelling van het MRP over waken dat de bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest niet wordt betreden. Daarbij moet de

federale overheid rekening houden met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit. Zij zal niet zonder grond zo verregaande maatregelen mogen treffen dat de andere overheid in de praktische onmogelijkheid zou verkeren om het haar toevertrouwde beleid enige reële inhoud te geven. Het beginsel van de federale loyaliteit houdt in dat elke entiteit op een zodanige wijze gebruik moet maken van haar bevoegdheden dat het functioneren van andere entiteiten niet in gevaar komt en er geen afbreuk wordt gedaan aan de belangen van andere entiteiten. Het betreft dus een negatieve verplichting die zich verzet tegen een misbruik van de eigen bevoegdheden. Er is volgens het Grondwettelijk Hof ook sprake van een schending van het evenredigheidsbeginsel wanneer een wetgever eenzijdig een aangelegenheid regelt, terwijl de bevoegdheden van de federale overheid en de deelgebieden dermate verweven zijn dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend, zelfs wanneer de bijzondere wetgever daaromtrent niet in een verplichte samenwerking heeft voorzien. In een federaal systeem moet de nadruk liggen op samenwerking, veeleer dan op een zuivere scheiding van de uitoefening van bevoegdheden. Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld voor onder meer de gezamenlijke uitoefening van exclusieve bevoegdheden. Volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State is dit het meest geëigende instrument voor de coördinatie van het beleid ter zake. Op grond van de bevoegdheidsverdeling, zoals uiteengezet, had de federale regering dan ook een samenwerkingsakkoord, of minstens enige vorm van samenwerking, moeten organiseren inzake het vastleggen van zones waarop een exclusief gebruiksrecht kan worden verleend, met uitsluiting van alle andere activiteiten. Er kan immers niets anders worden vastgesteld dan dat het vastleggen van zones voor bepaalde activiteiten, in het kader van de bevoegdheid van de federale regering om een MRP vast te stellen, dermate verweven is met de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake, onder andere, zeevisserij, loodsdiensten en reddingsdiensten op zee, leefmilieu en toerisme, dan wel bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake sport en recreatie. In het koninklijk besluit van 22 juli 2019 is een niet-bindend advies van de Raadgevende Commissie voorzien. In het licht van het advies van de Raad van State met betrekking tot het vorige MRP, kan dit niet volstaan om te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit.

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

Tweede onderdeel

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

“Op grond van dezelfde overwegingen als in het eerste middelonderdeel, dient de bestreden beslissing van 9 december 2020 waarbij aan de BV CODEVCO V een machtiging, vergunning toelating wordt toegekend voor de zone C binnen het BNZ nietig verklaard te worden.

Door het afleveren van een machtiging, vergunning en toelating aan één enkele begunstigde voor een specifieke zone in het BNZ, met een verbod aan derden om deze zone te gebruiken voor de duur van 20 jaar, met ook een veiligheidsperimeter van 500 meter, terwijl het gebruik van de bedoelde zone midden in Natura 2000 gebied ligt (met een duidelijk impact op het milieu), midden in de drukst bevaren routes liggen van één van de belangrijkste jachthavens van Noord-Europa, met een duidelijke impact op sport, recreatie en toerisme, alsook de reddingsdiensten op zee impacteert en de zeevisserij verstoort, belemmert de bestreden beslissing op onredelijke en onevenwichtige wijze de beleidsmogelijkheden van zowel het Vlaamse Gewest als de Vlaamse Gemeenschap”.

35. Wat de ontvankelijkheid betreft werpt de verwerende partij op dat het eerste middelonderdeel andermaal steunt op de bewering dat het MRP de rechtsgrond is van het bestreden besluit. De verwerende partij verwijst naar haar argumentatie bij het tweede middel. Het buiten toepassing laten van het MRP zou geen gevolgen met zich meebrengen voor het bestreden besluit, waardoor het belang van de verzoekende partij bij het middelonderdeel ontbreekt.

36. De tussenkomenende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel in zoverre de schending wordt aangevoerd van het rechtszekerheids-, het vertrouwens-, het zorgvuldigheids- en het verticaliteitsbeginsel. De verzoekende

partij licht niet toe waarom of in welk opzicht die beginselen geschonden zouden zijn.

37. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in een andere aangelegenheid, in een advies bij een voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende de radio-omroep en televisie’, geoordeeld heeft dat het aanwenden van het procédé van een samenwerkingsakkoord het meest aanbevolen was, gelet op de grote verwevenheid van de bevoegdheden van de betrokken overheden en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot coördinatie. In het advies bij het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 maart 2014 met betrekking tot het vorige MRP, heeft de afdeling Wetgeving geoordeeld dat de vertegenwoordiging van het Vlaamse Gewest in de commissie bezwaarlijk enige stem kan uitbrengen met betrekking tot een aangelegenheid die ressorteert onder de bevoegdheid van dat gewest.

Beoordeling

38. De exceptie van de verwerende partij wordt verworpen om dezelfde reden als uiteengezet bij de bespreking van het tweede middel.

Wat de exceptie van de tussenkomen partij betreft stelt de Raad van State vast dat de verzoekende partij nalaat om in de uiteenzetting bij het vierde middel concreet toe te lichten hoe het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het verticaliteitsbeginsel geschonden zouden zijn.

De exceptie is gegrond.

Eerste onderdeel

39. In haar advies 65.000/1 van 15 januari 2019 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 mei 2019, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State, met betrekking tot de bevoegdheid van de

federale overheid, haar eerder standpunt uit advies 54.892/1 hernomen, waarin onder meer werd gesteld:

“Uit wat voorafgaat volgt in de eerste plaats dat een internrechtelijke regeling als het marien ruimtelijk plan tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Die regeling dient dan wel te kunnen worden opgevat als een (planmatige) regeling van ruimtelijke ordening, dus als een regeling die er essentieel toe strekt de bestemming en het gebruik van de in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999 vermelde zeegebieden te ordenen door die gebieden in te delen volgens de ervoor geboden bestemmings- en gebruiksmogelijkheden en door daarvoor voorschriften te bepalen. Uit het oogpunt van de vaststelling van de onderscheiden bevoegdheid van de federale en de (Vlaamse) gewestoverheid is het zonder belang dat in het marien ruimtelijk plan ook voorschriften voorkomen die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan ruimtelijke ordening maar waarvoor de gewesten evenzeer (territoriaal) onbevoegd moeten worden geacht.

De federale overheid dient er bij de uitoefening van de betrokken bevoegdheid wel over te waken dat de bevoegdheidssfeer waarover de (Vlaamse) gewestoverheid met betrekking tot de betreffende zeegebieden beschikt, niet wordt betreden. Voor zover in een aantal algemeen bindende bepalingen van het opgemaakte marien ruimtelijk plan een regeling kan worden gezien van de wijze waarop bepaalde activiteiten moeten worden verricht waarvoor de (Vlaamse) gewestoverheid bevoegd kan worden geacht, lijkt dat laatste wel het geval te zijn. Daarbij kan worden gedacht aan artikel 6, §§ 1 en 3, *juncto* artikel 10, § 1, 1°, en artikel 15, § 2, eerste streepje, van het ontwerp, in zoverre daarin de aanwending van welbepaalde visserijtechnieken of vaartuigen wordt opgelegd of verboden, en een vergunningsplicht wordt ingesteld voor recreatieve garnaalvisserij.

Waar integendeel louter wordt overgegaan tot de afbakening en vaststelling van de bestemming van bepaalde zones in combinatie met ruimtelijke voorschriften over het gebruik dat ervan kan worden gemaakt, kan worden aangenomen dat de federale overheid de haar toekomstige ordeningsbevoegdheid uitoefent, zelfs al betreffen de bestemming en het gebruik in kwestie in een aantal gevallen activiteiten waarvan de verrichting als dusdanig ressorteert onder de regelingsbevoegdheid van het Vlaamse Gewest”.

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

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

Zone A

5° 1° 51° 13'.160 N 2° 27'.228 O

6° 2° 51° 13'.894 N 2° 25'.968 O

7° 3° 51° 18'.467 N 2° 30'.549 O

8° 4° 51° 17'.233 N 2° 33'.358 O

Zone B

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

Zone C

5° 1° 51° 10'.445 N 2° 37'.346 O
6° 2° 51° 11'.167 N 2° 39'.983 O
7° 3° 51° 10'.517 N 2° 40'.444 O
8° 4° 51° 09'.760 N 2° 37'.813 O

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

Zone D

1° 51° 19'.422 N 2° 55'.343 O
2° 51° 19'.283 N 2° 58'.721 O
3° 51° 18'.266 N 2° 59'.767 O
4° 51° 16'.603 N 2° 55'.091 O
5° 51° 17'.287 N 2° 53'.900 O
6° 51° 18'.756 N 2° 53'.595 O

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

Zone E

1° 51° 26'.756 N 3° 08'.388 O
2° 51° 28'.249 N 3° 04'.939 O
3° 51° 30'.708 N 3° 08'.794 O
4° 51° 29'.247 N 3° 11'.871 O

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

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

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

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

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

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

Deze bepaling beperkt zich tot de afbakening en vaststelling van de bestemming van zones voor het uitvoeren van commerciële en industriële activiteiten, in combinatie met ruimtelijke voorschriften over het gebruik dat van

die zones kan worden gemaakt. Bijgevolg kan, in navolging van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, worden aangenomen dat de federale overheid middels deze bepaling slechts de haar toekomende orderingsbevoegdheid in de zeegebieden omschreven in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999, uitoefent. Een schending van de bevoegdheidsverdelende regelen ligt niet voor, minstens maakt de verzoekende partij dit niet aannemelijk.

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

Het beginsel van de federale loyauteit houdt blijkens de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepaling voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting in om, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet te verstoren; het betekent meer dan het uitoefenen van bevoegdheden; het geeft aan in welke geest dit moet geschieden (zie onder meer GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.4.4 met verwijzing naar *Parl.St.* Senaat BZ 1991- 92, nr. 100-29/2°).

Zoals het Grondwettelijk Hof heeft gesteld in zijn arrest nr. 97/2014 van 30 juni 2014, (overweging B.4.5), betekent het beginsel van de federale loyauteit, gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel, dat elke wetgever ertoe gehouden is, in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, erop toe te zien dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

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

In het hoger aangehaalde advies heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State erop gewezen “dat van de vaststelling van een marien ruimtelijk plan door de federale overheid een belangrijke invloed kan uitgaan op de

mogelijkheid voor het Vlaamse Gewest om invulling te geven aan de eigen bevoegdheid die zich uitstrekt tot in de zeegebieden vermeld in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999. De federale overheid heeft daar rekening mee te houden bij haar bevoegdheidsuitoefening, die in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit. In dat verband zou het sluiten van een samenwerkingsakkoord kunnen worden overwogen”.

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

Overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 13 november 2012 ‘betreffende de instelling van een raadgevende commissie en de procedure tot aanneming van een marien ruimtelijk plan in de Belgische zeegebieden’ legt de minister het voorontwerp van marien ruimtelijk plan voor aan de Raadgevende Commissie. Luidens artikel 1, § 3, van hetzelfde koninklijk besluit, nodigt de voorzitter van deze commissie het Vlaamse Gewest uit om een of meer vertegenwoordigers af te vaardigen, die kunnen deelnemen aan de debatten en dezelfde stem hebben als de federale leden. Het argument van de verzoekende partij dat dit advies niet kan volstaan, wordt niet bijgetreden. De opmerking van de afdeling Wetgeving van de Raad van State als zou “de vertegenwoordiging van het Vlaamse Gewest in die commissie bezwaarlijk enige stem [kunnen] uitbrengen met betrekking tot een aangelegenheid die ressorteert onder de bevoegdheid van

dat gewest”, had immers betrekking op de - uit de finaal aangenomen tekst weggelaten - zinsnede dat elke vertegenwoordiger van het Vlaamse Gewest dezelfde stem had als de federale leden, “elk voor wat zijn bevoegdheden betreft”. Daaruit kan niet worden afgeleid dat de waarde van die stem niet afdoende zou zijn in het kader van de inspraakmogelijkheden voor het Vlaamse Gewest.

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

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

Een schending van het evenredigheidsbeginsel, wegens een gebrek aan samenwerking, wanneer geen enkele bepaling in een verplichte vorm van samenwerking voorziet, kan pas worden aangenomen wanneer de bevoegdheden zo verweven zijn dat ze alleen in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend. De verzoekende partij beweert weliswaar dat dit hier het geval is, maar slaagt er niet in haar bewering concreet aannemelijk te maken.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

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

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

De aangehaalde bepalingen van de BWHI luiden:

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

[...]

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

10° De vrijetijdsbesteding”

en

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

[...]

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft:

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

[...]

V. Wat de landbouw betreft :

1° het landbouwbeleid en de zeevisserij;

[...]

VI. Wat de economie betreft :

[...]

9° Het toerisme.

[...]

X. Wat de openbare werken en het vervoer betreft:

1° de wegen en hun aanhorigheden;

[...]

3° de havens en hun aanhorigheden;

[...]

6° de veerdiensten;

[...]

9° de loodsdiensden en de bebakeningsdiensden van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensden op zee”.

Met de bestreden beslissing wordt aan de tussenkomende partij een vergunning voor de exploitatie van een aquacultuurproject in zone C in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België verleend, en een Natura-2000-toelating. Die beslissing heeft als zodanig geen betrekking op een aangelegenheid die door de BWHI uitdrukkelijk aan de deelgebieden is toegewezen. Evenmin kan zij worden beschouwd als zijnde inherent aan zo een aangelegenheid. De betrokken regeling moet derhalve worden geacht te vallen onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Bijgevolg wordt geen schending aangenomen van de artikelen 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet of de artikelen 4, 9° en 10°, 6, § 1, II, eerste lid, 1°, 6, § 1, V, eerste lid, 1°, en 6, § 1,

VI, eerste lid, 9°, en 6, § 1, X, eerste lid, 1°, 3°, 6° en 9°, BWHI of van de bevoegdheidsverdelende regelen.

Vermits het eerste middelonderdeel wordt verworpen, valt niet in te zien hoe op grond van “dezelfde overwegingen” als in dat onderdeel de bestreden beslissing nietig verklaard zou moeten worden.

De verwerende partij wijst er terecht op dat de aanvraag, overeenkomstig artikel 18, § 3, van het koninklijk besluit van 7 september 2003, aan de Kustwacht moet worden voorgelegd, die erover een standpunt moet innemen. De Kustwacht is een overlegstructuur tussen de federale staat en het Vlaamse Gewest bij de uitoefening van hun respectievelijke bevoegdheden met betrekking tot de zee. De overlegstructuur bestaat uit een beleidsorgaan, een overlegorgaan en een secretariaat. Het overlegorgaan is, wat het Vlaamse Gewest betreft, samengesteld uit één vertegenwoordiger van elk van de betrokken diensten van het Vlaamse Gewest. Het overlegorgaan wordt voorgezeten door de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen of de door hem aangeduide vertegenwoordiger. Het beleidsorgaan is, wat het Vlaamse Gewest betreft, samengesteld uit een vertegenwoordiging van maximaal tien leden uit de betrokken diensten van het Vlaamse Gewest, aangeduid bij beslissing van de Vlaamse regering. Ook de voorzitter van het overlegorgaan maakt deel uit van het beleidsorgaan. Aldus blijken de inspraakmogelijkheden voor het Vlaamse Gewest gerespecteerd te zijn. De verzoekende partij overtuigt niet van het tegendeel.

Voorts volstaat de vaststelling dat met de bestreden beslissing een machtiging, een vergunning en een Natura 2000-toelating worden verleend voor een specifieke zone in het BNZ, met een verbod aan derden om deze zone te gebruiken gedurende twintig jaar, niet om te doen besluiten dat de beleidsmogelijkheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap op onredelijke en onevenwichtige wijze worden belemmerd. Overigens is de omstandigheid dat slechts “één enkele begunstigde” activiteiten zal uitoefenen in zone C niet relevant voor de beoordeling van de mate waarin de bevoegdheidsuitoefening van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap wordt belemmerd, minstens maakt de verzoekende partij dat niet aannemelijk. Het

gegeven dat het gebruik van de zone en een omringende veiligheidsperimeter aan derden wordt verboden voor een duur van twintig jaar, toont op zich evenmin concreet aan dat de uitoefening van de bevoegdheden van de deelgebieden door de bestreden beslissing onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt. De ligging van zone C midden in Natura 2000-gebied met een “duidelijke impact” op het milieu, is in dit geval ook niet relevant, aangezien het Vlaamse Gewest (territoriaal) niet bevoegd is voor de bescherming van leefmilieu in het betrokken zeegebied. De verzoekende partij beweert ook niet dat de betrokken activiteiten een impact zullen hebben op (de bescherming van) het leefmilieu binnen de Vlaamse gewestgrenzen. Verder wordt de bewering dat zone C te midden van “de drukst bevaren routes [...] van één van de belangrijkste jachthavens van Noord-Europa” is gelegen, evenmin concreet aannemelijk gemaakt. In dit verband wijst de verwerende partij overigens terecht op het advies van de BMM, waarin het bestuur bij de beantwoording van de door de verzoekende partij ingediende bezwaren over de aanvraag, erop wijst dat de projectzone “op een afstand van de havengeul van Nieuwpoort [ligt] die in- en uitvaart niet belemmert”, dat er tussen de kust en de projectzone “voldoende ruimte om te varen” blijft, dat er in dit gebied “geen routegebonden scheepvaart” is en er ook “geen overlap met een officiële scheepvaartroute” is, en dat het project “slechts beperkt invloed [heeft] op het zeegebied dat toegankelijk is voor recreatieve scheepvaart” en er meer precies slechts “een beperkte verhoging [...] van de intensiteit van recreatieve scheepvaart in het omliggende gebied” zal zijn. De verzoekende partij maakt de onjuistheid van deze overwegingen niet aannemelijk.

De verzoekende partij laat ten slotte na om de beweerde ‘duidelijke impact’ op sport, recreatie, toerisme, reddingsdiensten en zeevisserij te staven met concrete elementen.

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

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

41. Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

42. In het vijfde middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4, 6 en 7 van het Verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (hierna: Verdrag van Aarhus), Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: plan-m.e.r.-richtlijn), de wet van 13 februari 2006 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma’s in verband met het milieu’ (hierna: wet van 13 februari 2006), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel. Zij vraagt tevens om het koninklijk besluit van 22 mei 2019 overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet niet toe te passen.

Eerste onderdeel

43. De verzoekende partij zet vooreerst uiteen dat het MRP een plan betreft dat aan een milieueffectenbeoordeling moest worden onderworpen en betoogt vervolgens dat het MRP geen volwaardig milieuraapport bevat voor wat betreft zone C, nu het niet voldoet aan de minimale vereisten uit bijlage II van de wet van 13 februari 2006. Het eigenlijke onderzoek naar de significante milieueffecten die zone C kan veroorzaken, wordt vooruitgeschoven naar het projectniveau. Nochtans volgt uit zowel de plan-m.e.r.-richtlijn als de wet van 13 februari 2006 en uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de milieubeoordeling van het MRP tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling ervan moet gebeuren. Dat is ook nodig om het publiek de mogelijkheid te bieden om zich op geïnformeerde wijze uit te spreken over het MRP en aldus te voldoen aan de verplichtingen die op de Staat rusten ingevolge het Verdrag van Aarhus. De

verzoekende partij herinnert er daarbij aan dat die mogelijkheid er vroegtijdig moet zijn, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Louter ten overvloede merkt zij nog op dat de afwezigheid van een volledig plan-MER tot gevolg heeft dat diverse milieugaranties niet worden bereikt en dat dit euvel niet kan worden rechtgezet tijdens de projectfase.

De verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren omvat niet enkel de verplichting om de milieueffecten van het voorgenomen plan te bestuderen, maar ook om de redelijke alternatieven te identificeren, te omschrijven en te evalueren. Uit de toelichting bij de plan-m.e.r.-richtlijn volgt voorts dat voor deze alternatieven de milieueffecten op dezelfde wijze moeten worden beoordeeld als voor het voorgenomen plan, dat dit onderzoek moet gebeuren voor individuele aspecten van het plan, zodat niet alleen moet worden nagedacht over een alternatief voor het plan, maar ook voor de verschillende deelplannen, en dat er sprake is van een alternatief indien dit hetzelfde doel kan bereiken als het voorziene element. In het kader van het MRP moest dus een uitgebreid alternatievenonderzoek plaatsvinden voor de diverse individuele aspecten van dat plan en dus met betrekking tot de zones voor commerciële en industriële activiteiten. Aangezien er, in de zin van de plan-m.e.r.-richtlijn, sprake is van een alternatief wanneer dit hetzelfde doel kan bereiken als het element dat in het plan voorzien wordt, moest voor zone C een onderzoek gebeuren naar andere mogelijke locaties en moesten de verschillende alternatieven met elkaar worden vergeleken.

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

toepassing gelaten moet worden, waardoor er geen rechtsgrond voorhanden is om in de bestreden beslissing een machtiging, vergunning en toelating in zone C toe te kennen aan de tussenkommende partij.

Tweede onderdeel

44. Op grond van dezelfde overwegingen uit het eerste middelonderdeel, gekoppeld aan een schending van de motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht, moet worden aangenomen dat het bestreden besluit nietig verklaard moet worden.

45. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij, bij het eerste onderdeel, om het MRP buiten toepassing te laten. Zij verwijst daarbij naar haar uiteenzetting bij het tweede middel.

Wat het tweede onderdeel betreft, waarin de verzoekende partij het houdt op de vermelding dat de vernietiging van het besluit vereist is op grond van dezelfde overwegingen als bij het eerste onderdeel, werpt de verwerende partij de exceptie “*obscuri libelli*” op, omdat het niet de bedoeling kan zijn dat zij of de Raad van State moet gissen naar de wijze waarop het bestreden besluit de door de verzoekende partij opgelijste artikelen en beginselen zou schenden.

46. De tussenkommende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het is genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht, omdat de verzoekende partij op geen enkele wijze toelicht hoe of in welk opzicht die bepalingen en beginselen geschonden zouden zijn. Tevens zou het middel niet ontvankelijk zijn waar tegelijkertijd de schending van de materiële- als de formeel motiveringsplicht wordt opgeworpen.

Ook zou het middel niet ontvankelijk zijn in zoverre het is genomen uit de schending van de plan-m.e.r.-richtlijn, aangezien die richtlijn in het

Belgische recht is omgezet.

Zij vervolgt dat het middel in zijn geheel onontvankelijk verklaard moet worden op grond van de exceptie *obscuri libelli*. Het eerste onderdeel citeert uitgebreid wetgevende en reglementaire bepalingen en rechtspraak en geeft vervolgens enkele passages uit het plan-MER bij het MRP weer, om dan zonder de minste toelichting te poneren dat het “duidelijk” zou zijn dat het plan-MER wat de zone C betreft, niet voldoet aan de “nationale en internationale vereisten”. Welke concrete vereisten geschonden zouden zijn, en in welk opzicht, wordt volgens de tussenkomen partij niet toegelicht. Het tweede onderdeel poneert dat de bestreden beslissing nietig verklaard moet worden op grond van dezelfde overwegingen uit het eerste middelonderdeel, gekoppeld aan een schending van de motiveringsplicht en een schending van de zorgvuldigheidsplicht. Hoe de analyse in het eerste onderdeel, die betrekking heeft op de totstandkoming van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, getransponeerd moet worden naar de daarvan te onderscheiden procedure tot aanneming van de bestreden beslissing, wordt niet uitgelegd. Voorts wordt evenmin toegelicht hoe de motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht geschonden zouden zijn.

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

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

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

Ten slotte verwijst de verzoekende partij naar de samenvatting van het plan-MER, waarin onder meer wordt aanbevolen om zone C te schrappen

wegens zijn ligging binnen bodembeschermingszone 1.

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

Beoordeling

Ontvankelijkheid

49. 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.

In het eerste middelonderdeel geeft de verzoekende partij duidelijk te kennen van oordeel te zijn dat geen volwaardig milieuraapport voorligt voor wat betreft de zone C in het BNZ, dat de milieubeoordeling wordt doorgeschoven naar een later tijdstip en dat er een gebrek is aan identificatie, omschrijving en evaluatie van de redelijke alternatieven. Op die wijze zet zij, althans wat betreft het eerste middelonderdeel, op afdoende wijze uiteen in welke mate zij de materiële motiveringsplicht geschonden acht.

In het middel wordt echter nergens concreet uiteengezet of toegelicht op welke wijze de bestreden beslissing een schending inhoudt van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, noch van het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

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

beroepen.

De exceptie van de tussenkommende partij is gegrond, behoudens wat betreft de aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht.

Het belang van de verzoekende partij bij het eerste onderdeel wordt door de verwerende partij betwist op dezelfde wijze als het belang bij het tweede middel. Er kan dan ook worden volstaan met een verwijzing naar de verwerping van die exceptie bij het tweede middel.

Uit de memorie van de tussenkommende partij blijkt dat zij zich tegen het eerste middel onderdeel, zoals hierboven weergegeven, heeft kunnen verweren, zodat zij niet in haar rechten van verdediging is geschonden.

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

In de mate de verzoekende partij in haar laatste memorie wat betreft het eerste middel onderdeel evenwel verwijst naar het rapport “*value@sea*”, geeft zij aan het middel een nieuwe wending. Op dit punt is het middel niet ontvankelijk.

Eerste onderdeel

50. Het middel onderdeel zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is opgedeeld in verschillende (sub)titels. Onder een eerste titel wordt het juridisch kader geschetst. Daarbij wordt eerst specifiek ingegaan op de plan-m.e.r.-richtlijn en vervolgens op het Belgisch recht. De verzoekende partij haalt de relevant geachte bepalingen aan om te besluiten dat het MRP een plan of programma betreft en de opmaak van een plan-MER verplicht was. Een tweede titel luidt dat het MRP geen volwaardig milieurapport bevat. Opnieuw haalt de verzoekende partij relevant geachte bepalingen aan. Zij besluit dat het plan-MER niet “de inhoud” bevat die het op grond van de aangehaalde wetsbepalingen zou moeten bevatten, niet in het minst voor wat betreft zone C. Zij betoogt voorts dat de noodzakelijke milieubeoordeling wordt doorgeschoven naar een later tijdstip. De verzoekende

partij haalt wettelijke bepalingen, voorbereidende werkzaamheden en rechtspraak aan maar toont niet concreet aan dat het MRP geen “volwaardig” plan-MER zou bevatten en niet zou voldoen aan de “nationale en internationale vereisten”. Een en ander klemmt des te meer nu de verzoekende partij het MRP zelf niet met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State heeft bestreden. Die omstandigheid belet haar weliswaar niet om zich thans op artikel 159 van de Grondwet te beroepen. Een en ander heeft echter wel voor gevolg dat, nu het MRP zelf niet het voorwerp van het beroep uitmaakt, de bewijslast met betrekking tot de onwettigheid van het plan-MER bij het MRP veeleer bij de verzoekende partij gezocht moet worden en het in beginsel aan haar toekomt om aan de hand van afdoende, concrete elementen haar beweringen te staven.

Waar de verzoekende partij betoogt dat de milieubeoordeling wordt doorgeschoven naar het projectniveau, stippen de verwerende partij en de tussenkommende partij terecht aan dat de gegevens die in het plan-MER vervat moeten liggen, mee afhangen van de precisiegraad van de plannen. De verzoekende partij maakt niet concreet aannemelijk dat de beoordeling van de milieueffecten in het plan-MER niet in een redelijke verhouding zou staan tot de voorschriften van het MRP.

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

Waar de verzoekende partij stelt dat een onderzoek moest gebeuren naar andere mogelijke locaties en dat de verschillende alternatieven met elkaar vergeleken moesten worden, geeft zij niet concreet aan welke, redelijkerwijze haalbare, locatie de verwerende partij ten onrechte niet in rekening heeft genomen voor de inplanting van zone C. De verzoekende partij gaat ervan uit dat een zone voor commerciële en industriële activiteiten eenvoudigweg kan worden ‘verlegd’ binnen het BNZ. Er mag echter niet worden voorbijgegaan aan

de eigenheid van het BNZ (de zeediepte, aanwezige scheepvaartroutes, speciale beschermingszones, militaire zones,...) en de finaliteit van de desbetreffende zones. Die combinatie beperkt de mogelijke locaties om zones voor commerciële en industriële activiteiten in het BNZ in te planten.

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

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

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

51. Zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij werpen een exceptie “*obscuri libelli*” op.

Het tweede middelonderdeel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, luidt:

“Op grond van dezelfde overwegingen uit het eerste middelonderdeel, gekoppeld aan een schending van de motiveringsplicht en een schending van de zorgvuldigheidsplicht, moet worden aangenomen dat het bestreden besluit van 9 december 2020 nietig verklaard moet worden. De beginselen van behoorlijk bestuur zijn terzake geschonden”.

Luidens artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: algemeen procedurereglement) bevat het verzoekschrift tot nietigverklaring (onder meer) “een uiteenzetting van de feiten en de middelen”. Onder middel in de zin van deze bepaling moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die regel naar het oordeel van de verzoekende partij door de bestreden handeling wordt geschonden. “Voldoende duidelijk” betekent dat geen veronderstellingen moeten worden gemaakt over de juiste bedoelingen van een verzoekende partij, waardoor in werkelijkheid de verwerende partij, en nadien de Raad van State, ertoe worden gebracht in de plaats van de verzoekende partij het verzoekschrift op te stellen. Het middelonderdeel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, voldoet niet aan de vereisten van een middel. De verzoekende partij zet niet concreet uiteen op welke wijze de bestreden beslissing de motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht schendt. Evenmin is, mede gelet op de veeleer algemene en theoretische aard van de uiteenzetting onder het eerste middelonderdeel, voldoende duidelijk wat “dezelfde overwegingen” zijn op grond waarvan de bestreden beslissing nietig verklaard zou moeten worden.

Hoe dan ook is het eerste onderdeel toegespitst op het MRP en aangevoerde tekortkomingen van de plan-MER in het licht van de plan-MER-regelgeving. Die regelgeving is evenwel niet van toepassing op de bestreden beslissing, die aan een project-MER is onderworpen. Bijgevolg valt zonder verdere toelichting vanwege de verzoekende partij niet meteen in te zien hoe “dezelfde overwegingen” tot de vernietiging van de thans bestreden beslissing kunnen leiden, temeer nu de verzoekende partij, ook niet in het eerste middelonderdeel, geen kritiek uit op het project-MER.

Het tweede middelonderdeel is in elk geval niet gegrond.

52. Het vijfde middel is niet gegrond.

F. Zesde middel

Standpunt van de partijen

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

materiële motiveringsbeginsel. Zij vraagt tevens om het koninklijk besluit van 22 mei 2019 overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet niet toe te passen.

Eerste onderdeel

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

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

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

Tweede onderdeel

55. Op grond van dezelfde overwegingen, gekoppeld aan een schending van de zorgvuldigheidsplicht en een schending van de artikelen 7 en 23 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, moet ook de thans bestreden beslissing worden nietigverklaard. Er bestaat geen discussie over dat zone C binnen de contouren van speciale beschermingszones is gelegen. Een Natura 2000-toelating is vereist.

56. De verwerende partij betwist opnieuw het belang van de verzoekende partij bij het middelonderdeel, met een verwijzing naar de exceptie bij het tweede middel.

57. De tussenkomenende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het is genomen uit een schending van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, aangezien deze reeds in het Belgisch recht zijn omgezet en de

verzoekende partij niet aanvoert dat die omzetting niet juist of onvolledig zou zijn. Daarnaast licht de verzoekende partij niet toe op welke wijze de Overeenkomst van Ramsar en het Verdrag van Rio geschonden zijn, zodat het middel ook op dit punt onontvankelijk is.

Zij acht het tweede middelonderdeel niet ontvankelijk, aangezien de verzoekende partij nog geen begin van uitleg geeft waarom de bestreden beslissing, in tegenstelling tot het koninklijk besluit van 22 mei 2019, de in het middel aangewezen bepalingen en beginselen zou schenden. Hoe dan ook werden in het kader van de procedure die tot de bestreden beslissing heeft geleid, een milieueffectenrapport, een ontwerp van passende beoordeling en een visserijrapport opgesteld. Daarbij werd een uitvoerig alternatievenonderzoek verricht, werd grondig ingegaan op de milieueffecten van het project en op de impact op vissen en visserij, en werd de impact op de waterkwaliteit onderzocht.

Beoordeling

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

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

De exceptie van de tussenkomende partij is gegrond.

Eerste onderdeel

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

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

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

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

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

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

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

[...]”.

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

In de eindverklaring bij het MRP wordt gesteld:

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

Omtrent de milieubeoordeling wordt in dit document ook gesteld:

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

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

Door de verscheidenheid aan activiteiten en mogelijke milieueffecten is het niet steeds evident om een duidelijke keuze te maken tussen de voorliggende alternatieven. Afhankelijk van het beschouwde effect, kan de voorkeur

uitgaan naar een bepaald alternatief. Hoewel het niet-weerhouden alternatief 2 bijvoorbeeld meer garanties biedt voor natuurbescherming door het volledig vrijwaren van bodemberoerende visserij in het habitatrichtlijngebied Vlaamse Banken zijn enkele keuzes binnen dit alternatief (bv. de locatie van de nieuwe zones voor hernieuwbare energie) mogelijk een grotere milieudruk (onder meer voor aanvaringsrisico's, displacementeffecten en barrière-effecten).

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

In het compilatiedocument bij het MRP wordt benadrukt:

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

Daarnaast wordt vermeld:

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

en:

“Gezien de CIA zones zeer ruim omschreven worden in het ontwerp MRP, is

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

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

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

De verzoekende partij voert aan dat uit het plan-MER blijkt dat het gebruik van zone C schade aan de levende rijkdommen en het mariene ecosysteem zal toebrengen, maar zij haalt in de uiteenzetting van haar middel(onderdeel) geen passage uit het plan-MER aan die deze bewering staft. Het komt niet aan de Raad van State toe het plan-MER uit te pluizen en er relevante passages uit te filteren om zo het middel in de plaats van de verzoekende partij te adstrueren. Waar de verzoekende partij hekelt dat naar aanleiding van het MRP niet, of minstens niet afdoende, werd onderzocht hoe groot en permanent de schade van het gebruik van zone C aan de levende rijkdommen en het mariene ecosysteem zal zijn, wordt erop gewezen dat in het marien ruimtelijk plan enkel onderscheiden zones, waaronder zone C, worden afgebakend. Naar aanleiding van de opmaak van het MRP werd op gemotiveerde wijze vastgesteld en geoordeeld dat de milieueffectenbeoordeling, voor verschillende aspecten, enkel nuttig later op projectniveau kan gebeuren, en dat op dat ogenblik de relevante milieubeginselen ten volle een rol zullen (moeten) spelen. Het MRP situeert zich bij uitstek op een meer strategisch niveau, waarbij een concrete(re) evaluatie zal (moeten) plaatsvinden eens de uitvoeringsinitiatieven worden genomen en projectaanvragen worden ingediend. In de effectenbeoordeling op dat strategische niveau dienen inderdaad enkel de milieueffecten op planniveau aan bod te komen en kan voor

meer detailaspecten worden verwezen naar het uitgebreidere effectenonderzoek dat in ieder geval later zal moeten gebeuren op projectniveau. De overheid die het plan opmaakt en vastlegt kan in dat opzicht bij de milieubeoordeling ermee volstaan enkel rekening te houden met de elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik bekend zijn of kunnen zijn. De voor het MRP opgemaakte strategische milieubeoordeling gaat uit van de algemene keuzes die in het plan moeten worden gemaakt op basis van de beschikbare wetenschappelijke informatie over toekomstige ontwikkelingen en de grensoverschrijdende effecten van het plan, waarbij duidelijk is dat voor later te ontwikkelen activiteiten de meer concrete milieueffecten nog het voorwerp zullen moeten zijn van een project-MER.

De loutere bewering dat het “duidelijk” mag zijn dat het gebruik van zone C een aantasting betekent van diverse recreatiemogelijkheden, waaronder de jachthaven, wordt niet concreet onderbouwd. Het loutere gegeven dat het gebruik van zone C hinder zal veroorzaken voor ander rechtmatig gebruik van de zee, in het bijzonder wat betreft visserij, toont op zich niet aan dat de verwerende partij de aangevoerde beginselen zou hebben geschonden. Overigens kunnen vragen worden gesteld bij het belang van de verzoekende partij bij dit argument, aangezien uit het plan-MER blijkt dat “alle habitats in het BNZ ongunstig beïnvloed worden door de huidige visserijdruk”, terwijl voor aquacultuur de “verstoring van de bodem als vrij beperkt ingeschat” wordt en het project op het vlak van bodemberoering een verbetering ten opzichte van de bestaande toestand inhoudt. Ook de loutere, niet concreet onderbouwde opmerking dat “grote onduidelijkheid [bestaat] over de gevolgen op de populatie van vis en andere dieren in het omliggende gebied” toont niet aan dat de verwerende partij is tekort geschoten in haar verplichtingen op grond van het preventiebeginsel en voorzorgsbeginsel.

Het wordt niet betwist dat naar aanleiding van het MRP een passende beoordeling moest worden uitgevoerd. De verzoekende partij houdt evenwel voor dat de passende beoordeling niet voldoet. Zoals hoger reeds gesteld, moeten in de effectenbeoordeling op het strategische niveau echter enkel de milieueffecten op planniveau aan bod komen, en kan voor meer detailaspecten

worden verwezen naar het uitgebreidere effectenonderzoek dat in ieder geval later zal moeten gebeuren op projectniveau. De overheid die het plan opmaakt en vastlegt kan in dat opzicht bij de milieubeoordeling ermee volstaan enkel rekening te houden met de elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik bekend zijn of kunnen zijn.

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

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

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

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

wetenschappelijke kennis ten onrechte geen rekening is gehouden.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede middelonderdeel

60. Luidens artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement bevat het verzoekschrift tot nietigverklaring (onder meer) “een uiteenzetting van de feiten en de middelen”. Onder middel in de zin van deze bepaling moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die regel naar het oordeel van de verzoekende partij door de bestreden handeling wordt geschonden. “Voldoende duidelijk” betekent dat geen veronderstellingen moeten worden gemaakt over de juiste bedoelingen van een verzoekende partij, waardoor in werkelijkheid de verwerende partij, en nadien de Raad van State ertoe worden gebracht in de plaats van de verzoekende partij het verzoekschrift op te stellen. Het middelonderdeel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, met een verwijzing naar “dezelfde overwegingen uit het eerste middelonderdeel” voldoet niet aan de vereisten van een middel. De verzoekende partij zet niet concreet uiteen op welke wijze de bestreden beslissing de zorgvuldigheidsplicht of de artikelen 7 en 23 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 schendt, noch één van de andere aangehaalde bepalingen en beginselen.

Waar de verzoekende partij vaststelt dat een Natura 2000-toelating is vereist, volstaat het te verwijzen naar het opschrift en artikel 2, § 2, van het bestreden besluit, waaruit genoegzaam blijkt dat de minister met de thans bestreden beslissing van 9 december 2020 de Natura 2000-toelating heeft verleend.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

61. Het zesde middel is niet gegrond.

G. Zevende middel

Standpunt van de partijen

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

De verzoekende partij zet in het zevende middel uiteen:

“2.

De bestreden beslissing bestaat uit enkele verwijzingen naar wetgeving en documenten (‘gelet op’) en voor het overige enkel uit het besluit zelf.

Er wordt een machtiging, vergunning en toelating verleend, de duurtijd wordt vastgesteld, evenals de bijdrage. Tevens worden diverse voorwaarden opgesomd en wordt een begeleidingscomité ingesteld.

Voor het overige is in het bestreden besluit van de Minister van 9 december 2020 niets terug te vinden over de motieven die tot de vergunning aanleiding hebben gegeven.

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

3.

Het KB van 7 september 2003 bevat nochtans duidelijke criteria waaraan de aanvraag getoetst moet worden.

Uit [de] bestreden beslissing kan niet worden afgeleid of deze criteria werden onderzocht, dan wel beoordeeld, laat staan dat kan worden nagegaan of de aanvrager vervolgens ook aan de criteria heeft voldaan en welke mate wel of niet.

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

4.

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

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

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

5.

Uit de bestreden beslissing kan niet worden afgeleid of de Minister rekening heeft gehouden met de afgeleverde adviezen.

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

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

In ieder geval komt het de verzoekende partij niet toe te speculeren of en in welke mate dan wel de Minister in de bestreden beslissing verwezen heeft naar motieven die in de adviezen met bijlagen terug te vinden zouden zijn.

De verzoekende partij zal er dan ook terloops naar verwijzen in een ondergeschikt middel, voor zover uw Raad zou aannemen dat uit de bestreden beslissing alsnog begrepen kan worden dat de in de adviezen met bijlagen uitgedrukte motieven, ook de motieven zijn die aan de bestreden beslissing ten grondslag zouden liggen.

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

Zij betoogt eveneens dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de minister rekening heeft gehouden met de wettelijke doelstellingen als vermeld in artikel 24 van het koninklijk besluit van 7 september 2003, noch met de criteria vermeld in artikel 27 van dat koninklijk besluit.

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

64. Volgens de tussenkomende partij is het middel tevens onontvankelijk in zoverre de schending wordt aangevoerd van de voormelde beginselen van behoorlijk bestuur, omdat in het middel niet in het minst wordt toegelicht hoe deze beginselen geschonden zouden zijn.

65. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat de vermelding, in het koninklijk besluit van 7 september 2003, dat de beslissing “met name” de redenen aanduidt waarom afwijkende adviezen en opmerkingen worden verworpen, niet betekent dat door de loutere verwijzing naar een advies

aangenomen zou kunnen worden dat de minister de motieven van het advies heeft aanvaard, laat staan dat aan de formelemotiveringsplicht is voldaan. Het “zich eigen maken” van de motieven moet minstens in de bestreden beslissing zijn uitgedrukt.

Zij wijst tevens op de bepaling dat de bestreden beslissing “verwijst naar de algemene doelstellingen en beginselen van de wet en naar de resultaten van de milieueffectenbeoordeling inzake de aanvraag”, en dat de minister “weigert een vergunning of machtiging te verlenen wanneer de betrokken activiteit een onaanvaardbaar nadeel zou berokkenen aan het mariene milieu en dit ondanks het opleggen en het naleven van gebruiksvoorwaarden”.

Beoordeling

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

Terecht merkt de verwerende partij in haar laatste memorie op dat de verwijzing in de laatste memorie van de verzoekende partij naar artikel 33 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 een onontvankelijke nieuwe wending vormt.

De formelemotiveringsplicht wordt voor de thans bestreden beslissing geconcretiseerd in artikel 32 van het koninklijk besluit van 7 september 2003. Die bepaling schrijft voor dat de beslissing van de minister met redenen omkleed is en met name de redenen aanduidt waarom afwijkende adviezen worden verworpen. Daaruit moet, omgekeerd, redelijkerwijze worden afgeleid dat in het geval waarin de minister enkel verwijst naar de adviezen en niet motiveert waarom hij ‘afwijkende’ adviezen verwerpt, hij geacht moet worden de (motieven van die) adviezen te hebben aanvaard en zich erbij te hebben aangesloten.

In het voorliggende geval moet de minister derhalve wel degelijk worden geacht zich te hebben aangesloten bij het advies van de BMM en de nota van het Directoraat-Generaal (hierna: DG) Leefmilieu, anders dan de verzoekende partij in haar laatste memorie beweert.

67. De formelemotiveringsplicht impliceert dat de motieven uit de bestreden beslissing zelf moeten blijken. Er kan wel worden aangenomen dat aan de doelstelling van de formelemotiveringsplicht is voldaan, indien de betrokkene desgevallend langs een andere weg kennis heeft gekregen van de motieven waarop de beslissing is gesteund, ook al worden die motieven dan niet in de beslissing zelf veruitwendigd.

De verzoekende partij heeft langs een andere weg kennis genomen van het advies van de BMM en de nota van het DG Leefmilieu. Zij zet met name uiteen dat zij, op haar verzoek, een kopie van de bestreden beslissing heeft verkregen “door verwijzing naar de website waar de documenten van het dossier beschikbaar zijn”. Uit de uiteenzetting van het achtste middel in het verzoekschrift blijkt bovendien dat de verzoekende partij de motieven in het advies van de BMM en de nota van het DG Leefmilieu kent en dat zij er zich inhoudelijk tegen kon verweren. De omstandigheid dat dit achtste middel in ondergeschikte orde wordt aangevoerd, doet daar niet aan af. In de gegeven omstandigheden moet een gebeurlijke schending van de formelemotiveringsplicht niet worden gesanctioneerd, vermits is voldaan aan het doel ervan. De verzoekende partij is niet geschaad in haar belangen door de afwezigheid van de formele motivering in het bestreden besluit zelf.

Het zevende middel is niet gegrond.

H. Achtste middel

Standpunt van de partijen

68. In het achtste middel wordt de schending aangevoerd van het

rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, en van de materiële motiveringsplicht.

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

Eerste onderdeel

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

Tweede onderdeel

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

Derde onderdeel

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

Vierde onderdeel

72. Het bestuur stelt in haar advies wel rekening te hebben gehouden met artikel 21 van het koninklijk besluit van 7 september 2003, maar concretiseert weinig tot niets. De bevestiging dat er geen onaanvaardbare effecten worden verwacht, strijdt met de vaststelling dat “zowel in het MER als in de MEB en de passende beoordeling een aantal onzekerheden en/of leemtes aan bod komen met betrekking tot de effecten van de activiteit op het mariene milieu”. Hoe en in welke omstandigheden die leemten en onzekerheden concreet door een monitoring tegemoetgekomen kunnen worden, wordt echter niet aangegeven. De lichtzinnigheid waarmee het bestuur over de onzekerheden en leemten heen stapt om vervolgens aan te nemen dat er geen onaanvaardbare effecten worden verwacht, voldoet niet aan de nationale en internationale toetsingscriteria ter zake. Ook wordt niet verduidelijkt waarom en in welke mate de monitoring een geloofwaardig en valabel alternatief is om aan het voorzorgsbeginsel tegemoet te komen. Bovendien veronderstelt het voorzorgsbeginsel een preventieve maatregel. Monitoring is dat niet, strijdt aldus met artikel 4 van de wet van 20 januari 1999 en kan nooit een geloofwaardig of valabel alternatief zijn voor het voorzorgsbeginsel.

Vijfde onderdeel

73. De verzoekende partij hekelt de wijze waarop de bezwaren werden weerlegd. Daarbij zou het bestuur met name geen eigen onderzoek hebben uitgevoerd. Het eerste bezwaar wordt beantwoord door te verwijzen naar het visserijeffectenrapport. Er is wel degelijk een effect op de kustvisserij. Dit effect wordt zonder motivering of wetenschappelijk onderzoek geminimaliseerd.

Hetzelfde geldt voor het scheepsverkeer. De motivering van het bestuur omtrent bezwaar nr. 9 is evenmin deugdelijk. Het is namelijk niet omdat windmolenparken ook de duur van het MRP overschrijden, dat het bezwaar daarmee van de baan is.

Zesde onderdeel

74. De conclusie in de MEB dat gezien de mogelijke effecten en de aard van de constructies, die gemakkelijk verwijderbaar zijn, het project aanvaardbaar is, rijmt niet met de overweging dat de beschrijving van de hydrografische veranderingen in het MER niet voldoet aan de vereiste voor een kwalitatieve beoordeling, dat verschillende stellingen niet met gegevens worden ondersteund en dat de structuren van de zeeboerderij gevolgen zullen hebben voor het golvenveld en de omringende zeestromingen. Uit de MEB kan niet worden afgeleid waarom de expert tot het besluit van aanvaardbaarheid komt. In de mate dat de verwijderbaarheid van de constructies een rol speelt, gaat het bestuur eraan voorbij dat die constructies gedurende 20 jaar niet verwijderd zullen worden.

Voorts is het een raadsel hoe het bestuur een niet-meetbare stijging tegelijkertijd als beperkt kan beschouwen.

Ook wordt de invloed van het afval geminimaliseerd. Uit de geciteerde studies blijkt dat in Noorwegen 25.000 ton plastic uit aquacultuur in zee terecht komt en 15% plastic afval van het materiaal van visserij en aquacultuur verloren gaat. Dit is niet verwaarloosbaar te noemen. De in dit verband opgelegde voorwaarden zijn vaag, niet gesanctioneerd, noch gekwantificeerd. Er is sprake van ‘vermijden’, ‘inspanningen leveren’, ‘tijdig vervangen’, ‘op een geschikte manier verwijderen’ en ‘opvolgen’. Het is onbegrijpelijk hoe lichtzinnig het bestuur met milieueffecten omspringt in de bepaling van haar voorwaarden en de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het project.

Ten slotte gaat het bestuur “helemaal uit de bocht” waar het de interactie beschrijft met andere menselijke activiteiten. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat het meervoudig ruimtegebruik een van de hoofddoelstellingen van het MRP is. Volgens het bestuur kan goede informatie en

overleg de invloed van het project beperken. Het bestuur wil vooral dat andere activiteiten uitgesloten worden. Dat is geen passende beoordeling. Ook hier voldoet de motivering voor het uiteindelijk aanvaarden van het project, ondanks de vastgestelde effecten, niet.

75. De verwerende partij werpt als exceptie bij de eerste drie onderdelen het gebrek aan belang van de verzoekende partij op omdat zij op geen enkele wijze aangeeft welke impact de inkorting van de duurtijd of het beweerde gebrek aan beoordeling op haar heeft of zou kunnen hebben, en in welke mate de beweerde schendingen van de bepalingen uit het WER schade toebrengen aan haar belangen.

76. De tussenkommende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel in de mate dat de schending wordt aangevoerd van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, omdat op geen enkele manier wordt toegelicht hoe of in welk opzicht die beginselen geschonden zouden zijn.

Zij werpt tevens het gebrek aan belang op bij het eerste onderdeel en sluit zich aan bij de uiteenzetting van de verwerende partij.

77. In haar memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij wat betreft het eerste onderdeel op de vermelding in het verzoekschrift dat de gevolgen van de verschillende duurtijd significant zijn, “al was het maar voor de milieueffecten van het beoogde project”. Ze wijst er ook nog op dat bepaalde negatieve gevolgen worden uitgespreid over een duurtijd van 30 jaar en als het ware worden “verdund”, terwijl deze meer geconcentreerd zijn op 20 jaar. Ook moet er volgens haar rekening mee worden gehouden dat de aanvrager de op 30 jaar voorziene productie en investering op 20 jaar zal willen realiseren. Dit zal een verhoogde activiteit en verhoogde storing met zich meebrengen.

Beoordeling

78. Met de tussenkommende partij wordt vastgesteld dat in de

uiteenzetting van het achtste middel in het verzoekschrift nergens wordt toegelicht hoe de bestreden beslissing het rechtszekerheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel schendt. In de mate dat de verzoekende partij de schending van deze beginselen aanvoert, is het middel niet ontvankelijk.

De exceptie van de tussenkomende partij is gegrond.

Ambtshalve stelt de Raad van State vast dat dezelfde vaststelling geldt voor de aangevoerde schending van het evenredigheidsbeginsel.

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

De excepties die de verwerende partij en de tussenkomende partij opwerpen wegens een gebrek aan belang bij bepaalde middelonderdelen, zijn niet gegrond.

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

De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Zij moeten kenbaar,

feitelijk juist en draagkrachtig zijn. Zij moeten de beslissing dus rechtens kunnen dragen en verantwoorden. Bij het onderzoek van de vraag naar de materiële motivering van de bestreden beslissing moet de Raad van State derhalve onderzoeken of de concrete gegevens van het dossier de vermelde motieven op een deugdelijke wijze onderbouwen.

Eerste onderdeel

81. De verzoekende partij maakt haar bewering dat de gevolgen van een duurtijd van 30 jaar significant verschillend zijn van een duurtijd van 20 jaar, niet concreet aannemelijk. Zij toont evenmin concreet aan voor welke milieueffecten van het beoogde project dat dan wel het geval zou zijn. Indien een activiteit is beschreven, uitgewerkt en aangevraagd voor een termijn van 30 jaar, laat een beperking van de termijn tot 20 jaar, anders dan de verzoekende partij dit in de memorie van wederantwoord blijkbaar ziet, niet zonder meer toe om de productiviteit en activiteit te verhogen. Integendeel zal het aan de aanvrager zijn om na te gaan of de aangevraagde activiteit ook op een termijn van 20 jaar nog steeds rendabel is en om, in ontkennend geval, gebeurlijk af te zien van de aanvraag. De verzoekende partij maakt geen onzorgvuldigheid aannemelijk, noch toont zij de onjuistheid of onredelijkheid van de motieven aan.

Het eerste onderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

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

Een en ander klemmt des te meer, nu de verwerende partij

aangeeft, daarin in de memorie van wederantwoord niet tegengesproken door de verzoekende partij, dat de Franse overheid een publieke raadpleging heeft georganiseerd van 14 september 2020 tot en met 20 december 2020, terwijl de betrokken aanvraag al werd ingediend op 6 april 2020 en het bestreden besluit dateert van 9 december 2020. In die omstandigheden kan het de verwerende partij en de tussenkommende partij niet worden verweten geen rekening te hebben gehouden met dit Franse project, dat ten tijde van de thans bestreden beslissing niet eens was vergund.

Het tweede onderdeel is niet gegrond.

Derde onderdeel

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

Het derde onderdeel is niet gegrond.

Vierde onderdeel

84. Het gegeven dat “zowel in het MER als in de MEB en de passende beoordeling een aantal onzekerheden en/of leemtes aan bod komen met betrekking tot de effecten van de activiteit op het mariene milieu” verhindert op zich niet dat finaal wordt besloten dat er geen “onaanvaardbare effecten van de activiteit op het mariene milieu verwacht worden”. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, is er derhalve geen sprake van een tegenstrijdigheid. Zij verduidelijkt

evenmin aan welke ‘nationale en internationale toetsingscriteria’ de overweging dat er geen onaanvaardbare effecten worden verwacht, niet zou voldoen.

De verzoekende partij meent voorts nog, in essentie, dat de monitoring geen geloofwaardig en valabel middel is om aan het voorzorgsbeginsel tegemoet te komen, met name omdat het voorzorgsbeginsel op preventie gericht is, terwijl de monitoring gericht is op bijsturing. Zij verwijst daarbij naar artikel 4 van de wet van 20 januari 1999.

Die bepaling luidt:

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

[...]

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

De verzoekende partij gaat eraan voorbij dat blijkens deze definitie het voorzorgsbeginsel enkel speelt “indien er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan voor verontreiniging van de zeegebieden”. Noch uit het advies van de BMM, noch uit de nota van het DG Leefmilieu blijkt dat dergelijke ‘gronden tot bezorgdheid’ aanwezig zijn.

Er wordt integendeel in het advies van de BMM gesteld:

“Gelet op de resultaten van de MEB die als bijlage B van het advies wordt bijgevoegd;

Overwegende dat in de MEB de experten, elk voor hun domein, grondig ingegaan zijn op de effecten van de activiteit op het mariene milieu;

Overwegende dat in de MEB geen duidelijk onaanvaardbare effecten van de activiteit op het mariene milieu verwacht worden voor de verschillende onderdelen: klimaat en atmosfeer, geluid en trillingen, hydrodynamica, sedimentologie, waterkwaliteit (fytoplankton en nutriëntencyclus), benthos (macrobenthos, epibenthos, fouling) en vis, zeezoogdieren, (zee)vogels en

vleermuizen, elektromagnetische velden en warmtedissipatie, risico en veiligheid, schadelijke stoffen, afval, interactie met andere menselijke activiteiten, zeezicht, cultureel erfgoed, cartografie, ruimtelijke planning, wettelijke en technische aspecten;

Overwegende dat uit de MEB blijkt dat de aanvaardbaarheid is gekoppeld aan een inachtneming van de toepasselijke voorwaarden en aanbevelingen die in de MEB geformuleerd zijn; dat deze voorwaarden en aanbevelingen tot doel hebben om de impact op het mariene milieu, conflicten met andere gebruikers van het Belgisch deel van de Noordzee, schade aan het cultureel erfgoed en risico op verontreiniging te vermijden of op zijn minst tot een aanvaardbaar minimum te herleiden;

Overwegende in het bijzonder dat uit de MEB en de passende beoordeling blijkt dat er voor de activiteit, mits naleving van de voorwaarden en aanbevelingen, geen reden is betekenisvolle negatieve effecten te verwachten voor de mariene beschermde gebieden in het zeegebied onder de jurisdictie van België, en in het bijzonder voor de speciale zone voor natuurbehoud ‘Vlaamse Banken’ en de speciale vogelbeschermingszones ‘SBZ1’, noch voor beschermde gebieden in omliggende wateren;

Overwegende dat uit de MEB blijkt dat, gezien de te verwachten effecten, geen milderende maatregelen opgelegd moeten worden cfr. artikel 6 van de Habitatrichtlijn;

Overwegende dat bij de beoordeling van de voorgenomen activiteit geen of verwaarloosbare cumulatieve of grensoverschrijdende effecten verwacht worden;

Gelet op de stelling van het bestuur dat de monitoring van de activiteit, als onderdeel van de voorwaarden en aanbevelingen die de aanvrager worden opgelegd, een geloofwaardig en valabel middel is om aan het voorzorgsbeginsel tegemoet te komen;

Overwegende dat, in toepassing van het voorzorgsbeginsel, de gefaseerde aanpak van de uitrol van het project toelaat om nieuwe informatie via monitoring te verzamelen waarbij eventueel alsnog bijkomende voorwaarden en aanbevelingen kunnen opgelegd worden;

Overwegende eveneens het belang van een correcte toepassing van het daaraan gekoppeld ‘vervuiler betaalt’ beginsel”.

Aldus blijkt uit het advies dat er geen redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan voor verontreiniging van de zeegebieden. De verzoekende partij overtuigt niet van het tegendeel: zij toont de onjuistheid of de onredelijkheid van de aangehaalde overwegingen niet aan en formuleert evenmin kritiek op de overwegingen uit de MEB. Het enkele bestaan van leemten of onzekerheden volstaat niet. De verzoekende partij toont overigens ook op geen enkele wijze aan dat de leemten en onzekerheden de globale milieueffectenbeoordeling kennelijk zouden vitiëren.

Bovendien gaat de verzoekende partij voorbij aan de gefaseerde uitrol van het voorgenomen project. In het advies van de BMM wordt daaromtrent overwogen:

“[...] dat in de aanvraag voor het project aangegeven is dat het project in 3 fasen zal uitgevoerd worden, met een eerste fase van 3 jaar (start-up fase) waarbij 25% van de mosselkwekerij en 20% van de oesterkwekerij in productie wordt genomen, een tweede fase van 3 jaar (scale-up fase) waarbij 50% van de boerderij wordt ontwikkeld en een derde fase (full-scale fase) waarbij de hele zeeboerderij wordt ontwikkeld”.

De BMM overweegt ook dat “in toepassing van het voorzorgsbeginsel, de gefaseerde aanpak van de uitrol van het project toelaat om nieuwe informatie via monitoring te verzamelen waarbij eventueel alsnog bijkomende voorwaarden en aanbevelingen kunnen opgelegd worden”.

In de MEB werd gesteld:

“Zowel in het MER als in deze MEB komen een aantal onzekerheden en/of leemtes in de kennis aan bod met betrekking tot de effecten op het mariene milieu. In het kader van deze MEB werd een monitoringplan opgesteld dat moet toelaten om dergelijke effecten, rechtstreeks of onrechtstreeks, vast te stellen. Op basis van de evaluaties kan de minister bevoegd voor Noordzee beslissing dat het project dient te worden aangepast of stopgezet, zonder dat dit kan leiden tot schadevergoeding”.

Artikel 5, § 2, van het bestreden besluit bepaalt:

“§ 2. De minister kan, ambtshalve of op verzoek van het bestuur of één van de overheidsdiensten die zetelen in het begeleidingscomité, op basis van het evaluatierapport van de technische adviseringsmaatschappij, de uitvoeringsrapporten van de houder en de resultaten van de monitoring of andere beschikbare informatie en desgevallend na het advies van het begeleidingscomité, de gebruiksvoorwaarden van de vergunning wijzigen. De minister kan de machtiging, vergunning en de Natura 2000-toelating ook ambtshalve of op verzoek van het bestuur schorsen of intrekken”.

Uit het geheel van deze elementen blijkt dat, gelet op de gefaseerde uitrol van het project, de opgelegde monitoring ook preventief van aard is, nu zij ertoe aanleiding kan geven, indien bij de uitvoering van de eerste fase van

de uitvoering van het project redelijke gronden tot bezorgdheid ontstaan voor verontreiniging van de zeegebieden, dat de voorwaarden worden gewijzigd met het oog op de uitvoering van de navolgende fasen, dan wel dat de bestreden vergunning wordt geschorst of ingetrokken.

Het vierde onderdeel is niet gegrond.

Vijfde onderdeel

85. De verzoekende partij hekelt de beantwoording van haar bezwaar omtrent de effecten op kustvisserij, het scheepverkeer en de overschrijding van de duur van het MRP.

Zij komt concreet evenwel niet verder dan te stellen:

“Op p. 5 wordt op het eerste bezwaar geantwoord door te verwijzen naar het visserij-effectenrapport dat [bij] het MER gevoegd is.

Er is wel degelijk een effect op de kustvisserij.

Dit effect wordt zonder motivering of wetenschappelijk onderzoek ten onrechte geminimaliseerd.

Zo ook wat betreft het scheepverkeer.

[...]

De motivering van het bestuur op p. 6-7, wat bezwaar nr. 9 betreft, is niet deugdelijk.

Het is niet omdat windmolenparken ook de duur van het MRP overschrijden (en dus ook de vergunningen mogelijks strijden met de wet - hier evenwel niet aan de orde) dat het bezwaar daarmee van de baan is.

De verzoekende partij heeft hieromtrent een apart middel ontwikkeld”.

Het antwoord van het bestuur op het bezwaar van de verzoekende partij omtrent kustvisserij luidt:

“[...] Bij het MEB wordt een visserij-effectenrapport gevoegd. De BMM merkt op dat de ruimte beschikbaar voor kustvisserij licht beperkt wordt door het project maar er is geen reden om aan te nemen dat dit project in ernstige mate de ontwikkeling van de kustvisserij, of het meerjarenplan van Nieuwpoort hypothekeert”.

Waar de verzoekende partij boudweg stelt dat er wel degelijk een effect is op de kustvisserij en dit effect “zonder motivering of

wetenschappelijk onderzoek ten onrechte geminimaliseerd” wordt, toont zij noch de onjuistheid, noch de onredelijkheid aan van de behandeling van haar bezwaar hieromtrent, noch van de bevindingen in het visserijeffectenrapport. Het visserijeffectenonderzoek is bovendien opgesteld door het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, met vermelding van referenties. De BMM op haar beurt is zelf een wetenschappelijke dienst in de schoot van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen. Dat die instelling nog een bijkomend visserijeffectenrapport vraagt, getuigt net van een zorgvuldig onderzoek van het dossier. De verzoekende partij maakt niet op ernstige wijze aannemelijk dat er geen wetenschappelijk onderzoek zou zijn uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de opmerking van de verzoekende partij dat een en ander ook zou opgaan voor het scheepverkeer.

Wat betreft de duur van de vergunning, luidt het antwoord op het bezwaar van de verzoekende partij:

“De milieuvergunning kan inderdaad slechts afgeleverd worden voor een periode van maximaal 20 jaar. Onafhankelijk van de keuze van de duur is het foutief om te stellen dat er geen enkele activiteit kan toegestaan worden die de geldingsduur van een MRP zou overschrijden. Ook windmolenparken overschrijden de duur van een MRP. De maximale duur van vergunningen wordt bepaald in de KBs die ze regelen, zijnde KB VEMA en KB Gebruiksvergunningen en niet in het MRP”.

Aldus werd een afdoende antwoord op het bezwaar gegeven. De loutere bewering dat die motivering “niet deugdelijk” zou zijn, doet niet besluiten tot de onwettigheid van de bestreden beslissing. Ook zonder de verwijzing naar de windmolenparken blijft het antwoord op het ingediende bezwaar bovendien overeind, zodat die verwijzing als een overtollig motief voorkomt. Voor de volledigheid wordt verwezen naar het apart ontwikkeld middel in dit verband dat eveneens werd verworpen.

Het vijfde middelonderdeel is niet gegrond.

86. Wat betreft de hydrografische veranderingen, leest de verzoekende partij de motivering goed waar zij stelt dat de verwijderbaarheid van de constructies een rol speelt in de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het voorgenomen project. In de MEB wordt in dit verband gesteld dat, tenzij de effecten op de hydrodynamica hebben geresulteerd in permanente veranderingen in de bathymetrie, “de terugkeer naar de fysische referentiesituatie vrijwel onmiddellijk [zal] plaatsvinden van zodra de longlines verwijderd zijn”. Aldus is duidelijk waarom de experts besluiten tot de aanvaardbaarheid van het project: vermits de constructies eenvoudig te verwijderen zijn, kan ook eenvoudig worden teruggekeerd naar de fysische referentiesituatie. In de mate dat de verzoekende partij betoogt dat niet kan worden afgeleid op grond waarvan de experts tot hun besluit van aanvaardbaarheid van het project komen, getuigt zij van een onzorgvuldige lezing van de MEB. Het gegeven dat de constructies mogelijk gedurende de hele vergunningsduur aanwezig blijven, doet geen afbreuk aan de eenvoudige verwijderbaarheid ervan. Na de beëindiging van de exploitatie is de tussenkommende partij bovendien gehouden tot het herstel van de site in haar oorspronkelijke staat, wat noodzakelijkerwijs de verwijdering van de constructies impliceert.

Waar de verzoekende partij kritiek uit op de overwegingen omtrent de effecten op de scheepvaart, wordt vastgesteld dat de verzoekende partij het begrip ‘niet meetbaar’ begrijpt als zou een meting technisch niet realiseerbaar zijn. Er zijn echter geen elementen voorhanden die daarop wijzen, minstens brengt de verzoekende partij geen dergelijk element bij. Zij zou daar hoe dan ook niet in slagen, vermits in de voorliggende, wetenschappelijke context - zoals de verwerende partij en de tussenkommende partij terecht doen gelden - ‘niet meetbaar’ zo moet worden begrepen dat een bepaalde (drempel)waarde niet wordt behaald, er dus geen ‘meetbaar’ of duidelijk waarneembaar effect optreedt en het te verwachten effect derhalve beperkt te noemen valt.

Wat betreft de effecten van afval, wordt in de MEB onder meer overwogen:

“Uit onderzoek in Noorwegen is gebleken dat jaarlijks 25.000 ton plastic uit aquacultuur in zee terechtkomt: drijvende kragen, plastic buizen, netten, voerslangen en touwen (Sundt, 2018). EUNOMIA schatte dat 15% van het totale plastic afval van visserij en aquacultuur materiaal verloren gaat in het milieu (Sundt, 2018). Ook op onze stranden wordt vaak afval van maricultuurprojecten aangetroffen (data KBIN; OSPAR monitoring). Deze hoeveelheid is slechts een fractie van de miljoenen tonnen plastic afval die jaarlijks in zee terechtkomen en een grootteorde kleiner dan wat door visserij-activiteiten in zee terechtkomt. Lokaal kan het project mogelijk een belangrijke bron van afval worden. Een toename, door klimaatverandering, in de frequentie van zware stormen kan dergelijk versterken (Sundt, 2018). Niet alle plastic afval (vb. losgeslagen boeien of oestermanden) op zee heeft erg negatieve effecten op biota, en vaak betreft het vooral en in eerste instantie een esthetisch probleem. Een mogelijk groter probleem vormen kleinere onderdelen zoals touwen en kweektouwen die in de waterkolom blijven en daar eventueel voor problemen zorgen (vb. aanraking met scheepsschroeven, verstrikking van dieren) en verweren tot microplastics. De afbraak tot microplastics is een proces dat meerdere jaren kan duren. Effecten van microplastics in biota zijn aangetoond bij blootstelling aan hoge concentraties (Van Colen et al., 2020; EPHEMARE, 2019; PLASTOX, 2019). Gezien uiteindelijk het overgrote deel van afval op de zeebodem terecht komt, wordt accumulatie op lange termijn best in zeebodemsediment opgevolgd. Voor het vermijden van afval worden een aantal voorwaarden en aanbevelingen geformuleerd”.

Waar de verzoekende partij erop wijst dat 25.000 ton plastic, afkomstig van aquacultuur, bezwaarlijk verwaarloosbaar valt te noemen, blijkt niet dat deze hoeveelheid afkomstig zou zijn van één aquacultuurproject in Noorwegen, laat staan dat het voorliggende project een gelijkaardige hoeveelheid afval zou genereren. De verzoekende partij maakt de onjuistheid of onredelijkheid van de aangehaalde overwegingen niet aannemelijk. Evenmin overtuigt zij ervan dat het bestuur onzorgvuldig te werk is gegaan bij de beoordeling van de effecten van afval. Het bestuur onderzoekt immers de hoeveelheid en de bronnen van afval afkomstig van aquacultuurprojecten en de effecten ervan, waaronder de afbraak tot microplastics. Er valt dan ook niet in te zien waarom, minstens overtuigt de verzoekende partij er niet van dat, de invloed van het afval door het bestuur ‘duidelijk geminimaliseerd’ zou worden.

De bestreden beslissing bevat de volgende voorwaarden inzake afval:

“30. De houder stelt een afvalbeheersplan op, in overeenstemming met de voorwaarden vermeld in 31 tot 34.

31. De houder vermijdt het gebruik van verbruiksmaterialen zoals kabelbinders. Indien ze toch gebruikt moeten worden, vermijdt hij dat ze na gebruik in zee terechtkomen.

32. De houder levert inspanningen om te vermijden dat het project leidt tot een toename van afval in het marien milieu. Het ontstaan van microplastics wordt vermeden, bijvoorbeeld door de keuze van materialen van oogstlijnen. Jaarlijks moet hiervan een evaluatie voorzien worden.

33. Kweektouwen en lijnen worden tijdig vervangen om verlies in het milieu te vermijden en om de hoeveelheid micro-plastics uit de verwerking ervan te reduceren.

34. De houder verwijdt afval dat door externe factoren in het projectgebied terechtkomt en vastraakt op een geschikte manier uit het milieu”.

De verzoekende partij overtuigt niet waarom deze voorwaarden niet zouden voldoen. Bovendien kan de minister op grond van artikel 46, 2°, van het koninklijk besluit van 7 september 2003, ter bescherming van het marien milieu, de vergunning schorsen of zelfs intrekken wanneer deze gebruiksvoorwaarden niet worden nageleefd. Bij de uitoefening van die bevoegdheid moet de minister overigens rekening houden met de algemene doelstellingen en beginselen van de wet van 20 januari 1999 en in het bijzonder met het beginsel van preventief handelen, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van duurzaam beheer.

Ten slotte meent de verzoekende partij dat het bestuur “al helemaal uit de bocht” gaat wat betreft de interactie met andere menselijke activiteiten. De verwijzing naar het ‘meervoudig ruimtegebruik’ is niet relevant. Het betreft een toekenningscriterium voor de gebruiksvergunning, maar vormt geen criterium voor de toekenning van de thans bestreden milieuvergunning. De verzoekende partij werpt vervolgens op dat het bestuur “vooral [wil] dat andere activiteiten uitgesloten worden”. In de mate dat die opmerking al zou moeten worden begrepen als het aanvoeren van machtsafwending, wordt vastgesteld dat zulks slechts tot de gegrondheid van een middel(onderdeel) aanleiding kan geven wanneer de verzoekende partij aannemelijk maakt dat het enige doel van de

bestreden beslissing erin is gelegen geen ‘andere activiteiten’ toe te laten in zone C. Dat is uiteraard niet het geval, nu de bestreden beslissing in de eerste plaats een vergunning toekent aan de tussenkomende partij. Waar de verzoekende partij vervolgt “Dat is evenwel geen passende beoordeling”, is het niet duidelijk op welke overweging(en) de verzoekende partij doelt. Het staat ook niet aan de Raad van State, noch aan de overige partijen, om zich dermate over de argumentatie te gaan buigen opdat zij er een onderbouwd betoog uit zouden kunnen opmaken. De verwerende en de tussenkomende partij kunnen worden bijgetreden wat betreft de opgeworpen exceptie “*obscuri libelli*” bij deze argumentatie. Hoe dan ook, met de loutere bemerking dat de beoordeling door het bestuur niet passend is, maakt de verzoekende partij niet concreet aannemelijk dat de motieven in het advies van de BMM omtrent de interactie met andere menselijke activiteiten onjuist of onredelijk zijn, noch dat het bestuur bij die beoordeling onzorgvuldig te werk is gegaan.

Het zesde onderdeel is niet gegrond.

87. Het achtste middel is, in zoverre het ontvankelijk is, niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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

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

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

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams