

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.533 van 23 januari 2026
in de zaak A. 229.305/XIV-39.560**

In zake : 1. de VZW NATUURPUNT, VERENIGING VOOR NATUUR
 EN LANDSCHAP IN VLAANDEREN
 2. de VZW BOND BETER LEEMILIEU VLAANDEREN
 3. de VZW WORLD WIDE FUND FOR NATURE - BELGIUM
 4. de VZW GREENPEACE BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Tom Malfait en Fien De Corte
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Werk, Economie en Landbouw
2. de minister van Digitale agenda, Telecommunicatie en Post,
belast met Administratieve vereenvoudiging, Bestrijding van de
sociale fraude, Privacy en Noordzee, thans de minister van
Justitie, belast met Noordzee
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dominique Devos en Jonas Van Orshoven
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

de NV ALZAGRI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Guan Schaiko en Maarten Christiaens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 oktober 2019, strekt tot de nietigverklaring van het “ministerieel besluit van 30 juli 2019 van de Minister van Economie houdende verlenging van de concessie voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen in de territoriale zee en op het continentaal plat van België toegekend aan [de tussenkomende partij]” (eerste bestreden beslissing) en van het “advies van 4 juli 2019 van de Minister van Digitale agenda, Telecommunicatie en Post, belast met Administratieve vereenvoudiging, Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee” (tweede bestreden beslissing).

II. Verloop van de rechtspleging

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

De nv Alzagri heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 december 2019. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Jonas Riemsлагh heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 september 2025.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Malfait, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bert Van Cauter, die *loco* advocaten Dominique Devos en Jonas Van Orshoven verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Pauline Van Bogaert, die *loco* advocaten Jan Bouckaert, Guan Schaiko en Maarten Christiaens verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jonas Riemslagh heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De tussenkomende partij dient op 3 september 2018 een aanvraag in voor (de verlenging van) een concessie voor zandwinning in de controlezones 1, 2, 3 en 4.

Bij de aanvraag hoort een milieueffectenrapport (MER) “voor de extractie van mariene aggregaten in controlezones 1, 2 en 3 in het Belgisch deel van de Noordzee” gedateerd op 13 juni 2016 en, wat zone 4 betreft, een MER “voor de extractie van mariene aggregaten in de exploratiezone van het Belgisch deel van de Noordzee” gedateerd op 9 augustus 2010.

3.2. Op 4 juli 2019 maakt de minister bevoegd voor de Noordzee zijn positief advies over aan de minister bevoegd voor economie.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.3. Op 30 juli 2019 verlenet de minister bevoegd voor economie van 1 januari 2020 tot 31 december 2029 “de concessie van de [tussenkomende partij] toegekend door het ministerieel besluit van 18 juli 2002 houdende verlening aan

de [tussenkomen de partij] van een concessie voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen in de territoriale zee en op het continentaal plat van België, laatstelijk gewijzigd bij het ministerieel besluit van 4 november 2011”.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

IV. Samenvoeging

4. De tussenkomen de partij vraagt de samenvoeging van de voorliggende zaak met de zaken 229.303/XIV-39.558 en 229.304/XIV-39.559, die door dezelfde verzoekende partijen met identieke verzoekschriften op hetzelfde ogenblik zijn ingesteld tegen onderscheiden maar gelijkaardige beslissingen en waarin een identiek middel wordt ontwikkeld.

5. Elk van de voormelde beroepen betreffen verschillende beslissingen waarbij enkel in het voorliggende beroep de tussenkomen de partij in het geding is. De enkele omstandigheid dat, naar de tussenkomen de partij stelt, de verzoekschriften woordelijk identiek zijn en er allen toe strekken om op grond van hetzelfde middel, de vernietiging te bekomen van “inhoudelijk identieke beslissingen met een gemeenschappelijk administratief dossier,” vereist niet noodzakelijk dat de drie zaken worden gevoegd. Over de voorliggende vordering kan uitspraak worden gedaan zonder dat een goede rechtsbedeling de samenvoeging vereist met de andere zaken.

6. De samenvoeging is niet noodzakelijk. Te dezen volstaat het, wat ook is gebeurd, dat mede om proceseconomische redenen, de drie zaken samen ter terechtzitting worden behandeld.

Het verzoek tot samenvoeging wordt niet ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ambtshalve exceptie ratione materiae wat de tweede bestreden beslissing betreft

Uiteenzetting van de exceptie – standpunt van de verzoekende partijen

7. In hun laatste memorie zetten de verzoekende partijen uiteen dat de tweede bestreden beslissing een advies betreft dat uitsluitend en noodzakelijk voorbereidend is op de eerste bestreden beslissing, wat het een voorbeslissing maakt die voor hen griefhoudend en op zichzelf aanvechtbaar is. Het bestreden advies is bindend indien het ongunstig is, alsook wat de daarin opgelegde voorwaarden betreft.

8. In het verzoekschrift zetten de verzoekende partijen uiteen dat de bestreden handelingen nauw samenhangen. Daarnaast stellen zij dat de tweede bestreden beslissing een aanvechtbare handeling is omdat het gaat om een bindend advies dat beschouwd moet worden als een voorbeslissing die onmiddellijk en beslissend de inhoud van de eindbeslissing, geheel of gedeeltelijk, bepaalt en rechtsgevolgen teweegbrengt. Het advies van de minister bevoegd voor de Noordzee is immers bindend indien het ongunstig is, alsook wat de voorwaarden betreft. De aangevraagde activiteiten kunnen pas worden uitgeoefend wanneer de minister bevoegd voor economie, die voor het overige over een beoordelingsbevoegdheid beschikt, de gevraagde concessie effectief verleent. Dit laatste betekent evenwel niet dat het advies van de minister bevoegd voor de Noordzee, indien het gunstig is (onder voorwaarden), niet griefhoudend zou kunnen zijn. De tweede bestreden beslissing is behept met dezelfde onwettigheid als de eerste bestreden beslissing, en had derhalve niet kunnen worden verleend. Door bij de tweede bestreden beslissing een gunstig advies te verlenen (en derhalve een Natura 2000-toelating), kon de bestreden concessie ook verleend worden, en dit onder ontoereikende voorwaarden. De in de tweede bestreden beslissing opgelegde voorwaarden zijn nu eenmaal bindend. Zonder een gunstig advies, kon immers de bestreden concessie niet worden verleend. Het verlenen van een gunstig advies laat de toekenning van de bestreden concessie voor zand- en grindontginning in het Belgische deel van de Noordzee toe, terwijl deze bij gebrek

aan een toereikende passende beoordeling niet had mogen worden verleend, zodat dit bestreden advies eveneens de natuurbelangen schaadt die de verzoekende partijen beogen te beschermen. De verzoekende partijen worden dan ook wel degelijk benadeeld door de tweede bestreden beslissing.

In ondergeschikte orde, indien wordt geoordeeld dat de tweede bestreden beslissing op zichzelf geen aanvechtbare rechtshandelingen is, moet volgens hen de tweede beslissing “omwille van de duidelijkheid van het rechtsverkeer” eveneens worden vernietigd, “nu deze rechtshandeling is behept met dezelfde onwettigheden als de eerste bestreden beslissing”.

Beoordeling

9. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. De bestuurshandeling moet de rechtzoekende uit zichzelf onmiddellijk en effectief kunnen benadelen. In de regel zijn voorbereidende handelingen dat niet. Anders is het, wanneer de voorbereidende handeling voor de belanghebbende een dadelijk grievende vóórbeslissing is.

10. Ter beoordeling van de vraag of de tweede bestreden beslissing een aanvechtbare administratieve rechtshandeling tot voorwerp heeft, past het deze te kaderen in de context waarin zij is tot stand gekomen.

Overeenkomstig artikel 13, § 2, van het koninklijk besluit van 1 september 2004 ‘betreffende de voorwaarden en de toekenningsprocedure van concessies voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen in de territoriale zee en op het continentaal plat’ (hierna: het

koninklijk besluit van 1 september 2004), maakt de minister bevoegd voor de bescherming van het mariene milieu, “conform artikel 15 van het MEB-besluit [i.e. het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 ‘houdende de regels betreffende de milieu-effectenbeoordeling in toepassing van de wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat’ (hierna: het koninklijk besluit van 21 oktober 2018)], zijn advies over aan “de minister,” zijnde de “Federale Minister bevoegd voor Economie” (art. 1, 1° van het koninklijk besluit van 1 september 2004 in de op het voorliggende geschil toepasselijke versie). Dit is de tweede bestreden beslissing.

Het genoemde artikel 15 van het koninklijk besluit van 21 oktober 2018, zoals het van toepassing was op het voorliggende geschil, bepaalt:

“Art. 15. Binnen hoogstens honderdvijfennegentig dagen zendt het bestuur de gemotiveerde conclusie naar de minister.

Op deze basis maakt de minister onverwijld zijn gemotiveerd advies over aan de bevoegde minister. Dit advies bevat ten minste de volgende informatie:

1° de gemotiveerde conclusie van het bestuur;

2° alle aan het advies gekoppelde milieuvoorwaarden, alsmede een beschrijving van alle kenmerken van de activiteit en/of de geplande maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten op het milieu te vermijden, te voorkomen of te beperken en, indien mogelijk, te compenseren en, in voorkomend geval, monitoringmaatregelen.

Wanneer de activiteit plaatsvindt in of een impact kan hebben op een Natura 2000 gebied, kan de minister slechts een gunstig advies overmaken aan de bevoegde minister, indien een Natura 2000-toelating verleend kan worden overeenkomstig het Natura 2000-besluit.”,

waarbij in deze bepaling met “de minister” wordt bedoeld, “de minister of staatssecretaris die de Bescherming van het mariene milieu onder zijn bevoegdheid heeft” (art. 1, 7°, van hetzelfde koninklijk besluit) en met “de bevoegde minister”, “de federale minister bevoegd voor Economie” (art. 1, 9°, van hetzelfde koninklijk besluit).

Voor het voorliggende ambtshalve onderzoek is voorts ook artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 1 september 2004 van belang. In de op het voorliggende geschil toepasselijke versie luidde die bepaling:

“Art. 14. § 1. Mits gunstig advies van de bevoegde minister, spreekt de minister zich binnen de dertig dagen te rekenen vanaf de datum van ontvangst door de minister van het dossier bedoeld in artikel 13, § 1, uit over de aanvraag. De minister volgt hierbij de voorwaarden gekoppeld aan de Natura 2000-toelating.”

waarbij in deze bepaling met “de minister” wordt bedoeld, “de Federale Minister bevoegd voor Economie en met “de bevoegde minister”, “de Minister die de Bescherming van het mariene milieu onder zijn bevoegdheid heeft” (art. 1, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 1 september 2004 in de op het voorliggende geschil toepasselijke versie).

Uit de voorgaande analyse volgt dat het advies van de minister bevoegd voor de bescherming van het mariene milieu de minister bevoegd voor economie bindt bij de eindbeslissing, indien het ongunstig is, alsook wat betreft de voorwaarden gekoppeld aan de Natura 2000-toelating (art. 14, § 1, van het koninklijk besluit van 1 september 2004).

11. Het advies van de minister bevoegd voor de Noordzee (de tweede bestreden beslissing) maakt aldus deel uit van een complexe administratieve rechtshandeling, die haar beslag vindt in de eerste bestreden beslissing. Deze handeling vertoont immers het karakter van een specifiek en noodzakelijk voorbereidende beslissing met het oog op de eindbeslissing, met name de eerste bestreden beslissing. Dit neemt evenwel niet weg dat dergelijke voorbereidende handeling in beginsel niet als zelfstandige, voor beroep vatbare administratieve rechtshandeling wordt aangemerkt. Dat uitgangspunt lijdt echter uitzondering wanneer de voorbereidende handeling voor de belanghebbende – *in casu* de verzoekende partijen – dadelijk grievend is, met name wanneer zij een voorbeslissing vormt die, binnen een opeenvolging van administratieve handelingen, de rechtspositie van de belanghebbende definitief vastlegt en derhalve een determinerende weerslag heeft op diens rechtstoestand.

Te dezen vormt de verlening van het gunstig advies van de minister bevoegd voor het mariene milieu geen dadelijk grievende voorbeslissing ten aanzien van de verzoekende partijen. Deze handeling ontnemt immers

geenszins aan de minister bevoegd voor Economie de bevoegdheid om de bestreden concessie alsnog te weigeren. Dat voorafgaand aan de uitvoering van de aangevraagde activiteiten het advies van de minister bevoegd voor het mariene milieu niet ongunstig mag zijn – situatie die te dezen niet voorligt – doet hieraan geen afbreuk. Zelfs indien aan deze voorwaarde is voldaan – zoals *in casu* het geval is – kunnen de aangevraagde activiteiten slechts worden uitgeoefend indien en voor zover de minister bevoegd voor Economie, die ter zake overigens beschikt over een eigen beoordelingsbevoegdheid, de gevraagde concessie effectief verleent. Het aldus nader bepaalde bindend karakter van de tweede bestreden beslissing beïnvloedt derhalve uitsluitend de rechtspositie van de aanvrager van de concessie, zonder evenwel de rechtspositie van de verzoekende partijen als derde ten aanzien van de bestreden concessie te wijzigen of definitief vast te stellen, noch hen enig definitief nadeel toe te brengen. Anders gesteld, de tweede bestreden beslissing maakt deel uit van het voorbereidende besluitvormingsproces en kwalificeert als een voor de eindbeslissing noodzakelijke voorbereidende handeling, die voor de verzoekende partijen geen dadelijk grievende vóórbeslissing uitmaken.

Voorts kan tegen de eindbeslissing als vernietigingsgrond elke onwettigheid worden aangevoerd die zich in de loop van de complexe administratieve rechtshandeling heeft voorgedaan en die geacht kan worden een determinerende invloed te hebben gehad op de totstandkoming van die eindbeslissing. Hieruit volgt dat de omstandigheid dat de tweede bestreden handeling de eindbeslissing mede – en zelfs noodzakelijk – conditioneert, op zich niet impliceert dat deze als zodanig griefhoudend is ten aanzien van de verzoekende partijen.

12. In ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen de tweede beslissing “in voorkomend geval omwille van de duidelijkheid van het rechtsverkeer” eveneens te vernietigen, “nu deze rechtshandelingen zijn behept met dezelfde onwettigheden als het eerste bestreden besluit.”

Deze opvatting kan niet worden gevolgd. Los van de vaststelling – die hierna uit het onderzoek ten gronde zal blijken – dat de aangevoerde

onwettigheid ongegrond is, miskent de vraag van de verzoekende partijen de aard en de omvang van de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State. Krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is de Raad van State, als wettigheidsrechter, uitsluitend bevoegd om administratieve rechtshandelingen te vernietigen. Zoals hiervoor uiteengezet, bezit de tweede bestreden beslissing dit karakter niet.

Ook de door de verzoekende partijen ingeroepen figuur van de zogenaamde “vernietiging met het oog op de rechtszekerheid” – zijnde een nietigverklaring – kan daaraan geen afbreuk doen. Deze jurisprudentiële techniek strekt er uitsluitend toe administratieve rechtshandelingen waarvan moet worden aangenomen dat zij reeds geen rechtsgevolgen (meer) sorteren, formeel te neutraliseren, met het oog op de rechtszekerheid en de duidelijkheid *erga omnes* in het rechtsverkeer. Zij kan derhalve geen toepassing vinden op handelingen die niet als administratieve rechtshandelingen kwalificeren.

Overigens zij erop gewezen dat, indien desgevallend een onwettigheid zou worden vastgesteld die in de loop van de complexe administratieve rechtshandeling werd begaan en die geacht kan worden een determinerende invloed te hebben gehad op de eindbeslissing, hetgeen tot de vernietiging van die eindbeslissing leidt, het bestuur bij het hernemen van de besluitvorming gebonden is door het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest. Dit gezag strekt zich uit tot de motieven die onverbrekkelijk met het *dictum* zijn verbonden. Aldus zou het gezag van gewijsde in voorkomend geval verbieden dat de verwerende partij, in strijd met de vastgestelde onwettigheid, op enigerlei wijze nog steun zou kunnen ontlenen aan een voorbereidende handeling die met een gegrond bevonden onwettigheid is behept.

13. De in het auditoraatsverslag ambtshalve opgeworpen exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

Hierna wordt het beroep enkel onderzocht wat de eerste bestreden beslissing betreft, hierna “de bestreden beslissing” genoemd.

B. Exceptie inzake het (collectief) belang van de verzoekende partijen

Uiteenzetting van de exceptie – standpunt van de partijen

14. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord, waarin zij volhardt in haar laatste memorie, het belang van de verzoekende partijen. Zij meent dat de verzoekende partijen geen onderscheid aantonen tussen hun belang bij het ingestelde beroep en het algemeen belang: zij tonen niet aan dat de uitvoering die zij geven aan hun maatschappelijk doel, te onderscheiden is van het algemeen belang. De verwijzing naar rechtspraak is niet relevant want het is niet omdat de verzoekende partijen bij een eerder beroep tot nietigverklaring een belang hadden dat niet samenviel met het algemeen belang, dat dit bij elk beroep tot nietigverklaring het geval zou zijn.

Wat in het bijzonder de tweede verzoekende partij betreft, voert de verwerende partij aan dat deze partij optreedt buiten haar territoriaal werkgebied dat het Vlaamse Gewest is waarvan de Noordzee geen deel van uitmaakt. De verwijzing in het verzoekschrift naar de precedentswaarde die de voorliggende zaak zou hebben voor de bescherming en de verbetering van het leefmilieu op het Vlaams gewestelijk niveau, volstaat niet om deze partij een belang bij het voorliggende beroep te verlenen.

15. De tussenkomende partij werpt in de memorie van tussenkomst met betrekking tot de tweede verzoekende partij een gelijkaardige exceptie op als de verwerende partij.

De tussenkomende partij betwist voorts in de memorie van tussenkomst, waarin zij volhardt in haar laatste memorie, het belang van de vierde verzoekende partij. Deze voert ter staving van haar belang aan dat de zandwinning een negatieve impact heeft op de natuur en het leefmilieu. Volgens de tussenkomende partij betreft dat een loutere stellingname die niet volstaat ter staving van het belang. Zij wijst erop dat er al meer dan 40 jaar zand- en grindwinning plaatsvindt, ook voor de aanduiding van de speciale zone voor

natuurbehoud “Vlaamse Banken” en betwist de negatieve impact ervan op de natuurwaarden.

16. De verzoekende partijen zetten in het verzoekschrift omstandig uiteen dat elk van hen als milieu- en natuurvereniging een specifiek statutair doel nastreven dat betrekking heeft op waarden die verband houden met het natuurlijk leefmilieu en dat ingevolge de bestreden beslissing(en) hun statutaire doelstellingen worden geschaad.

Wat in het bijzonder het belang van de tweede verzoekende partij betreft, zet die inzake haar territoriaal werkingsgebied, zoals dat is omschreven in haar statuten, het volgende uiteen:

“Hoewel [de tweede verzoekende partij] in principe enkel kan optreden in het Vlaams Gewest, kan haar werking ook betrekking hebben op federale aangelegenheden, zoals *in casu* de zandontginning in het Belgisch deel van de Noordzee, voor zover het optreden op het federaal niveau een ‘precedentwaarde heeft voor de bescherming en de verbetering van het leefmilieu op het Vlaams gewestelijk niveau’.

In voorliggend geval werd een verlenging van een concessie verleend voor het ontginnen van zand in het Belgisch deel van de Noordzee, zonder een volwaardige passende beoordeling van de effecten op de natuurlijke kenmerken van het Habitatrichtlijngebied ‘Vlaamse Banken’. Het toelaten van potentieel schadelijke activiteiten voor een Natura 2000 gebied in het Belgisch deel van de Noordzee zonder een volwaardige passende beoordeling, kan dan ook een zeer gevaarlijk precedent vormen voor de bescherming van Natura 2000 gebieden in Vlaanderen, die tweede verzoekende partij beoogt te beschermen en te ontwikkelen.

Overigens bepaalt artikel 2.2.1. van haar statuten dat BBL Vlaanderen activiteiten ontplooit op ‘lokaal, bovenlokaal, Vlaams (zowel met het Vlaamse Gewest als met de Vlaamse Gemeenschap), federaal, Europees en internationaal niveau”.

De vierde verzoekende partij stelt in het verzoekschrift inzake het rechtstreeks raken van haar maatschappelijk doel het volgende:

“Vierde verzoekende partij zet zich [in] voor de bescherming van ‘de natuur en het van het leefmilieu’. Uit de uiteenzetting van de feiten blijkt dat zandwinning een negatieve impact heeft op de ecologische waarden die de verenging beoogt te beschermen. Het bestreden besluit raakt dan ook rechtstreeks aan het statutair doel dat vierde verzoekende partij nastreeft.”

17. In de memorie van wederantwoord argumenteert de tweede verzoekende partij omstandig dat de zandwinning wel degelijk een impact heeft op het Vlaamse Gewest, “aangezien tal van zeevogels hun slaap- en broedplaats hebben binnen het grondgebied van het Vlaams Gewest, zodat het bestreden besluit wel valt binnen het territoriaal werkingsgebied van tweede verzoekende partij.” Voorts herinnert de verzoekende partij aan haar statutair doel luidens hetwelk zij kan optreden op “lokaal, gemeentelijk, regionaal, provinciaal, federaal, Europees of internationaal vlak, indien de activiteiten op deze niveaus (...) een precedent- of voorbeeldwaarde hebben voor de bescherming van het leefmilieu op Vlaams gewestelijk niveau.”. Het verlenen van een concessie voor het ontginnen van zand in het Belgische deel van de Noordzee zonder een volwaardige passende beoordeling van de effecten op de natuurlijke kenmerken van het habitatrichtlijngebied “Vlaamse Banken”, vormt volgens haar hoe dan ook een gevaarlijk precedent om in de toekomst nog activiteiten toe te laten die een impact kunnen hebben op een Natura 2000 gebied zonder deze te onderwerpen aan een passende beoordeling waarbij rekening wordt gehouden met de cumulatieve effecten.

Wat de vierde verzoekende partij betreft, wordt in de memorie van wederantwoord omstandig uiteengezet waarom het ontginnen van zand, zowel binnen als buiten het habitatrichtlijngebied “Vlaamse Banken”, mogelijk een negatieve impact heeft op de natuur en het leefmilieu.

In haar laatste memorie betwist de tweede verzoekende partij dat zij in het verzoekschrift haar belang heeft beperkt tot de ongewenste precedentswaarde van de bestreden beslissingen. Zij betoogt ter zake opnieuw dat zij reeds in het verzoekschrift heeft aangevoerd dat de vergunde activiteiten een negatieve impact zullen hebben op de natuurwaarden die de tweede verzoekende partij wenst te beschermen en dat er niet kan worden gesteld dat zij de grenzen van het debat over het belang beperkt heeft tot de ongewenste precedentswaarde van deze beslissingen voor de natuurwaarden in het Vlaamse Gewest. Haar belang is volgens haar gesteund op de negatieve impact die voorliggende bestreden beslissingen hebben op de natuurwaarden die zij volgens haar statutaire doelen

wenst te beschermen, hetgeen volgens haar “overigens niet alleen [blijkt] uit de uiteenzetting onder de titel over het belang, maar eveneens uit de uiteenzetting van de feiten en het aangevoerde middel en de bijlagen bij het verzoekschrift. De volledige inhoud van het vernietigingsberoep is nu eenmaal bepalend om het belang in hoofde van tweede verzoekende partij af te bakenen.” De toelichting in de memorie van wederantwoord is volgens haar “geen nieuwe wending aan de invulling van het belang, maar een verduidelijking van het belang in antwoord op de verwerende partij en de tussenkommende partij. De in de memorie van wederantwoord aangevoerde repliek van tweede verzoekende partij aangaande haar belang, houdt wel degelijk verband met het belang dat in het verzoekschrift werd aangevoerd.”

Beoordeling

De toepasselijke beginselen

18. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015).

Een verzoekende partij ongeacht of zij een natuurlijke dan wel een rechtspersoon is, beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

Wanneer een vereniging, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij een collectief belang verdedigt, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt en dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd (RvS (A.V.) 17 november 2008, nr. 187.998, ECLI:BE:RVSCE:2008/ARR.187.998).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109, punt 4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, punt B.9.3.; EHRM 17 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018: 0717JUD000547506, punten 42 e.v.).

Het belang van de eerste, derde en vierde verzoekende partij

19. Het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij is in de eerste plaats “de duurzame instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het behoud van in het wild voorkomende fauna en flora het natuurbeheer, natuurbeleving, natuurstudie, beleidsbeïnvloeding, vorming en educatie rond natuur en de ruimtelijke en milieucondities die noodzakelijk zijn voor deze instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuur.” De derde verzoekende partij heeft als maatschappelijk doel in de eerste plaats “het behoud, de bescherming en het herstel te bevorderen, aan te moedigen en te verzekeren van fauna en flora, van de leefgebieden, van het water, de bodem en de lucht en van de andere natuurlijke rijkdommen [...]” De vierde verzoekende partij heeft “als algemene doelstelling de bescherming van de natuur en van het leefmilieu” en “beoogt tevens de bescherming van het leefmilieu, in de betekenis van artikel 2 van de wet van 12 januari 1993, betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.”

De aangehaalde maatschappelijke doelen van de eerste, de derde en de vierde verzoekende partij zijn van bijzondere aard en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang. Er bestaat een voldoende geïndividualiseerd verband tussen deze bijzondere doelen en de bestreden beslissingen die een verlenging inhouden van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2029 van de concessie van de tussenkomende partij “voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen in de territoriale zee en op het continentaal plat van België.” Overigens voert de verwerende partij geen concrete argumenten aan waaruit moet blijken dat het belang van deze verzoekende partijen samenvalt met het algemeen belang. Zij stelt weliswaar dat eerdere arresten omtrent de bijzondere doelen van sommige verzoekende partijen niet betekenen dat die partijen ook in onderhavige zaak een belang kunnen doen gelden, maar zij zet niet concreet uiteen waarom er dan *in casu* anders geoordeeld moet worden. De kritiek van de tussenkomende partij dat deze (negatieve) impact niet blijkt en het om een louter poneren van deze stelling gaat, vindt geen steun in de gegevens van de zaak: terecht stelt deze verzoekende partij in de memorie van wederantwoord dat “uit de bevindingen in het milieueffectrapport zelf [...] [blijkt] dat de zandwinning gepaard gaat met mogelijke negatieve effecten op de natuur en het leefmilieu,” hetgeen de tussenkomende partij in haar laatste memorie overigens niet weersprekt.

20. De exceptie wordt verworpen wat de eerste, de derde en de vierde verzoekende partij betreft.

Het belang van de tweede verzoekende partij

21. De omstandigheid dat een verzoekende partij een collectief belang verdedigt, doet geen afbreuk aan de vereisten dat zij doet blijken van het hiervoor aangehaalde rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel. Hieruit volgt dat, wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt en verwijst naar de miskennis van haar maatschappelijk doel, het derhalve niet volstaat dat dit door de bestreden handeling

kan worden geraakt, maar bovendien moet de verzoekende partij aantonen dat dit op rechtstreekse wijze geschiedt.

Het rechtstreekse karakter van het belang houdt in dat een direct causaal verband moet bestaan tussen de bestreden beslissing en het nadeel dat de verzoekende partij lijdt.

Voorts is er voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Doet een verzoekende partij zulks, dan heeft zij daarmee ook de contouren geschetst waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden (*cf.* RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

22. Het territoriaal werkingsgebied van de tweede verzoekende partij is als volgt bepaald in artikel 2, sectie 3, van de door haar overgelegde statuten:

- “1. Het werkingsgebied van BBL Vlaanderen is het Gewest Vlaanderen, zoals is bepaald volgens art. 3 van de Belgische grondwet.
2. De werking van BBL Vlaanderen kan betrekking hebben op lokaal, gemeentelijk, regionaal, provinciaal, federaal, Europees of internationaal vlak, indien de activiteiten op deze niveaus een impact hebben op het leefmilieu van het Vlaams gewestelijk niveau of ze een precedent- of voorbeeldwaarde hebben voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu op Vlaams gewestelijk niveau.”

De bij de eerste bestreden beslissing toegelaten activiteiten vallen buiten het in het eerste lid nader bepaalde werkingsgebied *ratione loci*.

In het verzoekschrift stelt de tweede verzoekende partij evenwel dat, “hoewel [zij] in principe enkel kan optreden in het Vlaamse Gewest, [...] haar werking ook betrekking [kan] hebben op federale aangelegenheden, zoals *in casu* de zandontginning in het Belgisch deel van de Noordzee, voor zover het optreden op het federaal niveau een ‘precedentswaarde heeft voor de bescherming en de verbetering van het leefmilieu op het Vlaamse gewestelijk niveau.’. Volgens

haar is dat te dezen het geval. Het toelaten van “potentieel schadelijke activiteiten voor een Natura 2000 gebied in het Belgisch deel van de Noordzee zonder een volwaardige passende beoordeling”, kan volgens haar dan ook “een zeer gevaarlijk precedent vormen voor de bescherming van Natura 2000 gebieden in Vlaanderen, die tweede verzoekende partij beoogt te beschermen en te ontwikkelen.” Zij bemerkt voorts dat overigens haar statuten bepalen dat zij activiteiten ontplooit op lokaal, bovenlokaal, Vlaams, federaal, Europees en internationaal niveau. Met deze nadere omschrijving in het verzoekschrift heeft de tweede verzoekende partij aldus de contouren geschetst waarom het haar te doen is. Hoewel zij daartoe niet was gehouden, heeft zij door dit wel te doen een welbepaald belang doen gelden en aldus de grenzen van het debat getrokken, die niet meer op ontvankelijke wijze kunnen worden gewijzigd.

De verzoekende partij beroept zich in het verzoekschrift dus op haar maatschappelijk doel dat haar werking betrekking kan hebben op, te dezen, federaal vlak indien de activiteit op dat niveau waartegen zij opkomt, een precedent- of voorbeeldwaarde hebben voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu op het niveau van het Vlaamse Gewest. Het gaat haar derhalve om de precedentswaarde van de oplossing van het voorliggende geschil. Het betrachten van een dergelijke precedentswaarde kan weliswaar worden ingepast in het hiervoor nader aangehaalde statutair doel van de tweede verzoekende partij, maar het betrachten van een dergelijk doel enkel geput uit de precedentwaarde die van de nietigverklaring zou uitgaan, is een onrechtstreeks belang. Het aldus beoogde voordeel is niet verbonden aan het verdwijnen van de bestreden beslissingen uit de rechtsorde, maar enkel aan het gegrond horen verklaren van een beroep of een middel omwille van de voorbeeldfunctie. Een dergelijk belang kan niet worden ingepast in de eis van het belang dat krachtens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is vereist.

De exceptie is in die mate gegrond.

23. In de memorie van wederantwoord argumenteert de tweede verzoekende partij voor het eerst dat de bij de eerste bestreden beslissing

toegestane activiteit wel degelijk ook een impact heeft op het leefmilieu in het Vlaamse Gewest. Hiermee geeft zij evenwel een andere wending aan haar belang dan het initieel in het verzoekschrift bepleite belang. Zij gaat hierbij de door haarzelf vastgestelde grenzen van het gerechtelijk debat te buiten. Op grond van de hiervoor nader bepaalde principes (zie *supra*, punt 14) mag met deze bijkomende nieuwe argumenten geen rekening worden gehouden.

In haar laatste memorie betwist de tweede verzoekende partij dat zij de grenzen van het debat over het belang heeft beperkt tot de ongewenste precedentswaarde. Volgens haar is de volledige inhoud van het voorliggende beroep bepalend om haar belang af te bakenen. Dat argument wordt niet bijgetreden. Alwaar in het algemeen kan worden aangenomen dat de Raad van State, in het kader van zijn opdracht er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast, rekening houdt met de inhoud van het gehele verzoekschrift om het belang van een verzoekende partij bij een beroep tot nietigverklaring te bepalen, betekent zulks niet dat de Raad van State op grond van de gehele lectuur van het verzoekschrift, voorbij kan gaan aan het gegeven dat de tweede verzoekende partij, om redenen die haar eigen zijn, zelf op bijzondere wijze haar belang bij het beroep heeft omschreven op een wijze dat zij daarmee de grenzen van het debat expliciet heeft vastgelegd. Anders oordelen, zou impliceren dat de Raad van State aan deze expliciete wilsuitdrukking zou voorbij gaan en het initieel geschetste gerechtelijk debat zou uitbreiden.

De kritiek van de tweede verzoekende partij tot slot dat gelet op de niet vergelijkbare concrete situatie van het arrest waarnaar de tussenkomenende partij verwijst ter ondersteuning van haar exceptie (RvS 28 februari 2008, nr. 180.189, ECLI:BE:RVSCE:2008:ARR.180.189, van dit arrest geen precedentswaarde kan uitgaan, leidt niet tot een ander besluit. De Raad van State toetst in de voorgaande beoordeling niet aan de “precedentswaarde” van het aangehaalde arrest, maar wel aan de criteria inzake de belangvereiste. Overigens zou het de Raad van State verboden zijn om in een zaak die aan zijn oordeel is

onderworpen, uitspraak te doen bij wijze van algemene en als regel geldende beschikking.

24. Het beroep is niet ontvankelijk wat de tweede verzoekende partij betreft.

Conclusie

25. De exceptie is gegrond wat de tweede verzoekende partij betreft. Voor het overige wordt ze verworpen.

Onder “de verzoekende partijen” worden hierna de eerste, de derde en de vierde verzoekende partijen verstaan.

C. Excepties inzake het belang van de verzoekende partijen in zoverre hun beroep is gericht tegen de controlezones 1, 3 en 4

Uiteenzetting van de exceptie

26. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord, waarin zij volhardt in de laatste memorie, op dat uit de omschrijving van het belang van de verzoekende partijen moet worden opgemaakt dat hun doelstelling slechts wordt geraakt door het gedeelte van de verleende concessies dat gelegen is in het Natura 2000-gebied H-SBZ “Vlaamse banken”, met name controlezone 2. De verzoekende partijen hebben geen belang bij de vernietiging van de bestreden beslissingen voor zover deze betrekking hebben op de controlezones 1, 3 en 4 want deze zijn niet gelegen binnen het voornoemde habitatrichtlijngebied. In de laatste memorie betoogt de verwerende partij dat wat de tweede voorwaarde betreft om een individueel besluit te kunnen splitsen bij vernietiging, de onwettigheid van de passende beoordeling inzake controlezone 2, de beoordeling van de aanvraag met betrekking tot de andere controlezones niet heeft beïnvloed. Deze zijn immers geografisch volledig onderscheiden gebieden, zodat een afsplitsing van

controlezone 2 de economie van de globale concessies niet in het gedrang zou brengen.

De tussenkomen de partij werpt eenzelfde exceptie op.

Beoordeling

27. De eerste bestreden beslissing verlengt de concessie van de tussenkomen de partij, die betrekking heeft op de controlezones 1, 2, 3 en 4. Dit is een individuele administratieve beslissing.

De exceptie houdt in wezen in dat, naar de verwerende en de tussenkomen de partij betogen, aan de verzoekende partijen het belang wordt ontzegd wat een gedeelte van deze individuele beslissing betreft, met name in de mate dat die betrekking heeft op de concessies voor de controlezones 1, 3 en 4.

28. Een individuele beslissing is in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd, hij in beginsel de bestreden beslissing in zijn geheel vernietigt. Wanneer, in afwijking van het voornoemde beginsel wordt overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van de bestreden beslissing en dat de overheid, ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen, zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van de beslissing waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits de bestreden beslissing voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

Wat de tweede voorwaarde betreft, blijkt dat de verzoekende partijen met het voorliggende beroep de vernietiging van de gehele bestreden beslissingen nastreven. De tussenkomenende partij voert geen argument aan dat zou motiveren dat de concessie voor de controlezone 2 kan worden afgesplitst van de overige zones en dat de overheid, ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. De verwerende partij beroept zich *in fine* van haar laatste memorie op de geografische afsplitsing van controlezone 1. Dat is uiteraard waar, maar op zich volstaat dat niet opdat een individuele beslissing die voor de tussenkomenende partij één concessie verlengt voor vier locaties, (in rechte) niet één en ondeelbaar is in de zin als hiervoor is uiteengezet. Uit de gegevens van de zaak blijkt immers dat de tussenkomenende partij ervoor koos één aanvraag in te dienen voor de verlenging en uitbreiding van haar lopende exploitatieconcessie voor zandwinning op het Belgisch continentaal plat binnen de vier sectoren 1, 2, 3 en 4. Deze enige aanvraag is gedurende het besluitvormingsproces als één geheel beoordeeld en behandeld – zo zijn de conclusies van de passende beoordeling van toepassing op alle controlezones – en leidde zij tot één positief advies voor de exploitatie in de controlezones 1, 2, 3 en 4 (tweede bestreden beslissing) en één beslissing tot verlenging van de concessie voor de vier voornoemde locaties. De verwerende partij (noch de tussenkomenende partij) maakt aannemelijk dat er te dezen geen sprake is van een één en ondeelbaar geheel.

Uit wat voorafgaat volgt dat niet blijkt dat aan minstens een van de voorwaarden om een individueel besluit op te splitsen is voldaan. Bijgevolg is de exceptie dat de verzoekende partijen enkel belang hebben in de mate dat het beroep betrekking heeft op controlezone 2 ongegrond.

29. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

A. Betreffende de ontvankelijkheid van het middel

30. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord, waarin ze volhardt in de laatste memorie, op dat het enig middel op twee gronden niet ontvankelijk is. Vooreerst verduidelijkt volgens haar het verzoekschrift niet welke bestreden beslissing de verzoekende partijen nu precies welke onwettigheid verwijt. Ten tweede doet zij gelden dat het enig middel geen betrekking heeft op de controlezones 1, 3 en 4, terwijl het duidelijk is dat de bestreden beslissingen afsplitsbaar zijn nu zij betrekking hebben op vier geografisch gescheiden controlezones, waarbij de concessie voor controlezone 2 kan afgesplitst worden van de concessie voor de overige controlezones zonder dat daarmee de economie van de globale concessie in het gedrang zou komen.

In haar laatste memorie voert zij aan dat het enige middel enkel is genomen uit de schending van artikel 6, tweede en derde lid, van de Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 van de Raad ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna: habitatrichtlijn). Zij stelt dat de verzoekende partijen “kanttekeningen [plaatsen] bij de verenigbaarheid van artikelen 25, § 3 en 28, § 1, van de wet van 20 januari 1999”, maar hun middel is overwegend genomen uit de rechtstreekse schending van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn. Het middel is derhalve in die mate niet ontvankelijk.

Tot slot voert de verwerende partij in haar laatste memorie aan dat de verzoekende partijen in hun laatste memorie op meerdere punten nog een nieuwe wending trachten te geven aan het middel zoals die dat initieel ontwikkelden in het annulatieberoep en het uitbreiden, hetgeen niet is toegestaan in een laatste memorie.

31. De tussenkomende partij voert in haar memorie van tussenkomst aan dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre de tweede bestreden beslissing wordt gevisieerd. Zij stelt dat de verzoekende partijen nalaten om hun grieven ten aanzien van de tweede bestreden beslissing te concretiseren. Deze werkwijze dwingt de verwerende en tussenkomende partij om het middel beter te maken dan

het in feite is, en laten het bovendien aan de Raad van State over om zelf in de veelheid van toepasselijke rechtsregels op zoek te gaan naar de geschonden geachte rechtsnorm en de wijze waarop deze door de tweede bestreden beslissing zou worden geschonden. Een dergelijk gebrekkig geformuleerd middel kan niet worden aanvaard en dient minstens ten aanzien van het tweede bestreden besluit te worden verworpen.

B. Betreffende de gegrondheid van het middel

32. In hun enige middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 6, lid 2 en 3, van de habitatrichtlijn,

“doordat de Minister van Economie bij het bestreden besluit de verlenging van de concessie voor het ontginnen van zand in de controlezones 1, 2, 3 en 4 in het Belgisch deel van de Noordzee verleent voor een periode van tien jaar, en zich daarbij baseert op een ontoereikende passende beoordeling waarin enkel de gevolgen van de zandwinning in het Belgisch deel van de Noordzee worden onderzocht en niet wordt stilgestaan bij de cumulatieve effecten met de andere activiteiten in het Belgisch deel van de Noordzee die een negatieve impact kunnen hebben op de natuurlijke kenmerken van het Habitatrichtlijngebied ‘Vlaamse Banken’;

terwijl een passende beoordeling alle nodige en actuele gegevens moet bevatten om de overheid die over het plan of project moet adviseren en beslissen, toe te laten dit met volle kennis van zaken te kunnen doen;

en terwijl uit artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn volgt dat bij de beoordeling van een eventuele significante aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone rekening moet worden gehouden met de cumulatieve effecten met andere reeds bestaande of andere voorgestelde plannen of projecten;

en terwijl in de passende beoordeling waar de beslissing op steunt enkel de gevolgen van de zandwinning in het Belgisch deel van de Noordzee worden onderzocht en niet wordt stilgestaan bij de cumulatieve effecten met de andere activiteiten in het Belgisch deel van de Noordzee, zodat de uitgevoerde passende beoordeling aldus gebrekkig en/of onvolledig is en de bevoegde minister ten tijde van het verlenen van de concessie dan ook geen zekerheid had omtrent de mogelijke negatieve gevolgen van de voorgenomen ontginningsactiviteit op de betrokken speciale beschermingszone en hij derhalve de concessie diende te weigeren;

en terwijl de bevoegde minister op grond van artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn het project pas mag goedkeuren nadat hij zekerheid heeft verkregen dat het geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied; deze zekerheid is pas voorhanden wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn;

en terwijl het niet onderzoeken van de cumulatieve effecten een kennelijke tekortkoming uitmaakt bij het uitvoeren van de passende beoordeling, nu er al sprake is van een ongunstige staat van instandhouding van het Natura 2000 gebied ‘Vlaamse Banken’;

en terwijl artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn de Lidstaten er toe verplicht om, wanneer een bepaalde activiteit een verslechtering van de natuurlijke habitat(s)

of een significante verstoring van de soorten waarvoor het betrokken gebied werd aangewezen, zou veroorzaken, hieraan een einde te maken, hetzij door stopzetting van de activiteit, hetzij door het nemen van verzachtende maatregelen; en terwijl de Minister door de concessie alsnog te verlenen, nu de staat van instandhouding in het betrokken Habitatrichtlijngebied al ongunstig is, in strijd handelt met het verslechteringsverbod uit artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn; zodat de bestreden beslissing de aangehaalde bepalingen schendt.”

Na een juridische duiding in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van het geschonden geachte artikel 6, derde lid van de habitatrichtlijn, doen de verzoekende partijen vooreerst gelden dat “Het bestreden besluit” geen rekening houdt met de cumulatieve effecten van de andere activiteiten in het Belgisch deel van de Noordzee. In de passende beoordeling waar de bestreden beslissing op steunt worden enkel de gevolgen van de zandwinning voor het habitatrichtlijngebied “Vlaamse Banken” onderzocht. Daardoor bevat de passende beoordeling niet alle nodige en actuele gegevens die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden wegnemen en kan niet worden beoordeeld of er al dan niet sprake is van een significante aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitatrichtlijngebied in kwestie. Volgens de verzoekende partijen is er ook een schending van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, hetgeen zij detailleren.

Maar “er is nog meer” stellen de verzoekende partijen. Zij betogen dat de verwerende partij ten tijde van het verlenen van de verlenging van de concessie voor zandontginning geen zekerheid kon hebben dat de voorgenomen activiteit geen schadelijke gevolgen kan hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone “Vlaamse Banken” en dus ook geen correcte en volwaardige passende beoordeling kon uitvoeren. Bepaalde activiteiten, andere dan de zandontginning, in het Belgische deel van de Noordzee zijn immers op basis van artikel 25, § 3 van de wet van 20 januari 1999 ‘ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ (hierna: de wet van 20 januari 1999) vrijgesteld van de verplichting om een vergunning of machtiging te bekomen, en op basis van artikel 28, § 1 van de wet van 20 januari 1999 vrijgesteld van de verplichting om een milieueffectenbeoordeling op te

stellen. De vrijstellingen in artikel 25, § 3 van de wet van 20 januari 1999 en artikel 28, § 1 van de wet van 20 januari 1999 zorgen er dus volgens de verzoekende partijen voor dat de impact op de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000 gebied “Vlaamse Banken” vanwege de in voormelde bepalingen bedoelde activiteiten nooit werd onderzocht. Er zijn dan ook geen gegevens beschikbaar met betrekking tot de mogelijke negatieve effecten van deze vrijgestelde activiteiten op de betrokken speciale beschermingszone. De vrijgestelde activiteiten kunnen immers plaatsvinden zonder dat hiervoor een passende beoordeling moet worden opgesteld, hoewel deze al dan niet in combinatie met andere activiteiten binnen het Belgisch deel van de Noordzee, ook een uiterst negatieve impact (kunnen) hebben op de ecologische waarden van het betrokken Natura-2000-gebied. Artikel 25, § 3 en artikel 28, § 1 van de wet van 20 januari 1999 zijn volgens de verzoekende partijen dan ook strijdig met artikel 6, derde lid van de habitatrichtlijn, daar deze bepalingen volgens hen het onmogelijk maken om in de passende beoordeling rekening te houden met de cumulatieve effecten van de andere activiteiten binnen het Belgisch deel van de Noordzee. Deze vrijstellingen verhinderen immers het verwerven van kennis over de mogelijke negatieve impact op de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone, doordat wegens de vrijstellingen voor de in artikel 25, § 3 en artikel 28, § 1 van de wet van 20 januari 1999 bedoelde activiteiten nooit een beoordeling van de effecten op het milieu, en in het bijzonder een passende beoordeling, dient te worden uitgevoerd. Overigens schenden volgens de verzoekende partijen de artikelen 25, § 3 en artikel 28, § 1 van de wet van 20 januari 1999 eveneens artikel 6, tweede lid van de habitatrichtlijn. De vrijstellingen in voormelde bepalingen dragen immers bij tot het bestendigen van andere inherent schadelijke activiteiten binnen mariene beschermde gebieden. De verzoekende partijen verzoeken daarom om vast te stellen dat de artikelen 25, § 3 en artikel 28, § 1 van de wet van 20 januari 1999 in strijd zijn met artikel 6, lid 2 en lid 3 van de habitatrichtlijn. In ondergeschikte orde en voor zover als nodig, verzoeken zij om hierover een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over de (on)verenigbaarheid van de artikelen 25, § 3 en artikel 28, § 1 van de wet van 20 januari 1999 met de bepalingen en beginselen van het Europees recht, en in het bijzonder met artikel 6, lid 2 en lid 3 van de habitatrichtlijn.

Beoordeling

A. Wat de ontvankelijkheid van het middel betreft

33. Inzake de exceptie van de verwerende partij dat het enig middel niet ontvankelijk is in de mate dat met dat middel de nietigverklaring wordt beoogd van de concessies voor controlezones 1, 3 en 4 is er geen reden om het belang van de verzoekende partijen te beperken tot de concessie voor controlezone 2. De bestreden beslissingen zijn immers hiervoor één en ondeelbaar (bevonden) en een gebeurlijke onwettigheid op grond van het voorliggende middel tast bijgevolg de volledige beslissingen aan.

De exceptie is ongegrond.

34. Inzake de exceptie van de verwerende partij dat het middel niet ontvankelijk is omdat het overwegend is genomen uit de rechtstreekse schending van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn, blijkt dat de verzoekende partijen in het middel de rechtstreekse schending aanvoeren van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn. Deze bepalingen zijn evenwel reeds omgezet in het Belgische recht. Specifiek voor het mariene milieu is die omzetting gebeurd bij het op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissingen geldende koninklijk besluit van 27 oktober 2016 ‘betreffende de procedure tot aanduiding en beheer van de mariene beschermde gebieden’ (hierna: koninklijk besluit van 27 oktober 2016) en het eveneens op dat ogenblik geldende 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). De verzoekende partijen voeren niet aan dat die omzetting niet correct of niet volledig is gebeurd. Zij kunnen zich derhalve niet rechtstreeks op de aangehaalde richtlijnbeoordelingen beroepen. De exceptie van de verwerende partij is gegrond en het middel is niet ontvankelijk waar de schending wordt ingeroepen van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn.

In wat als een afzonderlijke grief kan worden beschouwd, voeren de verzoekende partijen in het enig middel ook aan dat de artikelen 25, § 3 en 28, § 1, van de wet van 20 januari 2019 strijdt met artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn. Het middel is wat die kritiek betreft, ontvankelijk. Het navolgende onderzoek en beoordeling van het enig middel is derhalve tot deze grief beperkt.

35. Wat de overige aangevoerde excepties betreft, kunnen de verwerende en de tussenkomende partijen daarover in het auditoraatverslag lezen dat die excepties niet gegrond zijn. Deze partijen zien daarin geen reden om vervolgens in hun laatste memorie hierop te antwoorden en zich niet te beperken tot het erin volharden. In het licht van deze proceshouding ziet de Raad van State geen aanleiding om het anders te zien dan het auditoraat en sluit zich, na eigen onderzoek, aan bij de redenering van het auditoraat.

De overige aangevoerde excepties zijn ongegrond.

B. Wat de gegrondheid van het middel betreft

36. Zoals hiervoor bij het onderzoek van de ontvankelijkheid van het middel is beoordeeld, voeren de verzoekende partijen in wat als een afzonderlijke grief kan worden beschouwd, in het middel ook aan dat de artikelen 25, § 3 en 28, § 1, van de wet van 20 januari 2019 strijden met artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn. Het navolgende onderzoek en beoordeling is derhalve tot deze grief beperkt.

37. Het thans opgeheven, maar op het geschil toepasselijke artikel 25 van de wet van 20 januari 2019 luidde:

“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.

[...]

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. [...]”.

De vrijstellingen waarvan sprake in artikel 25, § 3, van de wet van 20 januari 1999 hebben betrekking op de vergunningen en machtigingen voor de erin vermelde activiteiten. Ingevolge die vrijstellingen, zijn die activiteiten op grond van artikel 28, § 1, van dezelfde wet eveneens vrijgesteld van de verplichting tot opmaak van een milieueffectenbeoordeling.

Anders dan hoe de verzoekende partijen het zien, sluiten die vrijstellingen evenwel niet uit dat desgevallend ook voor die vrijgestelde activiteiten een passende beoordeling moet worden uitgevoerd. In uitvoering van de wet van 20 januari 1999 werd immers het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 genomen op grond van de artikelen 5, 6, 7, 8 en 9 van de wet van 20 januari 1999. De Natura- 2000-toelating wordt in artikel 2, 17°, van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 omschreven als “een toelating die op basis van dit besluit vereist is om een project binnen de zeegebieden uit te voeren”. Artikel 14, § 2, van dit koninklijk besluit bepaalde:

“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”.

Overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 moet aldus een passende beoordeling worden opgemaakt voor elk 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. Een project wordt in datzelfde besluit omschreven als een “activiteit” die bestaat uit de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, de exploitatie van een inrichting of “het uitvoeren van een activiteit die mogelijke effecten op het natuurlijke milieu kan teweegbrengen”.

Uit de combinatie van al deze bepalingen volgt dat de verplichting tot het verkrijgen van een Natura-2000-toelating losstaat van de verplichting tot het verkrijgen van een vergunning of een machtiging. De Natura 2000-toelating is vereist voor “projecten”, ongeacht - zo blijkt uit de begripsomschrijving in artikel 2, 13°, van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 - of voor dat “project” een vergunning of machtiging vereist is. Ook de in artikel 25, § 3, van de wet van 20 januari 1999 van vergunning of machtiging vrijgestelde activiteiten zijn derhalve principieel onderworpen aan de verplichting tot het verkrijgen van een Natura 2000-toelating indien die activiteiten niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en afzonderlijk of in combinatie met een plan of andere projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied.

Uit wat voorafgaat volgt derhalve dat de bewering van de verzoekende partijen dat de vrijstellingen in de artikelen 25, § 3, en 28, § 1, van de wet van 20 januari 1999 ervoor zorgen dat de impact op de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied “Vlaamse Banken” vanwege de in die bepalingen vermelde activiteiten nooit werd onderzocht en deze bepalingen het onmogelijk maken om een toereikende passende beoordeling uit te voeren waarbij rekening wordt gehouden met cumulatieve effecten, faalt naar recht. Ze wordt niet bijgetreden. Het is immers niet omdat bepaalde activiteiten van vergunningsplicht of machtiging zijn vrijgesteld en/of niet zijn onderworpen aan een milieueffectenrapport (hierna: MER) of passende beoordeling, dat naar aanleiding van de beoordeling van de effecten van een ander vergunningsplichtig project, geen rekening zou mogen worden gehouden met de cumulatieve effecten van deze vrijgestelde activiteiten.

Het argument van de verzoekende partijen in de laatste memorie dat uit artikel 17, § 4 van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 volgde dat de in artikel 25, § 3 van de wet van 20 januari 1999 vrijgestelde activiteiten niet onderworpen zijn aan een Natura-2000-toelating “indien deze activiteiten beoordeeld werden in de passende beoordeling uitgevoerd bij het aannemen van het marien ruimtelijk plan,” leidt niet tot een andere conclusie. Het is komt immers

aan de initiatiefnemer van een project toe om de nodige gegevens te verzamelen om de cumulatieve effecten van zijn project met de effecten van andere projecten te onderzoeken. Daarbij is het van geen belang of die andere projecten al dan niet vergunningsplichtig zijn, noch of die andere projecten zelf aan een passende beoordeling (al dan niet op hetzelfde niveau) werden onderworpen. Of die andere activiteiten al dan niet vrijgesteld zijn van de verplichting tot opmaak van een passende beoordeling op grond van het feit dat die effecten al zijn onderzocht in het plan-MER voor het marien ruimtelijk plan of niet, het komt sowieso aan de initiatiefnemer van een project, zoals te dezen de tussenkommende partij, om zelf de nodige gegevens te verzamelen om de cumulatieve effecten met andere activiteiten te onderzoeken, of die nu vergunningsplichtig zijn of niet, of die nu zelf aan een passende beoordeling moeten worden onderworpen of niet. Uit niets blijkt aldus waarom de afwezigheid van zo een beoordeling of een eerdere beoordeling in het raam van het marien ruimtelijk plan, het onderzoek van de cumulatieve effecten van een voorgenomen project volstrekt onmogelijk zou maken.

38. Nog los van de vraag of in de feiten het MER de cumulatieve effecten niet heeft onderzocht, verhindert de in de artikelen 25, § 3 en 28, § 1, van de wet van 20 januari 1999 bepaalde vrijstellingen niet dat in het kader van een passende beoordeling ook rekening wordt gehouden met de cumulatieve effecten van de niet-vergunnings- of machtigingsplichtige activiteiten, hetgeen de verzoekende partijen overigens in hun memorie van wederantwoord bevestigen. In de mate dat de verzoekende partijen uitgaan van een andere opvatting, faalt die naar recht.

De schending van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, wordt niet aangenomen. Bijgevolg kan ook de aangevoerde schending van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn die aan de schending van het derde lid van die bepaling wordt verbonden, niet tot de vernietiging van de bestreden beslissingen leiden.

39. Wat de voorgestelde prejudiciële vraag betreft, kan volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie een rechterlijke

instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep – zoals de Raad van State in het voorliggende geschil – enkel van deze verplichting worden ontheven wanneer zij heeft vastgesteld dat de opgeworpen vraag niet relevant is, dat de betrokken bepaling van het Unierecht reeds door het Hof is uitgelegd, of dat de juiste uitlegging van het Unierecht zo evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan [zie in die zin HvJ 6 oktober 1982, Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335, punt 21; HvJ 15 september 2005, Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, punt 33, HvJ 4 oktober 2018, Commissie/Frankrijk, C-416/17, EU:C:2018:811, punt 110; HvJ 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi SpA/ Rete Ferroviaria Italiana SpA, C-561/19, punt 33).

De voorgestelde prejudiciële vraag is te dezen niet relevant voor de beslechting van het voorliggende geschil. Ze vertrekt immers vanuit de hiervoor in rechte foutief bevonden premisse dat de in artikel 25 van de wet van 20 januari 1999 vrijgestelde handelingen niet aan de Natura 2000-toelating onderworpen zouden zijn. Ze wordt daarom niet gesteld.

Conclusie

40. Het enige middel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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

3. De teveel betaalde bijdrage ten belope van 60 euro, wordt aan de verzoekende partijen terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig januari tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques