

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 261.005 van 11 oktober 2024

in de zaak A. 241.811/IX-10.463

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Kathleen De hernois en Wim Naudts
 kantoor houdend te 1930 Zaventem
 Gateway Building
 Luchthaven Brussel Nationaal 1J
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de Nationale
Autoriteit voor Maritieme Beveiliging
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Van Hyfte en Laurent Delmotte
kantoor houdend te 1160 Brussel
Herrmann-Debrouxlaan 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 29 april 2024, strekt tot de schorsing
van de tenuitvoerlegging van de “beslissing van de Nationale Autoriteit voor
Maritieme Beveiliging van 27 februari 2024”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 september 2024.

Staatsraad Wouter Pas heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Naudts, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaten Bart Van Hyfte en Maximilien Storme, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Frederic Eggermont 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. Regelgeving en feiten

3.1. Het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK) is een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse overheid. Het werd opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust’. Krachtens artikel 3 van dit besluit bestaat de opdracht van het MDK er onder meer in om “binnen het werkgebied [...] te zorgen voor een veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer op de maritieme vaarwegen, het openbaar personenvervoer over water, het integraal kustzonebeheer en de hydrografische en hydrometeorologische dienstverlening”.

Uit de opdracht inzake hydrografische dienstverlening en het hierbij horende werkingsgebied volgt dat het aan het MDK toekomt kaarten van de zeebodem op te stellen.

3.2. Krachtens artikel 2.5.2.5 van het Scheepvaartwetboek is de Nationale Autoriteit voor Maritieme Beveiliging (NAMB) belast met de maritieme beveiliging.

Artikel 2.5.2.6 van het Scheepvaartwetboek, zoals van toepassing op 27 februari 2024, omschrijft de taken van de NAMB als volgt:

“§ 1. De NAMB is voor de toepassing van deze wet het contactpunt voor de IMO [Internationale Maritieme Consultatieve Organisatie], de Europese Commissie en andere Staten.

De NAMB is verantwoordelijk voor de toepassing van de maatregelen op het gebied van de maritieme beveiliging, verzorgt de opvolging en verschaft de nodige informatie zoals bedoeld in de ISPS-Code, artikel 2.6 van de ISPS-Verordening [Verordening (EG) Nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 ‘betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten’], artikel 3.4 van de Havenbeveiligingsrichtlijn, dit hoofdstuk en zijn uitvoeringsbesluiten.

De NAMB coördineert de toepassing van de ISPS-Code, de ISPS-Verordening, de Havenbeveiligingsrichtlijn, dit hoofdstuk en zijn uitvoeringsbesluiten, brengt deze ten uitvoer en controleert de voorgeschreven beveiligingsmaatregelen voor schepen, havens en havenfaciliteiten.

§ 2. De NAMB is bevoegd voor de beveiligingsaangelegenheden:

- 1° aan boord van zeeschepen;
- 2° in havens en havenfaciliteiten;
- 3° betreffende bouw- en kunstwerken, kabels en pijpleidingen in de maritieme wateren.

§ 3. De NAMB is in het bijzonder belast met:

- 1° het voorstellen van een algemeen beleid inzake maritieme beveiliging;
- 2° het ontwikkelen van standaarden inzake maritieme beveiliging;
- 3° controle op de naleving van de standaarden;
- 4° de algemene coördinatie van de maatregelen tot uitvoering van de nationale, Europese en internationale regelgeving met betrekking tot maritieme beveiliging;
- 5° het verstrekken van adviezen, onderrichtingen en aanbevelingen over de te nemen maritieme beveiligingsmaatregelen aan de lokale comités voor maritieme beveiliging, het MIK [Maritiem Informatiekruispunt] en aan bevoegde overheden;

- 6° de coördinatie van studies betreffende de problemen op het vlak van maritieme beveiliging met inbegrip van de Belgische bijdrage tot de op het Europees en internationaal vlak geleverde inspanningen;
 - 7° het fungeren als aanspreekpunt voor de verstrekking van inlichtingen over de beveiligingsplannen van havenfaciliteiten en havens, alsook als nationaal, Europees en internationaal contactpunt voor alle aangelegenheden die met de maritieme beveiliging verband houden;
 - 8° het verlenen of intrekken van de erkenningen van de erkende beveiligingsorganisaties;
 - 9° het overmaken aan de IMO van een lijst van havenfaciliteiten die in overeenstemming zijn met de ISPS-Code, alsook van eventuele wijzigingen in deze lijst;
 - 10° het overmaken aan de Europese Commissie van een lijst van havens waarop dit hoofdstuk van toepassing is, alsook van eventuele wijzigingen van deze lijst;
 - 11° de evaluatie en goedkeuring van de beveiligingsbeoordelingen van havenfaciliteiten en havens, en het geven van een advies over het indelen van havenfaciliteiten bij een cluster;
 - 12° het beoordelen, evalueren en goedkeuren van de beveiligingsplannen van havens en havenfaciliteiten;
 - 13° het verlenen van een Verklaring van Goedkeuring als gevolg en bewijs van de goedkeuring van de beveiligingsplannen van de havenfaciliteiten;
 - 14° het intrekken van beveiligingsplannen van havens en havenfaciliteiten en Verklaringen van Goedkeuring;
 - 15° het opleggen van corrigerende maatregelen aan havens en havenfaciliteiten na een evaluatie.
- § 4. De Koning kan bijkomende taken toekennen aan de NAMB.”

Krachtens artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 4 juni 2023 ‘betreffende de maritieme beveiliging’ is de NAMB samengesteld “uit een vaste vertegenwoordiger van de volgende diensten: 1° het Directoraat-generaal Scheepvaart waarbij dit altijd de Directeur-generaal moet zijn; 2° het NCCN [het Nationaal Crisiscentrum van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken]; 3° de Veiligheid van de Staat; 4° de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen; 5° het Ministerie van Defensie; 6° de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid; 7° het OCAD [het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse] [en] 8° de Scheepvaartpolitie”. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en de Vlaamse Waterweg kunnen worden uitgenodigd op de vergaderingen van de NAMB.

3.3. Het Europees agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA) is opgericht bij Verordening (EG) nr. 1406/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 ‘tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid’.

Overeenkomstig artikel 1, lid 2, van deze Verordening werkt EMSA samen met de lidstaten en de Europese Commissie en verschaft het hun op het vlak van onder meer veiligheid op zee en maritieme beveiliging technische, operationele en wetenschappelijke bijstand binnen de grenzen van zijn in artikel 2 genoemde kerntaken alsook, indien van toepassing, van de neventaken zoals neergelegd in artikel 2*bis*.

Naast deze kern- en neventaken, voorziet artikel 2*ter* van de Verordening in samenwerking inzake kustwachttaken. Aldus biedt EMSA “in samenwerking met het [...] Europees grens- en kustwachtagentschap [Frontex] en het [...] Europees Bureau voor visserijcontrole [EFCA], elk binnen zijn opdracht, ondersteuning aan nationale autoriteiten bij de uitvoering van kustwachttaken op nationaal en Unieniveau en indien van toepassing op internationaal niveau, door: [...] e) capaciteitsdeling door planning en uitvoering van operaties met meerdere doeleinden en door het delen van middelen en andere vermogens, voor zover deze activiteiten door die agentschappen worden gecoördineerd en de instemming hebben verkregen van de bevoegde instanties van de betrokken lidstaten”.

Ter uitvoering van dit artikel wordt op 18 maart 2021 een *Tripartite Working Arrangement* (TWA) overeengekomen tussen de drie agentschappen. Artikel 9, § 2, van deze overeenkomst regelt de *Multipurpose Maritime Operations* (MMO) (“Maritieme operaties met meerdere doeleinden”) en bepaalt dat voor elke MMO het Stuurgroepcomité de specifieke voorwaarden voor de samenwerking tussen de agentschappen zal vaststellen, die in het operationele plan moeten worden weerspiegeld. In de praktijk worden op grond van dit artikel 9 de voorwaarden van samenwerking voor elke MMO vastgelegd in een specifiek document, genoemd *Specific Modalities Document* (hierna: ‘SMD’).

Dit document wordt voorbereid in nauwe samenwerking met de verschillende bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten.

3.4. Op vraag van Frankrijk en België stellen EMSA en EFCA in 2023 een MMO *La Manche and Southern North Sea 2024* op. In deze MMO wordt een door België voorgesteld gebruiksgeval (*use case*) opgenomen, inzake het onderzoeken en het in kaart brengen van oude datakabels op de zeebodem via een op afstand bestuurd onderwaterrobot (*Remotely Operated Vehicle* of ROV). Dit project wordt in België vormgegeven door het MDK.

In de voorbereidende gesprekken tussen België en EMSA maakt de federale overheid (namelijk het directoraat-generaal (DG) Scheepvaart) bedenkingen over de beveiliging bij het gebruiken van de ROV's in de Belgische maritieme zones. Met het oog op input omtrent de beveiligingsrisico's organiseert de NAMB op 27 februari 2024 een buitengewone vergadering. De gewesten en de havens worden hierop niet uitgenodigd.

In de vergadering wordt gewezen op de beveiligingsrisico's die de inzet van ROV's met zich kan meebrengen. Vitale infrastructuur wordt hiermee in kaart gebracht en er moet, rekening houdend met de geopolitieke context, vermeden worden dat de verkregen data voor andere doeleinden worden gebruikt dan deze waarvoor de initiële verwerking werd uitgevoerd.

Het vergaderverslag vermeldt de MMO die gepland is voor de periode van 13 mei 2024 tot 13 september 2024. Het vermeldt dat een van de *use cases* in de MMO de door het MDK voorgestelde inzet betreft van een ROV door EMSA in een zone rond het huidige ankergebied om op zoek te gaan naar achtergelaten datakabels om deze desgevallend te verwijderen en zo het ankergebied te kunnen uitbreiden. Er wordt een lijst met verschillende voorwaarden vastgelegd door de NAMB zodat het DG Scheepvaart de nodige aanpassingen aan het SMD kan laten doorvoeren door EMSA.

Uit het verslag van de vergadering van 27 februari 2024 blijkt dat de besprekingen op dit punt voornamelijk betrekking hebben op de bepaling van de zones waarin een ROV kan worden ingezet in het kader van de MMO. Hierbij werd erop gewezen dat deze zones best dienden te worden beperkt tot rond de ankergebieden.

3.5. Aldus beslist de NAMB op 27 februari 2024 om:

“het DG Scheepvaart de nodige aanpassingen aan het Specific Modalities Document door te [laten] voeren om de volgende voorwaarden voor de inzet van ROV door EMSA in het kader van de MMO toe te laten:

- a. beperking van de zone waarin dit kan tot rond het ankergebied;
- b. de beelden worden enkel in de eerste fase verwerkt door EMSA en niet verder gedeeld aan derden;
- c. de wijze van verwerking wordt goedgekeurd door de voorzitter van de NAMB;
- d. de Belgische overheid (federaal en Vlaams) wordt eigenaar van de beelden na de initiële verwerking door EMSA waarbij de beelden enkel gebruikt kunnen worden zoals strikt omschreven door de use case;
- e. de beelden kunnen nadien niet worden verspreid;
- f. het MIK kan aanwezig zijn bij het uitvoeren van deze use case;
- g. de ingezette ROV heeft een vaarvergunning bekomen van het DGS.”

Dat is de bestreden beslissing.

3.6. Op 29 februari 2024 wordt de beslissing, die volgens de verwerende partij kan worden beschouwd als de instemming in de zin van artikel 2^{ter}, lid 1, e), van Verordening 1406/2002, meegedeeld aan de betrokken beleidsorganen, waaronder het MDK en EMSA.

Op 1 maart 2024 bevestigt EMSA kennis te hebben genomen van de aanvaarding van de inzet van een ROV in het kader van de geplande MMO. Daarnaast geeft EMSA aan gevolg te zullen geven aan de zeven voorwaarden die aan het SMD kunnen worden toegevoegd (“that could be added to the SMD for the MMO”).

3.7. Op 12 april 2024 wordt de definitieve versie van het *Specific Modalities Document* aangenomen door de verschillende Europese agentschappen. Op 13 mei 2024 gaat het project officieel van start.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VI. Spoedeisendheid

Uiteenzetting van de spoedeisendheid

6. De verzoekende partij motiveert de spoedeisendheid van de vordering in haar verzoekschrift als volgt:

“Zoals reeds aangehaald heeft MDK ondersteuning vanwege het EMSA toegezegd gekregen met het oog op de organisatie van een proefproject rond het in kaart brengen van oude telecomkabels op de zeebodem. Dit project is gepland om nog in 2024 aanvang ten nemen.

Uw Raad heeft met een arrest van 3 februari 2004 geoordeeld dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel (hetgeen thans doorgaat als de

spoedeisendheid) voorhanden is wanneer door de onmiddellijke uitvoering van een beslissing een (andere) overheid verhinderd wordt of het overdreven moeilijk wordt gemaakt om diens bevoegdheden uit te oefenen. Deze rechtspraak werd bevestigd met een arrest van 18 december 2012:

‘Que l’atteinte portée aux compétences d’une autorité publique peut constituer un préjudice grave et difficilement réparable lorsqu’une autre autorité en entrave l’exercice ou le rend impossible’.

De bestreden beslissing maakt het voor MDK alvast onmogelijk om nog zelf bepaalde parameters van het beoogde proefproject vast te leggen. Zo zal MDK niet langer het projectgebied kunnen bepalen waarbinnen de ROVs ingezet kunnen worden. Uw Raad zal alvast begrijpen dat zonder de inzet van onderwaterrobots het in kaart brengen van oude telecomkabels op de zeebodem bemoeilijkt wordt, minstens dat een innovatieve techniek door de bestreden beslissing wordt tegengehouden.

Ook andere door de bestreden beslissing opgelegde voorwaarden staan de uitvoering van het proefproject en dus de uitoefening door MDK van diens bevoegdheden in de weg. Zo zouden de beelden in de eerste fase enkel verwerkt mogen worden door EMSA zelf en niet verder gedeeld mogen worden met derden. Het is echter niet EMSA zelf die de beelden maakt en verwerkt, maar een door EMSA aangeduide partner in nauw overleg met MDK die het project aanstuurt.

Op basis van de bestreden beslissing zou deze partner ook goedkeuring dienen te krijgen van de voorzitter van de NAMB aangaande de wijze van verwerking, terwijl de wijze van verwerking uiteraard vastgelegd is in de overeenkomst die deze partner met EMSA gesloten heeft.

De onmiddellijke uitvoering van de bestreden beslissing zal de goede uitvoering van het proefproject onmogelijk (voor bepaalde gebieden) dan wel overdreven moeilijk maken (aangaande de verwerking van de gegevens), hetgeen er toe kan leiden dat MDK zich genoodzaakt zal zien om het proefproject stop te zetten.”

Beoordeling

7. Zoals hiervóór *sub* 5 in herinnering is gebracht, kan krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen indien, onder meer, “de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring”.

Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”.

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.005

IX-10.463-9/12

8. Het komt er voor een verzoekende partij die beweert dat de zaak te spoedeisend is om de uitkomst van het annulatieberoep te kunnen afwachten, op aan om van die urgentie te overtuigen aan de hand van de concrete feiten die zij in haar vordering aanvoert. Dit houdt in dat het aan de verzoekende partij toekomt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de nadelige gevolgen die een tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voor haar persoonlijk zou veroorzaken.

Die gegevens moeten door de verzoekende partij worden onderbouwd op een wijze die de rechter toelaat om ze te verifiëren, zodat hij kan afdrukken of ze de beweemde spoedeisendheid inderdaad verantwoorden. De spoedeisendheid van de zaak wordt niet vermoed, welke ook de aard van de bestreden beslissing is. Er kan alleen rekening worden gehouden met hetgeen over de spoedeisendheid in het verzoekschrift of de daarbij gevoegde stukken wordt uiteengezet en gestaafd.

9. Om de spoedeisendheid aan te tonen, volstaat het niet te stellen dat de doorlooptijd van een annulatieprocedure te lang duurt of dat het resultaat van een annulatieprocedure niet kan worden afgewacht. Het moeten afwachten van het normale procedureverloop in het kader van een beroep tot nietigverklaring maakt het onvermijdelijke lot uit van elke beroepindiener en het staat aan de verzoekende partij om aan te tonen dat zij het resultaat van de procedure tot nietigverklaring niet kan afwachten op straffe van zich in een toestand te bevinden met ernstige schadelijke gevolgen.

10. Het loutere gegeven dat de verzoekende partij zou worden gehinderd of beperkt in haar bevoegdheidsuitoefening, maakt op zich nog geen voldoende ernstig schadelijk gevolg uit. Ook in dergelijk geval kan de spoedeisendheid slechts worden aangenomen wanneer de verzoekende partij aantoonst dat aan de uitvoering van de bestreden beslissing dermate ernstige nadelen zijn verbonden dat het onaanvaardbaar zou zijn dat die zich voordoen in afwachting van de afloop van de procedure ten gronde.

11. Uit de aan de Raad van State bezorgde stukken van het administratief dossier blijkt dat het project, binnen het kader van het *Specific Modalities Document* aangenomen door de verschillende Europese agentschappen, op 13 mei 2024 officieel van start is gegaan. De bewering in het verzoekschrift dat door de bestreden beslissing het project door de verzoekende partij mogelijk zou moeten worden stopgezet, blijkt dus alvast niet stand te houden.

Op de terechtzitting verklaart de verwerende partij, en dit wordt door de verzoekende partij niet tegengesproken, dat de MMO *La Manche and Southern North Sea 2024* op 13 september 2024 beëindigd is.

12. Een schorsing strekt ertoe om de verzoekende partij te behoeden voor het nadeel dat zij ten gevolge van de bestreden beslissing dreigt te ondergaan in afwachting van de behandeling van de zaak in een beroep tot nietigverklaring. Ze geldt in voorkomend geval alleen voor de toekomst.

13. Zelfs indien aangenomen zou moeten worden dat een schorsing van de bestreden beslissing ertoe zou leiden dat EMSA de voorwaarden in het *Specific Modalities Document* zou aanpassen of zou moeten aanpassen, moet worden vastgesteld dat een schorsing de verzoekende partij in de *sub* 11 vermelde omstandigheden niets kan bijbrengen. Zij is zonder belang erbij.

Een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing zou immers in ieder geval niet meer kunnen verhinderen dat door die beslissing vastgestelde voorwaarden, zoals de verzoekende partij aanvoert, “de goede uitvoering van het proefproject onmogelijk (voor bepaalde gebieden) dan wel overdreven moeilijk maken (aangaande de verwerking van de gegevens)”.

14. Vermits aan alvast één van de voorwaarden voor een schorsing niet voldaan is, is er reden de vordering te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op elf oktober tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren