RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 205.686 van 24 juni 2010
in de zaak A. 129.420/XII-3699

In zake: de NV AMRET
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frank Judo
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat David D'Hooghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 november 2002, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van onbekende datum van tegenpartij niet in te stemmen met het verzoek [van de NV Amret] tot verlenging van de termijn van de concessie van verzoekende partij, Luithagen-Haven 10 te 2030 Antwerpen”.

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.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 januari 2010.

Kamervoorzitter Dierk Verbiest heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die loco advocaat Frank Judo verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Nathanaëlle Kiekens, die loco advocaat David D'Hooghe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jos Stevens 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 stad Antwerpen en de verzoekende partij sluiten op 29 januari 1973 een overeenkomst waarbij "vijfduizend zeshonderd (5.600) vierkante meter grote grond aan de Luithagensteenweg" "in vergunning" worden gegeven aan de verzoekende partij.

3.1.1. Het doel van de overeenkomst wordt in artikel 3 als volgt omschreven:

> "De vennootschap bekomt de grond in vergunning voor het exploiteren van een bedrijf in hoofdzaak voor het opslaan en verdelen van autobanden voor zwaar baanvervoer en industrie, alsmede voor het tot stand brengen van een service-inrichting".

3.1.2. De duur van de concessie wordt in artikel 2 van de overeenkomst als volgt vastgesteld:

> "De vergunning wordt verleend voor een termijn die aanvang heeft genomen op zestien november 1900 tweeënzeventig en die, van rechtswege en zonder stilzwijgende verlenging, zal eindigen op eenendertig december 2000 en twee".

Artikel 14 van de overeenkomst bepaalt omtrent de eventuele verlenging van de duur ervan:

> "Indien, bij het normaal verstrijken van de [concessie], de Stad geen andere bestemming aan de grond wenst te geven, zal aan de vennootschap een recht van voorkeur verleend worden voor het verder in gebruik houden van de grond

en van de inrichtingen voor een nader aan te duiden termijn en aan voorwaarden die alsdan door de Stad zullen worden vastgesteld".

3.1.3. Naast de bijzondere voorwaarden vervat in de overeenkomst zijn ook de door de raad van bestuur van de verwerende partij in 1997 opgestelde "algemene voorwaarden voor concessies in het havengebied" te dezen van toepassing. Artikel 11, tweede en derde lid, van deze algemene voorwaarden luiden als volgt:

> "Indien bij het normaal verstrijken van de concessie, het gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen geen andere bestemming aan de in concessie gegeven afhankelijkheden wenst te geven wordt in principe, op aanvraag van de concessionaris, aan de concessionaris een verlenging van de concessie van deze afhankelijkheden verleend telkens met perioden van minimum 5 jaar tegen de alsdan vast te stellen voorwaarden en tarieven.
>
> Deze verlengingen zullen niet ongemotiveerd geweigerd worden".

3.2. Op 26 december 1995 wordt door de havendiensten vastgesteld dat de verzoekende partij een deel van haar concessie "onderverhuurt" aan de bvba Buelens & Valencijns.

Bij beslissing van 24 januari 1996 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen wordt aan de verzoekende partij toelating verleend om een gedeelte van haar concessie te verhuren "aan de firma Buelens en Valencyns".

3.3. Met een schrijven van 26 juli 2001 vraagt de verzoekende partij aan de verwerende partij, met verwijzing naar het nakende einde van de concessieovereenkomst op 31 december 2002, "welke voorwaarden en formaliteiten wij dienen te vervullen om een vernieuwing van de concessie te bekomen voor een gelijkaardige periode".

Dit schrijven wordt door de verwerende partij beantwoord met een brief van 6 augustus 2001 waarin wordt verwezen naar artikel 11 van de algemene voorwaarden voor concessies in het havengebied.

3.4. De verzoekende partij vraagt op 25 juni 2002 in een vergadering met de verwerende partij om een verlenging van de concessie met toepassing van het voornoemde artikel 11.

3.5. Met een schrijven van 16 juli 2002 vraagt de verwerende partij aan de verzoekende partij om haar “zo snel mogelijk de documenten toe te sturen die de zakelijke relatie tussen Amret nv en de bvba Banden Buelens & Valencijns bepalen”, zodat zij haar beslissing kan motiveren “op basis van documenten [...] in plaats van mondelinge toelichtingen”. De verwerende partij verduidelijkt de redenen van deze vraag als volgt:

> “Wij achten deze vraag noodzakelijk om op basis van documenten te kunnen motiveren of Amret nv zelf nog voldoende handelsactiviteiten op de concessie uitoefent om aanspraak te kunnen maken op de toepassing van artikel 11 van de algemene voorwaarden of eerder als verhuurder van onroerend goed optreedt in welk geval het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen de toepassing van voornoemd artikel 11 zal weigeren”.

3.6. De verzoekende partij zendt de gevraagde documenten aan de verwerende partij met een brief van 26 juli 2002. De verzoekende partij geeft in deze brief te kennen dat zij de verwerende partij niet kan “bijtreden in de interpretatie die [zij] in [haar] schrijven aan artikel 11 van de algemene voorwaarden lijkt te geven”.

3.7. Op 9 september 2002 beslist het directiecomité van de verwerende partij dat de termijn van de concessie aan de nv Amret niet zal worden verlengd. Dit is de thans bestreden beslissing, die onder meer als volgt luidt:

> “Overwegende dat :
>
> - de concessie aan de nv Amret werd verleend voor het exploiteren van een bedrijf in hoofdzaak voor het opslaan en verdelen van autobanden voor zwaar baanvervoer en industrie, alsmede voor het tot stand brengen van een service-inrichting;
> - het voorwerp van de concessie van de nv Amret thans niet ingevuld is;
> - dit vooral blijkt uit het feit dat de bvba Banden Buelens & Valencijns op 23 juni 1995 het handelsfonds van de nv Amret heeft overgenomen en sindsdien de gebouwen op betreffende concessie aan de Luithagen-Haven huurt van de nv Amret;
> - kan worden vastgesteld dat de nv Amret zelf (bijna) geen activiteiten meer ontplooit op voormelde concessie maar eerder optreedt als een verhuurder van haar onroerend goed;
> - er derhalve geen reden bestaat om een verdere verlenging van de concessie van de nv Amret toe te staan;
>
> gelet op artikel 14 van de bijzondere concessievoorwaarden dat stelt dat aan de concessionaris een recht van voorkeur wordt verleend indien bij het normaal verstrijken van de concessie geen andere bestemming aan de grond zal worden gegeven;
>
> overwegende dat:

- het havenbedrijf derhalve bij een nieuwe concessietoewijzing rekening moet houden met betreffend recht van voorkeur;
- de Raad van State echter een aantal randvoorwaarden bepaalde mbt. de toepassing van een recht van voorkeur; namelijk dat
  - een overheid geen recht van voorkeur kan verlenen alvorens tot een concrete oproep te zijn overgegaan;
  - indien een recht van voorkeur wordt verleend het gelijkheidsbeginsel moet worden gerespecteerd;
- rekening houdend met voormelde voorwaarden het aangewezen is om voor betreffende terrein aan de Luithagen-Haven een bevraging te organiseren met als kandidaten de nv Amret, de bvba Banden Buelens & Valencijns alsook de omliggende concessionarissen;

gelet op het feit dat de concessie van de nv Amret eindigt op 31 december 2002 en de mogelijkheid bestaat dat de resultaten van voormelde bevraging niet tijdig kunnen worden beoordeeld;

overwegende dat het in dat geval aangewezen is de concessie van de nv Amret stilzwijgend te verlengen van kalendermaand tot kalendermaand (met een opzegperiode van 30 dagen);

[...]

besluit:

artikel 1 : aan de nv Amret mee te delen dat de termijn van haar concessie niet zal worden verlengd met de gevraagde 5 jaren en aan de vennootschap op te dragen zich in orde te stellen met regels zoals gesteld in de wetgeving inzake bodemsanering;
artikel 2 : een bevraging te organiseren voor voormeld terrein van 5.880 m² aan de Luithagen-Haven en deze aan de nv Amret, de bvba Banden Buelens & Valencijns en de omliggende concessionarissen toe te sturen;
artikel 3 : om zolang de resultaten van betreffende bevraging niet bekend zijn, vanaf 1 januari 2003 de termijn van de concessie van de nv Amret te verlengen van kalendermaand tot kalendermaand (met een opzegperiode van 30 dagen), tenzij de nv Amret van deze mogelijkheid geen gebruik wenst te maken".

3.8. Met een brief van 16 september 2002 wordt de verzoekende partij van deze beslissing op de hoogte gebracht.

Bij schrijven van 24 september 2002 informeert de verzoekende partij naar de motieven van de bestreden beslissing.

Deze worden haar door de verwerende partij meegedeeld met een brief van 8 oktober 2002.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord in een exceptie op dat de Raad van State te dezen zonder rechtsmacht is, aangezien betwistingen omtrent de uitvoering van een overeenkomst betrekking hebben op subjectieve rechten en bijgevolg - op grond van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet - aan de rechtsmacht van de Raad van State ontsnappen: zulks is te dezen het geval aangezien het aan de Raad voorgelegde geschil betrekking heeft op de loutere uitvoering van een overeenkomst en beoogt door de Raad te laten vaststellen dat het Havenbedrijf op onterechte wijze, want met miskenning van haar contractuele rechten en verplichtingen, tot niet-verlenging van die overeenkomst heeft beslist.

5. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord op deze exceptie onder meer als volgt:

> "In eerste instantie betwist tegenpartij dat de bestreden beslissing zou kunnen worden omschreven als een afsplitsbare handeling in de zin die uw Raad aan dit concept heeft gegeven. De niet-verlenging zou immers beschouwd moeten worden als een modaliteit van uitvoering van de overeenkomst en er aldus integrerend deel van uitmaken.
>
> Dit standpunt kan niet worden aanvaard.
>
> [...]
>
> In een arrest nr. 110.592 d.d. 24 september 2002 inzake NV ISS heeft uw Raad uitdrukkelijk beslist dat de beslissing om een aannemingsovereenkomst tijdelijk te verlengen beschouwd moet worden als een afsplitsbare handeling en bijgevolg in aanmerking komt voor nietigverklaring door uw Raad. Logischerwijze dient dus ook de omgekeerde stand van zaken, namelijk de weigering om over te gaan tot een dergelijke verlenging, beschouwd te worden als een handeling die vatbaar is voor nietigverklaring".

In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij nog dat "het wezen van het geschil niet de interpretatie en uitvoering van de overeenkomst van 29 januari 1973 [betreft], maar wel de draagwijdte van het gemeenteraadsbesluit van 27 juni 1994" - waarmee zij de algemene voorwaarden voor concessies in het havengebied bedoelt - vermits de door haar opgeworpen middelen "stuk voor stuk betrekking hebben op de verzoenbaarheid van de bestreden beslissing met enerzijds

het besluit van de Gemeenteraad van de Stad Antwerpen d.d. 27 juni 1994 [...] en anderzijds een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur".

Beoordeling

6.1. Overeenkomstig de artikelen 144 en 145 van de Grondwet behoren geschillen over subjectieve rechten uitsluitend of in beginsel tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken.

Onder voorbehoud van een -te dezen niet bestaande- toewijzing van rechtsmacht inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroep tot nietigverklaring waarvan het werkelijk en rechtstreeks voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

Te dezen vraagt de verzoekende partij de nietigverklaring van een beslissing van verwerende partij om niet in te stemmen met het verzoek tot verlenging van de termijn van de concessie van verzoekende partij, waarmee de voormelde beslissing van 9 september 2002 van het directiecomité van de verwerende partij wordt bedoeld.

Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het voorliggende beroep is bijgevolg een betwisting omtrent de uitvoering van de voornoemde concessieovereenkomst en de daaruit voortvloeiende subjectieve rechten, meer bepaald omtrent de vraag of de verwerende partij bij toepassing van het voornoemde artikel 11 van de algemene voorwaarden de verlenging van deze overeenkomst mocht weigeren, dan wel of de verzoekende partij een aanspraak had op een verlenging van de overeenkomst.

6.2. Het feit dat de mogelijkheid van de verlenging van de concessie behalve in de concessieovereenkomst zelf, eveneens in de algemene voorwaarden voor concessies in het havengebied is opgenomen, doet geen afbreuk aan de voorgaande vaststellingen en wijzigt het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep niet. Voorts heeft het arrest nr. 110.592, waar verzoekende partij naar verwijst, geen betrekking op een gelijkaardige betwisting: dat arrest betrof geen beslissing tot niet-verlenging overeenkomstig de voorwaarden van een bestaande overeenkomst, maar een beslissing om een nieuwe overeenkomst te sluiten.

6.3. De Raad van State is te dezen dan ook zonder rechtsmacht.

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 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 24 juni 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,

bijgestaan door

Silja Doms,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Silja Doms **Dierk Verbiest**