

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.993 van 20 juni 2013
in de zaken A. 201.405/XII-6669
A. 201.406/XII-6670**

In zake: 1. Jean-Jacques LIBERT
2. Elisabeth VAN HERCK
3. Eric NEYRINCK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Geert Van Grieken
kantoor houdend te 2970 Schilde
Wijnegemsteenweg 83-85
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele

tegen:

de GEMEENTE KNOKE-HEIST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter-Jan Defoort
kantoor houdend te 8000 Brugge
Predikherenstraat 23/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep in de zaak A. 201.405, ingesteld op 13 augustus 2011, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist van 5 augustus 2011, waarbij aan de bvba Winwave een vergunning wordt afgeleverd voor de activiteit ‘Finales BK Beachsoccer’ op het strand Meerlaan en dit van 11 tot 14 augustus 2011.

Het beroep in de zaak A. 201.406, ingesteld op 13 augustus 2011, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burge-

meester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist van 29 juli 2011 waarbij aan SK Sports & Leisures een vergunning wordt afgeleverd voor de activiteit ‘Finales BK Beachvolley’ op het strand Meerlaan en dit van 5 tot 7 augustus 2011.

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.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 juni 2013.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom De Sutter, die *loco* advocaat Geert Van Grieken verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Lies du Gardein, die *loco* advocaat Pieter-Jan Defoort verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker 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. Op 25 februari 2010 hecht de gemeenteraad van Knokke-Heist zijn goedkeuring aan een concessieovereenkomst ‘Zeedijk en strand niet gedekt

door de strandconcessie' voor de jaren 2010 tot 2012 uitgaande van het Vlaamse Gewest, hem toegezonden bij brief van 15 februari 2010 van de Maritieme Dienstverlening Kust – afdeling Kust, hierna de 'aanvullende concessie' genoemd.

Qua locatie maar niet qua voorwerp valt deze aanvullende concessie voor de periode 2010-2012 samen met de eerder reeds voor dezelfde periode aan de gemeente verleende strandconcessie voor het aanbrengen en exploiteren van installaties voor zee- en zonnebaden, sport en spelen op het strand op het grondgebied van de gemeente, hierna kortweg de 'strandconcessie'. De aanvullende concessie betreft inzonderheid de zuiver commerciële activiteiten, die niet in de strandconcessie waren vervat. De Vlaamse regering geeft met de aanvullende concessie aan verwerende partij also "het strand, eigendom van het Vlaamse Gewest, gelegen binnen het grondgebied van de gemeente Knokke-Heist", in concessie met het oog op "het zelf organiseren, vergunnen of toelaten" van activiteiten andere dan "spel, sport, zee- en zonnebaden" en het plaatsen van de daarbij behorende constructies "al dan niet permanent, dit alles onder [...] bepaalde voorwaarden".

Artikel 6 van de aanvullende concessie luidt:

"§ 1. De gemeente mag de uitbating, zoals omschreven in artikel 1 zelf uitoefenen of onderconcederen of vergunnen aan derden.

§ 2. De gemeente verbindt zich de nodige politie- en andere maatregelen te nemen teneinde op het in concessie gegeven goed de goede orde, de rust, de openbare veiligheid en gezondheid te verzekeren.

§ 3. Bij het toekennen van onderconcessies of vergunningen houdt de gemeente rekening met de voorwaarden zoals omschreven in het 'Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan Strand en Dijk', goedgekeurd door de Provincieraad West-Vlaanderen op 12 mei 2005, bekrachtigd bij Ministerieel Besluit dd. 19 september 2005."

3.2. Op 29 juli 2011 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist aan de SK Sports&Leisures een vergunning voor het organiseren van het Belgisch Kampioenschap Beachvolley van 5 tot 7 augustus 2011. Dit is de bestreden beslissing in de zaak A. 201.406.

Op 5 augustus 2011 verleent het college van burgemeester en schepenen aan de bvba Winwave een vergunning voor het organiseren van het Belgische Kampioenschap Beachsoccer van 11 tot 14 augustus 2011. Dit is de bestreden beslissing in de zaak A. 201.405.

IV. Samenvoeging

4. De beroepen zijn gericht tegen soortgelijke tijdelijke vergunningen voor sportactiviteiten op het strand Meerlaan, waarbij onder meer de constructie van tenten van 5m x 5m wordt toegestaan. In de beroepen wordt dezelfde kritiek aangebracht. Er is reden om de zaken samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

5. Verwerende partij werpt in de memorie van antwoord in beide zaken een exceptie op wegens gebrek aan actueel belang in hoofde van verzoekers. De geldingstermijn van de bestreden beslissingen is immers verstreken en de daarin aan de orde zijnde evenementen zijn intussen afgelopen, zodat verwerende partij niet inziet welk voordeel verzoekende partijen nog kunnen halen uit een eventuele vernietiging van de bestreden beslissingen of – anders gezegd – welk nadeel de verzoekende partijen momenteel ondervinden van deze beslissingen. Bovendien is het belang dat erin bestaat de bestreden vergunning onwettig te horen verklaren om vervolgens op grond hiervan een vordering tot schadevergoeding voor de gewone rechter beter te kunnen ondersteunen, geen belang dat verbonden is aan de nietigverklaring. Dusdanig belang is een onrechtstreeks belang dat niet volstaat om een beroep tot nietigverklaring ontvankelijk te bevinden.

Beoordeling

6. Gelet op de beperkte duur van de evenementen, was het in het licht van de toepasselijke procedureregels voor het instellen en de behandeling van een annulatieberoep, van meet af aan uitgesloten dat de vernietiging van de betwiste vergunningen kon worden uitgesproken vóór afloop van de betrokken

evenementen. In dergelijke omstandigheid vereisen dat de vernietiging op straffe van onontvankelijkheid van het beroep aan de verzoekers een direct praktisch nut moet verschaffen, komt er feitelijk op neer dat de bestreden beslissingen niet voor vernietiging in aanmerking komen. Evenwel blijkt uit niets dat de wetgever dergelijke beslissingen, die op korte termijn hun volledig effect sorteren, uit het annulatiecontentieux heeft gesloten of heeft willen uitsluiten. In zulke gevallen moet het belang met de nodige soepelheid worden beoordeeld, temeer omdat de herhaling van soortgelijke zomerse evenementen niet denkbeeldig is in een kustgemeente.

7. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8. In het eerste middel voeren verzoekers onder meer de schending aan van de strandconcessie, van het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

Verzoekers betogen onder meer dat in artikel 6 van de strandconcessie uitdrukkelijk wordt bepaald dat te verlenen vergunningen afgestemd dienen te worden op het “Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan Strand en Dijk” (hierna: het PRUP) goedgekeurd op 12 mei 2005 door de provincieraad van West-Vlaanderen. Daarin wordt bepaald dat op het Albertstrand ter hoogte van de Meerlaan enkel kleinschalige constructies met een geringe impact op de beleving van strand en dijk toegelaten zijn. Grootschalige constructies ten behoeve van evenementen kunnen enkel worden georganiseerd op de daartoe door het PRUP voorziene site, namelijk op de casinosite bij het Willemspark.

9.1. Volgens verwerende partij zien verzoekende partijen over het hoofd dat de constructies onder het zogenaamde vrijstellingsbesluit vallen. Artikel 7.2 van dit besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is’, voorziet immers in een vrijstelling voor het plaatsen van tijdelijke constructies mits vol-

daan is aan een aantal voorwaarden, namelijk dat 1) de duurtijd van negentig dagen niet wordt overschreden, (2) er geen publiciteitsinrichtingen worden geplaatst en (3) het niet gaat om ruimtelijk kwetsbaar gebied. Voor zover de SK Sports & Leisures bij het uitvoeren hiervan wel publiciteitsinrichtingen heeft geplaatst, vloeit de schending van het vrijstellingsbesluit niet voort uit de bestreden vergunningsbeslissing maar wel uit de uitvoering van deze beslissing door de vergunninghouder.

9.2. In de laatste memorie benadrukt verwerende partij nog dat in artikel 4.4.1, § 3, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) wordt bepaald dat ‘zaken’ die vrijgesteld zijn van de stedenbouwkundige vergunningsplicht nooit worden beschouwd als strijdig met de voorschriften van het gewestplan, gewestelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het feit dat de bestreden beslissingen geen stedenbouwkundige vergunning betreffen, is niet relevant. Voormeld artikel spreekt uitdrukkelijk van ‘zaken’, wat betekent dat bij alle feitelijke handelingen of (overheids)beslissingen (dus ook concessies) er vanuit moet worden gegaan dat de zaken waarop deze beslissingen betrekking hebben in overeenstemming zijn met het PRUP. Door het loutere feit dat de ‘zaken’ waarop de concessie betrekking heeft onder het vrijstellingsbesluit vallen, kunnen deze ‘zaken’ – ook wat de concessie hiervoor betreft – niet meer in strijd worden geacht met het PRUP.

Verwerende partij vervolgt dat het Verslag aan de Vlaamse regering bij de besluiten van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 ‘betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening’ en ‘tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is’, uitdrukkelijk het plaatsen vermeldt van tenten en gelijkaardige (grootschalige) infrastructuur in functie van onder andere feestelijkheden en manifestaties. Bijgevolg moet worden aangenomen dat ook tijdelijke sportinfrastructuur hieronder kan worden verstaan.

Beoordeling

10. Verzoekers verwijten verwerende partij onder meer de bestreden vergunningen te hebben toegekend in strijd met artikel 6 van de strandcon-

cessie, dat de gemeente verplicht om haar vergunningenbeleid met betrekking tot het strand af te stemmen op de richtlijnen zoals verwoord in het PRUP.

Verwerende partij merkt op dat op de vergunde activiteiten de aanvullende concessie van toepassing is en meent dat die laatste voldoende rechtsgrond biedt voor de betrokken vergunde activiteiten. Zoals blijkt uit het hiervóór geciteerde artikel 6, § 3, van de aanvullende concessie, wordt daarin evenwel in analoge bewoordingen de verplichting opgenomen als die welke te lezen is in de strandconcessie en door verzoekers is aangevoerd, namelijk om rekening te houden met de voorwaarden zoals omschreven in het PRUP. Verwerende partij heeft de grief van verzoekende partijen ook in die zin begrepen, namelijk dat zij “op[werpen] dat de gemeente Knokke-Heist de vergunning zou hebben toegekend in strijd met de bepalingen uit [...] de concessie-overeenkomst ‘Zeedijk & Strand niet gedekt door de strandconcessie’”.

Partijen betwisten niet dat de vergunde activiteiten plaatsvinden in de zone A van het PRUP. Aangezien het PRUP in de zone A “centrumgebied voor dagrecreatie” enkel kleinschalige activiteiten met “geringe impact op de beleving strand en dijk” toelaat en de vergunde activiteiten allerm minst kleinschalig te noemen zijn, schenden, volgens verzoekers, de thans bestreden beslissingen het PRUP en bijgevolg eveneens de “eigen aangegane [concessie]besluiten”.

11. Verwerende partij “onderkent” in haar laatste memorie uitdrukkelijk dat de zaken waarop de bestreden beslissingen betrekking hebben “in principe inderdaad niet in overeenstemming zijn met de voorschriften van het provinciale PRUP”, zij “heeft dit overigens nooit trachten te weerleggen”. Zij werpt evenwel tegen, met verwijzing naar artikel 4.4.1, § 3, VCRO, dat handelingen, die vrijgesteld zijn van vergunningsplicht, nooit kunnen worden beschouwd als strijdig met de voorschriften van (onder meer) provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen.

12. Het betoog van verwerende partij kan om de hierna volgende redenen niet worden gevolgd.

Met de bestreden beslissingen kent de gemeente Knokke-Heist een vergunning toe voor de activiteiten van ‘Finales BK Beachsoccer’ en ‘Finales BK Beach Volley’ met inbegrip van de opstelling van een tentencomplex op het strand Meerlaan.

Een dergelijke tijdelijke constructie van een tentencomplex is in het kader van de regelgeving op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening vrijgesteld van stedenbouwkundige vergunning en dergelijke ‘zaken’ zouden in-gevolge voormeld artikel 4.4.1., § 3, VCRO, niet als tegenstrijdig mogen worden beschouwd met de voorschriften van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan. Die omstandigheid belet de Vlaamse regering, gemachtigd door de decreetgever om concessies te verlenen voor het privaat gebruik van het openbaar domein van onder andere het strand, geenszins om, aldus buiten het kader van een stedenbouwkundige vergunning, als voorwaarde voor dit privaat gebruik de naleving van de voorschriften van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan Strand en Dijk op te leggen.

Bij gebreke aan de voormelde door de Vlaamse regering toegekende concessie, zou het de gemeente (en particulieren) zelfs niet toegelaten zijn om op het strand constructies, “zelfs al zijn zij verplaatsbaar en tijdelijk zoals paviljoenen, barakken, kramen, enz.”, op te richten of te laten oprichten. Het privaat in gebruik nemen van het openbaar domein is de uitzondering, doch mag worden toegestaan mits er een (precaire) vergunning voor verkregen is. In het kader van deze andere vergunningsplicht, te situeren binnen de regelgeving van het openbaar domein, staat het de overheid vrij voorwaarden op te leggen die (voor vrijgestelde handelingen) niet zouden gelden in de stedenbouwregelgeving.

Verwerende partij verwijst naar het Verslag aan de regering bij het vrijstellingsbesluit dat als voorbeeld van constructie vrijgesteld van stedenbouwkundige vergunningsplicht verwijst naar “tenten en gelijkaardige (groot-schalige) infrastructuur”. Zij gaat eraan voorbij dat dit vrijstellingsbesluit in artikel 1.2. bepaalt dat de vrijstellingsbepalingen gelden “onverminderd andere regelgeving, [...] waarvoor een apart systeem van toelatingen geldt” en dat het verslag hierbij toelicht dat het “niet zo [is] dat verplichtingen opgelegd door sectorale regelgeving automatisch ophouden te bestaan omdat de stedenbouwkundige

vergunningsplicht in een aantal gevallen wegvalt” en dat het “zeer belangrijk [is] dat de rechtsonderhorige zich realiseert dat in de gevallen waar de stedenbouwkundige vergunningsplicht wegvalt, er nog een andere machtigings- of vergunningsplicht kan gelden”. Het verslag verwijst onder meer naar de milieuregelgeving, de regelgeving inzake beschermde monumenten en de algemene bouwverordening inzake wegen voor voetgangersverkeer, bijvoorbeeld bij handelingen op het openbaar domein. De lijst van voorbeelden is niet limitatief, wat blijkt uit de toevoeging “etc.”. Bijgevolg moet worden aangenomen dat hieronder ook de regelgeving betreffende het openbaar domein valt. Daarbij spelen immers ook duidelijk andere afwegingen een rol, in de eerste plaats die van de openbare bestemming van het openbaar domein, dat tot eenieders gebruik bestemd is.

De gemeente vermocht bijgevolg niet te veronderstellen dat de verplichting opgenomen in de aanvullende concessie niet zou gelden voor zover het gaat om van stedenbouwkundige vergunning vrijgestelde handelingen. Verwerende partij gaat er bijgevolg geheel onterecht van uit dat door het loutere feit dat de ‘zaken’ waarop de bedoelde concessie betrekking heeft onder het stedenbouw-vrijstellingsbesluit vallen, deze ‘zaken’ ook voor wat de concessie op het openbaar domein hiervoor betreft, niet meer in strijd kunnen worden geacht met het PRUP, terwijl de bedoelde concessie de naleving van de erin omschreven voorwaarden uitdrukkelijk oplegt.

Verwerende partij blijkt zich bovendien maar al te bewust zijn dat het openbaar domein onderworpen is aan eigen regelen en zelfs dat het PRUP hierbij moet worden nageleefd. Op haar gemeenteraadszitting van 25 februari 2010 behandelt zij de te bespreken agendapunten met betrekking tot het “openbaar domein” apart ten opzichte van de agendapunten “ruimtelijke ordening – Stedenbouw”. Agendapunt 15 behandelt “Openbaar domein – Concessie overeenkomst zeedijk en strand niet gedekt door de strandconcessie voor het jaar 2010-2012 – Goedkeuring”. Nadat eerst een kort gesprek wordt genotuleerd over de “miserie” met betrekking tot het PRUP – “er mag geen terras worden geplaatst op het strand zelf, ook geen tafels en stoelen” – en dat “alle kustburgemeesters [...] vragende partij [zijn]” voor een herziening van het PRUP, wordt deze concessieovereenkomst met dossiernummer 99.373 (niettemin) goedgekeurd. Hierbij

wordt in de aanhef verwezen naar de regelgeving eigen aan het openbaar domein van het strand.

13. Uit het door verzoekers bijgebrachte fotomateriaal blijkt dat de vergunde constructies bezwaarlijk als kleinschalig beschouwd kunnen worden, evenmin kan gewag worden gemaakt van een minimale belemmering van het zeezicht. Zoals reeds gezegd, betwist verwerende partij dit ook nergens.

De verleende vergunningen zijn bijgevolg strijdig met het van toepassing zijnde PRUP en dus ook met de “concessieovereenkomst zeedijk en strand niet gedekt door een strandconcessie” gesloten voor de periode 2010-2012.

14. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De zaken A. 201.405 en A. 201.406 worden gevoegd.

2. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist van 29 juli 2011 waarbij aan SK Sports & Leisures een vergunning wordt afgeleverd voor de activiteit ‘Finales BK Beachvolley’ op het strand Meerlaan en dit van 5 tot 7 augustus 2011.

3. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist van 5 augustus 2011, waarbij aan de bvba Winwave een vergunning wordt afgeleverd voor de activiteit ‘Finales BK Beachsoccer’ op het strand Meerlaan en dit van 11 tot 14 augustus 2011.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 1050 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 20 juni 2013,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
Pierre Barra	staatsraad,
bijgestaan door	
Bram Van Thillo,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bram Van Thillo

Dierk Verbiest