

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.385 van 7 november 2013
in de zaak A. 208.760/IX-8009**

In zake : de NV KINEPOLIS MEGA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Els Empereur
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Brusselstraat 59
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Annelies Verlinden
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 106

tegen :

 de VLAAMSE VERVOERMAATSCHAPPIJ DE LIJN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Lindemans
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 6 mei 2013, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:
 - de beslissing van de raad van bestuur van de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn van 18 juli 2012 om de onroerende goederen, die het voorwerp uitmaken van een gebruiksovereenkomst van 8 januari 2003 gesloten tussen de nv Kinopolis Mega en de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn, in erfpacht te geven.

- de beslissing van onbekende datum van de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn waarbij wordt beslist de gebruiksovereenkomst van 8 januari 2003 gesloten tussen de nv Kinopolis Mega en de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn, te beëindigen met ingang vanaf 1 januari 2014.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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 4 november 2013.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annelies Verlinden, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Dirk Lindemans, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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 8 januari 2003 sluiten de verzoekende partij en de verwerende partij een overeenkomst waardoor voor een terrein van de verwerende partij een recht van gebruik wordt verleend aan de verzoekende partij, waarbij dit terrein wordt aangewend als parkeerterrein voor de bioscoopbezoekers van Kinepolis Antwerpen. Het is een precair recht van gebruik.

Artikel 3 van de overeenkomst bepaalt dat het recht van gebruik wordt verleend, met ingang van 1 januari 2002 voor twaalf maanden en eindigt na het verstrijken van deze éénjarige periode. “Indien er geen aangetekende opzegging geschiedt, zal de overeenkomst stilzwijgend verlengd worden telkens met één jaar”. Partijen kunnen de overeenkomst aangetekend opzeggen uiterlijk zes maanden “voor het te voorziene einde van de overeenkomst”.

Artikel 11 van voornoemde overeenkomst verleent een recht van voorkoop aan de verzoekende partij. De verwerende partij verbindt er zich toe als zij voornoemd onroerend goed aan een derde wenst te verkopen, aan de verzoekende partij, bij aangetekend schrijven, de aangeboden prijs en voorwaarden ter kennis te brengen. Indien de verzoekende partij het goed tegen die prijs en die voorwaarden wil aankopen, moet zij de verwerende partij, op identieke wijze, hiervan binnen dertig dagen op de hoogte brengen.

3.2. Tijdens de zitting van 18 juli 2012 beslist de raad van bestuur van de verwerende partij om aan de Heeren Group een 99-jarige erfpacht toe te kennen voor de gronden waarvoor een recht van gebruik geldt, met als voorwaarde dat de exploitatie van de verwerende partij op geen directe of indirecte wijze hinder ondervindt.

3.3. In de overeenkomst tot het verlijden van een erfpachtaakte tussen de verwerende partij en M. Heeren, handelend in naam van de nv Noorderlaan in oprichting, van 26 oktober 2012 wordt bepaald dat de erfpacht wordt toegestaan en

aanvaard voor een duur van negenennegentig jaar, te rekenen vanaf 1 januari 2014 tot 1 januari 2113. Tevens wordt de volgende clausule opgenomen:

“6.5. - [...]

Overeenkomst NV Kinopolis Mega

Op acht januari tweeduizend en drie onderschreef De Lijn een overeenkomst met de NV Kinopolis Mega met het doel een regeling te treffen betreffende het gebruik van het met huidige overeenkomst in erfpacht gegeven goed. Genoemde overeenkomst nam een ingang op één januari tweeduizend en twee en is jaarlijks opzegbaar. Kopie van genoemde overeenkomst wordt aangehecht aan onderhavige overeenkomst om er ontegensprekelijk deel van uit te maken.

De Lijn [bevestigt] tijdig te zullen overgaan tot rechtsgeldige opzegging zodat deze overeenkomst met de NV Kinopolis Mega een einde zal nemen per één januari tweeduizend en veertien opdat de erfpacht alsdan een aanvang kan nemen. Afschrift van de brief houdende de opzeg van de overeenkomst zal worden gevoegd bij de authentieke akte tot vestiging van de Erfpacht.

De gelden die door de NV Kinopolis Mega zullen verschuldigd zijn voor het gebruik van de parking tot 1 januari 2014 komen ten goede aan De Lijn.

[...].”

3.4. Bij brief van 7 maart 2013 wordt de verzoekende partij op de hoogte gebracht van voornoemde beslissing van 18 juli 2012 om “de goederen die het voorwerp uitmaken van de overeenkomst van 8 januari 2003 gesloten tussen de De Lijn en de NV Kinopolis Mega, in erfpacht te geven”.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.5. Bij brief van dezelfde datum wordt de verzoekende partij op de hoogte gebracht dat voornoemde overeenkomst van 8 januari 2003, vanaf 1 januari 2014 beëindigd zal zijn.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.6. Bij beschikking van 17 juni 2013 verwerpt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen, zetelend in kort geding, de vordering van de verzoekende partij om de uitvoering van de gesloten erfpachtovereenkomst te schorsen en verdere uitvoering te verlenen aan de overeenkomst van 8 januari

2003. De tegeneis van de verwerende partij om de verzoekende partij te verbieden om nog enig gebruik te maken van de parking, waarop de voormelde overeenkomst betrekking heeft, minstens tot op het ogenblik dat de verzoekende partij over een uitvoerbare milieuvergunning beschikt, wordt ingewilligd.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij zet uiteen dat zij naast een vordering tot schorsing voor de Raad van State eveneens een kort geding voor de justitiële rechter heeft ingesteld. Beide vorderingen hebben evenwel een verschillend voorwerp en een verschillende finaliteit. De Raad is bevoegd om zich uit te spreken over de wettigheid van een bestuurshandeling, zoals de beslissing tot toewijzing van de erfpacht en de daarmee samenhangende beslissing tot stopzetting van een gebruiksovereenkomst, die een afsplitsbare administratieve rechtshandeling vormt. Door de vernietiging van deze beslissingen, na voorafgaande schorsing, verdwijnt de rechtsgrond van de erfpachtovereenkomst – indien deze op vandaag al zou bestaan – en van de beëindiging van de gebruiksovereenkomst. De verzoekende partij is genoodzaakt om de procedure voor de burgerlijke kortgedingrechter in te leiden om in afwachting van de arresten van de Raad ook de gevolgen van de uitwerking van de bestreden beslissingen, zijnde het daadwerkelijk tot stand komen van een erfpachtovereenkomst of, indien reeds tot stand gekomen, de uitvoering van de reeds gesloten erfpachtovereenkomst, alsook het verlies van het gebruik van de parking en de wegenis, te schorsen. De burgerlijke rechtbanken zijn exclusief bevoegd om zich te buigen over de schorsing en vernietiging van de erfpachtovereenkomst zelf en de vordering tot voortzetting van de gebruiksovereenkomst, terwijl de Raad van State overeenkomstig de artikelen 144 en 145 van de Grondwet terzake zonder rechtsmacht is, maar wel bevoegd is om zich uit te spreken over de afsplitsbare administratieve beslissingen die eraan ten grondslag liggen.

5. De verwerende partij betwist de rechtsmacht van de Raad van State, in wezen wegens de al te nauwe verwevenheid van de aangevochten handelingen met de contractuele aanspraken die uit de overeenkomsten voortvloeien.

De Raad van State heeft in dit verband al geoordeeld dat, bij al te nauwe verwevenheid met contractuele aanspraken, hij geen rechtsmacht heeft.

Beoordeling

6. Indien de akte waarvan de nietigverklaring en de schorsing wordt gevorderd, betrekking heeft op de vaststelling van burgerlijke rechten, heeft artikel 144 van de Grondwet de beslechting van die geschillen uitsluitend aan de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde toevertrouwd. Als de bestreden beslissing kadert in de contractuele rechtsverhouding die ten gevolge van een overeenkomst tussen de verzoekende partij en de verwerende partij is ontstaan, is de Raad van State zonder rechtsmacht om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring en van een vordering tot schorsing. De Raad van State mist de bevoegdheid hetzij om contractuele bepalingen te interpreteren, hetzij om de geldigheid of schending ervan te beoordelen.

Voornoemde onbevoegdheid dient te worden genuanceerd op basis van de theorie van de afsplitsbare rechtshandeling. Die theorie heeft betrekking op de éézijdige rechtshandelingen die aan een overeenkomst voorafgaan of daarop volgen en die van de overeenkomst kunnen worden afgesplitst. Het feit dat er in het dossier een contractuele component voorhanden is, leidt er niet toe dat de bevoegdheid *ratione materiae* van de Raad van State ten aanzien van die rechtshandelingen uitgesloten is.

De theorie van de afsplitsbare rechtshandeling steunt op een dubbele fictie waarbij, enerzijds, rechtshandelingen worden afgesplitst van het contract hoewel ze er haast in vervat liggen en, anderzijds, er eigenlijk geen sprake

is van echte éézijdige rechtshandelingen. Aangezien de leer van de afsplitsbare rechtshandeling berust op een fictie, dient die leer op een restrictieve wijze te worden geïnterpreteerd. De theorie van de afsplitsbare rechtshandeling heeft voornamelijk betrekking op de rechtshandelingen in verband met de totstandkoming van een overeenkomst. Eenmaal de overeenkomst is gesloten, zullen geschillen omtrent de uitvoering, interpretatie en ontbinding van die overeenkomst door de justitiële rechter moeten worden beslecht.

7. De beslissing van 18 juli 2012 om de onroerende goederen in erfpacht te geven, kan op het eerste gezicht als een éézijdige, afsplitsbare rechtshandeling in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden beschouwd. De Raad van State beschikt terzake over de vereiste rechtsmacht.

8. De beslissing om de gebruiksovereenkomst van 8 januari 2003 te beëindigen vanaf 1 januari 2014 kan *prima facie* niet als een aanvechtbare afsplitsbare rechtshandeling worden aangezien. De beslissing om de gebruiksovereenkomst te beëindigen, betreft de uitvoering van artikel 3 van de overeenkomst dat de aanvang en de duur ervan bepaalt. Dat artikel verleent aan beide partijen het recht om de overeenkomst éézijdig te beëindigen. Artikel 3 van de overeenkomst luidt immers als volgt:

“[...]

Het recht van gebruik wordt verleend, met ingang van 1 januari 2002 voor een duur van 12 maanden en eindigt na het verstrijken van deze ééjarige periode, mits Kinopolis Mega een aangetekende opzeggingsbrief, uiterlijk 6 maanden vóór het einde van deze periode, aan De Lijn laat geworden.

Indien er geen aangetekende opzegging geschiedt, zal de overeenkomst stilzwijgend verlengd worden telkens met één jaar.

Beide partijen kunnen te allen tijde gedurende deze ééjarige periodes een einde stellen aan de overeenkomst mits het versturen van een aangetekend schrijven aan de tegenpartij, uiterlijk 6 maanden vóór het te voorziene einde van de overeenkomst. In voorkomend geval zullen beide partijen, geen enkele schadevergoeding uit welke hoofde ook verschuldigd zijn aan de tegenpartij.

[...]

Beide partijen komen uitdrukkelijk overeen dat onderhavige overeenkomst noch een huurovereenkomst, noch een handelhuurovereenkomst, noch een

toelating tot bezetten is, en geen enkele erfdienstbaarheid doet ontstaan, doch enkel een recht van gebruik op het genoemde goed en dit ten precaire titel.
[...].”

9. De exceptie betreffende het gebrek aan rechtsmacht wordt in de huidige stand van de rechtspleging in de hiervoor bepaalde mate bijgevalen.

De vordering is onontvankelijk, wat het tweede voorwerp betreft. Ze wordt hierna nog enkel met betrekking tot het eerste voorwerp onderzocht.

10. De verwerende partij werpt twee excepties van onontvankelijkheid van de vordering tot schorsing op. Deze excepties dienen vooralsnog niet te worden onderzocht, noch dient er over uitspraak te worden gedaan, nu hierna zal blijken dat aan één van de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing niet is voldaan.

V. Onderzoek van de vordering

Schorsingsvoorwaarden

11. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Standpunt van de partijen

12. De onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen heeft volgens de verzoekende partij tot gevolg dat op gronden die voor haar cruciaal zijn een erfpachtrecht in werking zal treden voor een derde partij. De verzoekende partij zal zich aldus met ingang van 1 januari 2014 geconfronteerd zien met een situatie waarbij zij niet meer over gebruiksrechten beschikt met betrekking tot deze gronden. Het spreekt voor zich dat binnen dit kort tijdsbestek door de verzoekende partij geen alternatieve oplossing kan worden uitgewerkt, noch voor de parking, noch voor de toegang tot de parking en de behoorlijke afwikkeling van de verkeersstromen. De erfpachthouder kan die gronden ontwikkelen zonder daarbij rekening te houden met de aanspraken, laat staan de belangen van de verzoekende partij. Daarbij zal een annulatieberoep bij de Raad onherroepelijk te laat komen. Er bestaat een rechtstreeks causaal verband tussen de bestreden beslissingen en het nadeel van de verzoekende partij. Aan de verzoekende partij werd niet de kans geboden op de gronden enige aanspraak te doen gelden (zij het als koper dan wel als erfpachthouder). Een schorsing van de bestreden beslissingen vermijdt dat de verzoekende partij op het ogenblik van het vernietigingsarrest wordt geconfronteerd met een “fait accompli” “waarbij de ontwikkeling van de gronden voltooid is”, minstens zich in een vergevorderd stadium bevindt. De verzoekende partij kan als gevolg van een schorsingsarrest gebruik maken van de parkings en de toegangsweg zodat de exploitatie van haar cinemacomplex niet onmiddellijk in het gedrang komt. Het herstellen van dit nadeel door de toekenning van een schadevergoeding is niet mogelijk. De bestreden beslissingen hebben bovendien tot gevolg dat een derde partij de kans heeft gekregen – in tegenstelling tot de verzoekende partij – om een bieding te doen en de erfpacht te verkrijgen zodat tevens een moreel nadeel in hoofde van de verzoekende partij voorligt. Het nadeel is ernstig. Het is van belang te onderstrepen dat de tussen te komen schorsing van de bestreden beslissingen wel degelijk nog effect zal kunnen ressorteren. De verzoekende partij verkeert op

datum van indiening van onderhavig verzoekschrift in het ongewisse aangaande de toewijzing van de erfpachtprocedure, namelijk of de toewijzing intussen volledig is beëindigd en al dan niet is geresulteerd in de sluiting van een erfpachtovereenkomst. In geval de toewijzingsprocedure reeds volledig zou zijn afgelopen en zou zijn geresulteerd in de sluiting van een erfpachtovereenkomst, geldt in ieder geval dat deze overeenkomst nog geen uitwerking kan hebben gelet op het feit dat de gebruiksovereenkomst pas wordt beëindigd met ingang van 1 januari 2014. Daarenboven geldt dat de erfpachtovereenkomst mogelijk slechts tot stand komt na het vervuld zijn van bepaalde opschortende voorwaarden, zodat ook in dat geval de beoogde schorsing van de achterliggende administratieve rechtshandelingen alsnog effect kan ressorteren. Een schorsingsarrest heeft tot gevolg dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de administratieve rechtshandeling wordt bevolen, waardoor die rechtshandeling weliswaar blijft bestaan, maar niet langer kan worden uitgevoerd of toegepast. De rechtshandeling mag in voorkomend geval geen enkel rechtsgevolg (meer) teweegbrengen. Aldus heeft een schorsingsarrest van de Raad waarbij de tenuitvoerlegging van een bestuurshandeling wordt geschorst een gelding *erga omnes*. Dientengevolge zijn schorsingsarresten eveneens bindend voor hoven en rechtbanken. Nu de erfpachtovereenkomst mogelijk tot stand komt na het vervuld zijn van opschortende voorwaarden, en sowieso slechts in werking zal kunnen treden *c.q.* uitwerking zal kunnen hebben op 1 januari 2014, zal een tussen te komen schorsingsarrest bewerkstelligen dat ook na 1 januari 2014 een desgevallend gesloten erfpachtovereenkomst geen verdere uitwerking zal kunnen krijgen, en de uitvoering ervan wordt geschorst, in afwachting van de vernietiging van de bestreden beslissingen.

Beoordeling

13. Aangezien de Raad van State zonder rechtsmacht lijkt te zijn om kennis te nemen van het beroep gericht tegen de opzegging met ingang vanaf 1 januari 2014 van de gebruiksovereenkomst van 8 januari 2003, kan het nadeel

dat voortvloeit uit deze opzegging niet bij de beoordeling van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel worden betrokken.

Een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan enkel en alleen worden ingewilligd wanneer de vordering ervan nog een nuttig effect kan ressorteren.

Zoals in het arrest Feyfer-Formanova (arrest nr. 87.983 van 15 juni 2000), gewezen in algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, beschikt een verzoekende partij bij het aanvechten van een toewijzingsbeslissing niet over het vereiste moeilijk te herstellen ernstig nadeel, wanneer de overeenkomst is tot stand gekomen. Een schorsing door de Raad van State van de éézijdige afsplitsbare beslissing brengt niet de schorsing van die overeenkomst mee, aangezien het tot de uitsluitende bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoort om de uitvoering van een overeenkomst te schorsen. De Raad van State heeft geen rechtsmacht om de schorsing of de ontbinding van dergelijke overeenkomst te bevelen.

Deze leer toepassend op de voorliggende zaak doet dit de Raad van State besluiten dat ook hier het nadeel waardoor de verzoekende partij aanvoert te zijn bedreigd, niet kan worden tenietgedaan of vermeden door een schorsingsarrest, aangezien zelfs bij een schorsing van de tenuitvoerlegging van de afsplitsbare handeling, het bestaan van de voormelde overeenkomst verhindert dat de verzoekende partij de erfpacht over de betrokken gronden kan verkrijgen.

Een eventuele inwilliging van de vordering kan, gelet op de gesloten overeenkomst, er niet toe leiden dat de derde niet langer de erfpachter is.

Het verweer dat de erfpachtovereenkomst pas uitwerking heeft vanaf 1 januari 2014, doet niet anders besluiten.

14. Bijgevolg is niet voldaan aan de tweede voorwaarde van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Deze vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 7 november 2013, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren