

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.810 van 24 juni 2014
in de zaak A. 206.567/XII-7099**

In zake: Greet VYVEY
woonplaats kiezend te 9000 Gent
Elyzeese Velden 154
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Job Van Broekhuijze
kantoor houdend te 2987 SB Ridderkerk (Nederland)
Rijnsingel 13

tegen:

de NV WATERWEGEN EN ZEEKANAAL -
AFDELING BOVENSCHELDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe en Leopold Schellekens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 september 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 1 augustus 2012 van het afdelingshoofd van de nv Waterwegen en Zeekanaal om met ingang van 1 januari 2013 de vergunning aan Greet Vyvey voor het innemen van een ligplaats met het vaartuig 'Corto Maltese' op de rechteroever van het kanaal Gent–Oostende, ter hoogte van de Elyzeese Velden 1 tot 8, te Gent, ambtshalve op te heffen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 221.816 van 19 december 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Alexander Van Steenberge 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 29 april 2014.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, advocaat Job Van Broekhuijze, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat David D'Hooghe, 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 9 juli 2003 verleent het ‘ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewegen’ aan verzoekster een “vergunning voor ligplaats voor vaartuig (woonark) ‘Corto Maltese’ op de rechteroever van het kanaal Gent-Oostende te Gent, ter hoogte van Elyzeesevelden nr. 1 tot 8”. De vergunning is geldig voor onbepaalde duur en dit vanaf 1 juli 2003.

3.2. Op 1 augustus 2012 beslist de verwerende partij met ingang van 1 januari 2013 de voormelde vergunning ambtshalve op te heffen. Die beslissing motiveert zij als volgt:

“Gelet op artikel 13, 1° van het besluit van de gedelegeerd bestuurder van Waterwegen en Zeekanaal NV van 22 augustus 2006 betreffende de delegatie van bevoegdheden aan de algemeen directie en de afdelingshoofden (Belgisch Staatsblad (B.S.) van 01/12/2006);

Gelet op de vergunning nr. 57836/LIG/007 van 09/07/2003 op naam van mevrouw Greet Vyvey voor het innemen van een ligplaats met het vaartuig ‘Corto Maltese’ op de rechteroever van het kanaal Gent-Oostende, t.h.v. de Elyzeese Velden nr. 1 tot 8 in Gent:

Gelet op artikel 5 § 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2003 ‘betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen van retributies voor het privatieve gebruik van openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken’.

Gelet op het aanmeerbeleid van Waterwegen en Zeekanaal NV en de beslissing om de implementatie hiervan te realiseren d.m.v. een concessieovereenkomst;

Gelet op de beslissing van de afdeling Bovenschelde dd. 27/06/2012, m.b.t. tot het opheffen van deze vergunning met ingang van 01/01/2013.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Verzoekster bezorgt met een aangetekende brief van 12 oktober 2013 - dit is nadat de laatste memories reeds waren gewisseld en de zaak dus in staat was - “informatief” een “nieuw en rechtstreeks schrijven van de raadsheren [van de verwerende partij] als reactie op [haar] vragenlijst naar aanleiding van het concessievoorstel van 6 mei 2013 (stuk 8 uit mijn verweer) en [haar] antwoord”.

5. Deze brief van verzoekster die in wezen de laatste memorie aanvult, kan niet als een processtuk in aanmerking worden genomen en wordt als zodanig uit de debatten geweerd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Uiteenzetting van de exceptie

6. Met een brief van 20 april 2014 voert verzoekster aan dat ze eind november 2013 de factuur ontving voor kalenderjaar 2013. De berekening van de vergoeding geschiedde “volgens de regels van het besluit van de Vlaamse regering van 29 maart 2002” en zij betaalde prompt. Verzoekster leidt hieruit af dat de bestreden beslissing is vervallen en dat “de procedure aldus [werd] beëindigd”.

Beoordeling

7. De enkele omstandigheid dat na de inwerkingtreding van de bestreden beslissing, de verwerende partij van verzoekster een retributie vordert voor het privaat gebruik van het openbaar domein, doet te dezen het voorwerp van het beroep niet teniet gaan. Dit geldt te dezen des te meer aangezien - zonder dat dit door verzoekster wordt tegengesproken - ter terechtzitting door de verwerende partij wordt beklemtoond dat het vaartuig van verzoekster nog steeds wederrechtelijk de kwestieuze ligplaats inneemt en dat van verzoekster deze

vergoeding wordt gevorderd ter vergoeding van dit onrechtmatig gebruik van de ligplaats.

8. De exceptie is niet gegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het standpunt van verzoekster

9. In een eerste grief die als een middel kan worden beschouwd, voert verzoekster in haar verzoekschrift aan dat de vergunning niet mag worden opgeheven door de verwerende partij omdat ze is verleend door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Er zijn haar geen wetten of verordeningen bekend en ook niet bekend gemaakt, waarbij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap rechtens is vervangen door de verwerende partij. In ieder geval heeft de verwerende partij hiervoor geen bewijs voorgelegd.

10. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster daar nog aan toe dat zij er altijd van uitging dat de opdracht die de verwerende partij verkreeg als verzelfstandigde dienst niet met terugwerkende kracht kan slaan op beslissingen reeds genomen door de Vlaamse Gemeenschap en dat zij tevens geen delegatie tot opzeggen van bestaande vergunningen terugvond.

In haar laatste memorie stelt verzoekster dat “de auditeur [...] duidelijk uiteen[zet] hoe de regels zijn veranderd en dat [de verwerende partij] inmiddels de bevoegdheid heeft om de vergunningen te wijzigen en zelfs te beëindigen”.

Beoordeling

11. In het auditoraatsverslag wordt op zeer uitgebreide wijze het middel besproken en weerlegd als ongegrond in essentie om volgende redenen. De auditeur-verslaggever verwijst naar artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2004 ‘betreffende de rechtsopvolging naar aanleiding van de omzetting van de Dienst voor de Scheepvaart in een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap De Scheepvaart, en naar aanleiding van de kwalificatie van de nv Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen waarvan de naam wordt gewijzigd in Waterwegen en Zeekanaal als publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap’, en waaruit blijkt dat de verwerende partij van rechtswege in de rechten en verplichtingen van het Vlaams Gewest treedt en bijgevolg ook van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewegen. Hij stelt voorts dat de verwerende partij als domeinbeheerder overeenkomstig artikel 5, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 29 maart 2002 ‘betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privatieve gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken’, bevoegd is om de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken, te schorsen of te wijzigen in het algemeen belang. Hij besluit dat de verwerende partij als domeinbeheerder bevoegd is om de bestreden beslissing te nemen en dat, gelet op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad ervan, de voormelde rechtsregels verbindend zijn ten aanzien van de burgers en dat deze rechtsregels aan hen mogen worden tegengeworpen.

In de laatste memorie betwist verzoekster niet langer dat de verwerende partij over de bevoegdheid beschikt tot het nemen van de bestreden beslissing. In die omstandigheden ziet de Raad van State geen redenen om het anders te zien dan de auditeur-verslaggever en aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, dient het middel als ongegrond te worden verworpen.

12. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het standpunt van verzoekster

13. In een tweede grief die als een middel kan worden beschouwd, voert verzoekster in haar verzoekschrift aan dat het vertrouwensbeginsel en het verbod op willekeur zijn geschonden. Zij betoogt dat de verwerende partij als reden voor de in de bestreden beslissing vervatte opheffing van de ligvergunning niet het algemeen belang heeft genoemd, maar het ontstaan van een duidelijk omschreven wederzijds engagement. De verwerende partij wil volgens verzoekster de vergunning vervangen door een andere vergunning met andere en meer bezwarende voorwaarden en een hogere retributie. Om die reden mag volgens verzoekster de vergunning echter niet worden beëindigd. Van de overheid hoeft niet te worden verwacht dat die naar willekeur de verleende vergunningen intrekt, wijzigt en of vervangt door andere vergunningen met telkens andere en meer bezwarende voorwaarden en telkens hogere retributies.

14. In de memorie van wederantwoord meent verzoekster dat er vele argumenten zijn om de bestreden beslissing onrechtmatig te verklaren, waarop ze de status van de opgeheven vergunning met die van een concessie vergelijkt. Zo argumenteert zij onder meer dat zij haar huidige ligplaats moet verlaten voor een – duurdere en in tijd beperkte – concessieovereenkomst voor een andere locatie, dat de ligvergunningen onderworpen zijn aan een veel duidelijker juridisch kader dan concessies, dat zij niet kan worden gedwongen een concessie aan te gaan en dat de inhoud van een concessieovereenkomst niet voor iedereen gelijk is. De daarin gestipuleerde voorwaarden hebben geen wettelijke basis, ze zijn te allen tijde opzegbaar en de verlenging of vernieuwing kan worden geweigerd zonder motivering. Er zijn verschillende concessietarieven, haar boot kan niet voldoen aan de eis om een classificatie-certificaat te hebben dat vijf jaar geldig is. Voorts stelt zij dat er in Vlaanderen nog zeer veel

plaats onbenut is voor woonschepen, en dat de aanmeerplannen geen enkele kracht van wet hebben. Zij besluit dat het opzeggen van haar vergunning betekent dat de regels niet meer duidelijk zijn en om de negen jaar gewijzigd kunnen worden, dat dit voor meer rechts- en woononzekerheid zorgt in plaats van minder, dat de voorgestelde concessieovereenkomst innerlijk tegenstrijdig is en de verwerende partij geen redelijk belang heeft anders dan een geldelijk.

15. In de laatste memorie betoogt verzoekster nog op uitgebreide wijze dat te dezen nergens het algemeen belang blijkt van de vervanging van het wettelijk geregeld ligvergunningssysteem door het concessiebeleid. Doordat eenzelfde overheid op een niet te verantwoorden wijze haar beoordeling heeft gewijzigd door in eerste instantie een aanmeerplan te maken in het kader van een toenemende vraag naar aanmeerplaatsen en daarbij aansluitend de ligvergunning strikter te maken om alsnog in tweede instantie over te gaan tot een gloednieuwe regeling zonder wettelijk kader, niet langer gestoeld op het aanmeerplan en ook in datzelfde kader van toenemende vraag naar aanmeerplaatsen, is het vertrouwensbeginsel geschonden. Het is tevens geschonden omdat niet alle lopende vergunningen in Gent zijn opgeheven. Het concessiebeleid is volgens haar tevens arbitrair: er is geen eenvormig concessiebeleid, de concessies verschillen naargelang de periode waarin ze worden verleend, er is sprake van vermarkting van ligplaatsen, het wettelijk kader ontbreekt, onmogelijke eisen worden gesteld, de concessie is zonder motivering opzegbaar, de woonzekerheid komt in het gedrang, op verschillende ligplaatsen zijn ligvergunningen nog van kracht en sommige woonschepen krijgen gunstigere concessievoorwaarden.

Na eveneens nog te hebben aangevoerd dat bovendien de openbaarheid van bestuur niet werd gerespecteerd en dat ook het verbod van verrijking zonder oorzaak wordt geschonden, licht verzoekster nog verder op omstandige wijze haar kritiek toe op “onderdelen” van het nieuwe concessiebeleid, waarna zij “om het arbitraire van het beleid aan te tonen” nog zeer omstandig ingaat op verschillende artikelen van het concessievoorstel dat haar in 2013 werd aangeboden.

Beoordeling

16. Het vertrouwensbeginsel is een beginsel van behoorlijk bestuur dat moet vermijden dat de rechtmatige verwachtingen die de bestuurse uit het bestuursoptreden put, te kort worden gedaan. Dit houdt onder meer in dat – onder welbepaalde omstandigheden – de bestuurse moet kunnen vertrouwen op toezeggingen of beloften die de overheid heeft gedaan.

Een overheid is er tevens toe gehouden in haar beoordeling een minimum aan consistentie aan de dag te leggen, op gevaar af zich aan willekeur schuldig te maken.

Het behoort verzoekster die de schending van deze beginselen aanvoert toe, om in haar verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aan te tonen waarin die schending precies gelegen is.

17. Uit de verleende vergunning van onbepaalde duur voor een ligplaats noch uit de erop toepasselijke regeling op zichzelf, kan verzoekster het gewettigd vertrouwen putten op het ongewijzigd blijven van de toegekende vergunning.

Voorts blijkt uit de hiervoor aangehaalde formele motivering van de bestreden beslissing dat de verwerende partij verzoeksters ligvergunning heeft opgeheven “gelet op het aanmeerbeleid van Waterwegen en Zeekanaal NV en de beslissing om de implementatie hiervan te realiseren d.m.v. een concessieovereenkomst”. Ook wordt niet tegengesproken dat verzoekster de redenen voor de opheffing van haar vergunning reeds geruime tijd kende. De enkele bewering in het verzoekschrift dat de verwerende partij de ligvergunning wil vervangen door een “andere vergunning met andere en meer bezwarende voorwaarden en een hogere retributie”, maakt niet aannemelijk dat de verwerende partij heeft gehandeld in strijd met de in het verzoekschrift aangehaalde beginselen. Voorts mag de Raad van State met de “vele” in de memorie van

wederantwoord en laatste memorie ontwikkelde argumenten geen rekening houden, omdat enerzijds “de toelichtingen op het concessiebeleid” en de artikelsgewijze kritiek op het voorstel van concessie uiteengezet in de laatste memorie geen betrekking hebben op de wettigheid van de thans bestreden beslissing en omdat anderzijds wat de overige argumenten betreft in de procedurestukken, verzoekster die reeds zinvol in haar verzoekschrift had kunnen aanvoeren.

18. In de mate dat verzoekster in de laatste memorie bijkomend andere beginselen geschonden acht, beoogt verzoekster op onontvankelijke wijze een nieuwe wending te geven aan het middel.

19. Het middel kan niet tot nietigverklaring leiden.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. In een derde grief die als een middel kan worden beschouwd, wijst verzoekster in haar verzoekschrift nog op haar brief van 11 augustus 2012 aan de verwerende partij, waarbij zij “wenst het daarin gestelde in dit verzoekschrift op te nemen en daarvan deel uit te laten maken”.

Beoordeling

21. Het auditorsverslag bevindt de door de verwerende partij in de memorie van antwoord opgeworpen exceptie *obscuri libelli* gegrond. Het middel is volgens de auditeur-verslaggever niet ontvankelijk omdat een loutere verwijzing naar een brief gericht aan het bestuur niet als een ontvankelijk middel kan worden aangemerkt. Er valt uit het verzoekschrift niet op te maken of verzoekster aldus daadwerkelijk de bedoeling had een middel te formuleren gericht tegen de bestreden beslissing.

Wanneer de ontvankelijkheid van een middel in vraag wordt gesteld - en zulks des te meer wanneer dit gebeurt in het beredeneerd verslag dat over de zaak is opgesteld door het daartoe aangestelde lid van het auditoraat - dan moet die partij daarover een standpunt innemen en de nodige verduidelijkingen bijbrengen.

Verzoekster antwoordt noch op de door de verwerende partij in de memorie van antwoord opgeworpen exceptie ter zake, noch op de bespreking ervan in het auditoraatsverslag.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan de auditeur-verslaggever en aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, dient het middel als niet ontvankelijk te worden beschouwd.

22. De exceptie is gegrond.

Het middel is niet ontvankelijk.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

23. In een vierde grief die als een middel kan worden beschouwd, wijst verzoekster in haar verzoekschrift er nog op dat de verwerende partij pas met een brief van 13 september 2012 aangaf welke de beroepsmogelijkheden zijn tegen de bestreden beslissing.

Beoordeling

24. In het auditoraatsverslag wordt dit middel besproken en weerlegd als ongegrond omdat het niet vermelden van de beroepsmogelijkheden

niet de geldigheid van de bestreden beslissing aantast, zodat het niet tot nietigverklaring kan leiden.

In de laatste memorie komt verzoekster niet terug op dit middel. In die omstandigheden ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan de auditeur-verslaggever en aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, dient het middel als ongegrond te worden verworpen.

25. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 24 juni 2014, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Bram Van Thillo

Dierk Verbiest