

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.006 van 16 januari 2025
in de zaak A. 240.561/XIV-39.480**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Catrysse
 kantoor houdend te 8420 De Haan
 Dorpsstraat 17
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de GEMEENTE DE HAAN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Gitte Laenen en Robin Depoorter
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 november 2023, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 15 september 2023 van het College van Burgemeester en Schepenen van de Gemeente De Haan waarbij beslist werd om de concessievergunning voor de commercieel-recreatieve ruimte WEN1 destijds toegekend aan [verzoeker] te verbreken [...]”.

Verzoeker vordert tevens een schadevergoeding tot herstel overeenkomstig artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 ‘op de Raad van State’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend. Verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Anke Meskens heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

Overeenkomstig artikel 26, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’, heeft de voorzitter van de XIVE kamer bij beschikking van 1 oktober 2024 aan de partijen voorgesteld dat de zaak niet op een openbare terechtzitting wordt behandeld, tenzij één van de partijen hierom verzoekt.

Geen van de partijen heeft om een terechtzitting gevraagd.

Overeenkomstig bovenvermelde beschikking, werd het debat gesloten en werd de zaak in beraad genomen op 11 december 2024.

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 22 januari 2015 keurt de gemeenteraad van de gemeente De Haan het lastenboek betreffende het uitbaten van commercieel-recreatieve ruimten op de stranden van de gemeente goed. Het lastenboek voorziet dat de vergunningen worden toegekend voor een periode van negen navolgende jaren, te beginnen vanaf 2015.

3.2. Verzoeker dient een inschrijving in voor standplaats met nummer “WEN 1” op het strandgedeelte van Wenduine, dit is de commercieel-recreatieve ruimte ter hoogte van de trap aan de Van Gansberghehelling, voor de opeenvolgende zomerperiodes van 15 maart t.e.m. 15 oktober.

3.3. Met een besluit van 27 december 2016 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Haan om de uitbating van de concessie voor de commercieel-recreatieve ruimte WEN 1 toe te wijzen aan verzoeker, tegen een jaarlijkse vergoeding van 5500, 00 euro, voor de periode van 15 maart tot en met 15 oktober, voor de jaren 2017 tot en met 2023.

In artikel 2 ervan wordt bepaald dat de in het vigerend lastenboek opgenomen bepalingen door de concessiehouder strikt moeten worden nageleefd.

3.4. Gedurende de uitbating van de concessie wordt door de verwerende partij verschillende malen vastgesteld dat verzoeker de commercieel-recreatieve ruimte niet heeft uitgebaat, in het bijzonder tijdens de weekends van 10 en 11 juni 2023 en van 17 en 18 juni 2023. Op 25 augustus 2023 wordt weerom vastgesteld dat de door verzoeker uitgebate strandbar op de hem toegewezen commercieel-recreatieve ruimte niet werd uitgebaat.

Verzoeker wordt telkens bij aangetekend schrijven van deze vaststellingen in kennis gesteld en aangemaand om zich strikt aan de uitbatingsvoorwaarden te houden.

3.5. Nadat op 8 september 2023 door de verwerende partij wordt vastgesteld dat de door verzoeker uitgebate strandbar weerom niet was geopend voor het publiek, beslist het college van burgemeester en schepenen van de verwerende partij met een beslissing van 15 september 2023 om de concessieovereenkomst te verbreken.

Dit is de bestreden beslissing, waarvan verzoeker met een aangetekende brief van 21 september 2023 in kennis wordt gesteld.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. In de memorie van antwoord, wat zij herhaalt in haar laatste memorie, betwist de verwerende partij de rechtsmacht van de Raad van State, daar het om een verbrekingsbeslissing gaat die kadert in een contractuele verhouding tussen de partijen.

5. In de memorie van wederantwoord betwist verzoeker de exceptie. Hij repliceert dat met de verwerende partij een overeenkomst werd gesloten. Hij argumenteert dat de rechtsverhouding tussen de verwerende partij en verzoeker wordt beheerst door de domeinconcessie, dat het een eenzijdige vergunning betreft waarbij de overheid een persoon het recht verleent om een gedeelte van het openbaar domein tijdelijk en op een wijze die het recht van anderen uitsluit in gebruik te nemen en die om redenen ontleend aan het openbaar belang eenzijdig kan worden herroepen en dat bij een (domein)vergunning ontegensprekelijk de Raad van State de natuurlijke rechter is.

Beoordeling

6. In het auditorsverslag wordt besloten tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring wegens gebrek aan rechtsmacht op grond van de volgende overwegingen:

“1. Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen en vorderingen waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

2. Doordat de verzoekende partij herhaaldelijk tekortschiet in de verplichting om de vergunning uit te baten, beslist het college van burgemeester en schepenen op 15 september 2023 om de concessie-overeenkomst met de verzoekende partij met toepassing van artikel 14 en 15 van het voormelde lastenboek te verbreken.^[...]

Aldus is het determinerend motief van de bestreden beslissing het herhaaldelijk geheel of gedeeltelijk niet uitbaten van de vergunning, en daarmee het niet-naleven van de voorwaarden uit het lastenboek, ondanks herhaaldelijke aanmaningen daartoe.

Artikel 14 van het toepasselijke lastenboek schrijft inzake de ‘niet-uitbating van de vergunning’ het volgende voor:

‘Wanneer om welke reden ook, de vergunning geheel of gedeeltelijk niet wordt uitgebaat, heeft het college van burgemeester en schepenen het recht, na twee opeenvolgende aanmaningen met minimum acht dagen tussenruimte, een andere vergunninghouder aan te stellen, zonder dat de huidige vergunningshouder zich daartegen kan verzetten of schadevergoeding eisen.

De vergunninghouder heeft geen recht op terugbetaling, zelfs niet van een gedeelte, van de in de gemeentekas gestorte uitbatingsvergoedingen.’.

Artikel 15 van het toepasselijke lastenboek bepaalt inzake de verbreking van de concessie het volgende:

‘Een vergunninghouder dient zich steeds te gedragen naar de richtlijnen die hem door het college van burgemeester en schepenen worden verstrekt. Deze richtlijnen zullen strikt worden gevolgd.

Mocht blijken dat, na schriftelijke en aangetekende aanmaningen, binnen acht dagen geen passend gevolg wordt gegeven aan de onderrichtingen van gezegd college of aan de bepalingen van onderhavig bestek, dan oordeelt het college of er aanleiding toe bestaat de vergunning te verbreken.

Een verbreking wordt aangetekend ter kennis gebracht van de vergunninghouder en is onmiddellijk uitvoerbaar. In voorkomend geval worden de gestorte uitbatingsvergoedingen ingehouden en heeft de vergunninghouder geen recht op schadevergoeding.’^[...]

3. De verzoekende partij gaat er in haar relaas verkeerdelijk vanuit dat beslissingen genomen in het raam van een domeinconcessie stéeds eenzijdige gezagshandelingen zijn.

Zoals echter uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt, dient integendeel te worden nagegaan of de bestreden beslissing een handeling is die haar kracht ontleent aan het openbaar gezag dat het bestuur door of krachtens de wet is toegekend, dan wel aan het tussen haar en het bestuur gesloten contract. In dat laatste geval heeft de Raad van State geen rechtsmacht om zich uit te spreken over de bestreden beslissing, genomen in de marge van de domeinconcessie.^[...]

De vraag die voorligt, is dus of het determinerend motief van de stopzetting van de concessie-overeenkomst grondslag vindt in de concessie-overeenkomst zelf.

Te dezen betreft de bestreden beslissing wezenlijk de toepassing, na twee opeenvolgende aanmaningen, van de tussen de partijen overeengekomen mogelijkheid tot het verbreken van de vergunning wegens niet-naleving van de richtlijnen door het college van burgemeester en schepenen, t.w. de niet-uitbating van de vergunning. Aldus is de beslissing van de verwerende partij om de concessie-overeenkomst met verzoeker voortijdig te beëindigen, in essentie omdat de vergunning niet zoals overeengekomen werd uitgevoerd, een handeling die haar oorsprong vindt in de concessie-overeenkomst, meer bepaald in de artikelen 14 en 15 van de lastvoorwaarden waartoe de verzoekende partij zich door het uitbaten van de concessie heeft verbonden.

Bijgevolg is de beslissing van de verwerende partij om de concessie te verbreken niet te kwalificeren als eenzijdige gezagshandeling die de bestemming ervan bindt zonder dat diens instemming vereist is, maar is zij veeleer ingebed binnen de contractuele component van de betrokken domeinconcessie.

In dat geval is de Raad van State niet bevoegd, zelfs niet wanneer de verwerende partij bij het nemen van de in het lastenboek bepaalde maatregelen enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid toevalt. Die omstandigheid staat er immers niet aan in de weg aan de vaststelling dat het voorliggende geschil in essentie een betwisting betreft die kadert binnen de contractuele verbintenissen waartoe beide partijen zich hebben verbonden.^[...]

Anders dan de verzoekende partij het ziet, is de bestreden beslissing geen eenzijdige administratieve rechtshandeling die door de Raad van State kan worden vernietigd.

De beslechting van een dergelijk geschil behoort bijgevolg tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechter. De Raad van State is krachtens de artikelen 144 en 145 van de Grondwet onbevoegd.”

7. Wanneer de rechtsmacht van het beroep in vraag wordt gesteld - en zulks des te meer wanneer dit zoals te dezen gebeurt in het beredeneerd verslag dat over de zaak is opgesteld door het daartoe aangestelde lid van het auditoraat -, dan moet verzoeker daarover een standpunt innemen en de nodige verduidelijkingen bijbrengen.

Verzoeker heeft niet meer inhoudelijk gereageerd op de bespreking in het auditoraatsverslag. Hij heeft er zich in zijn verzoek tot voortzetting van de rechtspleging toe beperkt te volharden in zijn standpunt zoals uiteengezet in de memorie van wederantwoord, zonder nog op de bevindingen in dat verslag te reageren.

De Raad van State ziet, na eigen onderzoek, geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit aldus dat de Raad van State te dezen zonder rechtsmacht is.

8. De exceptie is gegrond en het beroep is derhalve niet-ontvankelijk.

V. Schadevergoeding tot herstel

9. Verzoeker vordert tevens een schadevergoeding tot herstel. Gelet op de niet-ontvankelijkheid van het beroep dient ook de gevorderde schadevergoeding tot herstel, die er een *accessorium* van is, te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

3. Het door verzoeker teveel betaalde bedrag aan rolrechten en bijdrage voor de schadevergoeding tot herstel dient te worden teruggestort.

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zestien januari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,

kamervoorzitter,

Kaat Leus,

staatsraad,

Inge Vos,

staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques.