

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.337 van 16 mei 2025
in de zaak A. 239.146/X-18.399**

In zake : de VME R.N.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Wouter Thibaut en Liesbeth Peeters
 kantoor houdend te 2300 Turnhout
 Parklaan 126 bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de NV DE VLAAMSE WATERWEG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Steven Van Geeteruyen
 kantoor houdend te 3700 Tongeren
 Piepelpoel 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 mei 2023, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van [de leidend ambtenaar van] de Vlaamse Waterweg [van] 16 maart 2023 strekkende tot de verwerping van het bezwaarschrift [van] 14 december 2022 met betrekking tot domeinvergunning COM-GBH-32-0000031”.

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.

Bij arrest nr. 259.605 van 23 april 2024 wordt het debat heropend.

Auditeur Frederick Ongena heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 april 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid Engelen, die *loco* advocaten Wouter Thibaut en Liesbeth Peeters verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste 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 en regelgeving

3.1. Op 3 september 2015 verleent de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen – na bestuurlijk beroep tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Duffel van 22 mei 2015 – aan de nv C.D. een voorwaardelijke omgevingsvergunning voor het bouwen van een meergezinswoning met 40 woongelegenheden, 2 commerciële ruimten, een administratieve ruimte, 42 half ondergrondse autostaanplaatsen en bergingen (hierna: de omgevingsvergunning), voor een terrein gelegen aan de Gemeentestraat te Duffel (hierna: het terrein).

De omgevingsvergunning vermeldt dat de voorwaarden uit het advies van de brandweer van de gemeente Duffel van 9 maart 2015 strikt moeten worden nageleefd. Als voorwaarde legt het advies van de brandweer op dat het jaagpad langs het betreffende appartementsgebouw heraangelegd en verbreed moet worden, zodanig dat het jaagpad als brandweg kan dienen.

3.2.1. De verzoekende partij is een vereniging van mede-eigenaars van een appartementsgebouw op het terrein. Met het oog op het gebruik van het jaagpad als brandweg, vraagt zij met een op 30 augustus 2022 ondertekend formulier ‘Vergunningsaanvraag voor privaat gebruik van openbaar domein in het ambtsgebied van De Vlaamse Waterweg nv’ (hierna: het aanvraagformulier) aan de verwerende partij een domeinvergunning voor het privaat gebruik van het openbaar domein.

3.2.2. In het aanvraagformulier wordt onder de titel ‘Waarvoor dient dit formulier?’ gesteld:

“Met dit formulier dient u een aanvraag in om een openbaar domein voor private doeleinden te gebruiken, bijvoorbeeld om werken uit te voeren. Met privaat wordt bedoeld dat u het openbaar domein exclusief voor uzelf gebruikt, bijvoorbeeld om werken uit te voeren, activiteiten te organiseren of constructies te plaatsen, te wijzigen of te verplaatsen. De aanvraag heeft betrekking op het privaat gebruik van wegen, waterwegen, zeewering en dijken”.

3.3. In het bij het aanvraagformulier gevoegd begeleidend schrijven van 12 september 2022 maakt de verzoekende partij “het allergrootste voorbehoud” bij de vraag of de domeinvergunning wel het juiste “instrumentarium” is:

“[...]

2.

Thans dringt de Gemeente DUFFEL erop aan dat er door mijn cliënte een vergunningsaanvraag voor het privaat gebruik van openbaar domein in het ambtsgebied van DE VLAAMSE WATERWEG NV zou worden ingediend, zodanig dat de werkzaamheden aan het jaagpad vervolgens van start kunnen gaan. Dit onder de dreiging van het opstarten van een handhavingdossier.

Mijn cliënte dient de betreffende aanvraag thans in, doch formuleert hierbij het allergrootste voorbehoud.

Mijn cliënte is met name van oordeel dat het betreffende formulier niet het correcte instrumentarium is om toegang tot het jaagpad te verkrijgen, minstens zijn de aangekondigde geldelijke repercussies niet correct.

Conform het formulier zelf dient met het betreffende formulier een aanvraag ingediend te worden om het openbaar domein voor privatieve doeleinden te gebruiken.

Met privaatief wordt bedoeld dat de persoon/onderneming in kwestie, *in casu* mijn cliënte, het openbaar domein exclusief voor haarzelf gebruikt, bijvoorbeeld om werken uit te voeren, activiteiten te organiseren of constructies te plaatsen, te wijzigen of te verplaatsen. De aanvraag heeft betrekking op het privatieve gebruik van wegen, waterwegen, zeewering en dijken.

Het invullen van het document van de vergunningsaanvraag is volgens mijn cliënte *in casu* aldus niet dienstig, nu mijn cliënte geen exclusief gebruik heeft dan wel in de toekomst zal hebben van het jaagpad [...].

3.

Aan het indienen van de vergunningaanvraag zijn naar de informatie van mijn cliënte bovendien retributies gekoppeld.

Conform artikel 5 van het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het toekennen van vergunning, 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 van 29.03.2002 kan er met name een retributie worden toegekend voor een eenmalige, een periodieke of een in de tijd beperkte ingebruikneming.

Conform artikel 18 van datzelfde Besluit bestaat de retributie uit een eenmalige vaste retributie en een variabele retributie. De vaste retributie bedraagt 62,00 EUR per vergunning. De vergunninghouder betaalt dat bedrag vooraf of bij de afgifte van de vergunning. De variabele retributie is jaarlijks verschuldigd. Ze wordt berekend overeenkomstig de bepalingen van deel II en de tarieven, vermeld in de bijlage bij dit besluit. De variabele retributie bedraagt minstens 62,00 EUR per vergunning.

Als het domeingoed niet gedurende een volledig jaar wordt gebruikt, maar periodiek of eenmalig wordt gebruikt of als het gebruik ervan in de loop van een kalenderjaar een aanvang neemt, wordt de variabele retributie *pro rata* en per kalendermaand berekend.

In voorkomend geval DE VLAAMSE WATERWEG NV aldus van mening zou zijn dat er in deze effectief sprake is van een exclusieve private inname van het openbaar domein, *quod non*, stelt zich de vraag in hoeverre er überhaupt (repetitieve) retributies kunnen worden geheven.

Het klopt m.n. inderdaad dat er door [de nv C.V.] werkzaamheden uitgevoerd dienen te worden aan het jaagpad teneinde te voldoen aan de verkregen vergunning, waardoor het jaagpad tijdelijk niet toegankelijk zal zijn.

Dit betreft evenwel een tijdelijke situatie. Naderhand wordt het jaagpad terug opengesteld voor het publiek en zal dit enkel slechts zeer occasioneel en enkel hypothetisch door mijn cliënte gebruikt worden (enkel in geval

van brand of ongeval) en daarenboven niet exclusief, zoals het formulier van de vergunningsaanvraag voorhoudt.

Mijn cliënte is dan ook van oordeel geen retributie te zijn verschuldigd, dan wel slechts een eenmalige retributie (vast en variabel bedrag) voor de periode dat het jaagpad effectief wordt afgesloten teneinde er werkzaamheden uit te voeren.

Het is m.n. toch niet logisch dat mijn cliënte jaarlijks een retributie zou dienen te betalen voor het occasionele en bovendien hypothetische gebruik van het jaagpad en een toevallige voorbijganger die een ongeval heeft op het jaagpad en een ambulance laat komen geen retributie verschuldigd is?

3.

Mijn cliënte heeft er vertrouwen in dat DE VLAAMSE WATERWEG NV e.e.a. wel zal willen herzien, maar formuleert desbetreffend alleszins hoe dan ook het allergrootste voorbehoud.

[...]"

3.4. Met een aangetekende brief van 29 september 2022 betwist de verwerende partij de inhoud van de voormelde brief van 12 september 2022 van de verzoekende partij. Zij schrijft daarin onder meer dat de verzoekende partij en de projectontwikkelaar “erg nalatig” zijn geweest, dat het niet opgaat om de gevolgen daarvan op haar af te wentelen, maar dat zij evenwel bereid is “om naar een oplossing te zoeken”.

3.5. Met een aangetekende brief van 14 november 2022 deelt de verwerende partij aan de verzoekende partij de domeinvergunning mee. In de domeinvergunning is, onder meer, opgenomen dat de “zone van het jaagpad [...] niet permanent [mag] worden ingenomen of afgesloten”, waarbij “een uitzondering [wordt] toegestaan voor verhuisoperaties”. De jaarlijks aan de verwerende partij te betalen basisretributie is de volgende:

Basisretributie op 01.01.2002 :	
a. vast recht	71,36 EUR
b. variabel recht	
- grondopp.: 942 m ² x 3,61 EUR/m ² =	3.400,62 EUR
(geïndexeerd bedraagt dit in 2022: 5,37EUR)	
	<hr/> 3.471,98 EUR ^(x)

3.6.1. Op 14 december 2022 dient de verzoekende partij een bezwaar in tegen de domeinvergunning, op grond van artikel 18, § 7, van het besluit van de Vlaamse regering van 29 maart 2002 ‘betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privaat gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken’ (hierna: het retributiebesluit). Deze bepaling luidt:

“§ 7. De vergunninghouder kan tegen de variabele retributie een bezwaarschrift indienen bij de bevoegde leidend ambtenaar, als hij meent dat die verkeerd is berekend. Met een bezwaarschrift kan hij tevens om uitstel of spreading van betaling van de retributie verzoeken. [...]”

3.6.2. De (raadsman van) de verzoekende partij stelt in het bezwaarschrift onder meer:

“Mijn cliënte heeft op 12.09.2022 op vraag van de Gemeente DUFFEL en de VLAAMSE WATERWEG NV een vergunningsaanvraag ingediend voor het privaat gebruik van het openbaar domein in het ambtsgebied van de VLAAMSE WATERWEG NV met betrekking tot het gebruik van het jaagpad grenzend aan het appartementsgebouw van mijn cliënte teneinde de toen bestaande situatie te deblokkeren opdat de geplande werkzaamheden aan het jaagpad (lees: verbreding van het jaagpad – zone 1 – van 3 meter naar 4 meter) spoedig van start zouden kunnen gaan.

Mijn cliënte was en is op heden nog steeds van oordeel dat het betreffende formulier niet het correcte instrumentarium betreft, reden waarom de aanvraag onder alle voorbehoud werd ingediend.

Conform het formulier zelf gaat het met name om een aanvraag om het domein voor privaat doeleinden te gebruiken.

Met privaat wordt bedoeld dat de persoon/onderneming in kwestie, *in casu* mijn cliënte, het openbaar domein exclusief voor haarzelf gebruikt, hetgeen niet het geval is.

Dat het mijn cliënte niet is toegelaten om het jaagpad exclusief voor haarzelf te gebruiken, blijkt onmiskenbaar uit de verkregen domeinvergunning zelf waarin onder punt 4 werd opgenomen dat de zone van het jaagpad niet permanent mag worden ingenomen of afgesloten door mijn cliënte.

Dat het aanvragen van de vergunning niet het aangewezen instrument is aangaande de regeling van het gebruik van het jaagpad als brandweerweg werd bovendien eveneens uitdrukkelijk bevestigd door de heer [P.V.], districtshoofd Beheer en Exploitatie – District 3 van de VLAAMSE WATERWEG NV, alsook door de heer [T.C.], expert omgeving van de Gemeente DUFFEL.”

3.7. Met de bestreden beslissing van 16 maart 2023 verwerpt de leidend ambtenaar het bezwaar van de verzoekende partij.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. Wat haar belang bij het beroep betreft, betoogt de verzoekende partij in haar verzoekschrift dat zij met haar beroep “een hervorming” beoogt “van de afwijzing van haar bezwaarschrift” met betrekking tot “de verplichting tot het vestigen van een domeinconcessie met daaraan gekoppeld de retributie”.

4.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekende partij van meet af aan heeft aangegeven dat de domeinvergunning niet het geschikte instrument is om aan de voorwaarden van de omgevingsvergunning te voldoen. De verwerende partij stelt dat de domeinvergunning op vraag van de verzoekende partij zelf werd verleend, dat de verzoekende partij steeds afstand kan doen van de domeinvergunning en de daaraan verbonden retributie, nu de domeinvergunning volgens haar toch niet het juiste instrument is, en dat zij met het verlenen van de kwestieuze domeinvergunning de verzoekende partij enkel ter wille heeft willen zijn.

4.3. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat uit de omgevingsvergunning blijkt dat zij een toelating nodig heeft om de wegeis als brandweg te gebruiken en om aan het jaagpad werken uit te voeren. De verzoekende partij heeft in haar aanvraag en briefwisseling met de verwerende partij steeds gemotiveerd dat aan een dergelijke toelating geen retributie kan worden gekoppeld, “nu het om een specifieke toelating gaat die niet in het retributiebesluit is opgenomen”. Zij heeft geenszins de mogelijkheid om afstand te doen van haar domeinvergunning en heeft belang bij een nietigverklaring, “teneinde opvolgend een nieuwe, grondig gemotiveerde beslissing of toelating van de verwerende partij te bekomen”. Het enkele gegeven dat de verwerende partij een domeinvergunning heeft verleend, “impliceert dat zij van mening is dat de

toelating via een domeinvergunning dient te worden bekomen”. De verzoekende partij wijst erop dat “het retributiereglement niet eens iets regelt over het door de verzoekende partij beoogde gebruik”. Het spreekt voor zich dat aan de verzoekende partij niet zomaar een vaste en variabele retributie kan worden opgelegd omdat een dergelijke retributie onlosmakelijk verbonden is aan het verkrijgen van een domeinvergunning.

Beoordeling

5.1. Volgens het aanvraagformulier heeft een domeinvergunning betrekking op het gebruik van het openbaar domein voor private doeleinden, waarbij uitdrukkelijk wordt vermeld dat onder “privatief” het “exclusief” gebruik van het openbaar domein door de aanvrager wordt begrepen (randnummer 3.2.2). Uit de stukken van het dossier blijkt dat het door de verzoekende partij beoogde gebruik van het jaagpad als brandweg geen exclusief gebruik betreft.

Reeds bij het invullen van het aanvraagformulier maakt de verzoekende partij “het allergrootste voorbehoud” bij haar aanvraag tot domeinvergunning, die volgens haar “niet het correcte instrumentarium is om toegang tot het jaagpad te verkrijgen”. De verzoekende partij meent dat een domeinvergunning niet dienstig is, nu zij “geen exclusief gebruik heeft dan wel in de toekomst zal hebben van het jaagpad” (randnummer 3.3). Zij benadrukt een en ander ook voor de Raad van State, tot in haar laatste memorie toe, waarin zij de domeinvergunning bij herhaling “hekelt”, omdat dit “niet het correcte *instrumentum* is”. Zij herhaalt “dat er voor een niet-exclusief gebruik geen domeinvergunning vereist is”, en dat een dergelijke vergunning “ook niet moest worden aangevraagd”.

5.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord terecht op dat de verzoekende partij de domeinvergunning zelf heeft aangevraagd, en dat zij haar grief dat de kwestieuze domeinvergunning niet het gepaste *instrumentum* is zelf ongedaan kan maken door er afstand van te doen. Artikel 16, § 1, van het retributiebesluit bepaalt immers dat “[d]e vergunninghouder [...], bij

aangetekend schrijven, een einde [kan] stellen aan de hem verleende vergunning mits hij een opzegtermijn van dertig kalenderdagen in acht neemt, die ingaat vanaf het versturen van het aangetekend schrijven, tenzij anders bepaald in de vergunning”. In zoverre de verzoekende partij de domeinvergunning, en de daaraan verbonden retributie, toch gepast acht voor de bezetting van het openbaar domein tijdens de werkzaamheden, kon en kan zij een domeinvergunningsaanvraag tot dat gedeelte beperken.

5.3. Gelet op artikel 18, § 7, van het retributiebesluit (randnummer 3.6.1), kan de bestreden beslissing enkel uitspraak doen over de vermeende verkeerde berekening van de variabele retributie. Nu de verzoekende partij in wezen de toepasbaarheid zelf van het *instrumentum* van de domeinvergunning op het gebruik van het jaagpad als brandweg in vraag stelt, en zij volgens haar eigen bewoordingen een “specifieke toelating” beoogt voor het gebruik van het kwestieuze jaagpad die “niet in het retributiebesluit is opgenomen”, kan een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing de verzoekende partij hoe dan ook geen soelaas brengen.

5.4. De exceptie is gegrond.

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 een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement