

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 268.134 van 23 oktober 2026
in de zaak A. 249.139/X-19.388**

In zake: de BV K.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bob Martens en Andi Zrza
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 70
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE KNOKKE-HEIST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gitte Laenen, Els Gypen en Robin Depoorter
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de BV L.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Neil Braeckevelt en Baptiste Peckstadt
kantoor houdend te 8000 Brugge
Ezelstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 10 september 2026, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de “toewijzingsbeslissing van 28 augustus 2026 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist, waarbij Knokke-Heist onder meer in

zone Knokke negen loten voor strandbarconcessies toegewezen heeft aan negen kandidaten”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 11 september 2026 werd, in samenspraak met het aangeduide lid van het auditoraat, de procedurekalender vastgesteld.

De verwerende partij heeft een administratief dossier en een nota met opmerkingen ingediend.

Met een verzoekschrift van 22 september 2026 heeft de bv L. gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 oktober 2026, om 14.00 uur.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bob Martens en Andi Zrza, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaten Gitte Laenen, Robin Depoorter en Els Gypen, die verschijnen voor de verwerende partij en advocaten Neil Braeckevelt en Baptiste Peckstadt, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch 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. De gemeente Knokke-Heist is concessiehouder van het op haar grondgebied gelegen gedeelte van het strand en de zeedijk dat in beheer is van het Vlaamse Gewest. De huidige concessieovereenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de gemeente Knokke-Heist loopt af op 31 december 2026. Een nieuwe concessieovereenkomst ‘Strand- en zeedijkconcessie 2027-2035. Knokke-Heist’ werd goedgekeurd door de gemeente Knokke-Heist op 30 april 2026 en op 26 augustus 2026 ondertekend voor het Vlaamse Gewest door de administrateur-generaal van het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust (hierna: MDK) (hierna: de hoofdconcessieovereenkomst). De concessie wordt toegekend voor de duur van negen jaar en kan uitsluitend het voorwerp uitmaken van een verlenging met een periode van negen jaar aan dezelfde voorwaarden, op uitdrukkelijk schriftelijk verzoek van het Vlaamse Gewest (artikel 8, §§ 1 en 2).

3.2. Artikel 4, § 15, van de stedenbouwkundige voorschriften van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Strand en dijk Knokke-Heist’ van de provincie West-Vlaanderen (hierna: het PRUP), goedgekeurd bij ministerieel besluit van 29 augustus 2013, dat te dezen op het strand van de gemeente Knokke-Heist van toepassing is, luidt:

“In dit RUP wordt verstaan onder:

[...]

§.15. Verbruiksruimte: onverharde al dan niet afgebakende ruimte op het strand, in de openlucht, die is ingericht met het oog op de consumptie van gekochte dranken en/of koude voeding. Voor de mogelijke afbakening zijn permanente constructies niet mogelijk.

Per verbruiksruimte is een tijdelijke constructie van max. 60 m² (max. 20 m² voor raamverkoop, max. 20 m² voor sanitair en max. 20 m² voor berging) toegelaten. Een keuken voor warme voeding is niet toegelaten. I.f.v. paden zijn tijdelijke verhardingen toegelaten.

Bij de afbakening van een verbruiksruimte moet worden hoofdzakelijk gewerkt met transparante materialen, zodat doorkijk mogelijk blijft. De afbakening is maximum 1,7 m hoog t.o.v. het strandniveau.”

De toelichting bij dit stedenbouwkundig voorschrift vermeldt:
“Een verbruiksruimte is gekend als een ‘strandbar’, waar de hoofddoelstelling is winst te maken uit het aanbieden van dranken en consumptieruimte op het strand”.

Artikel 14 van de stedenbouwkundige voorschriften van hetzelfde PRUP bepaalt de inrichtingsprincipes voor constructies van tijdelijke aard in het centrumgebied:

“§.1. Constructies van tijdelijke aard (cf. art. 4) zijn toelaatbaar indien ze voldoen aan volgende algemene voorwaarden:

1° hebben een (commercieel-) recreatief doel en/of publieke functie, met uitzondering van restaurant.

2° dienen zoveel mogelijk te worden gebundeld op of tegenaan de dijk. Voor zover een onderhoudsstrook noodzakelijk is ter hoogte van de dijk dient zoveel mogelijk gebundeld te worden tegen de onderhoudsstrook. Voor constructies met een publieke functie is de bundeling niet vereist.

Bij de inplanting van deze constructies, dient het zeezicht van op de dijk te worden gegarandeerd.

Er wordt gestreefd naar een optimale plaatsing van de constructies.

a) Mogelijkheid 1:

In het geval de top van de dijk boven de constructies uitsteekt en de zichtrelatie tussen dijk en zee gegarandeerd is bij een ooghoogte van min. 1m40, is een aaneengesloten geheel van constructies op het strand te verantwoorden (bij voldoende breed strand meerdere rijen mogelijk).

b) Mogelijkheid 2:

In het geval de top van de dijk lager ligt dan de nokhoogte van de constructies, zodat de zichtrelatie (ooghoogte van min. 1m40) tussen dijk en zee in het gedrang komt, dan dienen op regelmatige plaatsen onderbrekingen in de constructies te worden aangebracht.

3° het betreft kleinschalige constructies met een geringe impact op de beleving van strand en dijk (zie §.2 tot §.4 voor verdere specificaties).”

Voorts luidt de appendix 3 bij de concessieovereenkomst ‘Bijkomende bepalingen omgevingsvergunning’:

“De verbruiksruimte of ‘strandbar’ dient te voldoen aan de bepalingen opgenomen in het Provinciaal Ruimtelijk uitvoeringsplan strand en dijk Knokke-Heist.

Conform artikel 4.4.1 uit de Vlaamse Code Ruimtelijke Ordening (VCRO) kunnen er op onderstaande artikels, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan.

- Art. 4 §15 Verbruiksruimte: het betreft louter de interne verdeling 20m² raamverkoop, 20m² sanitair en 20m² berging waar een beperkte afwijking mogelijk is. De oppervlakte van de totale verbruiksruimte kan maximaal 60m² zijn.
- Art. 14 §1 inzake de inplanting en afmetingen van de constructies zoals de hoogte.

Bijkomende bepalingen:

- Er kan een niet-ondersteunende luifel van maximaal 2m diep voorzien worden ter hoogte van de verbruiksruimte. Dergelijke luifels worden niet meegerekend binnen de footprint van maximaal 60m². Overige luifels die niet voldoen aan bovenstaande bepaling worden wel meegerekend.
- Buiten de verbruiksruimte (zie art. 4 uit het PRUP) kunnen er ook bijkomende publiek toegankelijke toiletten voorzien worden. Dergelijke constructies dienen gebundeld te worden tegenaan de dijk. De publiek toegankelijke toiletten dienen zowel voor mannen als vrouwen bestemd te zijn. Elk sanitair blok moet minstens één toilet hebben voor zowel mannen als vrouwen die voldoet aan de bepalingen uit de gewestelijke verordening toegankelijkheid.
- De verbruiksruimte dient vanop het strand te voldoen aan de gewestelijke verordening toegankelijkheid. De helling of trap vanop de dijk naar het strand dient minimum 1,50m breed te zijn.
- Alle constructies dienen afgewerkt te worden met wit geschilderde houten beplanking en een hellend dak uit zink.
- De constructies kunnen maximaal 3m hoog zijn, gemeten t.o.v. het peil gelijkvloers.”

3.3. Met het oog op de exploitatie van strandbars (perceel 1) en kinderparken (perceel 2) organiseert de verwerende partij een marktbevragingsprocedure voor de verlening van subconcessies.

3.4. Bij beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist van 6 februari 2026 wordt een beoordelingscommissie aangesteld.

Drie experts (een financieel expert, een horeca expert en een kwaliteitsexpert) worden aangesteld als externe jury “belast met de uitwerking van de beoordelingscriteria op wetenschappelijke en objectieve wijze alsook met de

beoordeling en vergelijking van de ingediende voorstellen”, en aangevuld met een intern jurylid die tevens als voorzitter van de jury optreedt.

3.5. Op 26 februari 2026 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist de concessieleidraad ‘(Sub)domeinconcessies betreffende de uitbating van strandbars en kinderparken op het strand’ goed.

De te dezen relevante bepalingen van deze concessieleidraad luiden als volgt.

In deel 1 ‘Inleidende bepalingen’:

“6. TOEPASSELIJKE REGLEMENTERING – GEMEENTELIJK REGLEMENT

§1. De procedure tot toewijzing van de Concessie(s) wordt gevoerd met toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het transparantiebeginsel, het beginsel der eerlijke mededinging en het gelijkheidsbeginsel.

De regels m.b.t. de toewijzing en uitvoering van de Concessie zijn vermeld in onderhavige Concessieleidraad en de daarbij gevoegde Bijlagen (de ‘Concessiedocumenten’).

De Concessie is niet onderworpen aan de Wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten, noch aan het Koninklijk Besluit van 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten, aangezien deze regelgeving niet van toepassing is op domeinconcessies.

De Concessie is evenmin onderworpen aan de reglementering inzake overheidsopdrachten.

Ook de reglementering inzake handelshuur is niet van toepassing op onderhavige Concessie. Het betreft immers geen handelshuurovereenkomst.

§2. [...]

§3. De exploitatie van de strandbars en kinderparken, voorwerp van de te verlenen Concessies, is onderworpen aan het Gemeentelijk Reglement (Bijlage 4).

De geïnteresseerden / Kandidaten / Concessiehouders worden er uitdrukkelijk op gewezen dat het Gemeentelijk Reglement onderhevig kan zijn aan een herziening door de Concessiegever (de Gemeenteraad). De bepalingen van dit Gemeentelijk Reglement, die grotendeels worden hernomen in het model van Concessieovereenkomst (Bijlage 3), kunnen m.a.w. worden aangepast.

De Concessiehouders zijn verplicht zich te gedragen naar de gewijzigde bepalingen vanaf de inwerkingtreding hiervan. Het Gemeentelijk Reglement heeft voorrang op de bepalingen van de Concessiedocumenten / de gesloten Concessieovereenkomst.
[...]"

In deel 2 ‘Bepalingen betreffende de marktbevragingsprocedure’:

“12.2 Visietekst Stranduitbatingen Knokke-Heist

12.2.1 Visie Knokke-Heist

Knokke-Heist wil dé kwaliteitsvolle, innovatieve en unieke badplaats blijven, waar zowel bewoners als bezoekers kunnen genieten van een toegankelijke, veilige, nette en aantrekkelijke strandomgeving. Het strand is niet alleen een plek van recreatie en ontspanning, maar ook een belangrijke economische spil die bijdraagt aan het toeristische imago en de welvaart van de regio. Onze ambitie is om een toekomstgerichte kustbeleving te creëren waarin kwaliteit, klantgerichtheid en respect voor de omgeving centraal staan.

Het strand van Knokke-Heist biedt ruimte aan een breed scala aan activiteiten en gebruikers. Enerzijds zijn er sportieve initiatieven zoals de watersportclubs, die beweging en dynamiek brengen aan onze kust. Anderzijds zijn er ook de recreatieve uitbatingen, de Stranduitbatingen (strandbars en kinderparken), die al generaties lang een vaste waarde zijn in het kustbeeld. Doorheen de tijd evolueerden de Stranduitbatingen van solitaire zetelverhuur naar volwaardige raamverkooppunten met cabineverhuur en strandspeelpleinen. Doorheen de jaren speelden de Stranduitbatingen een belangrijke rol in de cohesie van Knokke-heist; dankzij hun warme en gastvrije sfeer dragen ze bij aan ontmoeting. Deze unieke locaties onder invloed van seizoenale werking voorzien een unieke en ontzorgde strand- en zeebeleving en dit steeds in harmonie met het zeedijkgebeuren. Ze kennen hun klanten door en door, bouwen duurzame relaties op en zorgen met hun aanwezigheid voor een warme en gastvrije sfeer.

Degelijk vakmanschap, flexibiliteit en betrokkenheid maken van de Stranduitbatingen een onmisbare schakel in de strandbeleving van vele bezoekers. Ze staan letterlijk en figuurlijk dicht bij de mensen.

In deze nieuwe visie erkennen en versterken we deze waardevolle rol. We kiezen bewust voor een toekomstbeeld dat ruimte biedt aan vernieuwing, maar ook respect toont voor traditie, kennis en lokale en sociale verankering.
[...]

12.3.1 Essentie van een strandbar

Een strandbar in Knokke-Heist is een laagdrempelige, gastvrije plek waar bezoekers kunnen genieten van een comfortabele en veilige strandbeleving. De uitbating vormt een natuurlijke ontmoetingsplek en combineert recreatie, ontspanning en dienstverlening.

In essentie gaat een strandbar over:

- Raamverkoop: een eenvoudig en kwalitatief aanbod van dranken en snacks, passend binnen de geldende RUP-voorschriften.
- Verbruikersruimte (terras en zitplaatsen): een uitnodigende, goed onderhouden plek waar bezoekers kunnen ontspannen.
- Strandcabines en ligstoelen: verhuur en beheer van cabines, stoelen en parasols voor een complete strandervaring.
- Speel- en belevingsruimte: eventueel een kinderhoek of speelelementen die bijdragen aan een familiale sfeer.
- Strandsport: indien gewenst, aanbieden of faciliteren van lichte sportactiviteiten (vb. volleybalnet, petanquebaan).

Deze basisactiviteiten kunnen aangevuld worden met creatieve accenten die passen binnen het DNA van de gekozen zone. Innovatie en vernieuwing zijn welkom, maar altijd met respect voor de draagkracht van het strand, de veiligheid van bezoekers en de ruimtelijke voorschriften.

[...]

12.4 Twee percelen

De marktbevragsingsprocedure heeft betrekking op twee (2) percelen, m.n.:

- Perceel 1 inzake de strandbarconcessies;
- Perceel 2 inzake de kinderparkconcessies.

Een Kandidaat kan slechts voor één (1) van de beide percelen een Voorstel indienen.

Indien een Kandidaat een Voorstel indient m.b.t. zowel perceel 1 als perceel 2 worden beide Voorstellen verworpen.

12.4.1 Perceel 1: Strandbarconcessies

§1. Het strand is ingedeeld in de volgende vier (4) zones:

- Zone Heist; 'Baai van Heist tot Anemonenlaan'
- Zone Duinbergen; 'Anemonenlaan tot Meerlaan'
- Zone Knokke; 'Meerlaan tot Duindistelstraat'
- Zone Zoute; 'Duindistelstraat tot het Zwin'.

[...]

- In zone Knokke is ruimte voorzien voor negen (9) strandbarconcessies: [9 loten]

[...]

De diepte van elk van deze loten bedraagt maximaal 70 meter (er mogen geen constructies (zoals strandcabines e.d.m.) worden geplaatst op meer dan 70 meter diepte). De loten met een breedte van 60 meter hebben derhalve een maximale oppervlakte van 4.200 m² en de loten met een breedte van 45 meter hebben een maximale oppervlakte van 3.150 m².

De Kandidaten / Concessiehouders worden er uitdrukkelijk op attent gemaakt dat de oppervlakte van de loten kan wijzigen (bv. ingevolge een storm, opspuitingen van het strand, ...).

Voor de volgende loten werd vastgesteld dat de diepte thans reeds minder dan 70 meter bedraagt:

- Loten 6, 7, 8 en 9 van zone Knokke (heden ca. 50 meter diepte)

Ingevolge eventuele opspuitingen van het strand zou er voor deze loten alsnog een grotere diepte kunnen worden bereikt (tot maximaal 70 meter diepte), maar dit kan niet worden gegarandeerd.

De vaste jaarlijkse concessievergoeding die door de Kandidaten wordt aangeboden (uitgedrukt als een vergoeding per vierkante meter – zie verder) wordt berekend rekening houdende met de effectieve oppervlakte van de Standplaats van de Concessiehouder, dewelke jaarlijks wordt opgemeten.

§2. Er kunnen maximaal vierentwintig (24) strandbarconcessies worden verleend.

Elke Kandidaat kan slechts één (1) Concessie (= één (1) lot) toegewezen krijgen.

Elke Kandidaat kan slechts een Voorstel indienen voor één (1) zone, m.n. de zone die het best past bij zijn unieke eigenheid en doelgroep.

Een Voorstel dat betrekking heeft op meerdere zones wordt verworpen.

De Kandidaat geeft in zijn Voorstel ook duidelijk zijn voorkeursvolgorde op voor wat betreft de loten die in de door hem gekozen zone zijn gelegen. De Concessiegever behoudt zich het recht voor om het Voorstel waarin de bedoelde voorkeursvolgorde ontbreekt, buiten beschouwing te laten.

Bij de beoordeling en vergelijking van de Voorstellen wordt er namelijk één (1) rangschikking opgemaakt per zone, i.e. alle Voorstellen voor eenzelfde zone worden met elkaar vergeleken. De Kandidaat die de hoogste score behaalt met toepassing van de evaluatiecriteria zal het lot toegewezen krijgen dat hij op de eerste (1^{ste}) plaats rangschikte in zijn voorkeursvolgorde. Vervolgens zal de tweede (2^e) in de rangschikking voor deze zone eveneens het lot toegewezen krijgen dat hij op de eerste (1^{ste}) plaats rangschikte in zijn voorkeursvolgorde, tenzij dit lot reeds werd toegewezen aan de eerstgerangschikte Kandidaat voor deze zone. Alsdan krijgt deze tweede (2^e) Kandidaat in de rangschikking voor deze zone het lot toebedeeld dat hij op de tweede (2^e) plaats rangschikte in zijn voorkeursvolgorde. Enz.

[...]

13. LOOPTIJD VAN DE CONCESSIE

§1. De Concessie wordt verleend voor een (initiële) looptijd van negen (9) jaar (= negen (9) Exploitatieperiodes (2027-2035)).

§2. De Concessiegever kan besluiten om de Concessie één (1) maal te verlengen met een nieuwe looptijd van (in beginsel) negen (9) jaar (2036-2044), op voorwaarde o.m. dat het betreffende strandgedeelte ook opnieuw (voor deze looptijd) in concessie wordt verleend aan de Concessiegever door de Vlaamse overheid.

De Concessiehouder wordt in voorkomend geval uitdrukkelijk in kennis gesteld van de beslissing tot verlenging van de Concessie, uiterlijk drie (3) maanden voorafgaand aan 31 december 2035. Bij gebreke aan uitdrukkelijke kennisgeving in die zin komt er van rechtswege een einde aan de Concessie op 31 december 2035. Er is geen stilzwijgende verlenging mogelijk.

§3. Gelet op het precaire karakter van de Concessie kan de Concessiegever de Concessie steeds eenzijdig beëindigen om reden van algemeen belang.

Indien de eenzijdige beëindiging om reden van algemeen belang plaatsvindt tijdens de eerste (1^{ste}) negen (9) jaren van de looptijd van de Concessie, heeft de Concessiehouder recht op een (beëindigings-)vergoeding, overeenstemmend met de boekhoudkundige restwaarde (op het moment van de beëindiging) rekening houdend met de daadwerkelijk gedane

investeringen die ook werden vermeld in het goedgekeurde financieel meerjarenplan van de Concessiehouder (zie artikel 16 van de Concessieleidraad).

Indien de eenzijdige beëindiging om reden van algemeen belang plaatsvindt ná een eventuele verlenging van de Concessie in toepassing van §2, heeft de Concessiehouder geen recht op enige (schade-)vergoeding, van welke aard dan ook, lastens de Concessiegever.

§4. Ingeval van voortijdige beëindiging van de concessie die door de Vlaamse overheid werd verleend aan de Concessiegever neemt de Concessie van de Concessiehouder eveneens van rechtswege een einde op de datum van voortijdige beëindiging. Ook in dat geval kan de Concessiehouder geen aanspraak maken op een (schade-)vergoeding, van welke aard dan ook, lastens de Concessiegever.

14. DEELNEMINGSVOORWAARDEN

[...]

15. KWALITEITSKADER VOOR STRANDUITBATINGEN IN KNOKKE-HEIST

Zoals toegelicht in de artikelen 12.2 en 12.3 ('Visietekst' en 'Essentie van een Stranduitbating'), vertrekken de kwaliteitsprincipes vanuit de zonegerichte aanpak en de basisactiviteiten die een Stranduitbating kenmerken. Dit kwaliteitskader biedt bijkomende richtinggevende principes die Kandidaten kunnen meenemen om hun Voorstel naar een hoger kwaliteitsniveau te tillen.

15.1 Zonegerichte kwaliteit en contextgevoeligheid

Knokke-Heist werkt met vier strandzones die elk hun eigen DNA en doelgroep hebben (zie visietekst, artikel 12.2). Dit DNA is vastgelegd in het beleidsplan ruimte en vertaalt de eigenheid en identiteit van de wijken. Kandidaten lichten in hun Voorstel toe hoe zij hierop inspelen en zo bijdragen aan de herkenbaarheid en eigenheid van de zone.

[...]

15.5 Belevingsgerichte *food & beverage*

De hieronder vermelde beperkingen op het horecaconcept zijn niet vrijblijvend, maar vloeien voort uit het geldende Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan (PRUP) Strand en Dijk Knokke-Heist, in het bijzonder artikel 4, §15 (zie Bijlage 7). Deze stedenbouwkundige voorschriften zijn bindend en hebben tot doel om de draagkracht van het strand te beschermen en ongewenste concurrentie met de dijkhoreca te vermijden.

Concreet betekent dit dat Knokke-Heist duidelijke grenzen stelt aan het F&B-aanbod op het strand. Wat is niet toegestaan:

[...]

Wat wél kan: creatief *food & beverage* aanbieden rekening houdend met de regels omschreven in het model van Concessieovereenkomst (Bijlage 3):

[...]

16. EVALUATIECRITERIA

16.1 Overzicht van de evaluatiecriteria (geldend voor beide percelen)

De volgende evaluatiecriteria zullen worden gehanteerd om de Voorstellen van de Kandidaten die voldoen aan de deelnemingsvoorwaarden, te beoordelen en vergelijken:

- Financieel voorstel: 35 punten
 - Concessievergoeding: 20 punten
 - Financieel plan: 15 punten
- Kernteam: 15 punten
- Kwaliteit van de uitbating en de inrichting: 50 punten
 - Visienota: 10 punten
 - Praktische uitwerking: 25 punten
 - Plan van aanpak: 15 punten

De Concessiegever stelt een beoordelingscommissie samen die zal instaan voor de beoordeling en vergelijking van de Voorstellen voor de beide percelen in het licht van deze evaluatiecriteria en die op grond daarvan een advies inzake de toewijzing van de Concessies aan de Concessiegever zal formuleren.

Daar de invulling van deze criteria verschilt per perceel, worden zij hieronder per perceel verder toegelicht.

16.2 Evaluatiecriteria voor perceel 1 - Strandbarconcessies

16.2.1 Evaluatiecriterium 1: Financieel voorstel – 35 punten

§1. De Kandidaat dient in zijn Voorstel een duidelijk, gedetailleerd en onderbouwd financieel meerjarenplan op te nemen dat betrekking heeft op de volledige initiële looptijd van de Concessie (9 jaar) waarin alle aspecten die een financiële impact hebben zo accuraat als mogelijk worden becijferd, toegelicht en gemotiveerd.

Dit financieel meerjarenplan moet een volledig overzicht geven van zowel de geplande investeringen (o.m. qua inrichting van de uitbating) als van de financieringsbronnen.

Er wordt een realistische inschatting weergegeven van alle kosten verbonden aan de exploitatie (waaronder onder meer personeelskosten, aankoop van drank / etenswaren, poetsmateriaal, verzekeringen, ...) en van alle inkomsten die uit de Concessie zullen voortvloeien. De Concessiegever moet aan de hand van dit financieel meerjarenplan een duidelijk beeld verkrijgen van de haalbaarheid en duurzaamheid van de exploitatie.

Het financieel meerjarenplan moet verplicht door een erkende bedrijfsrevisor (erkend door het Instituut van de Bedrijfsrevisoren (IBR)) of door een erkend accountant (erkend door het *Institute for Taks Advisors and Accountants* (ITAA)) gereviseerd / gevalideerd zijn (= een minimale eis). Het bewijs van deze revisie / validatie wordt aan het Voorstel toegevoegd.

Voor zover relevant wordt meegegeven dat de Kandidaat er - bij het opstellen van het financieel meerjarenplan - met het oog op de vergelijkbaarheid van de Voorstellen, van uit dient te gaan dat het lot een diepte zal hebben van 70 meter (ook al zou het hem desgevallend toe te wijzen lot op heden mogelijks een geringere diepte kunnen hebben).

Indien de Kandidaat inschrijft voor een zone die zowel loten omvat met een breedte van 45 meter als loten met een breedte van 60 meter (zone Heist of

zone Knokke), wordt er in het financieel meerjarenplan uitgegaan van de grootste breedte (60 meter).

§2. Op basis van dit financieel plan wordt door de Kandidaat ook een vaste jaarlijkse concessievergoeding voorgesteld die hij aan de Concessiegever zal betalen bovenop de andere aan de Concessiegever te betalen vaste jaarlijkse vergoedingen. Deze (domeinconcessie)vergoedingen zijn vrijgesteld van btw.

Deze andere aan de Concessiegever te betalen vaste jaarlijkse vergoedingen zijn:

- Vaste vergoeding voor de bar ten bedrage van:
 - o Zone Heist: 10.380 euro
 - o Zone Duinbergen: 15.600 euro
 - o Zone Knokke: 15.600 euro
 - o Zone Zoute: 20.760 euro
- Vaste vergoeding per strandcabine ten bedrage van:
 - o Zone Heist: 410 euro
 - o Zone Duinbergen: 500 euro
 - o Zone Knokke: 500 euro
 - o Zone Zoute: 580 euro

De in het Voorstel op te geven vaste jaarlijkse concessievergoeding wordt uitgedrukt als een vergoeding per vierkante meter. Voor elke zone geldt een minimale vaste prijs per vierkante meter, m.n.:

- Zone Heist: minimum 0,64 euro / m²;
- Zone Duinbergen: minimum 1,30 euro / m²;
- Zone Knokke: minimum 1,30 euro / m²;
- Zone Zoute: minimum 1,94 euro / m².

Een Voorstel dat een vergoeding per vierkante meter biedt lager dan de geldende minimale prijs, wordt verworpen.

De geboden concessievergoeding wordt ingevuld op het Deelnemingsformulier (Bijlage 1).

De uiteindelijk door de Concessiehouder te betalen jaarlijkse vaste concessievergoeding per vierkante meter zal worden bepaald i.f.v. het lot dat hem zal worden toegewezen. De huidige afmetingen / de huidige oppervlakte van elk lot, wordt weergegeven in artikel 12.4 van de Concessieleidraad. Deze oppervlakte kan echter wijzigen tijdens de looptijd van de Concessieovereenkomst.

In zijn Voorstel dient de Kandidaat de geboden concessievergoeding duidelijk te motiveren aan de hand van (o.m.) zijn financieel meerjarenplan.

§3. Dit evaluatiecriterium wordt opgesplitst in twee sub-evaluatiecriteria, te weten:

- Concessievergoeding : 20 punten

De hoogte van de geboden concessievergoeding per vierkante meter wordt beoordeeld volgens de regel van drie.

De Kandidaat die de hoogste concessievergoeding biedt (per zone), krijgt het maximum van de punten.

De score van de andere Kandidaten wordt bepaald volgens de regel van drie. De score wordt afgerond tot op twee (2) cijfers na de komma.

- Financieel plan : 15 punten

Bij de beoordeling van dit sub-evaluatiecriterium zal specifieke aandacht worden besteed aan de investeringen die voorzien worden in functie van de realisatie van het concept vooropgesteld in de Visienota (zie verder).

Verder wordt er bij de beoordeling ook rekening gehouden met onder meer het volgende (niet-limitatieve opsomming van de beoordelingselementen waarmee rekening kan worden gehouden):

- De totaliteit van de investeringen die door de Kandidaat worden voorzien;
- De robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het financieel meerjarenplan;
- De mate van gedetailleerdheid van het financieel meerjarenplan;
- De mate waarin het financieel meerjarenplan aantoont dat de geboden concessievergoeding realistisch / haalbaar is;
- (...)

Deze beoordelingselementen zijn geen (sub)sub-evaluatiecriteria. Aan het Voorstel zal één globale score worden toegekend in het licht van dit sub-evaluatiecriterium.

De volgende beoordelingsmethodiek zal daarbij worden toegepast:

- Aan het Voorstel dat ‘uitstekend’ scoort, worden tussen 85 - 100 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat ‘zeer goed’ scoort, worden tussen 75 - 84 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat ‘goed’ scoort, worden tussen de 60 en 74 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat ‘voldoende’ scoort, worden tussen de 50 en 59 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat ‘onvoldoende’ scoort, worden minder dan 50 punten toegekend.

De score wordt vervolgens omgerekend naar het gewicht van dit sub-evaluatiecriterium (15 punten).

De score wordt afgerond tot op twee (2) cijfers na de komma.

16.2.2 Evaluatiecriterium 2: Kernteam – 15 punten

[...]

16.2.3 Evaluatiecriterium 3: Kwaliteit van de uitbating en de inrichting – 50 punten

De kwaliteit van de uitbating en de inrichting van de strandbarconcessie wordt beoordeeld op basis van drie nota's die de Kandidaat toevoegt aan zijn Voorstel: Visienota, nota Praktische uitwerking en nota Plan van aanpak.

1. Sub-evaluatiecriterium 3.1: Visienota - 10 punten

De Visienota bevat circa vijf (5) A4-pagina's en moet bijkomend verplicht ondersteund worden door visueel materiaal, waaronder minstens een *moodboard* en/of 3D-renders die de sfeer en beleving van het concept visualiseren.

De Visienota biedt een helder en inhoudelijk onderbouwd concept dat inzicht geeft in de gewenste positionering van de strandbar binnen de gekozen zone. Kandidaten gaan in de Visienota minstens in op de volgende aspecten:

- Eigenheid en zoneverankering:
 - Unieke positionering binnen de zone: de Kandidaat beschrijft hoe het concept past binnen de gekozen zone (Heist, Duinbergen, Knokke of Zoute) en wat het onderscheidend maakt.
 - Creatieve en consistente uitwerking van merkidentiteit, sfeer en uitstraling.
 - Innovatieve elementen die maken dat het concept een louter functionele invulling van een strandbar overstijgt.
- Belevingswaarde en activiteiten aanbod
 - Omschrijving van de gewenste sfeer, beleving en eventuele activiteiten met vermelding van de doelgroepen.

De bovenvermelde punten zijn geen (sub)sub-evaluatiecriteria, maar wel elementen die in de beoordeling kunnen worden betrokken.

Voor dit sub-evaluatiecriterium zal één (1) gemotiveerde score worden toegekend.

De volgende beoordelingsmethodiek zal daarbij worden toegepast:

- Aan het Voorstel dat 'uitstekend' scoort, worden tussen 85 - 100 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat 'zeer goed' scoort, worden tussen 75 - 84 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat 'goed' scoort, worden tussen de 60 en 74 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat 'voldoende' scoort, worden tussen de 50 en 59 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat 'onvoldoende' scoort, worden minder dan 50 punten toegekend.

De score wordt vervolgens omgerekend naar het gewicht van dit sub-evaluatiecriterium (10 punten).

De score wordt afgerond tot op twee (2) cijfers na de komma.

2. Sub-evaluatiecriterium 3.2: Praktische uitwerking - 25 punten

De praktische uitwerking bevat de concrete invulling van het concept en ondersteunt de Visienota.

Hierbij wordt minstens aandacht besteed aan:

- Huisstijl en inrichting
 - Naam, logo, en één (1) eigen kleur ondergeschikt aan de hoofdkleur wit en hoe deze consequent worden doorgetrokken in de inrichting. Visuele voorbeelden van meubilair, parasols, windschermen, verlichting, groen en aankleding.
 - Welke materialisatie wordt gebruikt?
 - Hoe wordt de huisstijl doorgetrokken in vormen van communicatie (zoals netwerk, menukaart, signalisatie, ...)
- Grondplan en inplanting (volgens het standaard grondplan in Bijlage 8)
 - Totaliteit terrein op schaal:
Een globaal inplantingsplan op schaal van de volledige Standplaats, met aanduiding van de belangrijkste zones (bar,

keuken, zitgedeelte, kidszone, sportzone, technische zone, speel- of animatieruimte, sanitair, opslag, ligbedden..).

○ Totaliteit terrein op schaal:

Een globaal inplantingsplan op schaal van de volledige Standplaats, met aanduiding van de belangrijkste zones (bar, keuken, zitgedeelte, kidszone, sportzone, technische zone, speel- of animatieruimte, sanitair, opslag, ligbedden..).

▪ Daarbij horend:

- Beschrijving van de flow van de bezoekers (hoe bezoekers het terrein betreden, circuleren en gebruik maken van de faciliteiten)
- Oplossingen voor bergruimte, bevoorrading en afvalverwerking geïntegreerd in het ontwerp.
- Strandcabines: geïntegreerd in het totaalontwerp, zonder de openheid van de strandbar te hinderen.
- Openheid en zichtlijnen: behoud van openheid vanuit de zeedijk op zee met een uitnodigend karakter naar de dijk.

○ Inzake constructies:

Gedetailleerde plannen op schaal van de vaste constructies die zich verhouden tot het globale inplantingsplan zoals raamverkooppunt, berging, sanitair,..., met:

- gevelaanzichten;
- snedes;
- aanduiding van hoogtes en materialisatie.

• Comfort en kwaliteit

- Aandacht voor het bezoekerscomfort (zitplaatsen, schaduw, windbeschutting, sanitaire voorzieningen) én ergonomische werkplekken voor het personeel.

• Toetsing aan regelgeving

- Is het concept afgestemd op / verenigbaar met het geldende PRUP strand en dijk Knokke-Heist (zie bijlage 7) en andere wettelijke bepalingen.

• Toegankelijkheid

Universal Design, inclusief, geschikt voor gezinnen, ouderen en mensen met een beperking.

• Duurzaamheid

- Toepassing van duurzame materialen, circulaire principes of energiezuinige oplossingen.

De bovenvermelde punten zijn geen (sub)sub-evaluatiecriteria, maar wel elementen die in de beoordeling kunnen worden betrokken.

Voor dit sub-evaluatiecriterium zal één (1) gemotiveerde score worden toegekend.

De volgende beoordelingsmethodiek zal daarbij worden toegepast:

- Aan het Voorstel dat ‘uitstekend’ scoort, worden tussen 85 - 100 punten toegekend.

- Aan het Voorstel dat ‘zeer goed’ scoort, worden tussen 75 - 84 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat ‘goed’ scoort, worden tussen de 60 en 74 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat ‘voldoende’ scoort, worden tussen de 50 en 59 punten toegekend.
- Aan het Voorstel dat ‘onvoldoende’ scoort, worden minder dan 50 punten toegekend.

De score wordt vervolgens omgerekend naar het gewicht van dit sub-evaluatiecriterium (25 punten).

De score wordt afgerond tot op twee (2) cijfers na de komma.

3. Sub-evaluatiecriterium 3.3: Plan van aanpak - 15 punten

Het plan van aanpak beschrijft in een concreet en overzichtelijk stappenplan hoe de inrichting en exploitatie van de strandbar concreet zullen worden gerealiseerd, en bevat minstens:

[...]

16.4 Keuze van de begunstigde(n)

§1. Voor perceel 1 inzake de strandbarconcessies worden alle Voorstellen die betrekking hebben op dezelfde zone beoordeeld en met elkaar vergeleken in toepassing van de hierboven genoemde evaluatiecriteria.

Er wordt m.a.w. een rangschikking per zone opgemaakt.

Voor elke zone kan er slechts een maximaal aantal Concessies worden toegekend (cfr. het aantal loten per zone).

De Kandidaat die (voor de betreffende zone) de hoogste score behaalt in het licht van de evaluatiecriteria (de eerstgerangschikte), zal het lot binnen deze zone toegewezen krijgen dat hij op de eerste (1^{ste}) plaats rangschikte in zijn voorkeursvolgorde (op te nemen in het Voorstel).

Vervolgens zal de tweede (2^e) Kandidaat in de rangschikking voor deze zone eveneens het lot toegewezen krijgen dat hij op de eerste (1^{ste}) plaats rangschikte in zijn voorkeursvolgorde, tenzij dit lot reeds werd toegewezen aan de eerstgerangschikte Kandidaat voor deze zone. In dat geval krijgt de tweede (2^e) Kandidaat in de rangschikking voor deze zone het lot toebedeeld dat hij op de tweede (2^e) plaats rangschikte in zijn voorkeursvolgorde. Enz.

De Concessiegever behoudt zich het recht voor om het Voorstel waarin er geen voorkeursvolgorde werd bepaald, buiten beschouwing te laten.

[...]

17. INDICATIEF VERLOOP VAN DE MARKTBEVRAGINGSPROCEDURE

§1. De procedure tot toewijzing van de Concessie(s) wordt gevoerd met toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur (transparantie, eerlijke mededinging en gelijkheid).

In het onderstaande wordt – op indicatieve wijze – weergegeven hoe de procedure zal verlopen.

[...]

§2. De Concessiegever zal in eerste instantie nagaan welke Voorstellen formeel regelmatig zijn (tijdige indiening, volledigheid, taalgebruik, rechtsgeldige ondertekening, één Voorstel).

Laattijdig ingediende Voorstellen worden niet aanvaard.

OPGELET: Voorstellen die betrekking hebben op meerdere percelen, op meerdere zones van perceel 1 en / of op meerdere loten van perceel 2 worden verworpen.

Onvolledige Voorstellen kunnen worden verworpen (o.m.) afhankelijk van de aard van de ontbrekende documenten. De Concessiegever behoudt zich evenwel het recht voor om, rekening houdende met het gelijkheidsbeginsel, eventuele ontbrekende documenten / informatie alsnog op te vragen bij de betreffende Kandidaat / Kandidaten. De Concessiegever is daartoe evenwel niet verplicht en de Kandidaten kunnen aan deze mogelijkheid voor de Concessiegever dus geen enkel recht ontlelen.

De Concessiegever behoudt zich tevens het recht voor om, rekening houdend met het gelijkheidsbeginsel, andere formele onregelmatigheden te laten regulariseren door de Kandidaat / Kandidaten. De Concessiegever is daartoe echter niet verplicht en de Kandidaten kunnen aan deze mogelijkheid voor de Concessiegever dus geen enkel recht ontlelen.

§3. Vervolgens wordt nagegaan of de Kandidaten - die een Voorstel indienden dat niet reeds (op het eerste gezicht) als formeel onregelmatig dient te worden verworpen - voldoen aan de deelnemingsvoorwaarden (samenstelling van de Kandidaat, betrouwbaarheid van de Kandidaat en bekwaamheid en ervaring van de Uitbater van de Kandidaat).

Het Voorstel van een Kandidaat die niet aan deze deelnemingsvoorwaarden voldoet, wordt verworpen.

§4. De Voorstellen die niet reeds (op het eerste gezicht) dienen te worden verworpen i.f.v. het voorgaande, zullen daarnaast ook worden onderzocht op eventuele materiële onregelmatigheden (afwijkingen van de inhoudelijke (minimale) eisen die dienen te worden gerespecteerd i.k.v. de Concessie).

Dergelijke materiële onregelmatigheid (onregelmatigheden) kan (kunnen) de verwerping van het Voorstel tot gevolg hebben, m.n. indien zij van aard is (zijn) de Kandidaat een discriminerend voordeel te bieden, tot concurrentievervalsing te leiden, de beoordeling van het Voorstel van de Kandidaat of de vergelijking ervan met de andere Voorstellen te verhinderen, of de verbintenis van de Kandidaat om de voorwaarden verbonden aan de Concessie te respecteren onbestaande, onvolledig of onzeker te maken.

De Concessiegever behoudt zich evenwel het recht voor om, rekening houdend met het gelijkheidsbeginsel, dergelijke onregelmatigheid (onregelmatigheden) te laten regulariseren door de Kandidaat. De Concessiegever is daartoe evenwel niet verplicht en de Kandidaten kunnen aan deze mogelijkheid voor de Concessiegever dus geen enkel recht ontlelen.

§5. De Kandidaten die een Voorstel hebben ingediend dat niet reeds (op het eerste gezicht) dient te worden verworpen in functie van voorgaanden kunnen worden uitgenodigd op een gesprek met de beoordelingscommissie met het oog op het toelichten van hun Voorstel.

Tijdens dit gesprek kunnen er verduidelijkingsvragen worden gesteld door de leden van de beoordelingscommissie.

§6. De Voorstellen zullen vervolgens worden beoordeeld en vergeleken in het licht van de evaluatiecriteria genoemd in artikel 16 van de Concessieleidraad.

Dit zal resulteren in een rangschikking (per zone voor perceel 1 / per lot voor perceel 2).

§7. De Concessiegever zal een gemotiveerde toewijzingsbeslissing opstellen, dewelke aan alle Kandidaten zal worden bezorgd per e-mail en per aangetekende zending.

Er zal vrijwillig toepassing worden gemaakt van een wachttermijn van vijftien (15) kalenderdagen, te rekenen vanaf de datum van de (laatste) verzending, binnen dewelke de Kandidaten de toewijzingsbeslissing in rechte kunnen bestrijden.

Na deze wachttermijn zullen de Concessiegever en de Concessiehouder(s) een Concessieovereenkomst (cfr. het model in Bijlage 3) ondertekenen / sluiten.

[...]"

In deel 3 ‘Concessievoorwaarden’:

“De concessievoorwaarden zijn opgenomen in het model van Concessieovereenkomst, gevoegd als Bijlage 3 bij deze Concessieleidraad. Dit ontwerp bevat de voorwaarden en de modaliteiten die gelden bij de uitvoering van de Concessie. Het model van de Concessieovereenkomst is bindend (minimumvoorwaarden). De clausules opgenomen in het model kunnen m.a.w. niet worden gewijzigd of weggelaten.”

3.6. Eveneens op 26 februari 2026 keurt de gemeenteraad van de gemeente Knokke-Heist het ‘Reglement betreffende de lasten en voorwaarden van de subdomeinconcessies m.b.t. de uitbating van strandbars en kinderparken op het strand’ (hierna: het gemeentelijk reglement) goed, “dat het gebruik, de inrichting en de exploitatie van stranduitbatingen regelt en handhaafbaar maakt”.

3.7. Voor de zone Knokke zijn aldus negen loten beschikbaar.

Onder meer de verzoekende partij en de tussenkomende partij dienen een voorstel in.

3.8. Op 26 augustus 2026 wordt een evaluatieverslag opgesteld.

Het voorstel van de verzoekende partij wordt niet batig gerangschikt (11^{de} plaats met 47,03/100 punten). De tussenkomende partij krijgt lot 9 toegewezen.

3.9. Op 28 augustus 2026 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist goedkeuring te verlenen aan het evaluatieverslag (inclusief bijlagen) van 26 augustus 2026 (artikel 1), waarvan de inhoud wordt bijgetreden en bevestigd. Dit verslag (inclusief bijlagen) maakt integraal deel uit van deze beslissing (artikel 2).

Dit is de bestreden beslissing.

Tegen dezelfde beslissing zijn nog vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend. Het betreft de zaken gekend onder de rolnummers A. 249.124/X-19.384, A. 249.148/X-19.389, A. 249.154/X-19.390, A. 249.155/X-19.391, A. 249.157/X-19.392 en A. 249.159/X-19.393.

IV. Tussenkost

4. De bv L. blijkt voordeel te halen uit de bestreden beslissing en heeft er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg moet haar verzoek tot tussenkost worden ingewilligd.

V. Administratief dossier - Vertrouwelijkheid van de stukken

5. Op vraag van het auditoraat heeft de verwerende partij het administratief dossier aangevuld met een niet-vertrouwelijke versie van een aantal stukken, alsook het administratief dossier vervolledigd.

De verzoekende partij, de verwerende partij en de tussenkomende partij vragen om de vertrouwelijke behandeling van bepaalde door hen neergelegde stukken.

Er zijn geen gronden aangevoerd door de partijen om het aangevoerde vertrouwelijk karakter ervan, althans in deze fase van het geding, te lichten.

VI. Ontvankelijkheid van de vordering

6. De verwerende partij werpt een aantal excepties op die op algemene wijze zijn geformuleerd en niet steeds relevant lijken te zijn in deze concrete zaak.

7. De verwerende partij vraagt om de vordering niet ontvankelijk te verklaren, “nu het verzoekschrift door zijn omvang, het aantal middelen met meerdere onderdelen, de complexiteit van de aangevoerde grieven en/of de daaruit voortvloeiende schending van het recht op tegenspraak, onverenigbaar is met het summiere karakter van de UDN-procedure”. Subsidiair werpt de verwerende partij dezelfde exceptie op ten aanzien van “elk middel(onderdeel) afzonderlijk”.

De exceptie wordt niet bijgevalen. De omvang van een verzoekschrift kan niet *in abstracto* worden beschouwd als een mogelijk beletsel voor de behandeling ervan bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Bovendien lijkt de verwerende partij er te dezen in geslaagd om, binnen de korte termijnen eigen aan de voorliggende procedure, uitgebreid en inhoudelijk te antwoorden, wat de ernst van de exceptie relativeert. Wel is het hiernavolgende onderzoek beperkt gebleven tot wat zich in het betoog van de verzoekende partij *prima facie* als duidelijke grieven aandient.

8. Voor zover de verwerende partij het belang van de verzoekende partij betwist bij alle middelen en bijgevolg bij de vordering, omdat ze zouden steunen op “elementen, bepalingen en/of procedureregels die alleszins bij de publicatie van de Concessieleidraad en de bijlagen duidelijk kenbaar waren en die zij nooit eerder heeft opgeworpen” en dit “des te meer [geldt] in het kader van de onderhavige UDN-procedure, waar aan het belang des te strenger moet worden

getoetst”, dient de exceptie niet nader te worden onderzocht. Zoals hierna zal blijken, wordt in het tweede en derde middel, die in de aangegeven mate ernstig worden bevonden, niet gesteund op de onwettigheid van de concessiedocumenten zelf.

9. Voorts werpt de verwerende partij op dat de verzoekende partij niet aannemelijk zou maken dat, zo één of meer van haar kritieken op de inhoudelijke beoordeling en de puntentoekenning ernstig zouden zijn, dit ertoe kan leiden dat het puntenverschil met de geselecteerde kandidaten wordt overbrugd en de rangschikking van de voorstellen zou wijzigen. Subsidiair werpt de verwerende partij dezelfde exceptie op ten aanzien van “elk middel(onderdeel) afzonderlijk”.

Deze exceptie houdt verband met de ernst van het tweede en derde middel, die hierna wordt beoordeeld.

10. Ten slotte werpt de verwerende partij op dat, “[i]n de mate dat het Verzoekschrift tevens gericht is tegen de impliciete beslissing om [de] domeinconcessie niet toe te wijzen aan Verzoekende Partij”, moet worden vastgesteld dat deze exceptie feitelijke grondslag mist.

De Raad van State merkt op dat de verzoekende partij te dezen niet de schorsing van de tenuitvoerlegging vraagt van de impliciete weigering om een lot in de zone Knokke aan haar toe te wijzen, zodat de exceptie geen nader onderzoek behoeft.

VII. Schorsingsvoorwaarden

11. Uit artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State volgt dat slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan worden besloten wanneer een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is.

12. De verzoekende partij beroept zich evenwel in hoofddorde op artikel 15 van de wet van 17 juni 2013 ‘betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies’ (hierna: de wet van 17 juni 2013) krachtens welke bepaling de in artikel 14 van de voormelde wet bedoelde beslissingen kunnen worden geschorst zonder dat het bewijs van spoedeisendheid is vereist.

Zij betoogt dat de betrokken concessies “gelet op hun voorwerp, inhoud en de verregaande exploitatieverplichtingen die de Gemeente oplegt”, moeten worden gekwalificeerd als concessies voor diensten in de zin van artikel 2, 7°, b), van de wet van 17 juni 2016 ‘betreffende de concessieovereenkomsten’ (hierna: de wet van 17 juni 2016), zodat derhalve artikel 15 van de wet van 17 juni 2013 van toepassing is.

13. Bijgevolg dient in de eerste plaats te worden beoordeeld of de strandbarconcessies waarvan te dezen sprake, al dan niet moeten worden gekwalificeerd als een concessie voor diensten in de zin van artikel 2, 7°, b) van de wet van 17 juni 2016. De schending van (onder meer) die bepaling wordt aangevoerd in het eerste middel, zodat het gepast is om eerst dit middel te onderzoeken waarin deze kwalificatie aan bod komt.

VIII. Onderzoek van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

14. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 3 *juncto* artikel 2, 7°, b), van de wet van 17 juni 2016, van de artikelen 35, 37, § 2, en 38 van de voormelde wet, van artikel 48 van de voormelde wet en artikel 37 van het koninklijk besluit van 25 juni 2017 ‘betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten’, van

artikel 7 van het voormelde koninklijk besluit en van de artikelen 34 tot 36 van het voormelde koninklijk besluit.

De verzoekende partij vat haar middel samen als volgt:

“In het eerste middel voert [de verzoekende partij] aan dat de gemeente Knokke-Heist de betrokken procedure ten onrechte heeft opgevat en gevoerd als een loutere marktbevraging voor domeinconcessies, terwijl de beoogde overeenkomsten naar hun werkelijke voorwerp en inhoud moeten worden gekwalificeerd als concessies voor diensten in de zin van artikel 2, 7°, b), van de Concessiewet.

In casu beperkt de Gemeente zich immers geenszins tot het ter beschikking stellen van een gedeelte van het openbaar domein waarop de concessiehouder vervolgens naar eigen inzicht een economische activiteit kan ontplooien. Zij organiseert en reglementeert de strandbaruitbating zelf op verregaande wijze en bepaalt daarbij onder meer de aard en modaliteiten van de dienstverlening, het toegelaten assortiment, de exploitatieperiode, de inrichting en zelfs de esthetische vormgeving van de strandbar. De naleving van deze verplichtingen wordt bovendien gecontroleerd en kan door middel van maatregelen en sancties worden afgedwongen. Het privaatieve gebruik van het strand vormt daarmee niet het eigenlijke en zelfstandige voorwerp van de rechtsverhouding, maar het noodzakelijke vehikel voor de organisatie van een door de Gemeente inhoudelijk bepaalde en afdwingbare dienstverlening aan het strandpubliek.

Ook het vereiste operationele risico wordt daadwerkelijk aan de exploitant overgedragen. Deze staat zelf in voor de investeringen en alle aan de exploitatie verbonden kosten, waaronder personeels-, verzekerings- en werkingskosten en de verschuldigde concessievergoeding, zonder enige garantie dat deze investeringen en kosten door de exploitatie kunnen worden terugverdiend.

Nu aldus sprake is van concessies voor diensten en de geraamde omzet over de looptijd de toepasselijke Europese drempel ruimschoots overschrijdt, waren de Concessiewet en haar uitvoeringsreglementering van toepassing. De Gemeente heeft evenwel de volledige procedure vanuit de tegengestelde premisse gevoerd en deze regelgeving uitdrukkelijk buiten toepassing gelaten. Het gaat bijgevolg niet om een geïsoleerde procedurele tekortkoming, maar om een fundamentele fout in de juridische kwalificatie waarop de gehele plaatsingsprocedure is gebouwd, met miskennen van de essentiële waarborgen en verplichtingen die het toepasselijke concessierecht oplegt. De bestreden beslissing vindt aldus *prima facie* haar grondslag in een procedure die volgens een onjuist juridisch regime werd gevoerd.”

Beoordeling

15. De Raad van State stelt vast dat in de concessieleidraad uitdrukkelijk wordt bepaald dat “[d]e procedure tot toewijzing van de Concessie(s) wordt gevoerd met toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het transparantiebeginsel, het beginsel der eerlijke mededinging en het gelijkheidsbeginsel [en de] Concessie [...] niet [is] onderworpen aan de Wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten, noch aan het Koninklijk Besluit van 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten, aangezien deze regelgeving niet van toepassing is op domeinconcessies”.

In de bestreden toewijzingsbeslissing herhaalt de verwerende partij dat “op deze procedure noch de bepalingen van de Wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten, noch de bepalingen van het Koninklijk Besluit van 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten, noch de reglementering inzake overheidsopdrachten, noch de reglementering inzake handelshuur van toepassing is”.

De kwalificatie die de verwerende partij zelf aan de betrokken rechtsverhouding geeft, is evenwel niet doorslaggevend. De juridische kwalificatie van de strandbarconcessie hangt af van de concrete kenmerken van de betrokken zaak, die hierna worden onderzocht.

16. Artikel 2, eerste lid, van de wet van 17 juni 2016 luidt:

“Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

[...]

7° concessies: de concessies voor werken of diensten als gedefinieerd onder a) en b):

a) concessie voor werken: [...]

b) concessie voor diensten: een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel waarbij een of meer aanbesteders de verrichting van diensten met

uitzondering van de uitvoering van werken als bedoeld in punt a), laten verrichten en beheren door een of meer ondernemers, waarvoor de tegenprestatie bestaat hetzij uitsluitend in het recht de diensten die het voorwerp van het contract vormen te exploiteren, hetzij in dit recht en een betaling.”

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 17 juni 2016 wordt gesteld dat uit overwegingen 12 tot 16 van richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten voortvloeit dat (onder meer) de volgende handelingen noch onder het begrip concessies (voor werken of voor diensten), noch overigens onder het begrip overheidsopdracht vallen:

“[...]

– (Contractuele of eenzijdige) publiek- of privaatrechtelijke handelingen, waarbij een aanbesteder een ondernemer toestemming geeft voor huisvesting in, gebruik van of exploitatie van goederen of rijkdommen in staatsbezit, met name in de zee-, binnenhaven- of luchthavensector. Deze handelingen vallen niet onder het begrip concessie (voor diensten of werken) als bedoeld in dit ontwerp, voor zover de aanbestedende entiteiten zich beperken tot het bepalen (in de machtiging of in de overeenkomst) van de voorwaarden voor het gebruik of de exploitatie van de ter beschikking gestelde goederen of rijkdommen, dit wil zeggen in het algemeen clausules betreffende de inbezitneming door de pachter, het gebruik van het gepachte, de verplichtingen pachter en verpachter met betrekking tot het onderhoud van het gepachte, de looptijd van de beschikbaarstelling en de teruggave van het gepachte aan de verpachter, de pacht prijs en de door de pachter te betalen bijkomende kosten. Zo is, in principe, de domeinconcessie (-machtiging), die in het Belgisch administratief recht gedefinieerd wordt als een voorlopige en herroepbare administratieve overeenkomst waarbij de overheid, op exclusieve en tijdelijke basis, de toelating verleent gebruik te maken van het openbaar domein, met het oog op een privaatieve exploitatie, geen concessie in de zin van dit ontwerp. Indien de domeinconcessie (-machtiging) daarentegen slechts een onlosmakelijk en bijkomstig onderdeel van een overeenkomst vormt dat, voor een aanbesteder, hoofdzakelijk betrekking heeft op het laten uitvoeren van werken of diensten die aan de door hem bepaalde eisen voldoen en waarvan hij de uitvoering kan eisen/afdwingen, waarbij de tegenprestatie bestaat in het recht om het werk of de diensten te exploiteren, zal de overeenkomst als een concessie in de zin van dit ontwerp worden beschouwd. Tot slot herinneren we eraan dat alhoewel domeinconcessies ‘in de strikte betekenis’ geen concessies zijn als bedoeld in dit ontwerp, de verlening ervan niettemin onderworpen blijft aan de algemene beginselen en voorschriften van het administratief recht, met name

aan het beginsel van gelijke behandeling en de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.”
(*Parl.St.* Kamer, 2015-2016, 54-1708/001, blz. 15-16)

Overwegingen 14 en 15 van de voornoemde richtlijn 2014/23/EU luiden:

(14) Ook bepaalde handelingen van lidstaten zoals machtigingen of vergunningen waarbij de lidstaat of een overheid daarvan de voorwaarden voor de uitoefening van een economische activiteit vaststelt, waaronder een voorwaarde om een bepaalde verrichting uit te voeren die, normaliter, op verzoek van een ondernemer en niet op initiatief van de aanbestedende dienst of de aanbestedende instantie wordt verleend en waarbij het de ondernemer vrijstaat zich uit de uitvoering van werken of verlening van diensten terug te trekken, mogen niet als concessies worden aangemerkt. In het geval van zulke handelingen van de lidstaten kunnen de specifieke bepalingen van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad [Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36)] van toepassing zijn. Anders dan in het geval van deze handelingen van een lidstaat, voorzien concessieovereenkomsten in wederzijds bindende verplichtingen, waarbij de uitvoering van deze werken of diensten is onderworpen aan specifieke door de aanbestedende dienst of de aanbestedende instantie gedefinieerde vereisten die juridisch afdwingbaar zijn.

(15) Daarnaast mogen bepaalde overeenkomsten die tot voorwerp hebben het recht van een ondernemer om bepaalde publieke domeinen of rijkdommen te exploiteren, naar publiek- of privaatrecht, zoals grond of elk ander onroerend goed in staatsbezit, met name in de zee-, binnenhaven- of luchthavensector, waarbij de staat of de aanbestedende dienst of de aanbestedende instantie slechts algemene voorwaarden voor het gebruik ervan vaststelt zonder bepaalde werken of diensten aan te besteden, niet als concessies in de zin van deze richtlijn worden aangemerkt. Dit geldt doorgaans voor pachtovereenkomsten voor publieke domeinen of grond, die in het algemeen clausules bevatten betreffende de inbezitneming door de pachter, het gebruik van het gepachte, de verplichtingen van pachter en verpachter met betrekking tot het onderhoud van het gepachte, de looptijd van de overeenkomst en de teruggave van het gepachte aan de verpachter, de pachtprijs en de door de pachter te betalen bijkomende kosten.”

17. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 17 juni 2016 en overwegingen 14 en 15 van voornoemde richtlijn 2014/23 blijkt aldus dat het eigen is aan concessieovereenkomsten voor diensten dat ze voorzien in wederzijds

bindende verplichtingen, waarbij de uitvoering van deze diensten is onderworpen aan specifieke door de aanbestedende dienst gedefinieerde vereisten die juridisch afdwingbaar zijn.

Essentieel om een strandbarconcessie als de voorliggende te kwalificeren als een concessie voor diensten in de zin van de wet van 17 juni 2016 – en bijgevolg te onderscheiden van de toekenning van een (tijdelijk en exclusief) privaat gebruiksrecht op het openbaar domein – lijkt bijgevolg de vereiste te zijn dat de overeenkomst hoofdzakelijk betrekking heeft op het laten uitvoeren van diensten die aan de door de verwerende partij bepaalde eisen voldoen en waarvan zij de uitvoering kan eisen of afdwingen. De toelating om het strand te gebruiken, vormt alsdan slechts een weliswaar onlosmakelijk maar bijkomstig onderdeel van de overeenkomst.

18. Volgens de omschrijving in artikel 12.3.1 ‘Essentie van een strandbar’ van de voornoemde concessieleidraad, gaat een strandbar in essentie over “Raamverkoop: een eenvoudig en kwalitatief aanbod van dranken en snacks, passend binnen de geldende RUP-voorschriften”, “Verbruikersruimte (terras en zitplaatsen): een uitnodigende, goed onderhouden plek waar bezoekers kunnen ontspannen”, “Strandcabines en ligstoelen: verhuur en beheer van cabines, stoelen en parasols voor een complete strandervaring”, “Speel- en belevingsruimte: eventueel een kinderhoek of speelelementen die bijdragen aan een familiale sfeer”, “Strandsport: indien gewenst, aanbieden of faciliteren van lichte sportactiviteiten (vb. volleybalnet, petanquebaan)”. Volgens de toelichting bij artikel 4, § 15, van de stedenbouwkundige voorschriften bij het PRUP is de hoofddoelstelling van een strandbar “winst te maken uit het aanbieden van dranken en consumptieruimte op het strand”, en dus een horeca-activiteit.

Uit deze omschrijvingen volgt dat de uitbating van een strandbar op het eerste gezicht niet in hoofdzaak lijkt te strekken tot het verlenen van diensten die de verwerende partij anders zelf zou uitvoeren en die aan de concessiehouder worden uitbesteed om in die (collectieve) behoefte te voorzien. De verwerende

partij lijkt in de nota terecht te stellen dat zij “geen dienst [bestelt], [...] geen concrete prestatie [bepaalt] die aan haar moet worden geleverd en [...] geen dienst [ontvangt] die zij kan opeisen of afdwingen”, en de exploitatie van een strandbar “geen door [haar] aangekochte strandbardienst” betreft, doch de economische activiteit van de concessiehouder zelf. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, lijkt zij in beginsel niet verplicht te zijn om de voornoemde specifieke diensten uit te voeren. Zij verkrijgt louter de toelating om op eigen initiatief en risico een economische activiteit te ontplooiën op het openbaar domein, en zij kan ervoor kiezen niet te exploiteren (bijvoorbeeld gedurende een bepaalde periode).

Het feit dat de normatieve omkadering van de uitbating van strandbars lijkt te zijn ingegeven door het toeristisch en recreatief kustbeleid van de verwerende partij, met als kernwaarden een toegankelijke, veilige, nette en aantrekkelijke strandomgeving (zie artikel 12.2.1 ‘Visie Knokke-Heist’ van de voornoemde concessieleidraad), laat op het eerste gezicht niet toe aan te nemen dat die uitbating in hoofdzaak geen privaat economische activiteit zou zijn maar zou bijdragen aan een dienst die de gemeente anders zelf zou verrichten.

19. Voorts zijn de ‘exploitatiebepalingen’ en de ‘technische en operationele voorwaarden’, en ‘overige bepalingen’ waaraan de uitbating van de strandbars volgens de concessieovereenkomst, gevoegd als bijlage 3 bij de concessieleidraad, moet voldoen zoals de exploitatieperiode, de sluitingsuren, de toegelaten en verboden verkopen, de (vrije) toegankelijkheid, de inrichtings- en veiligheidsvoorschriften, de afvalbeheerverplichtingen en de verplichtingen inzake verzekeringen en bankwaarborg, vastgelegd in het op 26 februari 2026 goedgekeurde ‘Reglement betreffende de lasten en voorwaarden van de subdomeinconcessies m.b.t. de uitbating van strandbars en kinderparken op het strand’, complementair aan de concessieleidraad. Dit reglement “dat het gebruik, de inrichting en de exploitatie van stranduitbatingen regelt en handhaafbaar maakt”, lijkt op het eerste gezicht een uitvoering te zijn van artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 26 april 1995 ‘betreffende de strandconcessies’ luidens welke bepaling “de concessiehoudende gemeenten

verplicht [zijn] een verordening vast te stellen voor de strandgedeelten die in de concessie begrepen zijn [om de goede orde, de rust, de openbare veiligheid en gezondheid te verzekeren]”. Met de verwerende partij lijkt op het eerste gezicht te kunnen worden gesteld dat deze voorwaarden algemene gebruiksvoorwaarden en -beperkingen voor het openbaar domein betreffen, en geen “specifieke dienstenverplichtingen”.

In het bijzonder wat de beperkingen op het horecaconcept betreft, lijken deze voort te vloeien uit de stedenbouwkundige voorschriften bij het geldende PRUP, in het bijzonder artikel 4, § 15.

20. De omstandigheid dat de niet-naleving door de concessiehouder van de voornoemde (contractuele) voorwaarden vatbaar is voor bepaalde bestuurlijke maatregelen en sancties (zoals het herstelverzoek, de uitvoering op kosten van de concessiehouder, en de vroegtijdige beëindiging van de overeenkomst) doet niet anders besluiten. Deze sancties zijn verbonden aan de voorwaarden waaronder het openbaar domein bij het uitbaten van een strandbar mag worden gebruikt, maar de concessiehouder kan er middels deze sancties op het eerste gezicht niet toe worden verplicht het toegewezen lot te exploiteren.

Omdat aldus op het eerste gezicht geen prestatieplicht lijkt voor te liggen, lijken de voornoemde voorwaarden dan ook als randvoorwaarden voor het exclusieve gebruik van het openbaar domein ter vrijwaring van het algemeen belang te moeten worden beschouwd, veeleer dan dat de verwerende partij op deze wijze de inhoud van een dienstverlening heeft bepaald en wenst te laten uitvoeren.

21. De omstandigheid dat de kandidaten zich met hun voorstel ertoe verbinden een bepaald concept uit te voeren, noch de kwalitatieve beoordeling van die voorstellen door de verwerende partij, lijken op het eerste gezicht van aard te doen besluiten dat de diensten dienen te worden uitgevoerd conform de door de verwerende partij vastgestelde eisen. Zowel de visie, de praktische uitwerking als het plan van aanpak lijken immers uit te gaan van de kandidaten zelf, zonder dat

daar op het eerste gezicht specifieke eisen van de verwerende partij tegenover staan wat de uitvoering van diensten betreft. Overigens lijkt het de verwerende partij in het kader van een marktraadpleging van de toewijzing van een domeinconcessie op het eerste gezicht niet verboden om bij de vergelijking van de voorstellen rekening te houden met de voorgestelde invulling van de bedrijfsvoering teneinde de kwaliteit ervan te kunnen beoordelen.

22. In zoverre zou worden verwezen naar artikel 12, § 1, van de hoofdconcessieovereenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de gemeente Knokke-Heist om aan te voeren dat de verwerende partij zich ertoe verbonden heeft om de wet van 17 juni 2016 toe te passen, lijkt dit standpunt op het eerste gezicht niet te kunnen worden gevolgd.

Artikel 12, § 1, van deze hoofdconcessieovereenkomst luidt:

“De onderconcessies of vergunningen worden gegund conform de toepasselijke bepalingen waaronder de wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten en de Europese beginselen van transparantie, gelijke behandeling, non-discriminatie, proportionaliteit en eerlijke mededinging.
[...]”

In deze bepaling kan geen verplichting worden gelezen om de wet van 17 juni 2016 op alle onderconcessies of vergunningen toe te passen, ongeacht het voorwerp ervan of de concrete rechtsverhouding. Het gebruik van het woord “waaronder” lijkt op het eerste gezicht, gelet op de woorden “conform de toepasselijke bepalingen”, te moeten worden begrepen als ‘voor zover toepasselijk’.

23. Aangezien de verzoekende partij in de huidige stand van het geding niet aannemelijk maakt dat de voorliggende concessie hoofdzakelijk betrekking heeft op het laten uitvoeren van diensten die aan de door de verwerende partij bepaalde eisen voldoen en waarvan zij de uitvoering kan eisen of afdwingen, lijkt de vaststelling dat de concessiehouder het exploitatierisico draagt, te dezen

niet relevant voor de kwalificatie van de betreffende overeenkomsten als een concessie voor diensten dan wel een domeinconcessie. Het feit dat de concessiehouder het exploitatierisico draagt, is kenmerkend om een concessie voor diensten te onderscheiden van een overheidsopdracht, doch lijkt niet bepalend te zijn om deze te onderscheiden van een domeinconcessie.

24. Daargelaten de vraag naar de waarde van de concessie, maakt de verzoekende partij, gelet op wat voorafgaat, op het eerste gezicht niet aannemelijk dat het voorwerp van de bestreden toewijzingsbeslissing het laten verrichten van diensten betreft in de zin van artikel 2, 7°, b, van de wet van 17 juni 2016, en de verwerende partij aldus de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen zou hebben geschonden.

25. Het eerste middel is niet ernstig.

26. Aangezien de bestreden beslissing niet onder de toepassing van de wet van 17 juni 2016 lijkt te vallen, is artikel 15 van de wet van 17 juni 2013 evenmin van toepassing. Krachtens artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient de verzoekende partij bijgevolg alsnog aan te tonen dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is.

IX. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

27. De verzoekende partij zet in haar verzoekschrift onder het kopje ‘uiterst dringende noodzakelijkheid’ het volgende uiteen:

“[De verzoekende partij] benadrukt dat de [...] financiële ontwrichting zich niet pas op langere termijn of na het verstrijken van de negenjarige concessieperiode zal manifesteren. Zij is het rechtstreekse gevolg van het wegvallen van de strandexploitatie zelf. Vanaf het ogenblik waarop [de verzoekende partij] deze exploitatie niet langer kan voortzetten, verdwijnt de

activiteit die circa 85% van haar omzet genereert, terwijl haar bestaande kosten-, aflossings- en schuldverplichtingen niet dienovereenkomstig verdwijnen. Het door de accountant becijferde financieringstekort is dan ook geen hypothetisch verlies dat zich mogelijk ooit in de toekomst zal voordoen, maar een structureel liquiditeitstekort dat inherent ontstaat zodra de economische motor van de onderneming wordt weggenomen. Het betreft concrete, persoonlijke en cijfermatig verifieerbare gegevens [...].

[...]

[...]. Uit het geheel van deze omstandigheden blijkt dan ook dat de uiterst dringende noodzakelijkheid *in casu* concreet, persoonlijk en objectief aantoonbaar voorhanden is. [De verzoekende partij] heeft vanaf de kennisname van de bestreden beslissing met de grootst mogelijke diligentie gehandeld. Zij wordt bovendien niet geconfronteerd met het louter mislopen van een toekomstige commerciële opportuniteit of met een achteraf herstelbare winstderving, maar met de nakende beëindiging van een bestaande exploitatie die zij gedurende dertien seizoenen heeft uitgebouwd en die circa 85% van haar omzet genereert. Het wegvallen daarvan veroorzaakt volgens de door haar gecertificeerde accountant onderzochte cijfers een structureel financieringstekort van bijna EUR 300.000 per jaar, terwijl meer dan EUR 900.000 aan langlopende bankschulden blijft doorlopen, met een ernstige aantasting van haar kredietpositie, haar activa en uiteindelijk haar voortbestaan tot gevolg.

De uiterst dringende noodzakelijkheid ligt precies in die samenloop van omstandigheden: zonder onmiddellijke rechtsbescherming dreigt [de verzoekende partij] haar bestaande kernactiviteit te verliezen, zet zich een structurele financiële ontwrichting in en ontstaat intussen ten voordele van derden een nieuwe feitelijke en contractuele toestand die naarmate de tijd verstrijkt steeds moeilijker omkeerbaar wordt.”

28. Behoudens wat de verwerende partij opwerpt in het kader van de zogenaamde “complexiteitsexceptie” (zie *supra* nr. 7), en de tussenkomende partij in het kader van een exceptie van gebrek aan belang bij het eerste middel dat zich volgens haar niet zou lenen tot een *prima facie* beoordeling in een schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, betwisten de verwerende partij en de tussenkomende partij op zich niet dat aan deze voorwaarde zou zijn voldaan.

Beoordeling

29. De verzoekende partij exploiteert sinds 2013 een strandbar in de zone Knokke.

Zij toont aan vanaf de kennisname van de bestreden beslissing met de nodige diligentie te hebben gehandeld, en maakt eveneens aannemelijk dat de bestreden beslissing haar dreigt te doen terechtkomen in een situatie die dermate penibel is dat deze een urgentie kan verantwoorden. Aan de hand van verifieerbare boekhoudkundige gegevens en verklaringen overtuigt de verzoekende partij er concreet van dat zij niet over voldoende financiële reserves beschikt om zelfs maar een kortstondig verlies van haar kernexploitatie te ondervangen. De omstandigheid dat overeenkomstig de bestaande concessieovereenkomst de exploitatie in ieder geval eindigt op 15 oktober 2026 en de eventueel nieuwe concessie pas kan starten op 15 maart 2027 doet hieraan geen afbreuk.

30. Aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

X. Onderzoek van de overige middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

31. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van de beginselen van zorgvuldigheid, eerlijke mededinging en gelijke behandeling, alsook van de materiële motiveringsplicht.

Zij vat het middel samen als volgt:

“Het tweede middel voert aan dat de Gemeente de financiële haalbaarheid van de voorstellen niet zorgvuldig, objectief en op onderling vergelijkbare wijze heeft onderzocht. De Concessieleidraad vereiste nochtans een robuust, volledig en betrouwbaar financieel meerjarenplan waaruit moest blijken dat de geboden concessievergoeding realistisch en haalbaar was. De Gemeente heeft daarbij zelf de resultatenrekening, het kasstroomoverzicht en de geprojecteerde balans als essentiële financiële documenten aangemerkt die een volledige beoordeling van de financiële haalbaarheid mogelijk maken.

Niettemin werden [kandidaat 28] en [kandidaat 30] gunstig beoordeeld hoewel hun financiële plannen geen geprojecteerde balans bevatten. Precies deze kandidaten boden bovendien uitzonderlijk hoge concessievergoedingen van respectievelijk 25,25 EUR/m² en 15,20 EUR/m², tegenover biedingen die voor de overige kandidaten veelal slechts een fractie daarvan bedroegen. De Gemeente heeft aldus uitzonderlijke biedingen financieel haalbaar verklaard op basis van financiële dossiers waarvan zij zelf vaststelde dat zij niet alle voor een volledige beoordeling noodzakelijke documenten bevatten.

De onzorgvuldigheid is bijzonder manifest voor [kandidaat 28]. Haar bod van 25,25 EUR/m² bedroeg meer dan het dubbele van het op één na hoogste bod en meer dan twaalfmaal het bod van [de verzoekende partij]. Tegelijk ontbrak haar geprojecteerde balans en tonen haar publiek beschikbare jaarrekeningen drie opeenvolgende verliesjaren, een negatief eigen vermogen en een aanzienlijke schuldenlast. Niettemin kwalificeerde de Gemeente haar financieringsstructuur als ‘zeer solide’, stelde zij dat deze ‘hoofdzakelijk op eigen middelen’ steunde en achtte zij de uitzonderlijk hoge concessievergoeding haalbaar, zonder dat uit de beoordeling enig concreet verdiepend onderzoek naar die opvallende discrepantie blijkt.

Daarmee heeft de Gemeente niet alleen het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht miskend. De uitzonderlijk hoge concessievergoedingen bepaalden via de gehanteerde regel van drie immers rechtstreeks de score van alle kandidaten op het prijs criterium.

Een niet op haar economische draagbaarheid onderzocht uitschietersbod beïnvloedt aldus niet alleen de beoordeling van de betrokken kandidaat, maar vertekent het mathematische referentiepunt waartegen alle andere kandidaten worden gerangschikt. Door dergelijke biedingen zonder afdoende verificatie als haalbaar te aanvaarden, heeft de Gemeente tevens het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van eerlijke mededinging miskend”.

32. De verwerende partij vat haar verweer samen als volgt:

“112. Het eerste onderdeel van het middel kan niet ernstig worden genomen, omdat het toevoegen van een geprojecteerde balans (een document dat traditioneel wel als een ‘essentieel element’ van een meerjarenplan wordt bestempeld, maar dat in wezen slechts een ‘nuttig aanvullend document’ betreft) geen minimale eis betreft en niet tot gevolg heeft dat de financiële haalbaarheid en duurzaamheid van de exploitatie niet kon worden beoordeeld, ook niet wat [kandidaat 28] en [kandidaat 30] betreft (wier dossier voor het overige wel sterk onderbouwd werd).

De volledigheid van het financieel plan betreft slechts één van de beoordelingselementen. Kandidaten die geen volledig financieel plan bijvoegden (zoals dit ‘traditioneel’ wordt begrepen), scoorden minder goed op het beoordelingselement ‘volledigheid’. Dat de financiële plannen perfect te beoordelen en vergelijken zijn, blijkt duidelijk uit het betreffende evaluatieverslag.

113. Verwerende partij was niet gehouden en zelfs niet in de mogelijkheid rekening te houden met de financiële gezondheid van [kandidaat 28] op zich, zoals die volgens Verzoekende Partij uit de jaarrekeningen zou blijken. Het financieel plan wordt immers beoordeeld in het kader van het evaluatiecriterium, niet de financiële draagkracht van de kandidaat op zich. Verzoekende Partij geeft ook een te ongenueanceerde interpretatie aan deze jaarrekeningen van [kandidaat 28]. De informatie daarin vervat, doet geen afbreuk aan de beoordeling weergegeven in het evaluatieverslag.

114. Verwerende Partij was niet gehouden een prijsonderzoek te voeren volgens de regels verankerd in de overheidsopdrachtenreglementering, maar heeft de geboden vergoedingen desalniettemin aan een zorgvuldig en deugdelijk onderzoek onderworpen.

De concessievergoedingen die [kandidaat 28] en [kandidaat 30] boden, zijn geenszins als ‘abnormaal hoog’ aan te merken, o.m. in het licht van de omzet en winsten die in het kader van de (sub)domeinconcessies worden gerealiseerd.”

33. De tussenkomenende partij betoogt dat “er geen enkele juridische basis [is] waarop een inschrijver voor zijn gebeurlijk afwijkende prijzen voor een concessie-opdracht zou kunnen worden gesanctioneerd (of op basis waarvan zijn aanvraag onregelmatig zou kunnen worden verklaard)”. Ondergeschikt stelt zij, “in geval zou blijken dat de aanbestedende overheid totaal geen prijsonderzoek heeft gevoerd of enige toets of controle op de uitvoerbaarheid van de concessie”, het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en het “beginsel inzake eerlijke mededinging” hoogstens tot gevolg hebben dat de aanbestedende overheid verplicht zou kunnen worden om alsnog een aanvullend onderzoek uit te voeren naar het realistische karakter van de prijs met het oog op de economische haalbaarheid bij de uitvoering van de concessie, mocht zulks nergens uit het gunningsverslag of het administratief dossier blijken. Concreet zet zij alsdan uitvoerig uiteen dat er volgens haar geen sprake is van een onrealistisch of onaanvaardbaar hoge vergoeding, en de door haar aangeboden vergoeding wel degelijk economisch haalbaar is, zoals blijkt uit haar financieel plan.

Beoordeling

34. De materiële motiveringsplicht houdt in dat elke administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven die in feite juist en in rechte

aanvaardbaar zijn en die daarom in het kader van het wettigheidstoezicht moeten kunnen worden gecontroleerd aan de hand van het administratief dossier. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht vermag de Raad van State zijn oordeel omtrent de feiten niet in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij vermag enkel na te gaan of het bestuur is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Ook in het kader van een domeinconcessie lijkt een toewijzende overheid die met naleving van het zorgvuldigheidsbeginsel wil handelen, er op het eerste gezicht toe gehouden om de regelmatigheid van de voorstellen na te gaan. Eén van de vereisten hiervoor is dat deze voorstellen realistische prijzen, te dezen aangeboden concessievergoedingen, bevatten. Van die overheid kan op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel worden verwacht dat zij een gedegen onderzoek voert naar het realistische karakter van de financiële verbintenis aangegaan door de kandidaten, teneinde zich ervan te verzekeren dat de aangeboden concessievergoedingen zowel een goede uitvoering van de concessieovereenkomst als een zo ruim mogelijke mededinging tussen de kandidaten mogelijk maken. De omstandigheid dat bij een domeinconcessie het exploitatierisico bij de concessiehouder ligt, en de voorgestelde concessievergoeding aldus een eigen verantwoordelijkheid van de kandidaat is, doet daar geen afbreuk aan.

35. De verwerende partij heeft met het realistische karakter en de haalbaarheid van de aangeboden concessievergoeding rekening gehouden in het

kader van de toetsing van de voorstellen aan het ‘Evaluatiecriterium 1: Financieel voorstel’ (artikel 16.2 van de concessieleidraad), zoals hoger weergegeven *sub* randnummer 3.5.

De kandidaat dient in zijn voorstel een duidelijk, gedetailleerd en onderbouwd financieel meerjarenplan op te nemen, aan de hand waarvan de concessiegever een duidelijk beeld moet krijgen van de haalbaarheid en duurzaamheid van de exploitatie (artikel 16.2.1, § 1). Op basis van dit financieel plan stelt de kandidaat een vaste jaarlijkse concessievergoeding voor die hij aan de concessiegever zal betalen bovenop de andere vaste jaarlijkse vergoedingen (voor de bar en per strandcabine) (artikel 16.2.1, § 2). Bij de beoordeling van dit financieel meerjarenplan wordt specifiek aandacht besteed aan de investeringen die voorzien worden in functie van de realisatie van het concept vooropgesteld in de visienota, en wordt ook rekening gehouden met onder meer volgende (niet-limitatieve) beoordelingselementen: de totaliteit van de investeringen die door de kandidaat worden voorzien, de robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het financieel meerjarenplan, de mate van gedetailleerdheid van het financieel meerjarenplan en de mate waarin het financieel meerjarenplan aantoont dat de geboden concessievergoeding realistisch / haalbaar is (artikel 16.2.1, § 3).

De aangeboden concessievergoeding maakt aldus een essentieel onderdeel uit van de financiële evaluatie van de voorstellen. De mate waarin de haalbaarheid van de aangeboden concessievergoeding wordt aangetoond is een beoordelingselement onder het subcriterium ‘Financieel plan’, dat wordt gequoteerd op 15 punten, terwijl de aangeboden concessievergoeding zelf onder een afzonderlijk subcriterium ‘Concessievergoeding’ wordt gequoteerd op 20 punten met toepassing van de regel van drie.

36. Het financieel meerjarenplan moet verplicht “door een erkende bedrijfsrevisor (erkend door het Instituut van de Bedrijfsrevisoren (IBR)) of door een erkend accountant (erkend door het *Institute for Taks Advisors and Accountants* (ITAA)) gereviseerd / gevalideerd zijn (= een minimale eis)” (artikel ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.268.134

X-19.388-37/57

16.2.1, § 1). Zoals de verwerende partij op het eerste gezicht terecht opmerkt, betreft het toevoegen van een (geprojecteerde) balans daarentegen geen minimale eis. Het forumrapport vermeldt dat “[e]en kandidaat die bijkomend een balansprognose toevoegt, [...] hiermee mogelijks extra volledigheid [zou] kunnen aantonen, maar [dat] dit [...] geen vereiste [is]”.

Uit het evaluatieverslag blijkt wel, bij de beoordeling van het subcriterium 1.2 ‘Financieel plan’, dat het financieel meerjarenplan in de voorstellen enkel als “volledig” wordt beschouwd als het een “resultatenrekening, kasstroomoverzicht, en een geprojecteerde balans” bevat, en dat het ontbreken van een balans in de voorstellen van bepaalde kandidaten als een minpunt wordt beschouwd wat het beoordelingselement ‘volledigheid’ van het financieel meerjarenplan betreft. Anders dan de tussenkomende partij stelt, geeft een geprojecteerde balans niet enkel “de bestaande of historische vermogenspositie” weer, maar ook een overzicht van de verwachte activa en passiva van een onderneming voor een toekomstige periode.

37. Wat de voorstellen van de tussenkomende partij (kandidaat 28) en van kandidaat 30 betreft, wordt in de bijlage ‘Evaluatie EC 1.2 Knokke’ van het evaluatieverslag met betrekking tot de beoordelingselementen van het subcriterium ‘Financieel plan’ het volgende vastgesteld (vertrouwelijke passages zijn door de verwerende partij weggelaten):

“[Kandidaat 28]

• Investerings

OK: De investeringen sluiten aan bij het vooropgestelde concept. De aansluiting met de visienota is aanwezig, maar niet alle investeringskeuzes worden afzonderlijk gekoppeld aan concrete doelstellingen.

STERK: Het investeringsprogramma is redelijk ambitieus, uitgebreid uitgewerkt en omvat o.m. nieuwe investeringen en recurrente kwaliteits- en vervangingsinvesteringen.

- [...]
- [...]
- [...]
- [...]
- [...]

- o [...]
- o [...]
- o [...]

- De robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het financieel meerjarenplan

Volledigheid

OK: Het financieel meerjarenplan bevat het merendeel van de benodigde financiële onderdelen om de exploitatie te kunnen beoordelen (resultatenrekening en cashflow). Een afzonderlijke balans is evenwel niet opgenomen.

Betrouwbaarheid

OK: Het financieel plan is bruikbaar. Het is gebaseerd op de bestaande exploitatiegegevens. Er werden geen elementen ontwaard die zouden doen twijfelen aan de betrouwbaarheid van het financieel plan.

Robuustheid

OK: Het financieel plan toont een positieve exploitatie en voldoende financiële draagkracht.

Financiële gegevens jaar 1:

- o [...]
- o [...]
- o [...]
- o [...]
- o [...]
- o [...]
- o [...]
- o [...]

STERK: De investeringen zijn financieel draagbaar. De onderneming beschikt over een ruime operationele basis. De financiering steunt hoofdzakelijk op eigen middelen. De afhankelijkheid van externe financiering is zeer beperkt.

- [...]
- [...]
- [...]

- De mate van gedetailleerdheid van het financieel meerjarenplan

STERK: Het financieel meerjarenplan is uitgebreid en zeer gedetailleerd uitgewerkt. De historische exploitatiegegevens, investeringsplanning, kostenstructuur en financiële prognoses zijn transparant weergegeven. De samenhang tussen exploitatie, investeringen en financiële evolutie is duidelijk toegelicht.

- De mate waarin het financieel meerjarenplan aantoont dat de geboden concessievergoeding realistisch / haalbaar is

OK: De geboden concessievergoeding bedraagt 25,25 €/m². De totale concessievergoeding bedraagt [...]. De concessievergoeding is haalbaar binnen de geprojecteerde exploitatie.

- Overige

OK: De verplichte validatie door een erkend accountant/bedrijfsrevisor is voorhanden.

Globale beoordeling:

Het financieel plan van [kandidaat 28] is niet volledig (balans ontbreekt), maar het is niettemin een sterk onderbouwd dossier, met een hoge mate van detaillering. Het voorziet in een haalbare concessievergoeding en een omvangrijk investeringsprogramma, waarbij de link met het concept evenwel niet diepgaand uitgewerkt is. Het dossier toont een zeer solide financieringsstructuur.

De investeringen worden gedragen door eigen middelen en operationele kasstromen en ondersteunen de verdere ontwikkeling van de exploitatie.

Score: Goed - 63% (9,45/15)”

“[Kandidaat 30]

- Investerings

OK: De aansluiting tussen de investeringen en de visienota is aanwezig, maar de investeringen worden niet op alle onderdelen afzonderlijk gekoppeld aan de vooropgestelde doelstellingen.

OK: De totale investeringen zijn opgenomen en aannemelijk. Het investeringsprogramma omvat zowel initiële investeringen als periodieke en recurrente vervangingsinvesteringen.

- [...]

- [...]

- [...]

- De robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het financieel meerjarenplan

Volledigheid

OK: Het financieel meerjarenplan bevat het merendeel van de benodigde financiële onderdelen om de exploitatie te kunnen beoordelen (resultatenrekening en cashflow). De geprojecteerde balans is evenwel niet opgenomen.

Betrouwbaarheid

OK: Het financieel plan is bruikbaar. De prognoses zijn gebaseerd op historische exploitatiegegevens en worden opgebouwd vanuit concrete parameters zoals openingsdagen, klanten, gemiddelde besteding en omzet. Er werden geen elementen ontwaard die zouden doen twijfelen aan de betrouwbaarheid van het financieel plan.

Robuustheid

OK: Het financieel plan is positief, realistisch en aanvaardbaar. De exploitatie toont voldoende financiële draagkracht. De operationele marge in het eerste exploitatiejaar is beperkt.

Financiële gegevens jaar 1:

- o [...]

- o [...]

- o [...]

- o [...]

- o [...]

- o [...]

- o [...]

OK: De investeringen zijn financieel draagbaar. De investeringsplanning is afgestemd op de verwachte exploitatie en de beschikbare operationele middelen. De onderneming beschikt over een zeer sterke financiële positie. Er is geen nieuwe financiering nodig; investeringen worden gedragen door interne middelen en operationele kasstromen. De afhankelijkheid van bancaire financiering is beperkt (wel lopende lening).

o [...]

o [...]

o [...]

- De mate van gedetailleerdheid van het financieel meerjarenplan

OK: Het financieel plan is uitgebreid uitgewerkt en bevat een gedetailleerde onderbouwing van de belangrijkste financiële parameters. De omzetramingen zijn opgebouwd vanuit historische exploitatiegegevens en worden vertaald naar concrete operationele elementen. Bepaalde onderdelen zijn evenwel minder uitgebreid uitgewerkt. De detaillering is toereikend, maar niet uitgesproken diepgaand.

- De mate waarin het financieel meerjarenplan aantoont dat de geboden concessievergoeding realistisch / haalbaar is

OK: De geboden concessievergoeding bedraagt 15,20 €/m². De totale concessievergoeding bedraagt in 2027: [...]. De concessievergoeding is haalbaar binnen de geprojecteerde exploitatie.

- Overige

OK: De verplichte validatie door een erkend accountant/bedrijfsrevisor is voorhanden

Globale beoordeling

Het financieel plan van [kandidaat 30] is onvolledig, maar het betreft wel een degelijk en voldoende onderbouwd dossier dat toelaat de financiële haalbaarheid van de exploitatie te beoordelen. Het plan steunt op historische exploitatiegegevens en bevat een uitgebreide analyse van omzet, kosten, investeringen, kasstromen en verschillende exploitatiescenario's. De onderneming beschikt over een sterke financiële uitgangspositie met een ruime liquiditeitsbuffer, waardoor de continuïteit van de exploitatie en de financiering van de voorziene investeringen voldoende gewaarborgd zijn. De concessievergoeding is haalbaar. De belangrijkste aandachtspunten betreffen de beperkte operationele marge in het eerste exploitatiejaar en het feit dat bepaalde financiële onderdelen minder uitgebreid zijn uitgewerkt. De relatie tussen investeringen en concept is niet diepgaand uitgewerkt.

Score: Goed - 60% (9/15)"

38. Aldus wordt onder 'De robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het financieel meerjarenplan' bij de tussenkomende partij en kandidaat 30 telkens vastgesteld dat het financieel plan onvolledig is aangezien de balans ontbreekt. Toch wordt in de globale beoordeling besloten dat de geboden concessievergoeding haalbaar is binnen de geprojecteerde exploitatie.

De verzoekende partij lijkt op het eerste gezicht terecht te stellen dat blijkens het subcriterium ‘Financieel plan’ de financiële beoordeling “verder [strekte] dan een loutere controle van de door de kandidaat ingevulde prognoses”, en het bijgevolg tegenstrijdig is om “enerzijds te erkennen dat een [geprojecteerde] balans behoort tot de essentiële elementen die een volledige beoordeling van de financiële haalbaarheid mogelijk maken, maar anderzijds zonder die balans verstreckende positieve conclusies te trekken over de financieringsstructuur en draagkracht van een kandidaat”.

Voorts wordt met de verzoekende partij vastgesteld dat precies de tussenkomende partij en kandidaat 30 uitzonderlijk hoge concessievergoedingen hebben geboden van respectievelijk 25,25 euro/m² en 15,20 euro/m², tegenover biedingen door de overige kandidaten die (aanzienlijk) lager waren (1,5 euro/m² tot 5 euro/m²). Zij lijkt op het eerste gezicht dan ook terecht aan te voeren dat in deze omstandigheden het realistische karakter en de haalbaarheid van de door de tussenkomende partij en kandidaat 30 aangeboden concessievergoedingen niet met de nodige zorgvuldigheid werden onderzocht. De omstandigheid dat, zoals de tussenkomende partij betoogt, haar financieel meerjarenplan uitdrukkelijk werd gevalideerd door een ITAA-erkend accountant, lijkt op het eerste gezicht aan het voorgaande geen afbreuk te doen.

39. Het tweede middel is in de aangegeven mate ernstig.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

40. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van het legaliteitsbeginsel en het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van eerlijke mededinging, en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij vat het middel samen als volgt:

“Het derde middel voert aan dat de gemeente Knokke-Heist de ingediende voorstellen niet rechtmatig en zorgvuldig kon beoordelen en rangschikken zonder vooraf afdoende na te gaan of de beoordeelde ontwerpen verenigbaar en uitvoerbaar waren met het geldende PRUP Strand en Dijk. De Gemeente stelde zelf vast dat bij *quasi* alle ingediende schetsontwerpen opmerkingen bestonden inzake PRUP-conformiteit, maar schoof deze problematiek integraal door naar de latere omgevingsvergunningsfase.

Die werkwijze is *prima facie* onverenigbaar met de eigen concessiedocumenten, die de concessiehouders verplichten het ingediende en beoordeelde voorstel daadwerkelijk uit te voeren.

De Gemeente kon niet enerzijds punten toekennen voor concrete ontwerpkenmerken zoals openheid, zichtlijnen, constructies, sanitair, terrassen en ruimtelijke kwaliteit, maar anderzijds buiten beschouwing laten of precies die kenmerken juridisch realiseerbaar waren dan wel voor vergunningverlening wezenlijk moesten worden gewijzigd. In dat laatste geval werd immers een voorstel beoordeeld en beloond voor kwaliteiten die mogelijk nooit in de beoordeelde vorm kunnen worden gerealiseerd.

Door aldus mogelijk niet-uitvoerbare ontwerpen met elkaar te vergelijken en daarop de rangschikking te baseren, heeft de Gemeente *prima facie* het legaliteitsbeginsel, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden. Die werkwijze raakt bovendien rechtstreeks aan de gelijke behandeling en vergelijkbaarheid van de voorstellen, nu kandidaten punten konden behalen op basis van ontwerpkenmerken waarvan niet was verzekerd dat zij overeenkomstig de verordenende voorschriften van het toepasselijke PRUP konden worden uitgevoerd. De aldus vastgestelde onzorgvuldigheid raakt bijgevolg de feitelijke en juridische grondslag van de rangschikking zelf.”

In haar toelichting verwijst zij onder meer naar artikel 17, § 4, van de concessieleidraad, luidens welke bepaling voorstellen zullen worden onderzocht op eventuele materiële onregelmatigheden (afwijkingen van de inhoudelijke (minimale) eisen die dienen te worden gerespecteerd in het kader van de concessie), en de verwerping van het voorstel tot gevolg kunnen hebben, indien zij van aard zijn “de Kandidaat een discriminerend voordeel te bieden, tot concurrentievervalsing te leiden, de beoordeling van het Voorstel van de Kandidaat of de vergelijking ervan met de andere Voorstellen te verhinderen, of de verbintenis van de Kandidaat om de voorwaarden verbonden aan de Concessie te respecteren onbestaande, onvolledig of onzeker te maken”. Zij stelt dat de verwerende partij bijgevolg de vastgestelde PRUP-afwijkingen niet *in abstracto* kon neutraliseren

door ervan uit te gaan dat de ontwerpen na de toewijzing nog wel zouden worden aangepast. De verwerende partij diende derhalve minstens na te gaan of de voorstellen die zij beoordeelde inpasbaar waren in het PRUP Strand en Dijk en daadwerkelijk konden worden uitgevoerd binnen het door haarzelf vastgestelde concessiekader, en minstens een onderscheid diende te maken tussen marginale en wezenlijke afwijkingen. Zij vervolgt dat in geval van wezenlijke afwijkingen beide mogelijke uitkomsten problematisch zijn:

“- Ofwel kan het beoordeelde voorstel niet zonder wezenlijke wijziging PRUP-conform worden uitgevoerd, in welk geval de kandidaat punten heeft verkregen voor ontwerpqualiteiten die hij uiteindelijk niet in die vorm kan realiseren. Door een dergelijk voorstel niettemin onverkort te beoordelen en te rangschikken, miskent de Gemeente manifest zowel het *patere legem*-beginsel als het zorgvuldigheidsbeginsel: zij beloont immers ontwerpqualiteiten die niet verenigbaar zijn met de voorwaarden waaraan zij de uitvoering van de concessie zelf uitdrukkelijk heeft onderworpen [...];

- Ofwel wordt hem na de toewijzing toegestaan zijn ontwerp alsnog wezenlijk te hertekenen, in welk geval hij uiteindelijk een ander voorstel uitvoert dan het voorstel dat met dat van de overige kandidaten werd vergeleken en waarop zijn score en rangschikking zijn gebaseerd. In dat laatste geval wordt bovendien na afloop van de mededinging een aanpassingsmogelijkheid geboden die de andere kandidaten bij het opstellen van hun voorstel niet hadden, hetgeen rechtstreeks raakt aan het gelijkheidsbeginsel en de eerlijke mededinging.”

41. De verwerende partij vat haar verweer in de nota samen als volgt:

“130. De kritiek van Verzoekende Partij vertrekt van een onjuiste premisse, namelijk dat kandidaten een hogere score behaalden door de PRUP-eisen niet te respecteren.

Die premisse mist duidelijk feitelijke grondslag.

Afwijkingen van de PRUP-eisen werden immers stelselmatig negatief beoordeeld met de vermelding ‘ZWAK’, zowel onder het beoordelingselement ‘toetsing aan regelgeving’ als onder ‘grondplan en inplanting’.

131. Dat de PRUP-conformiteit geen minimale eis was (maar een onderdeel van het evaluatiecriterium 3.2 ‘Praktische uitwerking’), blijkt duidelijk uit de concessiedocumenten.

Dat is ook niet meer dan logisch. De ingediende plannen kunnen slechts voorlopige standaardschetsen uitmaken (60 meter breed, 70 meter diep) en geen lot-specifieke, vergunningsrijpe plannen, aangezien de kandidaten voor een zone inschreven zonder te weten welk lot hun zou worden toegewezen terwijl de afmetingen van de loten binnen deze zone niet allemaal dezelfde zijn.

132. Er is geen andere reden die moest doen besluiten dat de betreffende voorstellen dienden te worden verworpen. De voorstellen werden aan eenzelfde *prima-facie*-toets onderworpen en blijven onderling vergelijkbaar. De vastgestelde afwijkingen zijn eenvoudig te remediëren en maken de verbintenis van de kandidaten om de concessievoorwaarden na te leven geenszins onzeker.

133. De rechtspraak van de Raad van State bevestigt dat een afwijking van de PRUP-voorschriften niet automatisch tot verwerping moet leiden en dat Verwerende Partij een correcte werkwijze hanteerde.”

Zij licht onder meer toe dat uit de concessieleidraad niet blijkt dat een afwijking van de PRUP-eisen tot de verwerping van een voorstel zou leiden of dat dit als een substantiële onregelmatigheid zou worden aangezien, en dat blijkens appendix 3 bij de concessieovereenkomst ‘Bijkomende bepalingen omgevingsvergunning’ uitdrukkelijk ruimte is gelaten voor afwijkingen ten aanzien van bepaalde PRUP-eisen. Uit de omstandigheid dat in de concessieleidraad de PRUP-conformiteit wordt behandeld als een onderdeel van de evaluatiecriteria in het kader van het beoordelingselement ‘toetsing aan regelgeving’ binnen het sub-evaluatiecriterium 3.2 ‘Praktische uitwerking’, blijkt dat de verwerende partij deze PRUP-conformiteit niet aanzag als een “minimale eis”. De verwerende partij betwist dat de voorstellen pluspunten behaalden als gevolg van de niet-conformiteit en dat de vastgestelde afwijkingen de verbintenis van de betreffende kandidaten “om de voorwaarden verbonden aan de Concessie te respecteren” en de kwaliteitsverbintenis onzeker zouden maken. Zij verwijst ten slotte naar rechtspraak blijkens dewelke het een aanbestedende overheid is toegelaten de afwijkingen (op de bestemmingsvoorschriften) negatief te beoordelen in het licht van de gunningscriteria, en een verwerping als volstrekt onregelmatig slechts mogelijk is in geval van “manifeste afwijkingen van de stedenbouwkundige regels” of als “het project met de voorgestelde

stedenbouwkundige afwijkingen volkomen zou ontsnappen aan een ‘normale’ toetsing aan de relevante gunningscriteria en de vergelijkbaarheid tussen de offertes aldus volstrekt onmogelijk maakt”.

42. De tussenkommende partij stelt dat gelet op het grote puntenverschil tussen haar voorstel (77,55/100 punten) en dat van de verzoekende partij (47,03/100 punten) de kritiek niet van aard is haar positie als eerste gerangschikte in het gedrang te brengen.

Voorts betwist zij dat zij een voorstel zou hebben ingediend dat strijdig zou zijn met het PRUP of dat kennelijk niet uitvoerbaar zou zijn. Zij heeft louter subsidiair een suggestie gemaakt, uitgaande van een beperkte afwijking waarvoor uitdrukkelijk werd erkend dat deze slechts kan worden gerealiseerd mits goedkeuring in het kader van de omgevingsvergunningsprocedure. Nergens wordt een verbruiksruimte voorzien die groter is dan 60 m². Overigens is ook nergens voorzien in de concessieleidraad dat de uitvoerbaarheid van de voorstellen al meteen en volledig moet worden aangetoond op straffe van onregelmatigheid.

Beoordeling

43. Luidens artikel 16.2.3 ‘Evaluatiecriterium 3: Kwaliteit van de uitbating en de inrichting – 50 punten’ wordt de kwaliteit van de uitbating en de inrichting van de strandbarconcessie beoordeeld op basis van drie nota’s die de kandidaat toevoegt aan zijn voorstel: een visienota, een nota ‘Praktische uitwerking’ en een nota ‘Plan van aanpak’. Luidens het subcriterium ‘Praktische uitwerking - 25 punten’, zoals *supra* weergegeven *sub* randnummer 3.5, bevat de nota ‘Praktische uitwerking’ de concrete invulling van het concept en ondersteunt het de visienota.

44. Het evaluatieverslag vermeldt onder punt 4 ‘Materiële regelmatigheid van de voorstellen’ het volgende:

“Alle Voorstellen werden onderzocht op eventuele materiële onregelmatigheden (afwijkingen van de inhoudelijke (minimale) eisen die dienen te worden gerespecteerd i.k.v. de Concessie). Vastgesteld werd dat er bij (quasi) alle ingediende schetsontwerpen (inplantingsplan / constructies) opmerkingen te formuleren zijn op het vlak van de conformiteit met het geldende PRUP strand en dijk (zie de evaluatieverslagen m.b.t. het evaluatiecriterium ‘Kwaliteit van de uitbating en inrichting’). In het kader van deze marktbevragingsprocedure wordt een mogelijke afwijking van de betreffende vereisten niet als een substantiële onregelmatigheid aanzien. Over de conformiteit met de geldende PRUP-regels zal immers pas ná de sluiting van de Concessie door de bevoegde instantie uitspraak worden gedaan, op basis van de definitieve plannen gevoegd bij het omgevingsvergunningsaanvraagdossier. De toetsing die in het kader van deze marktbevragingsprocedure werd doorgevoerd op basis van de ingediende schetsontwerpen, betreft derhalve slechts een *prima facie*-toetsing (door een niet-beslissende instantie).”

Ook in het detailverslag met betrekking tot het subcriterium 3.2 ‘Praktische uitwerking’ voor de zone Knokke wordt inleidend als volgt gesteld:

“ALGEMENE OPMERKING: In onderstaande beoordeling worden de ingediende voorstellen onder meer onderworpen aan een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing. De definitieve beoordeling van de inplanting, constructies en de toetsing aan de toepasselijke stedenbouwkundige regelgeving zal echter pas kunnen plaatsvinden in het kader van de omgevingsvergunningsprocedure en op basis van de definitief ingediende plannen. Een positieve *prima facie*-beoordeling houdt dienvolgens ook géén garantie in op het bekomen van een omgevingsvergunning.”

Concreet worden alsdan, onder het beoordelingselement ‘Toetsing aan regelgeving’, de volgende opmerkingen genoteerd bij de door de verzoekende partij geviseerde voorstellen:

- Kandidaat 1:
“- ZWAK: PRUP-conformiteit wordt vermeld als ontwerpcriterium voor de architect. Er is geen expliciete, zelfstandige toetsing van de constructies aan het PRUP (hoogtes, afstanden, materialen) in de tekst terug te vinden.

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt op een aantal bezwaren gestoten die in de weg zouden kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- De inplanting van de strandcabines en de intensieve inrichting van het terrein beperken de openheid en de doorzichten vanaf de zeedijk richting zee. Hoewel tussen de twee rijen strandcabines een centrale zichtas behouden blijft, wordt de gewenste ruimtelijke openheid slechts gedeeltelijk gevrijwaard. Een verdere optimalisatie van de inplanting in functie van de openheid en zichtlijnen is aangewezen.
- De kandidaat vermeldt het gebruik van wit gelakte zeecontainers, terwijl containers in principe niet toegelaten zijn volgens de leidraad. Het voorgestelde gebruik van deze containers dient bij de verdere uitwerking te worden herbekeken.”

- Kandidaat 2:

“- STERK: PRUP-conformiteit is consistent en herhaaldelijk aanwezig: 60 m² constructie met correcte 20/20/20 m²-verdeling, terrassen ≤ 500 m², PRUP-voorschriften voor speelzone (max. 200 m²), geen afgesloten speelzone (open conform RUP), houten omheiningen conform richtlijnen, tijdelijke constructies conform regelgeving, septische put jaarlijks gereinigd met attest aan concessiegever.

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt op een bezwaar gestoten dat in de weg zou kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- De aaneensluitende inplanting van de cabines met cabinemateriaal aan de rechterzijde creëert een uitgesproken gesloten wandwerking. Hierdoor worden de ruimtelijke openheid en de doorzichten richting zee en de naastliggende strandzone sterk beperkt. Hoewel tussen de overige cabinerijen zichtassen behouden blijven, wordt de gewenste ruimtelijke openheid hierdoor slechts gedeeltelijk gevrijwaard.

[...]

- STERK: 30 jaar exploitatie zonder noemenswaardige regelgevingsincidenten is, samen met bijvoorbeeld [...], een sterk *track record*”

- Kandidaat 4:

“- OK: Het dossier houdt rekening met de relevante regelgeving en de uitgangspunten van het concessiekader. Het voorstel lijkt in belangrijke mate afgestemd op de geldende voorschriften.

- OK: Er wordt een gestructureerde zelfconformiteitsverklaring opgenomen waarbij de relevante PRUP-bepalingen worden behandeld.

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt op een bezwaar gestoten dat in de weg zou kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- Hoewel in het ontwerp aandacht wordt besteed aan openheid en de strandcabines aan de zijkanen van de concessie worden ingeplant, wordt de zichtas vanaf de zeedijk richting zee plaatselijk beperkt door de haakse positionering van een zitzone. Een verdere optimalisatie van deze inrichting in functie van de openheid en het doorzicht richting zee is aangewezen.

[...]

- STERK: FAVV-registratie met attest ‘Zeer goed’ als bijlage (4.5.1) is het enige concrete FAVV-bewijs in de twaalf dossiers. Dit is extern kwaliteitsbewijsmateriaal dat de hygiëne- en regelgevingsconformiteit objectief bevestigt.

- STERK: 30 jaar exploitatie zonder noemenswaardige regelgevingsincidenten is een goed *track record*.”

- Kandidaat 6:

“- STERK: Het dossier getuigt van een grondige kennis van de toepasselijke regelgeving en behandelt verschillende relevante voorschriften concreet, onder meer inzake de hoogte van schuttingen, vrije doorgang voor gemeentelijke diensten, onverharde terraszones, afstand tot de hoogwaterlijn en tijdelijke constructies.

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt op een aantal bezwaren gestoten die in de weg zouden kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- De sanitaire voorzieningen bevinden zich niet ter hoogte van de zeedijk en zijn vanuit de zeedijk niet rechtstreeks publiek toegankelijk. De inplanting verdient te worden aangepast zodat het publiek toegankelijke toilet ter hoogte van de zeedijk wordt voorzien en integraal toegankelijk is.
- Ondanks de in het ontwerp opgenomen maatregelen inzake openheid en zichtlijnen, zorgt de intensieve inrichting van het terrein ervoor dat het doorzicht vanaf de zeedijk richting zee op verschillende plaatsen sterk wordt beperkt. De voorgestelde inrichting verdient verder te worden geoptimaliseerd in functie van de gewenste ruimtelijke openheid en de relatie tussen zeedijk, strand en zee.”

- Kandidaat 7:

“- OK: De PRUP-conformiteitsbeschrijving is consistent.

- ZWAK: Er is geen systematische PRUP-artikel-per-artikeltoetsing. De conformiteitsverklaring is eerder assertief dan onderbouwend.

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt op een bezwaar gestoten dat in de weg zou kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- Hoewel in het ontwerp aandacht wordt besteed aan openheid en zichtlijnen, komt dit principe in de concrete inplanting onvoldoende tot zijn recht. De plaatsing van individuele strandcabines ter hoogte

van de zeedijk en de intensieve inrichting van de terraszones beperken op verschillende plaatsen het doorzicht vanaf de zeedijk richting zee. Een verdere optimalisatie van de inplanting in functie van de gewenste ruimtelijke openheid en de relatie tussen zeedijk, strand en zee is aangewezen.

[...]

- STERK: 30 jaar exploitatie zonder noemenswaardige regelgevingsincidenten is een goed *track record*”.

- Kandidaat 16:

“- ZWAK: De conformiteitsverklaring is assertief maar niet onderbouwd. Er is bijvoorbeeld geen systematische PRUP-artikel-voor-artikel toetsing. De geloofwaardigheid rust uitsluitend op de *track record*.

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt op een aantal bezwaren gestoten die in de weg zouden kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- Achter de gebruikersruimte wordt een bijkomende terrasruimte van 64,63 m² voorzien. Deze zone kan in principe niet als bijkomende private terras- of verblijfsruimte worden ingericht.
- Het raamverkooppunt en de sanitaire voorzieningen blijven samen binnen de maximaal toegelaten oppervlakte van 60 m², maar worden als afzonderlijke constructies ingeplant. De verschillende functies binnen deze oppervlakte dienen in beginsel in één constructie te worden geïntegreerd.
- Op het plan worden afzonderlijke volumes als ‘koelcel’ aangeduid. Voor zover deze functie wordt ondergebracht in bergingscabines, dienen deze in beginsel aan de buitenzijde de verschijningsvorm van een gewone strandcabine te behouden. Een afzonderlijke verschijningsvorm als koelcel is niet aangewezen.”

- Kandidaat 24:

“OK / ZWAK: Het dossier verwijst naar de geldende regelgeving en de nodige vergunningen, maar uit de concrete planuitwerking blijken verschillende stedenbouwkundige aandachtspunten.

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt op een aantal bezwaren gestoten die in de weg zouden kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- De inplanting van strandcabines onmiddellijk langs de zeedijk beperkt de openheid en het doorzicht vanaf de zeedijk richting zee. Ook de positionering van het raamverkooppunt volledig aan de rechterzijde creëert een gesloten wandwerking en beperkt de ruimtelijke openheid aan deze zijde van het terrein.
- Achter de gebruikersruimte wordt een bijkomende terrasruimte voorzien. Deze zone kan in principe niet als bijkomende private terras-, verblijfs- of personeelsruimte worden ingericht.

- Het raamverkooppunt wordt reeds met een oppervlakte van 60 m² voorzien, terwijl daarnaast nog een afzonderlijk sanitair volume van circa 18 m² wordt ingeplant. De oppervlakte en onderlinge verdeling van de verschillende functies lijken hierdoor niet in overeenstemming met de stedenbouwkundige uitgangspunten te zijn.

[...]

- STERK: De vermelding van 36 jaar zonder één waarschuwing of PV van sluiting is een sterk *track record*.”

- Kandidaat 28:

“STERK: De kandidaat behandelt de toepasselijke regelgeving uitgebreid en transparant en benoemt daarbij uitdrukkelijk de problematiek rond de sanitaire voorzieningen en de hiervoor gevraagde afwijking.

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt evenwel op een bezwaar gestoten dat in de weg zou kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- Het raamverkooppunt wordt reeds met een totale oppervlakte van 60,00 m² voorzien. Daarnaast wordt een afzonderlijke sanitaire ruimte van circa 27,00 m² voorgesteld, waarvoor de kandidaat uitdrukkelijk een afwijking vraagt. De transparante motivering van deze afwijkingsvraag wordt positief gewaardeerd, maar neemt niet weg dat de voorgestelde oppervlakteverdeling afwijkt van de stedenbouwkundige uitgangspunten.
- Binnen de maximaal voorziene oppervlakte van 60 m² dienen raamverkoop, sanitair en berging in principe gezamenlijk te worden geïntegreerd, met als principiële verdeling 20 m² per functie en slechts een beperkte mogelijkheid tot afwijking”.

- Kandidaat 30:

“STERK: Elk artikel van het PRUP wordt systematisch geannoteerd met de specifieke maatregel of verklaring van het dossier. De lichte oppervlakteafwijking wordt transparant benoemd en juridisch gemotiveerd (VCRO 4.4.1).

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt evenwel op enkele bezwaren gestoten die in de weg zouden kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- Er wordt een omvangrijke personeelsruimte van 39,12 m² voorzien, met daarnaast onder meer een afzonderlijk bureau. Deze inrichting lijkt verder te gaan dan de noodzakelijke circulatie en operationele ondersteuning van het raamverkooppunt en voorziet in bijkomende private personeels- en verblijfsfuncties.
- Op het plan worden verschillende strandcabines aangeduid met functies zoals ‘koelcel’, ‘bureau’ en ‘vestiaire’. Voor zover deze volumes als bergingscabines worden voorzien, zouden zij aan de buitenzijde in principe de verschijningsvorm van een gewone

strandcabine dienen te behouden. Op de definitieve plannen zou hun functie duidelijk dienen te worden aangeduid. Bijkomende personeels- of verblijfsfuncties, zoals een afzonderlijk bureau of een vestiaire, kunnen in beginsel niet als bijkomende constructie worden voorzien.”

- Kandidaat 31:

“- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt op een bezwaar gestoten dat in de weg zou kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- Het publiek toegankelijke toilet wordt niet ter hoogte van de zeedijk voorzien, terwijl het sanitair in principe rechtstreeks en integraal toegankelijk zou moeten zijn vanaf de zeedijk.”

- Kandidaat 36:

“- STERK: De kandidaat besteedt uitgebreid aandacht aan de toepasselijke regelgeving en verwijst op verschillende plaatsen expliciet naar PRUP-vereisten inzake constructies, openheid, nutsleidingen, afbraak en omheiningen.

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt op een aantal bezwaren gestoten die in de weg zouden kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- Het afzonderlijk voorziene publieke sanitair bevindt zich niet ter hoogte van de zeedijk, waardoor de rechtstreekse publieke toegankelijkheid vanaf de zeedijk onvoldoende lijkt te worden gerealiseerd.
- Hoewel centraal een brede zichtas wordt gevrijwaard, creëert de aaneengesloten inplanting van constructies en functies aan de zijkant een gesloten wandwerking naar de naastliggende strandzone. De zijdelingse ruimtelijke openheid verdient op dit punt verder te worden gevrijwaard.”

Wat het voorstel van de verzoekende partij betreft, wordt desbetreffend opgemerkt:

“- STERK: PRUP-conformiteit wordt expliciet vermeld met artikelverwijzingen (art. 4 §15 voor F&B, art. 18.3 voor huisstijl). 13 jaar zonder klacht over geluidslimieten (60dB) is een concreet en meetbaar *track record*. Jaarlijkse oplevering door gemeente als conformiteitsbewijs.

- ZWAK: Er is geen systematische PRUP-toetsing per artikel. De conformiteitsverklaring is eerder assertief dan onderbouwend.

- ZWAK: In het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, wordt op een aantal bezwaren gestoten

die in de weg zouden kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning, te weten:

- Het afzonderlijk voorziene aangepast toilet bevindt zich niet ter hoogte van de zeedijk, waardoor de beoogde rechtstreekse publieke toegankelijkheid vanaf de zeedijk onvoldoende lijkt te worden gerealiseerd.
- De koelkamers en de aansluitende bergingsfuncties achter het raamverkooppunt vormen een aaneengesloten geheel dat de doorzichten richting zee en de ruimtelijke openheid naar de naastliggende strandzone sterk beperkt.
- Achter het raamverkooppunt wordt een omvangrijke open zone voorzien. Voor zover deze zone op de definitieve plannen zou worden ingericht als bijkomende private personeels-, verblijfs- of terrasruimte, lijkt dit in principe niet verenigbaar te zijn met de stedenbouwkundige uitgangspunten. De voorziene loopvloeren dienen in principe beperkt te blijven tot de noodzakelijke circulatiefunctie.
- De als koelkamer aangeduide bergingscabines dienen in principe aan de buitenzijde de verschijningsvorm van een gewone strandcabine te behouden. De functie kan als bergingsfunctie worden opgenomen, maar mag in beginsel niet leiden tot een afwijkende uiterlijke verschijningsvorm.”

Daarbij wordt bij elk voorstel telkenmale vermeld: “Hoewel de definitieve beoordeling van de inplanting, constructies en de toetsing aan de toepasselijke stedenbouwkundige regelgeving pas in een latere fase plaatsvindt, meer bepaald in het kader van de omgevingsvergunningsprocedure en op basis van de definitief ingediende plannen, wordt aan de kandidaat aanbevolen om de definitieve plannen aan te passen in functie van deze opmerkingen”.

Uit deze passages blijkt op het eerste gezicht dat de verwerende partij bij alle voorstellen voor de zone Knokke “(i)n het kader van een *prima facie* stedenbouwkundige toetsing van het voorstel aan de geldende regels, [...] op enkele bezwaren [is] gestoten die in de weg zouden kunnen staan aan de verlening van een omgevingsvergunning” en dat aan de kandidaten wordt “aanbevolen om de definitieve plannen aan te passen in functie van deze opmerkingen”.

De stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP Strand en Dijk hebben een verordenend karakter, waarvan aldus in beginsel niet kan worden

afgeweken, behoudens met toepassing van artikel 4.4.1 VCRO. Voorts lijken de voorschriften in het PRUP met betrekking tot de zichtassen en bundeling aan dijk wel een zekere appreciatiemarge (in functie van het ruimtelijk doel) in te sluiten en blijkt een beperkte appreciatiemarge uit appendix 3 bij de concessieovereenkomst ‘Bijkomende bepalingen omgevingsvergunning’ (*supra* weergegeven *sub* randnummer 3.2), waarin de gemeente Knokke-Heist bepaalt dat met toepassing van artikel 4.4.1 VCRO beperkte afwijkingen op artikel 4, § 15 (inzake de interne verdeling van de verbruiksruimte), van het PRUP, en artikel 14, § 1 (inzake de inplanting en afmetingen van de constructies zoals de hoogte), van het PRUP, na een openbaar onderzoek, kunnen worden toegestaan.

45. Een vastgestelde afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften dient bijgevolg niet *a priori* te leiden tot een niet-regulariseerbare onregelmatigheid van het voorstel.

Wanneer de verwerende partij in een voorstel een afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP vaststelt, kan zij deze in het kader van het beoordelingselement ‘toetsing aan de regelgeving’ negatief waarderen gelet op de onzekerheid dat een omgevingsvergunning zal worden verkregen. Bij een wezenlijke tekortkoming zal zij evenwel tot de beslissing moeten komen dat de afwijking onvergunbaar is en het voorstel niet zonder essentiële aanpassingen in aanmerking zal komen voor de afgifte van een omgevingsvergunning, wat de vergelijkbaarheid ervan met de andere voorstellen raakt.

In dit concrete geval lijkt de verwerende partij er telkens voor te hebben gekozen een *prima facie*-toets van de stedenbouwkundige vergunbaarheid te maken, waarbij zij alle voorstellen met genoteerde bezwaren ‘zwak’ heeft gescoord onder het beoordelingselement ‘toetsing aan regelgeving’. Zij lijkt zich daarbij te hebben beperkt tot het vaststellen van die stedenbouwkundige gebreken en het aanreiken van remedies, terwijl zij bijkomend had moeten verantwoorden of

de voorziene inrichting zich laat inpassen binnen de perken van een toegelaten afwijking.

46. Op het eerste gezicht blijkt uit de voornoemde passages dat met betrekking tot een aantal voorstellen bezwaren zijn genoteerd zoals deze die verband houden met openheid, zichtlijnen, bijkomende constructies, inplanting van bergings- en opslagcabines, die “in principe niet [zijn] toegelaten”, en waarvan niet *a priori* lijkt te kunnen worden aangenomen dat die zonder invloed zijn op het financieel plan of op het concept. De afwijkingen waarvan wordt vastgesteld dat ze in principe niet zijn toegelaten en waarvoor de voorstellen op het beoordelingselement ‘Toetsing aan de regelgeving’ een score ‘zwak’ krijgen toebedeeld, worden op het eerste gezicht immers wel meegenomen bij de beoordeling van de voorstellen aan de hand van de andere beoordelingselementen van het subcriterium ‘Praktische uitwerking’, zoals ‘huisstijl en inrichting’ en ‘comfort en kwaliteit’, en de andere subcriteria zoals ‘visienota’ en ‘financieel plan’.

In die context lijkt het algemeen motief onder punt 4 ‘Materiële regelmatigheid van de voorstellen’ van het evaluatieverslag dat “bij (quasi) alle ingediende schetsontwerpen (inplantingsplan / constructies) opmerkingen te formuleren zijn op het vlak van de conformiteit met het geldende PRUP strand en dijk [doch] [i]n het kader van deze marktbevragingsprocedure [...] een mogelijke afwijking van de betreffende vereisten niet als een substantiële onregelmatigheid [wordt] aanzien”, niet afdoende.

47. De omstandigheid dat het evaluatieverslag ook stedenbouwkundige bezwaren formuleert bij het voorstel van de verzoekende partij, ontnemt haar nog niet een belang bij dit middel, aangezien zij voordeel heeft bij een herbeoordeling van de vraag of de vastgestelde afwijkingen zonder wezenlijke wijzigingen kunnen worden doorgevoerd, die zich in ieder geval opdringt.

48. Het derde middel is ernstig.

C. Belang bij het tweede middel en derde middel

49. Voor zover de verwerende partij opwerpt dat de verzoekende partij niet aannemelijk zou maken dat, zo één of meer van haar kritieken op de beoordeling en de puntentoeckenning ernstig zouden zijn, dit ertoe kan leiden dat de rangschikking van de voorstellen zou wijzigen, wordt deze exceptie verworpen.

50. De verzoekende partij eindigde op de elfde plaats van twaalf kandidaten in de zone Knokke met een totaalscore van 47,03/100. Het verschil met de als negende gerangschikte kandidaat bedraagt 3,73 punten. Samen lijken de onderzochte en ernstig bevonden grieven met betrekking tot het gevoerde onderzoek naar de haalbaarheid van de aangeboden concessievergoedingen (tweede middel) en de verenigbaarheid van de schetsontwerpen met het PRUP Strand en Dijk (derde middel), te kunnen leiden tot het overbruggen van dit puntenverschil of zelfs te kunnen leiden tot de onregelmatigheid van (een aantal) voorstellen. De rangschikking lijkt in de gegeven omstandigheden niet langer vaststaand, zodat een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden toewijzingsbeslissing op grond van deze middelen verantwoord lijkt.

XI. Besluit

51. Er is voldaan aan de voorwaarden die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

52. Zoals de verwerende partij stelt, lijkt de bestreden toewijzingsbeslissing een materieel deelbare bestuurshandeling te zijn, zodat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing kan worden beperkt tot de betrokken zone Knokke.

BESLISSING

1. Het verzoek van de bv L. tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van 28 augustus 2026 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist, waarbij in de zone Knokke negen loten voor strandbarconcessies worden toegewezen.

Dit arrest is uitgesproken op drieëntwintig oktober tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Patricia De Somere,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	

Karin Meerschaut,	griffier.
-------------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Patricia De Somere