

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 268.135 van 23 oktober 2026
in de zaak A. 249.157/X-19.392**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Barteld Schutyser en Robin Meylemans
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE KNOKE-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 partijen:

1. de BV Z.
die handelt in naam van de BV W., vennootschap in oprichting
2. J.D.
3. E.D.
die samen handelen in naam van de BV J., vennootschap in oprichting
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Christiaens, Wouter Moonen, Manon De Weser en Cato Bevers
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen
4. de BV J.V.
5. de BV R.
die samen handelen in naam van de BV J.P., vennootschap in oprichting
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Rogge
kantoor houdend te 9810 De Pinte
's Gravenstraat 42

bij wie woonplaats wordt gekozen
6. de NV R.I.
die handelt in naam van de BV S., vennootschap in
oprichting
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Maeyaert en Stefaan Declercq
kantoor houdend te 1000 Brussel
Koloniënstraat 18-24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 11 september 2026, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de “beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 28 augustus 2026 inzake de toewijzing van perceel 1 van de subconcessie met als voorwerp ‘strandbarconcessies’ [zone Zoute] en de (impliciete) beslissing om die subconcessie niet aan [de verzoekende partij] toe te wijzen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 14 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 hebben de bv Z., J.D. en E.D., gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

Met een verzoekschrift van 22 september 2026 hebben de bv J.V. en de bv R. gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

Met een verzoekschrift van 22 september 2026 heeft de nv R.I. 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 15.00 uur.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Barteld Schutyser en Robin Meylemans, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaten Gitte Laenen, Robin Depoorter en Els Gypen, die verschijnen voor de verwerende partij, advocaten Wouter Moonen en Cato Bevers, die verschijnen voor de eerste drie tussenkomende partijen, advocaat Filip Rogge, die verschijnt voor de vierde en vijfde tussenkomende partij, en advocaten Stijn Maeyaert en Stefaan Declercq, die verschijnen voor de zesde 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-

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.268.135 X-19.392-3/68

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 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 I ‘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 marktbevragingsprocedure 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 Zoute is ruimte voorzien voor zeven (7) strandbarconcessies:
[7 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):

- o De totaliteit van de investeringen die door de Kandidaat worden voorzien;
- o De robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het financieel meerjarenplan;
- o De mate van gedetailleerdheid van het financieel meerjarenplan;
- o 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 activiteitenaanbod
 - 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..).
 - 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 ontlenen.

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 ontlenen.

§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 ontleen.

§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 Zoute zijn aldus zeven loten beschikbaar.

Onder meer de verzoekende partij en de tussenkomende partijen dienen een voorstel in. De eerste tot derde tussenkomende partijen worden hierna aangeduid als kandidaat 14; de vierde en vijfde tussenkomende partijen als kandidaat 26 en de zesde tussenkomende partij als kandidaat 15.

3.8. Op 26 augustus 2026 wordt een evaluatieverslag opgesteld.

Het voorstel van de verzoekende partij wordt niet batig gerangschikt (10^{de} plaats met 40,31/100 punten). De tussenkomende partijen krijgen respectievelijk de loten 1, 4, en 6 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 (inclusief bijlagen) 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 worden nog vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend. Het betreft de zaken gekend onder de rolnummers A. 249.124/X-19.384, A. 249.139/X-19.388, A. 249.148/X-19.389, A. 249.154/X-19.390, A. 249.155/X-19.391 en A. 249.159/X-19.393.

IV. Tussenkoms

4. De bv Z., J.D., E.D., de bv J.V., de bv R. en de nv R.I. blijken voordeel te halen uit de bestreden beslissing en hebben er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg moeten hun verzoeken tot tussenkoms worden ingewilligd.

V. Regelmatigheid van de rechtspleging

5. De verzoekende partij legt een pleitnota neer op 28 september 2026.

De procedureregeling voorziet niet in de mogelijkheid om een aanvullende nota als een processtuk neer te leggen, noch werd erom gevraagd door de Raad van State of het auditoraat. Het is de partijen echter wel toegestaan om nieuwe feiten die een invloed kunnen hebben op de ontvankelijkheid of de beoordeling van de middelen, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre de aanvullende nota geen betrekking heeft op dergelijke feiten, maar de neerslag vormt van het pleidooi ter zitting van de verzoekende partij, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

VI. Administratief dossier - Vertrouwelijkheid van de stukken

6. 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 partijen 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.

VII. Ontvankelijkheid van de vordering

7. 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.

8. 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.

9. Voor zover de verwerende partij het belang van de verzoekende partij betwist bij alle middelen of middelonderdelen en bijgevolg bij de vordering, omdat ze zouden steunen op “elementen, bepalingen en/of procedureregels die alleszins bij de publicatie van de Concessieidraad 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”, houdt de exceptie verband met de ernst van onder meer het eerste middel, tweede onderdeel, die hierna wordt beoordeeld.

10. 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 onder meer het tweede middel, vierde en zesde onderdeel, die hierna wordt beoordeeld.

11. 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 zij het rechtens vereiste belang hiertoe ontbeert.

De Raad van State merkt op dat een verzoekende partij die de nietigverklaring vraagt of de schorsing van de tenuitvoerlegging vordert van een impliciete weigeringsbeslissing, inderdaad moet aantonen dat er uitzonderlijke omstandigheden zijn die wijzen op een rechtsplicht om de opdracht aan haar te

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.268.135 X-19.392-22/68

gunnen. Geen van de middelen die de verzoekende partij te dezen aanvoert, lijkt op het eerste gezicht in te houden dat de verwerende partij na een schorsing geen andere rechtsgeldige keuze meer heeft dan de opdracht aan de verzoekende partij te gunnen.

De vordering is niet ontvankelijk in zoverre ze is gericht tegen de impliciete weigeringsbeslissing. De exceptie wordt aangenomen.

VIII. Schorsingsvoorwaarden

12. 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 minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte *prima facie* kan verantwoorden en wanneer een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is.

13. 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 verwerende partij de betrokken concessies vrijwillig heeft gekwalificeerd als een concessie 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) en dat de waarde van de subconcessie de drempelwaarde in elk geval ruimschoots overschrijdt, zodat derhalve artikel 15 van de wet van 17 juni 2013 van toepassing is.

14. Bijgevolg dient in de eerste plaats te worden beoordeeld of de strandbarconcessie 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. In het eerste middel, eerste onderdeel, voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij, in strijd met het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, de wet van 17 juni 2016 ten onrechte buiten toepassing heeft gelaten, zodat het gepast is om eerst dit middelonderdeel te onderzoeken waarin deze kwalificatie aan bod komt.

IX. Onderzoek van het eerste middel, eerste onderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

15. In een eerste middel, eerste onderdeel, voert de verzoekende partij de schending aan van onder meer het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

De verzoekende partij vat dit middelonderdeel samen als volgt:

“Het eerste middel viseert de Concessieleidraad, zoals goedgekeurd door de gemeenteraad van de Gemeente Knokke-Heist in de zitting van 26 februari 2026. [De verzoekende partij] kan dergelijke middelen ontvankelijk opwerpen op grond van de Labonorm-rechtspraak van Uw Raad, die overigens ook buiten het overheidsopdrachtencontentieux toepassing vindt.

Het eerste middelonderdeel houdt in dat de Gemeente Knokke-Heist de Concessiewet en het bijhorende Concessie-KB ten onrechte buiten toepassing heeft gelaten. Het ontwerp van concessieovereenkomst met het Vlaamse Gewest bepaalt immers dat de gemeenten de Strandconcessie in onderconcessies kunnen toekennen, zij het met inachtneming van de toepasselijke bepalingen, ‘waaronder de wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten’. Door dit ontwerp van concessieovereenkomst aan de Concessieleidraad toe te voegen en vervolgens op 30 april 2026 goed te keuren, heeft de Gemeente Knokke-Heist de Subconcessie als een concessie voor diensten gekwalificeerd en zich ertoe verbonden de Concessiewet en het bijbehorende Concessie-KB vrijwillig toe te passen. Door nadien evenwel te stellen dat de Concessiewet en het Concessie-KB toch niet van toepassing waren, heeft de Gemeente Knokke-Heist het *patere legem quam ipse fecisti*-beginsel geschonden”.

Beoordeling

16. In zoverre de verzoekende partij in hoofdzaak verwijst 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’.

17. 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.

18. 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 pacht prijs en de door de pachter te betalen bijkomende kosten.”

19. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 17 juni 2016 en overwegingen 14 en 15 van de 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) privaatief 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.

20. 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 de exploitatie van een strandbar geen door haar aangekochte strandbardienst betreft, doch de economische activiteit van de concessiehouder zelf. De verzoekende partij lijkt 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

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.268.135 X-19.392-29/68

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 privatieve economische activiteit zou zijn maar zou bijdragen aan een dienst die de gemeente anders zelf zou verrichten.

21. 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.

22. 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

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.268.135 X-19.392-30/68

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 de 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. Het eerste middel, eerste onderdeel, is niet ernstig.

27. 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.

X. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

28. De verzoekende partij zet in haar verzoekschrift onder het kopje ‘in nog meer ondergeschikte orde: in elk geval volgt de uiterst dringende noodzakelijkheid uit bijzondere omstandigheden van de zaak’ het volgende uiteen:

“42. Afgezien van de nakende sluiting van de Subconcessie wordt de uiterst dringende noodzakelijkheid, zelfs indien de hoogdringendheid niet gerechtvaardigd zou zijn, in dit geval eveneens gerechtvaardigd doordat de gemotiveerde toewijzingsbeslissing [de verzoekende partij] de toegang tot haar economische activiteit voor een periode van minstens negen opeenvolgende jaren, en mogelijk zelfs achttien jaar indien de Gemeente Knokke-Heist gebruikmaakt van de eenmalige verlengingsmogelijkheid,

definitief ontzegt (zie *supra*, randnr. 10). Daaruit vloeit niet louter een financieel nadeel voort, maar een aantasting die veel verder reikt: (i) het voortbestaan van haar onderneming komt ernstig in het gedrang en (ii) zij dreigt onherstelbaar het cliënteel en de lokale verankering te verliezen die gedurende bijna vier decennia zijn opgebouwd.

43. Volgens de rechtspraak van Uw Raad volstaat het loutere verlies van een in mededinging geplaatste opdracht in beginsel niet om uiterst dringende noodzakelijkheid aan te tonen, evenmin als de daarmee gepaard gaande financiële nadelen, nu dergelijke gevolgen inherent zijn aan elke mededingingsprocedure. Dit is evenwel anders wanneer dat verlies gepaard gaat met bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld wegens de definitieve stopzetting van de activiteiten en het risico voor het voortbestaan van de onderneming.

[...]

44. Hieruit blijkt duidelijk dat het nadeel dat [de verzoekende partij] zou lijden in geval van onmiddellijke tenuitvoerlegging van de gemotiveerde toewijzingsbeslissing niet kan worden herleid tot een louter verlies van inkomsten of van marktaandeel. In het voorliggende geval zijn immers wel degelijk bijzondere omstandigheden voorhanden die meebrengen dat een daadwerkelijk rechtsherstel slechts mogelijk is *in natura*, met name door middel van een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, en niet louter bij equivalent om de volgende redenen:

- Er is sprake van onherstelbaar verlies van cliënteel en lokale verankering. [De verzoekende partij] dreigt een exploitatieplaats te verliezen die gedurende bijna 39 jaar, op dezelfde locatie, is uitgebouwd en die onlosmakelijk verbonden is met een cliënteel en een lokale verankering die zich over meerdere decennia en over drie generaties hebben ontwikkeld. Een dergelijk nadeel – met name het definitieve verlies van een exploitatiesite die sinds bijna vier decennia lokaal is verankerd – is naar zijn aard moeilijk becijferbaar en kan niet op passende wijze worden hersteld door een latere schadevergoeding.

Het cliënteel van [de verzoekende partij] is immers intrinsiek verbonden met de uitbating van een strandbar op precies die specifieke locatie op het strand. De klanten bezoeken de zaak niet louter omwille van de persoon van de uitbaatster, maar evenzeer omwille van de ligging van de exploitatie en de daarmee verbonden strand- en badbeleving. Daaruit volgt dat [de verzoekende partij], indien zij de Subconcessie verliest, dit cliënteel niet eenvoudig naar een andere exploitatieplaats zou kunnen overbrengen, aangezien het in wezen aan de site zelf is gebonden. Het daaruit voortvloeiende verlies van cliënteel zou dan ook onvermijdelijk en onomkeerbaar zijn.

Dat geldt des te meer nu lot 7 – waarvan [de verzoekende partij] de huidige exploitant is – een uitgesproken eigen karakter heeft. Het betreft immers het enige lot binnen de zone ZOUTE dat afgezonderd is van het commerciële centrum en dat bovendien grenst aan het

Zwin, een natuurgebied waar bezoekers in het bijzonder rust en stilte opzoeken (zie *infra*, titel 3.5 van het verzoekschrift). Juist die specifieke ligging bepaalt in belangrijke mate het profiel van het cliënteel en de aantrekkingskracht van de exploitatie. De lokale verankering en het cliënteel van [de verzoekende partij] zijn dan ook niet overdraagbaar naar een andere strandlocatie, die noodzakelijkerwijze een andere omgeving, dynamiek en bezoekersstroom zou kennen.

- Het voortbestaan van de onderneming komt in het gedrang. Ten slotte zou de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de gemotiveerde toewijzingsbeslissing het voortbestaan van de onderneming van [de verzoekende partij] zelf en van haar activiteiten in het gedrang brengen. De activiteit van [de verzoekende partij] wordt uitgeoefend in de vorm van een natuurlijke persoon-eenmanszaak en is haar enige beroepsactiviteit (stuk 26). Het verlies van de Subconcessie zou [de verzoekende partij] dus niet alleen tot onherstelbaar verlies van cliënteel leiden, maar [de verzoekende partij] zou ook haar volledige beroepsactiviteit, uitgeoefend in de vorm van een eenmanszaak, verliezen. Dat de Gemeente Knokke-Heist dit erkent, minstens niet betwist blijkt ook uit de gemotiveerde toewijzingsbeslissing waarin de Gemeente Knokke-Heist zelf vermeldt dat de bestaande exploitatie hoofdzakelijk gefinancierd wordt met eigen middelen en door de operationele kasstromen met een beperkte afhankelijkheid van externe financiering (stuk 18, pp. 6-7). Het evaluatieverslag vermeldt in dat verband dat [de verzoekende partij] vertrekt vanuit een bestaande infrastructuur met een boekwaarde van ongeveer 294.500 EUR, dat de onderneming slechts in beperkte mate afhankelijk is van externe financiering en dat de investeringen hoofdzakelijk vanuit de operationele kasstromen kunnen worden gedragen. Voorts wordt melding gemaakt van een geraamde omzet in het eerste jaar [...] tegenover totale kosten van [...], een EBITDA van [...] en een concessievergoeding van [...] (stuk 18, pp. 6-7). Deze gegevens, die afkomstig zijn uit de eigen evaluatie van de Gemeente Knokke-Heist, bevestigen dat de exploitatie de enige economische activiteit van [de verzoekende partij] uitmaakt en dat het verlies van de Subconcessie haar in werkelijkheid van haar volledige beroepsuitoefening zou beroven.

45. De niet-toewijzing van de Subconcessie zou kennelijk een einde maken aan het geheel van de activiteiten van [de verzoekende partij]. Het causaal verband tussen de bestreden beslissing en het aangevoerde nadeel staat niet ter discussie. Het is immers de gemotiveerde toewijzingsbeslissing zelf die [de verzoekende partij], door haar niet gunstig te rangschikken, van haar enige inkomstenbron berooft en aldus het voortbestaan van haar onderneming rechtstreeks in het gedrang brengt.”

29. Behoudens wat de verwerende partij opwerpt in het kader van de zogenaamde “complexiteitsexceptie” (zie *supra* randnr. 8), betwist deze partij op zich niet dat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid zou zijn voldaan.

30. Volgens de tussenkomende partijen toont de verzoekende partij de spoedeisendheid van haar vordering niet aan. Zij wijzen er onder meer op dat de spoedeisendheid niet het gevolg is van de bestreden beslissing maar van het aflopen van de bestaande concessieovereenkomst. Voor de niet-gekozen inschrijvers bestaat geen recht op behoud van een kans op toewijzing, doch is het verlies van een kans te beschouwen als een risico dat inherent is aan de deelname aan de marktraadpleging.

Beoordeling

31. De verzoekende partij exploiteert sinds 39 jaar een strandbar in de zone Zoute.

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 het financieel plan gevoegd bij haar voorstel overtuigt de verzoekende partij er concreet van dat het voortbestaan van haar (enige) handelsactiviteit wordt bedreigd. 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.

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

XI. Onderzoek van het eerste middel, tweede onderdeel

Standpunt van de partijen

33. In een eerste middel, tweede onderdeel, voert de verzoekende partij de schending aan van onder meer artikel III.11, tweede lid, van het Wetboek Economisch Recht (WER), het mededingingsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

Zij vat haar middel samen als volgt:

“51. In het tweede middelonderdeel wordt aangetoond dat de duurtijd van de Subconcessie onwettig is. De maximale duurtijd is niet passend, onevenredig en mededingingsbeperkend. De Subconcessie heeft een maximale duurtijd van 18 jaar (9 jaar met een eenmalige verlenging van nog eens 9 jaar), terwijl het voorwerp van de Subconcessie en de terugverdiendtijd van de investeringen die looptijd niet verantwoorden.”

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

“87. Het tweede onderdeel, aangaande de looptijd, is in hoofdorde onontvankelijk bij gebrek aan het rechtens vereiste belang. Het richt zich tegen een voorwaardelijke verlengingsmogelijkheid tot (in beginsel) achttien (18) jaar. Die verlenging is onzeker en hypothetisch, zodat ook het belang van Verzoekende Partij louter hypothetisch is. Bovendien werd de looptijd reeds vastgelegd in artikel 18 van het Gemeentelijk Reglement, dat intussen definitief is. Het arrest NV ISKRAEMECO BENELUX staft verder dat het hoogst onzorgvuldig is van Verzoekende Partij om de looptijd van de concessies pas ná de niet-gunning te bekritisieren.

88. Ondergeschikt is het tweede onderdeel niet ernstig. De initiële looptijd bedraagt negen exploitatieperiodes (geen achttien). De Dienstenrichtlijn en artikel III.11 WER vereisen een ‘passende’ beperkte duur, waarbij aan Verwerende Partij een discretionaire marge wordt gegund om die te bepalen. Een looptijd van negen exploitatieperiodes is niet buitensporig, gelet op de omvangrijke investeringen die de concessiehouders moeten terugverdienen. De verwijzingen naar andere kustgemeenten, het financieel meerjarenplan en het vroegere systeem overtuigen niet. De looptijd van de (sub)concessies kan bovenal ook niet los worden gezien van de termijn waarvoor de Vlaamse overheid het strandgedeelte aan Verwerende Partij in concessie geeft. Beide overeenkomsten / termijnen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.”

35. De eerste tot derde tussenkomende partijen vatten hun verweer samen als volgt:

“Het tweede middelonderdeel, dat betrekking heeft op de duurtijd van de concessie, is evenmin ernstig. Nu geen sprake is van een concessie van diensten, kan de verzoekende partij zich niet beroepen op de looptijdbeperkingen uit de Concessiewet. Evenmin toont zij aan waarom artikel III.11 van het Wetboek Economisch Recht toepasselijk zou zijn. Bovendien is een maximale duurtijd van achttien jaar voor een domeinconcessie geenszins uitzonderlijk of onredelijk.”

De vierde en vijfde tussenkomende partijen vatten hun verweer samen als volgt:

“Vervolgens voert de Verzoekende partij aan dat de looptijd (9 jaar + een mogelijke verlenging met 9 jaar) strijdig zou zijn met artikel 37 Concessiewet. De Tussenkomende partij stellen vooreerst dat de Verzoekende partij geen belang aantoonst: de duur heeft haar deelname niet belet, noch de mededinging of gelijkheid geschaad. Onder verwijzing naar artikel 14, §1, tweede lid RvS-wet benadrukt zij dat een middel zonder concreet nadeel niet ernstig is. Subsidiair wijst zij op de inconsequentie dat juist de Verzoekende partij, die zelf 39 jaar lang via quasi-automatische jaarlijkse verlengingen heeft uitgebaat (een praktijk die door het Hof van Justitie werd bekritiseerd), nu de duur van een in mededinging gestelde opdracht aanvalt. Ten gronde stelt zij dat het om een domeinconcessie gaat, zodat de Concessiewet niet relevant is en de toetsing moet gebeuren aan artikel 12 Dienstenrichtlijn. Die bepaling vereist enkel een ‘passende beperkte duur’, zonder maximale termijn. Een duur van 9 jaar, met een niet-automatische, onzekere verlengingsmogelijkheid van nog eens 9 jaar, is volgens haar passend. Tussenkomende partijen verwijzen bovendien naar buitenlandse voorbeelden van maritieme domeinconcessies met looptijden van 20 jaar. Daarnaast wijzen zij op de in de opdrachtdocumenten expliciet nagestreefde doelstellingen van kwaliteit, duurzaamheid, duurzame relaties met cliënteel en aansluiting bij het historisch en ruimtelijk karakter van de wijken, in lijn met de Dienstenrichtlijn en het Provinciaal RUP. De looptijd is volgens haar niet disproportioneel en niet mededingingsbeperkend; dit middelonderdeel is dus niet ernstig.”

De zesde tussenkomende partij ontwikkelt een gelijkaardig betoog in haar verzoekschrift.

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het eerste middel, tweede onderdeel

36. Wat de opgeworpen exceptie betreft dat de kritiek gericht tegen de concessieleidraad laattijdig is aangevoerd, kan op het eerste gezicht worden volstaan met een verwijzing naar de beoordeling in 's Raads arrest nr. 265.966 van 11 maart 2026 (ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.265.966):

“13. De opgeworpen exceptie heeft tot gevolg dat een inschrijver verplicht zou zijn om reeds tijdens de plaatsingsprocedure de onwettigheid waarmee een opdracht behept zou kunnen zijn, te identificeren en op te werpen teneinde zijn toegang tot de rechter te vrijwaren opdat die de aangevoerde onwettigheid aan zijn toetsingsrecht kan onderwerpen. Een dergelijke nagestreefde voorafgaande meldingsplicht kan evenwel niet verantwoorden dat het feit dat een overheid een onwettigheid begaat, minder verregaande gevolgen heeft dan het feit dat de rechtzoekende dit niet onmiddellijk heeft opgemerkt. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het uitgangspunt moet zijn dat een aanbestedende overheid de fundamentele plicht heeft om wettige bepalingen op te stellen. Deze zorgvuldigheidsplicht en plicht tot rechtmatig optreden die op de overheid rust, kan niet in de praktijk worden omgezet naar een zorgvuldigheidsplicht van de rechtzoekende (vgl. GwH 11 april 2023, nr. 59/2023, punt B 17.2, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.059). In dat kader kan aldus van een inschrijver niet worden vereist dat hij reeds tijdens de plaatsingsprocedure expliciet voorbehoud maakt voor de wettigheid van een bepaling of die reeds opwerpt. Integendeel, hij mag uitgaan van het vermoeden dat de bepalingen [...] in overeenstemming zijn met het recht, zonder dat hij moet onderzoeken, en in het kader van de plaatsingsprocedure reeds moet opwerpen, dat die onwettig zijn, op straffe van anders zijn toegang tot de rechter te verliezen.”

37. De exceptie wordt verworpen.

38. Voor zover het belang van de verzoekende partij bij het middel in vraag wordt gesteld, worden deze excepties evenmin bijgevalen.

Aangezien het middel ertoe strekt dat de subconcessies aan geen enkele kandidaat voor een duurtijd van negen jaar, met verlengingsmogelijkheid van nog eens negen jaar, mochten worden toegewezen, lijkt het middel wel degelijk

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.268.135 X-19.392-38/68

de draagwijdte van de bestreden toewijzingsbeslissing te kunnen beïnvloeden. De omstandigheid dat het gemeentelijk reglement eveneens in dezelfde duurtijd en verlengingsmogelijkheid voorziet, doet niet anders besluiten. Een verlenging met nog eens negen jaar lijkt louter afhankelijk gesteld van het verkrijgen door de gemeente Knokke-Heist van een nieuwe concessie van het Vlaamse Gewest, wat het voorwaardelijk karakter van de verlenging, hoewel niet stilzwijgend, wel relativeert.

Ernst van het eerste middel, tweede onderdeel

39. Luidens artikel 13 van de concessieleidraad wordt de concessie verleend voor een (initiële) looptijd van negen jaar (exploitatieperiodes 2027-2035), en kan de concessiegever besluiten om de concessie éénmaal te verlengen met een nieuwe looptijd van (in beginsel) negen jaar (2036-2044), op voorwaarde onder meer dat het betreffende strandgedeelte ook opnieuw (voor deze looptijd) in concessie wordt verleend aan de concessiegever door de Vlaamse overheid.

40. Artikel III.11 WER luidt:

“Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden, wordt een selectie gemaakt uit de gegadigden volgens een selectieprocedure die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt, met name een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure.

In de in het eerste lid bedoelde gevallen wordt de vergunning voor een passende beperkte duur verleend en wordt zij niet automatisch verlengd; evenmin wordt enig ander voordeel toegekend aan de dienstverrichter wiens vergunning zojuist is verlopen of aan personen die een bijzondere band met die dienstverrichter hebben.

De regels voor de selectieprocedure kunnen rekening houden met overwegingen die betrekking hebben op de volksgezondheid, met doelstellingen van sociaal beleid, de gezondheid en de veiligheid van werknemers of zelfstandigen, de bescherming van het milieu, het behoud van het cultureel erfgoed en andere dwingende redenen van algemeen belang.”

Deze bepaling is opgenomen onder Titel 1 ‘Vrijheid van vestiging en van dienstverlening’, titel die gedeeltelijk de bepalingen uitvoert van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

Een domeinconcessie lijkt op het eerste gezicht te vallen onder de definitie van het begrip ‘vergunningstelsel’ in de zin van artikel I.2, 4°, WER. Voorts lijkt niet te kunnen worden betwist dat de in geding zijnde concessies betrekking hebben op natuurlijke hulpbronnen, namelijk het strand, en dat de zones die op het strand van de gemeente Knokke-Heist kunnen worden geëxploiteerd op het eerste gezicht uit hun aard en niet louter beleidsmatig worden beperkt, zodat ze lijken te kunnen worden gekwalificeerd als “schaarse natuurlijke hulpbronnen” in de zin van artikel III.11 WER.

41. Uit de toepasselijkheid van artikel III.11 WER volgt dat de in geding zijnde concessies moeten worden verleend voor een “passende beperkte duur”.

Op het eerste gezicht stelt de verzoekende partij niet ten onrechte dat de duurtijd te dezen verder gaat dan nodig om de investeringen met een redelijk rendement terug te verdienen. Dit standpunt ligt in de lijn van overweging 62 van de voornoemde richtlijn 2006/123/EG luidens dewelke de geldigheidsduur van de vergunning zodanig moet worden vastgesteld dat de vrije mededinging niet in grotere mate wordt belemmerd of beperkt dan nodig is met het oog op de afschrijving van de investeringen en een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal.

Het administratief dossier lijkt op het eerste gezicht geen verantwoording te bevatten voor een maximale looptijd van 18 jaar en de verwerende partij geeft er in de nota evenmin één op, zodat alsnog niet blijkt waarom een duurtijd van 9 jaar, en na afloop van die initiële periode een bijkomende duurtijd van nog eens 9 jaar, nodig is om die te doen overeenstemmen

met de terugverdiëntijd voor de noodzakelijke investeringen en ter vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal.

42. Het eerste middel, tweede onderdeel, is ernstig.

XII. Onderzoek van de overige middelen

A. Tweede middel, vierde onderdeel

Standpunt van de partijen

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

Zij vat het middel samen als volgt:

“88. Het tweede middel betreft de onwettigheid van de gemotiveerde toewijzingsbeslissing, in zoverre de Gemeente Knokke-Heist de voorstellen van [kandidaten 14, 15 en 26, en de voorstellen van kandidaten 5, 17, 18 en 22], niet als substantieel onregelmatig heeft geweerd en aan deze kandidaten loten in de zone Zoute heeft toegewezen.

[...]

92. In het vierde middelonderdeel wordt aangetoond dat de voorstellen van [kandidaten 14, 15 en 26] kennelijk onrealistische concessievergoedingen bevatten, of minstens dat de Gemeente Knokke-Heist het realistische karakter ervan niet heeft geverifieerd. In elk geval is de gemotiveerde toewijzingsbeslissing op dit punt niet naar behoren gemotiveerd.”

Zij licht toe dat uit het evaluatieverslag, wat het evaluatiecriterium 1.2 ‘Financieel plan’ betreft, blijkt dat de tussenkomende partijen, namens vennootschappen die specifiek voor deze subconcessie worden opgericht, afwijkende en onrealistisch hoge concessievergoedingen hebben geboden, ten bedrage van respectievelijk 34,99 euro/m², 18,42 euro/m² en 10

euro/m², terwijl de reeds ter plaatse gevestigde kandidaten meer realistische vergoedingen hebben geboden, variërend van 1,94 tot 8 euro/m². De verwerende partij heeft deze hoge concessievergoedingen aanvaard, zonder nader onderzoek of motivering, terwijl het risico bestaat van niet-rentabiliteit en insolventie, des te meer gelet op het strikt *intuitu personae*-karakter van de subconcessie. Doordat de omzetramingen berusten op een concept dat op verschillende punten niet vergunbaar blijkt te zijn, wat wordt aangevoerd in het tweede middel, zesde onderdeel, en het concept noodzakelijkerwijze zal dienen te worden aangepast, kan dit een negatieve invloed hebben op de geraamde bezoekersaantallen en dus op de omzet waarop de concessievergoedingen zijn gesteund. Blijkens de motivering in het voornoemde evaluatieverslag heeft de verwerende partij de hoge concessievergoedingen als haalbaar bestempeld op grond van de verwachte omzet, kasstromen en marges, zonder na te gaan of die verwachte omzet en marges zelf realistisch, onderbouwd en verenigbaar met de concrete exploitatievoorwaarden zijn.

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

“149. Het vierde onderdeel miskent het gegeven dat de realistische aard van de geboden concessievergoedingen zorgvuldig en deugdelijk werd onderzocht door Verwerende Partij in het kader van het sub-evaluatiecriterium ‘financieel plan’. De hogere concessievergoedingen geboden [in de voorstellen van kandidaten 14, 15 en 26] zijn absoluut niet als irrealistisch of ‘abnormaal’ te bestempelen.”

Zij licht toe dat zij de geboden vergoedingen zorgvuldig heeft onderzocht in het kader van het subcriterium ‘Financieel plan’, in het bijzonder ook in het kader van het beoordelingselement “de mate waarin het financieel meerjarenplan aantoont dat de geboden concessievergoeding realistisch / haalbaar is”. Bij alle kandidaten wordt vermeld welk percentage de totale jaarlijkse concessievergoeding vertegenwoordigt in de omzet. Volgens de verwerende partij tonen de individuele evaluaties ook aan dat de te onderzoeken aspecten zoals volledigheid, betrouwbaarheid, en robuustheid, niet louter formeel werden “afgevinkt”. Zo werd bij de beoordeling van de betrouwbaarheid nagegaan waarop

de omzet- en kostenramingen waren gebaseerd en of er elementen waren die aanleiding gaven om aan de betrouwbaarheid van het plan te twijfelen. Bij de beoordeling van de robuustheid werd gekeken naar de operationele resultaten, kasstromen, financiële structuur en afhankelijkheid van externe financiering. Ook de concrete omzetprognoses en de financiële draagkracht om de concessievergoeding te dragen werden in de beoordeling betrokken. De opmerkingen bij de financiële plannen van de tussenkomende partijen waar de verzoekende partij naar verwijst, werden wel degelijk meegenomen in de beoordeling van het realistische karakter van de geboden concessievergoedingen, doch deze opmerkingen rechtvaardigden niet de conclusie dat de concessievergoeding onhaalbaar of niet realistisch zou zijn. Voorts stelt de verwerende partij nog dat zij met de in de concessieleidraad vooropgestelde minimale vergoeding enkel de absolute ondergrens heeft bepaald.

45. De eerste tot derde tussenkomende partijen werpen op dat het middelonderdeel niet ontvankelijk is omdat niet duidelijk wordt omschreven welke geschonden rechtsregels op welke wijze zouden zijn geschonden. Ten gronde betwisten zij dat de door hen aangeboden concessievergoeding niet haalbaar zou zijn. Het loutere feit dat de vergoeding hoger is dan die van de meeste andere kandidaten volstaat niet als argument, evenmin als de zinnen uit het evaluatieverslag die door de verzoekende partij worden geciteerd. De globale beoordeling van het financieel plan doet immers geen ernstige vragen rijzen. De verzoekende partij zou negeren dat de voormelde tussenkomende partijen blijkens het evaluatieverslag onder punt 3.3 ‘Bekwaamheid en ervaring van de Uitbater van de Kandidaat’ wel degelijk de nodige ervaring hebben, ook al hebben zij nog geen uitbating op deze specifieke locatie. Wanneer de verzoekende partij meent dat de gegeven motivering niet volstaat, peilt zij naar de motieven van de motieven.

De vierde en vijfde tussenkomende partijen benadrukken dat de omstandigheid dat zij nieuw zijn op het strand van de gemeente Knokke-Heist, niet betekent dat zij “groentjes” zijn in het ondernemerslandschap. Zij kunnen beroep doen op een uitgebreide kennis en ervaring als ondernemer. Zij verwijzen voorts

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.268.135 X-19.392-43/68

naar 's Raads arrest nr. 266.360 van 13 april 2026 (ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.360), in welke zaak de vierde tussenkomende partij als kandidaat heeft moeten ervaren dat andere kandidaten een hogere vergoeding willen en kunnen bieden dan andere, en deze bijgevolg thans een bewuste inschatting heeft gemaakt van de omzet, kosten, efficiëntie en beoogde winstmarge. Zij stellen dat ook alle andere reeds gevestigde uitbaters een aanzienlijk realistischere prijs hebben aangeboden dan het (minimum)bod van de verzoekende partij. Bezwaarlijk kan volgens hen worden beweerd dat de verwerende partij niet op zorgvuldige wijze de geboden concessievergoeding heeft onderzocht. Bij elk voorstel diende een door een accountant gevalideerd financieel plan te zijn gevoegd, dat in het kader van de evaluatiecriteria werd onderzocht op onder meer de totaliteit van de investeringen, robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid én “de mate waarin het financieel meerjarenplan aantoonde dat de geboden concessievergoeding realistisch /haalbaar is”. Het onderzoek is bijzonder omstandig uitgevoerd, gelet op het heel uitgebreide evaluatieverslag.

De zesde tussenkomende partij vat haar verweer als volgt samen:

“In het vierde middelonderdeel (onrealistisch hoge concessievergoedingen) benadrukt de tussenkomende partij dat elke kandidaat in volle ondernemersvrijheid zijn bod bepaalt en het exploitatierisico draagt. Een hoog bod is op zich geen bewijs van onrealisme; Uw Raad heeft eerder geoordeeld dat zelfs zeer grote prijsverschillen niet automatisch twijfel vergen. Haar eigen bod is onderbouwd met ruime lokale horeca- en strandervaring in het kernteam en een door een bedrijfsrevisor gevalideerd businessplan. De redenering van de verzoekende partij is volgens de tussenkomende partij intern tegenstrijdig: de verzoekende partij stelt zelf dat lot 7 economisch en commercieel wezenlijk minder rendabel is dan loten 1-6, stemt haar (minimum)bod daarop af, maar vergelijkt dat bod vervolgens met hogere biedingen op loten 1-6, die zij zélf als commercieel aantrekkelijker omschrijft. Ook haar beroep op 39 jaar ervaring op lot 7 overtuigt niet, nu zij tegelijk erkent dat lot 7 wezenlijk verschilt van loten 1-6 en zij dus zelf geen ervaring heeft met die loten. Verder blijkt uit het evaluatieverslag dat ook andere kandidaten met lokale ervaring vergoedingen tussen 5 en 8 EUR/m² boden, dus 150 tot 400% hoger dan haar minimumbod. In dat licht kan moeilijk worden volgehouden dat enkel de hoogste biedingen onrealistisch zijn, terwijl haar eigen bod niet als onrealistisch laag zou mogen gelden. De concessieverlener heeft bovendien, zoals voorzien in de Concessieleidraad,

de financiële plannen (gevalideerd door een accountant) grondig onderzocht op haalbaarheid van de geboden vergoeding. Van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel is geen sprake.”

Beoordeling

46. In het tweede middel worden een aantal bepalingen en beginselen geschonden geacht, waarna in de middelonderdelen aan aantal kritieken worden geuit. Anders dan de eerste tot derde tussenkomende partijen als exceptie opwerpen, lijkt op het eerste gezicht voldoende duidelijk welke beginselen in dit vierde middelonderdeel geschonden worden geacht en op welke wijze.

47. 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.

48. 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 van de financiële evaluatie van de voorstellen uit. 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 middels een toepassing van de regel van drie.

49. 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 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.

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

“4. [Voorstel van kandidaat 14]

- Investerings

STERK: De voorziene investeringen sluiten duidelijk aan bij het vooropgestelde concept uit de visienota. Het investeringsprogramma ondersteunt de realisatie van dit concept en vertaalt de strategische ambities naar concrete investeringen.

STERK: Het betreft een ambitieus en omvangrijk investeringsprogramma dat aansluit bij de opstart van een volledig nieuw concept.

Het investeringsprogramma omvat:

- [...]
- [...]
- [...]
- De robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het financieel meerjarenplan

Volledigheid

OK: Het financieel plan bevat de belangrijkste financiële gegevens, maar mist ook een belangrijk onderdeel voor een volledige beoordeling: een geprojecteerde balans ontbreekt, waardoor de financiële positie en de financiële ratio's niet objectief kunnen worden beoordeeld.

Betrouwbaarheid

STERK: De financiële onderbouwing is uitgebreid en gebaseerd op een geïntegreerd financieel model.

Zeer betrouwbare basis. Er zijn bovendien geen elementen gedetecteerd die zouden doen twijfelen aan de betrouwbaarheid van het financieel plan.

Robuustheid

OK: De financiële robuustheid wordt ondersteund door de sterke eigen vermogenspositie, beperkte externe financiering en voldoende operationele kasstromen. De operationele kasstromen tonen voldoende draagkracht om de exploitatieverplichtingen te ondersteunen. Een aandachtspunt is dat de hoge afschrijvingslasten de winstontwikkeling in de opstartfase sterk beïnvloeden.

De robuustheid wordt ondersteund door:

- de zeer hoge eigen vermogensinbreng;
- de beperkte afhankelijkheid van externe financiering;
- de voldoende operationele kasstroom.

Jaar 1 exploitatie:

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

STERK: De voorziene investeringen staan in verhouding tot de financiële draagkracht van de onderneming. De financieringsstructuur wordt als sterk beoordeeld. De totale investeringsbehoefte wordt hoofdzakelijk gefinancierd via eigen middelen (zeer belangrijke eigen vermogensinbreng) en een

achtergestelde lening die als quasi-eigen vermogen kan worden beschouwd. Er is geen afhankelijkheid van externe bancaire financiering.

De financiering bestaat uit:

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

De financiële buffer ondersteunt de continuïteit van de exploitatie en de realisatie van het investeringsprogramma.

- De mate van gedetailleerdheid van het financieel meerjarenplan

OK: Het financieel plan bevat een geïntegreerd financieel model met afzonderlijke tabbladen en uitgebreide toelichting. Het plan bevat o.m. gedetailleerde omzet- en kostenberekeningen, een investeringsschema, financiële prognoses en financieringsstructuur. De cijfermatige onderbouwing is sterk uitgewerkt. De detaillering is toereikend, maar niet uitzonderlijk diepgaand.

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

OK: De geboden concessievergoeding bedraagt € 18,42/m². De totale jaarlijkse concessievergoeding bedraagt: [...]. De concessievergoeding vormt een substantiële vaste kost binnen de exploitatie, maar blijkt op basis van de financiële prognoses financieel haalbaar. De sterke eigen vermogenspositie en de verwachte operationele kasstromen bieden voldoende draagkracht om deze concessielast te dragen.

- Overige

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

Globale beoordeling

Het financieel plan is onvolledig (de balans ontbreekt), maar niettemin bijzonder uitgebreid opgebouwd / financieel onderbouwd. Het wordt gekenmerkt door een zeer ambitieus investeringsprogramma, dat ook sterk gelinkt wordt aan de realisatie van het voorgestelde concept. De financiële robuustheid wordt ondersteund door de zeer solide financieringsstructuur, met een zeer sterke eigen vermogensinbreng, en door de beperkte afhankelijkheid van externe middelen. Het ontbreken van een geprojecteerde balans verhindert echter een volledige beoordeling van de financiële positie over de concessieperiode. Daarnaast drukken de hoge afschrijvingen op de winstontwikkeling tijdens de opstartfase. De concessievergoeding is financieel haalbaar binnen de voorgestelde exploitatie.

Score: Zeer goed – 80% (12/15)

5. [Voorstel van kandidaat 15]

- Investerings

OK: De voorziene investeringen sluiten aan bij het vooropgestelde concept. De koppeling met de visienota is aanwezig, maar niet op alle onderdelen even expliciet uitgewerkt.

STERK: De totale investeringen zijn zeer omvangrijk, concreet uitgewerkt en financieel onderbouwd.

Het investeringsprogramma omvat:

- [...]

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

Het betreft één van de grootste investeringsprogramma's in vergelijking met de onderzochte kandidaten en biedt een sterke basis voor de realisatie van het concept.

- De robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het financieel meerjarenplan

Volledigheid

OK: Het financieel plan bevat de belangrijkste financiële gegevens, maar mist ook een belangrijk onderdeel voor een volledige beoordeling: een geprojecteerde balans ontbreekt, waardoor de financiële positie en de financiële ratio's niet objectief kunnen worden beoordeeld.

Betrouwbaarheid

OK: Het financieel plan is methodologisch sterk opgebouwd en bevat gedetailleerde prognoses, inclusief scenarioanalyses. Zeer betrouwbare basis. Maar de betrouwbaarheid wordt genuanceerd door de eerder optimistische inschatting van personeelskost en brutomarge.

Robuustheid

OK: Het plan toont een rendabele exploitatie met positieve kasstromen. De financiële weerbaarheid wordt evenwel beperkt door de hoge financieringslast en afhankelijkheid van externe middelen.

De robuustheid wordt ondersteund door:

- een sterke EBITDA-marge;
- positieve resultaten;
- een afzonderlijk herinvesteringsprogramma.

Jaar 1 exploitatie:

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

ZWAK: Het investeringsprogramma is financieel haalbaar en de financieringsstructuur is coherent opgebouwd, maar de financiële draagkracht wordt in belangrijke mate ondersteund door externe financiering. De hoge schuldgraad vormt een belangrijk financieel aandachtspunt.

De financiering bestaat uit:

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

Het omvangrijke aandeel externe financiering verhoogt het financiële risico tijdens de opstartfase. De structurele winstgevendheid en de voorziene operationele kasstromen compenseren dit risico gedeeltelijk (voldoende ruimte om de exploitatie en latere herinvesteringen te ondersteunen).

- De mate van gedetailleerdheid van het financieel meerjarenplan

OK: Het financieel plan is gedetailleerd uitgewerkt. Het plan bevat o.m. een gedetailleerde resultatenrekening, een afzonderlijke voorstelling van het economisch model, uitvoerig toegelichte hypothesen en scenarioanalyses. De detaillering is toereikend, maar niet uitzonderlijk diepgaand.

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

OK: De geboden concessievergoeding bedraagt € 10,00/m². De totale jaarlijkse concessievergoeding bedraagt: [...]. De concessievergoeding is integraal opgenomen in het financieel plan en blijkt op basis van de exploitatieprognoses financieel haalbaar. Ondanks de relatief hoge nominale vergoeding blijft de concessielast draagbaar door de verwachte omzet, de positieve EBITDA en de structurele winstgevendheid.

- Overige

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

Globale beoordeling

Het financieel plan van [kandidaat 15] is onvolledig (ontbreken van balans), maar het is anderzijds wel sterk methodologisch opgebouwd en bevat gedetailleerde financiële prognoses, inclusief scenarioanalyses. Het investeringsprogramma is zeer omvangrijk en concreet onderbouwd. De koppeling tussen het investeringsprogramma en de realisatie van het concept is duidelijk, maar niet diepgaand uitgewerkt. De exploitatie toont een positieve ontwikkeling met een sterke operationele marge en voldoende kasstroomcapaciteit. De belangrijkste aandachtspunten zijn de hoge schuldgraad en de sterke afhankelijkheid van externe financiering tijdens de opstartfase. De concessievergoeding is, ondanks het hoge bedrag, financieel haalbaar binnen de voorgestelde exploitatie.

Score: Goed – 67% (10,05/15)

[...]

10. [Voorstel van kandidaat 26]

- Investerings

OK: De voorziene investeringen sluiten aan bij het vooropgestelde concept. De koppeling met de visienota is aanwezig, maar niet op alle punten even expliciet uitgewerkt.

STERK: Er wordt geïnvesteerd in volledig nieuwe infrastructuur. Het betreft een belangrijke initiële investering die aansluit bij de realisatie van een nieuwe exploitatie.

- o [...]

- De robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het financieel meerjarenplan

Volledigheid

STERK: Het financieel plan is volledig (omvat o.m. een resultatenrekening, kasstroomoverzicht en een geprojecteerde balans) en biedt een volledige basis voor de beoordeling van de exploitatie.

Betrouwbaarheid

OK: Het meerjarenplan is bruikbaar. De financiële prognoses zijn coherent uitgewerkt. Er werden geen elementen ontwaard die zouden doen twijfelen aan de betrouwbaarheid van het financieel plan.

Robuustheid

OK: Het financieel plan toont een financieel gezonde basisstructuur met positieve operationele resultaten.

De robuustheid wordt ondersteund door:

- een sterke EBITDA;
- een gezonde liquiditeitspositie;
- een goede solvabiliteitsgraad.

De robuustheid wordt evenwel beperkt doordat de exploitatie sterk afhankelijk blijft van het realiseren van de vooropgestelde omzetgroei (terwijl er niet wordt voorzien in weerscenario's of stresstesten).

Jaar 1 exploitatie

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

ZWAK: De investeringen zijn financieel haalbaar binnen de voorgestelde financieringsstructuur. De onderneming beschikt over een voldoende eigen vermogensbuffer. De externe financiering blijft evenwel substantieel en de afhankelijkheid van externe financiering is derhalve eerder groot, waardoor de toekomstige exploitatieprestaties belangrijk zijn voor de financiële draagkracht.

De financiering bestaat uit:

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

De lening wordt jaarlijks afgebouwd en het eigen vermogen neemt verder toe gedurende de exploitatieperiode.

• De mate van gedetailleerdheid van het financieel meerjarenplan

OK: De detaillering is toereikend, maar niet uitgesproken diepgaand. De financiële prognoses zijn transparant en coherent uitgewerkt. Bepaalde aannames blijven echter eerder algemeen beschreven.

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

OK : De geboden concessievergoeding bedraagt € 34,99/m². De totale jaarlijkse concessievergoeding bedraagt: [...]. Het betreft een belangrijke vaste kost binnen de exploitatie. Gelet op de gerealiseerde marges en de financiële draagkracht wordt deze vergoeding evenwel als haalbaar beoordeeld.

• Overige

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

Globale beoordeling

Het financieel plan van [kandidaat 26] is een volledig, degelijk en coherent uitgewerkt dossier, dat voorziet in een belangrijke investering. De koppeling tussen de investeringen en de realisatie van het voorgestelde concept is aanwezig, maar niet diepgaand uitgewerkt. De exploitatie toont sterke financiële parameters met een hoge EBITDA, een goede liquiditeitspositie en een solide solvabiliteit. De exploitatie is evenwel sterk afhankelijk van het realiseren van de vooropgestelde omzetgroei en is in eerder sterke mate afhankelijk van externe financiering. De concessievergoeding blijkt haalbaar op basis van de marges en de financiële prognoses.

Score: Goed – 65% (9,75/15)”

51. Aldus wordt onder het beoordelingselement ‘De robuustheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het financieel meerjarenplan’ bij twee van de drie voorstellen van de tussenkomenende partijen telkens vastgesteld dat het financieel plan onvolledig is aangezien “een geprojecteerde balans ontbreekt, waardoor de financiële positie en de financiële ratio’s niet objectief kunnen worden beoordeeld”. Ook wordt bij alle drie de aandacht gevestigd op een aantal punten die de gemaakte prognoses nuanceren, zoals hoge afschrijvingslasten (voorstel van kandidaat 14), de afhankelijkheid van externe financiering en een hoge schuldgraad (voorstel kandidaat 15), en de sterke afhankelijkheid van het realiseren van de vooropgestelde omzetgroei en van externe financiering (voorstel kandidaat 26). Toch wordt in de globale beoordeling besloten dat de geboden concessievergoedingen haalbaar zijn binnen de voorgestelde exploitatie.

De verzoekende partij lijkt op het eerste gezicht terecht te stellen dat de verwijzing naar “gerealiseerde marges” feitelijk onjuist is, aangezien er geen gerealiseerde marges zijn, maar louter projecties voor de toekomst. Zij lijkt op het eerste gezicht eveneens terecht te stellen dat de verwerende partij bij die voorstellen “de aangeboden (zeer hoge) vergoedingen als ‘haalbaar’ bestempel[t] op grond van de verwachte omzet, kasstromen en marges, zonder na te gaan of die verwachte omzet en marges zelf realistisch zijn”.

Voorts wordt met de verzoekende partij vastgesteld dat precies de voorstellen die uitgaan van vennootschappen in oprichting uitzonderlijk hoge concessievergoedingen hebben geboden van respectievelijk 34,99 euro/m², 18,42

euro/m² en 10 euro/m², tegenover biedingen van de overige kandidaten die (aanzienlijk) lager waren (1,94 EUR/m² tot 8 EUR/m²). Zij lijkt op het eerste gezicht dan ook terecht aan te voeren dat in deze concrete omstandigheden het realistische karakter en de haalbaarheid van de door de tussenkomende partijen aangeboden concessievergoedingen niet met de nodige zorgvuldigheid werden onderzocht. De omstandigheid dat, zoals de tussenkomende partijen betogen, hun financieel meerjarenplan uitdrukkelijk werd gevalideerd door een ITAA-erkend accountant of bedrijfsrevisor, lijkt op het eerste gezicht aan het voorgaande geen afbreuk te doen.

52. Het tweede middel, vierde onderdeel, is in de aangegeven mate ernstig.

B. Tweede middel, zesde onderdeel

Standpunt van de partijen

53. De verzoekende partij voert in het tweede middel, zesde onderdeel, de schending aan van onder meer de beginselen van zorgvuldigheid, eerlijke mededinging en gelijke behandeling, alsook van de materiële motiveringsplicht.

Zij vat het middel samen als volgt:

“Het tweede middel betreft de onwettigheid van de gemotiveerde toewijzingsbeslissing, in zoverre de Gemeente Knokke-Heist de voorstellen van [kandidaten 14, 15 en 26], [en van de kandidaten 5, 17, 18 en 22], niet als substantieel onregelmatig heeft geweerd en aan deze kandidaten loten in de zone Zoute heeft toegewezen.

[...]

In het zesde middelonderdeel wordt aangetoond dat verschillende voorstellen niet-vergunbare elementen onder het PRUP Strand en Dijk bevatten (onder meer niet-vergunbare overkappingen, afsluitingen en bergingscabines). Die voorstellen, die nochtans gunstig werden beoordeeld, hadden wegens substantiële onregelmatigheden door de Gemeente Knokke-Heist geweerd

moeten worden. In elk geval is de gemotiveerde toewijzingsbeslissing op dit punt niet naar behoren gemotiveerd.”

Zij licht toe dat de verwerende partij bij de beoordeling van de materiële regelmatigheid van de voorstellen heeft vastgesteld dat *quasi* alle ingediende schetsontwerpen op het vlak van de conformiteit met het geldende PRUP ‘Strand en Dijk’ opmerkingen oproepen, maar vervolgens oordeelt dat die afwijkingen geen substantiële onregelmatigheid vormen omdat de conformiteit met de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP pas na de sluiting van de concessie door de bevoegde instantie zullen worden beoordeeld, op basis van de definitieve plannen gevoegd bij het omgevingsvergunningsaanvraagdossier, en dat de toetsing in het kader van de markbevragingsprocedure slechts een *prima facie*-toetsing betreft. De verzoekende partij betwist de motivering waarmee de verwerende partij op abstracte wijze verantwoordt dat een afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften geen substantiële onregelmatigheid zou uitmaken. Voorts vormt een schending van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP een substantiële onregelmatigheid wanneer ze de kandidaat heeft toegelaten zich van de andere kandidaten te onderscheiden door zich een discriminatoir voordeel toe te eigenen. In de mate dat stedenbouwkundige onregelmatigheden tot een gunstige beoordeling van het voorstel hebben geleid, moeten die onregelmatigheden dan ook als substantieel worden beschouwd. Het feit dat de ingediende documenten slechts schetsontwerpen zijn die nog nader moeten worden uitgewerkt, betekent volgens de verzoekende partij niet dat de definitieve plannen zullen mogen afwijken van wat in het voorstel werd ingediend.

Concreet argumenteert de verzoekende partij dat de concepten in de voorstellen van kandidaat 14 en kandidaat 21 die voorzien in overkappende constructies en, wat eerstgenoemde betreft, bijkomend in verhoogde houten platformen en terrassen met vaste loungezones en ligbedden, als constructie bovenop de maximaal 60 m² toegelaten constructies niet vergunbaar zijn en dat zij bij de definitieve plannen zullen moeten worden geschrapt, terwijl precies die concepten hebben bijgedragen tot een positieve evaluatie en de geprojecteerde

omzetten. Hetzelfde zou volgens de verzoekende partij het geval zijn voor het voorstel van kandidaat 21 dat voorziet in een grote zone met ligbedden buiten de toegewezen lotgrenzen. Voorts viseert de verzoekende partij ook de voorstellen waarin de plaatsing van de bergings- en opslagcabines afbreuk doen aan de openheid en zichtrelatie met de zee, wat het geval is met de voorstellen van kandidaten 5, 17, 18 en 22. Het comfort dat een gesloten bergingswand aan de exploitant biedt naar functionele indeling toe, privacy van bezoekers of bescherming van de opslag kan volgens haar niet opwegen tegen het kernprincipe van openheid en zeezicht verankerd in het PRUP.

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

“In het zesde onderdeel wordt aangetoond dat een PRUP-afwijking niet diende te leiden tot verwerping van een voorstel. 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. Afwijkingen van de PRUP-eisen werden stelselmatig negatief beoordeeld met de vermelding ‘ZWAK’, zowel onder het beoordelingselement ‘toetsing aan regelgeving’ als onder ‘grondplan en inplanting’. 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.”

De verwerende partij 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”.

55. Ook de eerste tot derde tussenkomende partijen betogen dat de verwerende partij enkel een *prima facie* stedenbouwkundige toets kon doorvoeren. Zij stellen dat het concept niet autonoom diende te worden getoetst aan het begrip ‘verbruikersruimte’ vervat in artikel 4, § 15, van het PRUP maar in zijn geheel aan alle voorschriften vervat in de artikelen 7 tot 14 van het PRUP.

Beoordeling

56. 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.

57. 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 Zoute 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 5:

“- 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 publiek toegankelijk toilet wordt achter het raamverkooppunt ingeplant en niet ter hoogte van de zeedijk. Een afzonderlijk publiek toilet dient in principe ter hoogte van de zeedijk te worden voorzien en rechtstreeks en integraal toegankelijk te zijn vanaf de zeedijk. De voorgestelde inplanting voldoet hier niet aan.
- Achter het raamverkooppunt wordt een aaneengesloten zone als personeelszone ingericht. De voorziene loopvloeren krijgen hierdoor niet uitsluitend een circulatiefunctie, maar creëren feitelijk een bijkomende private personeels-, verblijfs- of terrasruimte. Een dergelijke bijkomende private gebruikruimte is in principe niet toegelaten en de inrichting zou in principe beperkt dienen beperkt te blijven tot de noodzakelijke circulatiefunctie
- De inplanting van de strandcabines, waarbij verschillende cabines parallel aan de zeedijk worden geplaatst en niet rug aan rug worden georganiseerd, beperkt de openheid en het doorzicht vanaf de zeedijk richting zee. Hierdoor wordt de gewenste ruimtelijke openheid en de rechtstreekse relatie tussen zeedijk, strand en zee onvoldoende gevrijwaard. Dit is in principe niet toegelaten.
- De bergings- en opslagcabines nabij het raamverkooppunt versterken de gesloten wandwerking en beperken hierdoor de ruimtelijke openheid en de doorzichten richting zee. De bergingsfuncties dienen in principe meer ondergeschikt te worden geïntegreerd in functie van de gewenste openheid van het terrein.
- De als vriezer of koelcel aangeduide bergingscabines dienen in principe aan de buitenzijde de verschijningsvorm van een gewone strandcabine te behouden. De functie dient in beginsel duidelijk als bergingscabine voor gekoelde opslag te worden omschreven en mag geen aanleiding geven tot bijkomende constructies die niet binnen het toegelaten kader passen.”

• Kandidaat 14:

“- STERK: De Kandidaat toetst het voorstel systematisch aan de relevante bepalingen van het PRUP en de concessievoorwaarden. De regelgeving wordt per relevant artikel besproken en gekoppeld aan de voorgestelde inrichting. Dit getuigt van een grondige kennis van het toepasselijke kader en een duidelijke intentie om het voorstel hierop af te stemmen.

- 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:

Op het plan worden één of meerdere pergola's voorzien. Deze worden normaliter beschouwd als overkapping/constructie en zijn binnen de geldende stedenbouwkundige uitgangspunten in principe niet toegelaten”

• Kandidaat 15:

“- ZEER STERK: Bijlage 29 bevat een volledig juridische PRUP-toets per artikel, opgesteld door een gespecialiseerd advocatenkantoor. Dit is de meest grondige en juridisch correcte PRUP-behandeling van alle dossiers en geeft de inplanting een vergunningsrechtelijke geloofwaardigheid die geen ander dossier biedt.

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

- De zes strandcabines die parallel aan en nabij de zeedijk worden ingeplant, beperken de openheid en het doorzicht vanaf de zeedijk richting zee. Deze inplanting verzwakt de gewenste rechtstreekse relatie tussen zeedijk, strand en zee.
- De afzonderlijke publieke toiletten worden nabij de zeedijk ingeplant, maar beschikken niet over een rechtstreekse toegang vanaf de zeedijk. De toegang bevindt zich aan de binnenzijde van de concessie, waardoor passanten eerst de uitbating moeten betreden.
- In principe dient een rechtstreekse en duidelijk herkenbare publieke toegang vanaf de zeedijk te worden voorzien.
- Het raamverkooppunt wijkt beperkt af van de principiële oppervlakteverdeling tussen de verschillende functies.”

• Kandidaat 17:

“- OK/STERK: Het dossier bevat in bijlage 5.4 een afzonderlijke en gedetailleerde toetsing aan de relevante bepalingen van het PRUP. De kandidaat toont hiermee expliciet aandacht voor het toepasselijke stedenbouwkundige kader. Een aantal onderdelen van de toetsing blijft evenwel algemeen geformuleerd en de eigen *prima facie* beoordeling van het ingediende plan brengt nog verschillende concrete aandachtspunten en mogelijke bezwaren aan het licht.

- 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:

- Op het plan wordt een buitenruimte van 48,23 m² aangeduid als personeelsruimte. Een dergelijke buitenruimte kan in principe niet als bijkomende private personeels-, verblijfs- of terraszone worden ingericht. Wandelpaden en loopplanken dienen in beginsel beperkt te blijven tot de noodzakelijke circulatiefunctie en mogen in principe niet worden aangewend om de bruikbare private oppervlakte van de uitbating uit te breiden.
- Op het plan worden één of meerdere pergola's voorzien. Deze worden normaliter beschouwd als een overkapping/constructie en zijn binnen de geldende stedenbouwkundige uitgangspunten in principe niet toegelaten.

- Er wordt een bijkomende wand met een hoogte van 3 m voorzien bij extreme wind. Een dergelijke wand is in beginsel niet verenigbaar met de geldende uitgangspunten inzake afsluitingen en openheid.
 - Een bergingscabine wordt op het plan aangeduid als ‘bureel’. Bergingscabines kunnen in principe enkel worden aangewend voor berging/opslag en niet als bijkomende personeels-, verblijfs- of bureauruimte. Een eventuele bureelfunctie dient in principe binnen de daarvoor toegelaten constructie te worden georganiseerd.
 - De bergings- en opslagcabines nabij het raamverkooppunt creëren aan de rechterzijde een gesloten wandwerking en beperken het doorzicht richting zee en de ruimtelijke openheid naar de naastliggende strandzone. Er lijkt geen voldoende open relatie met de zee en de aanpalende strandzone te zijn.
 - Het publiek toegankelijke toilet zou in principe ter hoogte van de zeedijk dienen te worden voorzien en zou in principe rechtstreeks en integraal toegankelijk moeten zijn.
 - De als ‘bierkot’ aangeduide bergingscabine zou aan de buitenzijde in principe de verschijningsvorm van een gewone strandcabine dienen te behouden. Aanbevolen wordt om de functie duidelijk te omschrijven als een bergingscabine voor gekoelde opslag.”
- Kandidaat 18:

“- OK: De kandidaat besteedt expliciet aandacht aan de conformiteit met het PRUP en verwijst daarbij onder meer naar openheid, zichtlijnen, beperkte constructiehoogtes en een logische zonering van de functies. De eigen *prima facie* stedenbouwkundige beoordeling van het ingediende plan brengt evenwel een aantal concrete mogelijke bezwaren aan het licht.

- 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 verschillende strandcabines en andere volumes dwars op de zichtlijnen vanaf de zeedijk beperkt de openheid en het doorzicht richting zee. De intensieve invulling van het terrein verzwakt hierdoor de gewenste rechtstreekse ruimtelijke relatie tussen zeedijk, strand en zee.
 - De bergings- en opslagcabines nabij het raamverkooppunt creëren aan de rechterzijde een gesloten wandwerking en beperken zowel het doorzicht richting zee als de ruimtelijke openheid naar de naastliggende strandzone. Er lijkt een onvoldoende open relatie met de zee en de aanpalende strandzone te zijn.”
 - Kandidaat 22:

“- ZWAK: Expliciete PRUP-conformiteitsverklaring – “open constructies, beperkte bouwhoogte, logische spreiding van functies, bewust behoud van zichtlijnen” – maar in de praktijk is eerder het tegenovergestelde te merken. Dit wordt als “oneerlijk” ervaren.

- 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 grote aantal strandcabines en andere volumes, waarvan verschillende parallel aan de zeedijk of dwars op de belangrijkste zichtlijnen worden ingeplant, beperkt de openheid en het doorzicht vanaf de zeedijk richting zee. De intensieve invulling verzwakt hierdoor de gewenste rechtstreekse ruimtelijke relatie tussen zeedijk, strand en zee.
- De bergings- en opslagcabines nabij het raamverkooppunt worden aaneensluitend ingeplant en creëren aan de rechterzijde een gesloten wandwerking. Hierdoor wordt zowel het doorzicht richting zee als de ruimtelijke openheid naar de naastliggende strandzone beperkt.
- De zone tussen het raamverkooppunt en de achterliggende cabines wordt als één aaneengesloten personeelszone ingericht. De voorziene loopvloeren krijgen hierdoor niet louter een noodzakelijke circulatiefunctie, maar creëren feitelijk een bijkomende private gebruiksruimte.”

• Kandidaat 21:

“- STERK: Het dossier bevat een afzonderlijke PRUP-conformiteitstabel waarin twaalf relevante vereisten puntsgewijs worden getoetst. Dit toont dat de kandidaat bij de uitwerking van het voorstel expliciet rekening heeft gehouden met het geldende stedenbouwkundige kader.

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

- De kandidaat voorziet circa 250 m² bijkomende ligbedden ‘aan de waterlijn, buiten de lotgrenzen’. De exploitatie dient echter beperkt te blijven tot de toegewezen standplaats. Deze bijkomende zone kan bijgevolg niet als onderdeel van de standp[laats] worden beschouwd.”

• Kandidaat 26:

“- ZWAK: Het dossier bevat geen expliciete toetsing van het voorstel aan het PRUP. Hoewel in de uitwerking wordt verwezen naar open constructies en het behoud van zichtlijnen, worden deze uitgangspunten niet systematisch aan de toepasselijke stedenbouwkundige bepalingen getoetst.

- 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 combinatie van het grote aantal strandcabines, hemelbedden, parasols en overige inrichtingselementen leidt tot een sterk verdichte inrichting en beperkt op verschillende plaatsen de openheid en het

doorzicht vanaf de zeedijk richting zee. De hoeveelheid en positionering van deze elementen verdient bij de verdere uitwerking te worden herbekeken in functie van een voldoende open inrichting en het vrijwaren van zichtlijnen.”

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

“- ZWAK: Conformiteit aan gemeentelijke politieverordeningen en concessievoorwaarden wordt vermeld. Geen expliciete PRUP-toetsing in de tekst.

- 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 voorstel voorziet niet in eigen sanitaire voorzieningen binnen de concessie, maar gaat uit van het gebruik van het bestaande stenen sanitaire gebouw aan de overzijde van de wandeldijk. Dit gebouw maakt geen deel uit van de concessie en het verdere gebruik ervan is niet voorzien in de leidraad. De sanitaire voorzieningen zouden binnen de eigen concessie te worden voorzien, als onderdeel van het raamverkooppunt en/of als afzonderlijk publiek sanitair binnen de daarvoor geldende stedenbouwkundige uitgangspunten.
- De zone tussen het raamverkooppunt en de achterliggende cabines wordt als één aaneengesloten personeelszone ingericht. De voorziene loopvloeren krijgen hierdoor niet uitsluitend een noodzakelijke circulatiefunctie, maar creëren feitelijk een bijkomende private personeels-, verblijfs- of gebruikruimte. Deze inrichting is in principe niet toegelaten.”

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”.

58. Uit de voornoemde passages blijkt op het eerste gezicht dat de verwerende partij bij alle voorstellen voor de zone Zoute “(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.

59. Een vastgestelde afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP 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 waarden 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.

De verzoekende partij overtuigt op het eerste gezicht dat de voorgestelde overdekkingen (pergola’s) geen constructies zijn die vallen onder het begrip ‘verbruiksruimte’ in de zin van artikel 4, § 15, van het PRUP, namelijk één tijdelijke constructie van maximaal 60 m², in de openlucht en op onverhard strand, en dat verharde terrassen ook blijken het gemeentelijk reglement en de concessiedocumenten niet zijn toegelaten. Op het eerste gezicht blijkt uit de voornoemde passages dat met betrekking tot een aantal voorstellen bezwaren zijn genoteerd die verband houden met bijkomende constructies en terrassen, alsook de 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.

60. 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.

61. Het tweede middel, zesde onderdeel, is ernstig.

C. Belang bij het tweede middel, vierde en zesde onderdeel

62. 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 puntentoekenning ernstig zouden zijn, dit ertoe kan leiden dat de rangschikking van de voorstellen zou wijzigen, wordt deze exceptie verworpen.

63. De verzoekende partij eindigde op de tiende plaats van elf kandidaten in de zone Zoute met een totaalscore van 40,31/100. Het verschil met de als zevende gerangschikte kandidaat bedraagt 9,75 punten. Samen lijken de onderzochte en ernstig bevonden grieven met betrekking tot het gevoerde onderzoek naar de haalbaarheid van de aangeboden concessievergoedingen (tweede middel, vierde onderdeel) en de verenigbaarheid van de schetsontwerpen met het PRUP Strand en Dijk (tweede middel, zesde onderdeel), bij een herbeoordeling 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.

XIII. Besluit

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

65. 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 Zoute.

BESLISSING

1. De verzoeken van de bv Z., J.D., E.D., de bv J.V., de bv R. en de nv R.I., tot tussenkomst worden 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 Zoute zeven loten voor strandbarconcessies worden toegewezen.

3. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

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

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