

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 268.140 van 23 oktober 2026
in de zaak A. 249.155/X-19.391**

In zake: de BV B.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven Van Garsse, Simon Verhoeven en
Ellen Wouters
kantoor houdend te 2018 Antwerpen-Berchem
Prins Boudewijnlaan 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

Tussenkommende partij:

de BV A.
die handelt in naam van de BV V.,
vennootschap in oprichting
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Maeyaert en Jolien Hermans
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 “[d]e beslissing van verwerende partij d.d. 28 augustus 2026 tot toewijzing van de

strandbarconcessies (perceel 1), daarin begrepen, wat betreft de zone Duinbergen, de beslissing tot onregelmatigverklaring en verwerping van het voorstel van verzoekende partij en tot toewijzing van [vier loten aan vier andere kandidaten]”.

Bij wijze van voorlopige maatregel vordert de verzoekende partij de verwerende partij te horen veroordelen tot het verbod om in uitvoering van de bestreden beslissing over te gaan tot sluiting van de concessieovereenkomst inzake de strandbarconcessies (perceel 1), minstens wat de loten 1 tot en met 4 van de zone Duinbergen betreft.

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 heeft de bv A. 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 13.00 uur.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Simon Verhoeven en Ellen Wouters, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaten Gitte Laenen, Robin Depoorter en Els Gypen, die verschijnen voor de verwerende partij en advocaten Stijn Maeyaert en Jolien Hermans, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

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

3.2. 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. Zij keurt daartoe op 26 februari 2026 de concessieleidraad ‘(Sub)domeinconcessies betreffende de uitbating van strandbars en kinderparken op het strand’ goed.

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

In deel 1 ‘Inleidende bepalingen’:

“5. DEFINITIES

[...]

Uitbater: De natuurlijke persoon die verplicht wordt benoemd in het Voorstel dat een Kandidaat indient, die de (dagelijkse) leiding heeft over en de organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor de exploitatie (die bv. instaat voor het opmaken van de planning, die het personeelskader bepaalt, ...).

[...]

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. [...]

In deel 2 ‘Bepalingen betreffende de marktbevragingprocedure’:

“14. DEELNEMINGSVOORWAARDEN

14.1 Samenstelling van de Kandidaat

De Concessiegever wenst te vermijden dat op een Concessie wordt ingeschreven door (alleen) een (natuurlijke of rechts-) persoon die niet zelf zal instaan voor de uitbating van de Concessie.

De Uitbater (d.i. de natuurlijke persoon die de (dagelijkse) leiding heeft over de exploitatie en die de organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor de exploitatie (die bv. instaat voor het opmaken van de planning, die het personeelskader bepaalt, ...)) is van groot belang bij de keuze van een Concessiehouder.

Om die reden kan op de Concessie slechts worden ingeschreven door:

- OFWEL een natuurlijke persoon-Uitbater (eenmanszaak);
- OFWEL een rechtspersoon met een structurele (ondernemings-)band met een natuurlijke persoon-Uitbater;

- OFWEL een Samenwerkingsverband van een of meerdere natuurlijke personen en / of rechtspersonen, waarbij duidelijk wordt aangegeven wie zal fungeren als natuurlijk persoon-Uitbater en, desgevallend, met welke rechtspersoon deze natuurlijke persoon-Uitbater de vereiste structurele (ondernemings-)band heeft.

Daarbij wordt onder ‘structurele (ondernemings-)band’ begrepen:

- De natuurlijk persoon-Uitbater is een bestuurder van de betreffende rechtspersoon; EN
- De natuurlijk persoon-Uitbater houdt minstens 25% van de aandelen aan in de betreffende rechtspersoon.

OPGELET (1): Geen van de betrokken rechtspersonen mag de rechtsvorm hebben van een naamloze vennootschap (NV).

Een Voorstel dat wordt ingediend door een Kandidaat die niet aan deze voorwaarde(n) beantwoordt, wordt verworpen.

OPGELET (2): De Uitbater moet exclusief verbonden zijn aan één Kandidaat. Indien een bepaalde Uitbater deel uitmaakt van het kernteam voorgesteld in meerdere van de ingediende Voorstellen, worden al deze Voorstellen in beginsel verworpen.

[...]

14.3 Bekwaamheid en ervaring van de Uitbater van de Kandidaat

De Concessiegever verwacht dat de Kandidaat, i.h.b. de Uitbater van de Kandidaat, over de vereiste bekwaamheid beschikt om te voorzien in de uitbating van de Concessie.

De Kandidaat dient aan te tonen dat de Uitbater over minstens vijf (5) jaar relevante ervaring en vakbekwaamheid beschikt in de periode vanaf 01.01.2011 t.e.m. de datum van indiening van het Voorstel in een soortgelijke activiteit, zoals stranduitbating, horeca en/of recreatie.

Dit wordt gestaafd aan de hand van referenties die aan het Voorstel worden toegevoegd.[...]

Enkel Kandidaten wier Uitbater voldoet aan dit criterium, komen in aanmerking voor toewijzing van een Concessie.

[...]

16. EVALUATIECRITERIA

[...]

16.2.2 Evaluatiecriterium 2: Kernteam – 15 punten

§1. Een kwalitatief en professioneel kernteam is een cruciale factor die de kwaliteit, duurzaamheid en professionaliteit van de uitbating garandeert.

Met het ‘kernteam’ wordt bedoeld: alle vaste medewerkers (natuurlijke personen) die, naast de Uitbater (die minstens deel uitmaakt van betreffend kernteam), daadwerkelijk (kunnen) worden ingezet in het kader van de uitbating (bv. niet de ‘flexi-jobbers’, jobstudenten, ...).

De Kandidaat voegt aan zijn Voorstel een nota ‘Kernteam’ toe [...]

Hou bij de samenstelling van het kernteam zeker rekening met het bepaalde in de artikelen 7 en 8 van het model van de Concessieovereenkomst.

[...]

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 ontlelen.

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

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

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

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

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

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

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

[...]"

In deel 3 'Concessievoorwaarden':

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

3.3. De artikelen 7 en 8 van het model van de concessieovereenkomst, gevoegd als bijlage 3 bij de concessieleidraad zijn te dezen eveneens relevant:

"ARTIKEL 7. OVERDRACHT VAN DE CONCESSIE

§1. De Concessie betreft geen 'verhandelbaar goed'.

De Concessiehouder wordt aangesteld omwille van diens persoon / persoonlijke kwaliteiten, evenals die van het door hem voorgestelde kernteam (en in het bijzonder de voorgestelde natuurlijke persoon-Uitbater), en omwille van de weergegeven visie op de uitbating van de Concessie en het bijhorende financieel plan (zie Appendix 2).

§2. Elke overdracht van de Concessie, elke overdracht van aandelen van de Concessiehouder-rechtspersoon (of van aandelen van één van de rechtspersonen die deel uitmaken van de Concessiehouder indien deze een Samenwerkingsverband betreft) en elke vervanging van één of meerdere van de leden van de Concessiehouder indien deze een Samenwerkingsverband betreft, moet behoorlijk en afdoende worden gemotiveerd, en is onderworpen aan de voorafgaandelijke en schriftelijke goedkeuring van de Concessiegever.

De overdracht van de Concessie aan een Externe Derde is alleszins verboden en zal worden geweigerd. De overdracht van aandelen van een Concessiehouder-rechtspersoon of van aandelen van één van de rechtspersonen die deel uitmaken van de Concessiehouder indien deze een Samenwerkingsverband betreft, aan een Externe Derde is eveneens verboden en zal worden geweigerd.

De vervanging van een lid van de Concessiehouder, indien deze een Samenwerkingsverband betreft, door een of meerdere Externe Derden is evenzeer verboden en zal worden geweigerd.

Onder een Externe Derde wordt begrepen: een persoon die geen deel uitmaakt van het kernteam van de Concessiehouder zoals weergegeven in het ingediende en goedgekeurde Voorstel van de Concessiehouder (zie Appendix 2).

Een overdracht van de Concessie / aandelen aan een rechtspersoon die de rechtsvorm heeft van een naamloze vennootschap (NV) is eveneens verboden, net als de vervanging van één of meerdere van de leden van de Concessiehouder door een rechtspersoon met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap (NV). Ook dergelijke transacties zullen derhalve worden geweigerd.

Onverminderd het gestelde in de voorgaande leden, wordt het verzoek tot overdracht / tot vervanging door de Concessiegever ook geweigerd wanneer de wijziging tot gevolg zou hebben dat de Concessiehouder niet langer aan de vastgestelde deelnemingsvoorwaarden voldoet (zie artikel 14 van de Concessieleidraad – Appendix 1).

ARTIKEL 8. VERVANGING VAN EEN LID VAN HET KERNTTEAM VAN DE CONCESSIEHOUDER

§1. De leden van het kernteam van de Concessiehouder (en in het bijzonder ook de natuurlijke persoon-Uitbater), zoals voorgesteld in het ingediende en goedgekeurde Voorstel (zie Appendix 2), moeten daadwerkelijk (kunnen) ingezet worden in het kader van de Stranduitbating.

Interne ‘functiewissels’ tussen de kernleden van het team van de Concessiehouder zijn toegestaan op voorwaarde dat de Concessiehouder aan de deelnemingsvoorwaarden bepaald in artikel 14 van de Concessieleidraad (Appendix 1) blijft voldoen.

Het ‘wegvallen’ van een lid van het kernteam is toegelaten voor zover de competenties van het betreffend teamlid kunnen worden opgevangen door de resterende kernleden van de Concessiehouder en de Concessiehouder aan de deelnemingsvoorwaarden bepaald in artikel 14 van de Concessieleidraad (Appendix 1) blijft voldoen.

§2. Een vervanging van één of meerdere van de leden van het kernteam van de Concessiehouder door een Externe Derde is in beginsel verboden. Onder een Externe Derde wordt begrepen: een persoon die geen deel uitmaakt van het kernteam van de Concessiehouder zoals weergegeven in het ingediende en goedgekeurde Voorstel (zie Appendix 2).

Elk voorstel tot vervanging van een lid van het kernteam van de Concessiehouder moet alleszins behoorlijk en afdoende worden gemotiveerd, en is onderworpen aan de voorafgaandelijke en schriftelijke goedkeuring van de Concessiegever.

Het verzoek tot vervanging van een lid van het kernteam van de Concessiehouder kan slechts door de Concessiegever worden goedgekeurd ingeval bijzondere omstandigheden tot deze vervanging nopen (bv. overlijden, stopzetting van de beroepsactiviteiten, ziekte, familiale omstandigheden, ...), en voor zover het nieuw voorgestelde kernteamlid beantwoordt aan dezelfde persoonlijke kwaliteiten als het teamlid dat zou worden vervangen, en voor zover de Concessiehouder ook na de vervanging nog aan de vastgestelde deelnemingsvoorwaarden voldoet (zie artikel 14 van de Concessieleidraad – Appendix 1).”

3.4. 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”.

3.5. Voor de zone Zoute Duinbergen zijn vier loten beschikbaar.

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

3.6. Met een brief van 10 juni 2026 vraagt de verwerende partij het volgende aan de verzoekende partij:

“Uit het Voorstel wordt begrepen dat [de bv B.] een 100%-dochter is van [de bv S.], waarvan Uitbater [K.J.] 75% van de aandelen aanhoudt. De Uitbater is derhalve (indirect) 75% aandeelhouder van [de bv B.]. Aan de tweede voorwaarde is m.a.w. voldaan. Uit het Voorstel kan daarentegen niet worden begrepen dat de Uitbater [K.J.] bestuurder zou zijn van [de bv B.].

Op basis van de meest recente akte (bijlage bij het Belgisch Staatsblad d.d. 28.12.2023) is de huidige bestuurder van [de bv B.]: [de bv S.], vaste vertegenwoordigd door [M.B.]. Dit wordt ook bevestigd in de KBO. Gelieve een document te bezorgen waaruit blijkt dat de Uitbater, [K.J.], ook bestuurder is van [de bv B.] (of vaste vertegenwoordiger van een vennootschap die als bestuurder van [de bv B.] werd benoemd).”

De verzoekende partij antwoordt met een brief van 14 juni 2026 als volgt:

“In antwoord op uw brief kan ik bevestigen dat [K.J.] bestuurder [is] en controlerend meerderheidsaandeelhouder/eigenaar met 75% van de aandelen van [de bv S.] en bijgevolg juridisch en feitelijk de controle [heeft] over [de bv B.]. Ik verwijs hiervoor naar de statuten dd. 14 december 2023, de uittreksels uit het UBO register en het aandeelhoudersregister. Indien er nog vragen zouden zijn, sta ik uiteraard tot uw beschikking.”

3.7. Op 26 augustus 2026 wordt een evaluatieverslag opgesteld.

In het ‘Detail nazicht Formele regelmatigheid en Deelnemingsvoorwaarden’ wordt het voorstel van de verzoekende partij onregelmatig verklaard als volgt:

“[De bv B.] (de Kandidaat) is een 100%-dochter van [de bv S.], waarvan [K.J.] (Uitbater) 75% van de aandelen aanhoudt. Zij is m.a.w. ‘indirect’ 75% aandeelhouder van [de bv B.].

[K.J.] is echter geen bestuurder van [de bv B.]. Op basis van de meest recente akte [...] is de huidige bestuurder van [de bv B.]: [de bv S.], vast vertegenwoordigd door [M.B.]. Dit wordt ook bevestigd in de KBO. De motivering weergegeven in het deelnemingsformulier volstaat niet (‘Algemeen manager, belast met de dagelijkse leiding van de stranduitbating en bestuurder, structureel verbonden aan [B.] conform bijgevoegde oprichtingsakte en statuten’).

Per schrijven d.d. 10.06.2026 werd de Kandidaat om bijkomende informatie gevraagd, i.h.b. om een document te bezorgen waaruit blijkt dat de Uitbater, [K.J.], ook bestuurder is van [de bv B.] (of vaste vertegenwoordiger van een vennootschap die als bestuurder van [de bv B.] werd benoemd). Dergelijk document werd niet bezorgd. Bij het antwoordschrijven d.d. 14.06.2026 werden geen nieuwe documenten gevoegd waaruit zou kunnen worden besloten dat aan de betreffende voorwaarde voldaan zou zijn.

De Kandidaat beantwoordt dan ook niet aan de deelnemingsvoorwaarden. De vereiste structurele (ondernemings-)band tussen de Uitbater en de Kandidaat ontbreekt.”

Bijgevolg wordt dit voorstel niet beoordeeld in het licht van de evaluatiecriteria en niet opgenomen in de rangschikking. De loten 1 tot 4 worden toegewezen aan andere kandidaten, waaronder lot 4 dat aan de tussenkomende partij wordt toegewezen.

3.8. Op 28 augustus 2026 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke 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 zijn nog vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend. Het betreft de zaken gekend onder de rolnummers A. 249.124/X-19.384, A. 249.139/X-19.388, A. 249.148/X-19.389, A. 249.154/X-19.390, A. 249.157/X-19.392 en A. 249.159/X-19.393.

IV. Tussenkoms

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

V. Administratief dossier - Vertrouwelijkheid van de stukken

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

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

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

VI. Ontvankelijkheid van de vordering

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

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

De exceptie wordt niet bijgevalen. De verzoekende partij voert een enig middel aan, weliswaar opgesplitst in vier onderdelen. Het summiere karakter van de voorliggende procedure lijkt zich niet tegen een dergelijke werkwijze te verzetten.

8. 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”.

Het enige middel, met vier onderdelen, voert kritiek op de beslissing tot onregelmatigverklaring van het voorstel van de verzoekende partij, en geen “kritieken op de inhoudelijke beoordeling en de puntentoekenning”. De verzoekende partij maakt aannemelijk dat, indien na nieuw onderzoek zou worden aangenomen dat zij wel voldoet aan de deelnemingsvoorwaarde, haar voorstel alsnog moet worden beoordeeld en gerangschikt.

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

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

VII. Ernst van het enige middel, eerste, tweede en vierde onderdeel

Standpunt van de partijen

10. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van, onder meer, het mededingings-, proportionaliteits- en zorgvuldigheidsbeginsel, en de materiële motiveringsplicht,

“Doordat verwerende partij het voorstel van verzoekende partij onregelmatig heeft verklaard en verworpen op grond van het motief dat de natuurlijke persoon-Uitbater [K.J.] geen bestuurder is van de kandidaat, zijnde [de bv B.] (verzoekende partij) en geen vaste vertegenwoordiger is van [de bv S.], de bestuurder van de kandidaat [de bv B.] (verzoekende partij);

Terwijl, eerste middelonderdeel, verwerende partij het voorstel van verzoekende partij niet onregelmatig mocht verklaren, maar had moeten aanvaarden aangezien de natuurlijke persoon-Uitbater, [K.J.], bestuurder is van de verzoekende partij in de zin van de concessieleidraad, minstens bestuurder in de functionele zin vanuit een functionele Dienstenrichtlijnconforme lezing aangezien zij 75% van de aandelen houdt in [de bv S], de holdingvennootschap die 100% van de aandelen in [de bv B.] houdt en de enige bestuurder is van [de bv B.]; dat er minstens sprake is van een structurele ondernemingsband zoals gevraagd in de concessieleidraad zodat het normdoel is bereikt; dat verzoekende partij de betrokken deelnemingsvoorwaarde ook steeds zodanig heeft geïnterpreteerd dat verzoekende partij hieraan voldoet, reden waarom zij op die manier haar voorstel heeft ingediend;

Terwijl, tweede middelonderdeel, in de hypothese dat het voorstel van verzoekende partij alsnog onregelmatig dient beschouwd te worden in het licht van de kwestieuze deelnemingsvoorwaarde, de deelnemingsvoorwaarde onwettig is aangezien ze niet objectief gerechtvaardigd (minstens niet aantoonbaar gerechtvaardigd), niet transparant en niet proportioneel is in de zin van artikelen 9, 10, 12 en 15 van de Dienstenrichtlijn en artikelen III.2, III.3 en III.11 WER en afbreuk doet aan de verplichte onpartijdige en transparante selectieprocedure bij schaarse vergunningen; dat verzoekende partij op grond van de Labonorm-rechtspraak de onwettigheid van de deelnemingsvoorwaarde mag opwerpen in het kader van haar vordering gericht tegen de beslissing tot toewijzing van de concessie die is genomen op grond van de concessieleidraad waarin de kwestieuze deelnemingsvoorwaarde is besloten;
[...]

Terwijl, vierde middelonderdeel, de motieven om het voorstel van verzoekende partij onregelmatig te verklaren en te verwerpen deze beslissing niet kunnen dragen omwille van vermelde redenen en om deze redenen ook niet zorgvuldig tot stand is gekomen; ”

Zij vat het eerste en vierde middelonderdeel samen als volgt:

“Verwerende partij had het voorstel van verzoekende partij niet onregelmatig mogen verklaren en verwerpen.

[K.J.], wie in het voorstel van verzoekende partij als natuurlijke persoon-Uitbater naar voor werd geschoven, bezit 75% van de aandelen van [de bv S.], de holdingvennootschap die 100% van de aandelen houdt in verzoekende partij en ook enige bestuurder is van verzoekende partij. [K.J.] is ook bestuurder van [de bv S.]. Haar echtgenoot, [M.B.], bezit 25% van de aandelen in [de bv S.] en is ook bestuurder van [de bv S.]. Bijgevolg controleert de natuurlijke persoon-Uitbater, [K.J.], in feite en in rechte de kandidaat-rechtspersoon, [de bv B.]. Bijgevolg is dan ook voldaan aan de betrokken deelnemingsvoorwaarde uit de concessieleidraad, minstens aan de *ratio legis* ervan. De persoon die zal instaan voor de uitbating van de

strandbar (de Uitbater) is - in de feiten of als het ware - dezelfde persoon als diegene die zich contractueel verbindt t.a.v. de gemeente Knokke-Heist (de Kandidaat). Verzoekende partij heeft de betrokken bepaling uit de concessieleidraad alleszins zo ook begrepen, namelijk dat zij in huidige structuur zoals voorgesteld in het voorstel ook voldoet aan de betrokken deelnemingsvoorwaarde (eerste middelonderdeel).

Indien de deelnemingsvoorwaarde – vanuit een zeer restrictieve en letterlijke interpretatie - zodanig gelezen zou moeten worden dat de natuurlijke persoon-Uitbater rechtstreeks bestuurder zou moeten zijn van de rechtspersoon-Kandidaat - en dat er voor het overige geen alternatieve mogelijkheden zijn om aan deze deelnemingsvoorwaarde te voldoen - is deze bepaling in de concessieleidraad onwettig. Deze vormt alsdan een niet objectief gerechtvaardigde en alleszins disproportionele belemmering op de wijze waarop verzoekende partij zich kan en mag organiseren voor enerzijds de economische activiteiten die zij ontplooit en anderzijds voor haar kandidaatstelling voor de in mededinging gestelde concessie. Dit is in strijd met de vrijheid van vestiging zoals *in casu* gewaarborgd door artikelen 9, 10 en 15 van de Dienstenrichtlijn en artikelen III.2, III.3 en III.11 WER. Verzoekende partij verwijst naar de Labonorm-rechtspraak van Uw Raad, die ook van toepassing is op domeinconcessies, die haar toelaat om in het kader van de betwisting van de toewijzingsbeslissing op ontvankelijke wijze wettigheidskritieken inzake de concessieleidraad op te werpen (tweede middelonderdeel).

[...]

De beslissing is gelet op het voorgaande niet zorgvuldig tot stand gekomen en ook de motieven om het voorstel van verzoekende partij onregelmatig te verklaren en te verwerpen kunnen om die redenen de beslissing niet verantwoorden (vierde middelonderdeel).”

11.1. De verzoekende partij licht toe, in een eerste onderdeel, dat zij voldoet aan de deelnemingsvoorwaarde uit de concessieleidraad dat de natuurlijke persoon-uitbater bestuurder moet zijn van de rechtspersoon. Minstens volgens een “functionele” lezing en dienstenrichtlijnconforme interpretatie, is volgens haar de natuurlijke persoon-uitbater K.J. op indirecte wijze te beschouwen als bestuurder van de kandidaat, de bv B., en voldoet haar voorstel minstens aan het normdoel dat de verwerende partij met de kwestieuze deelnemingsvoorwaarde wenst te bekomen, namelijk vermijden dat op de concessie wordt ingeschreven door een persoon die niet zelf zal instaan voor de uitbating.

11.2. De verzoekende partij vervolgt, in een tweede onderdeel, dat de deelnemingsvoorwaarden (hoe dan ook) niet proportioneel zijn en er minder

verregaande maatregelen of beperkingen denkbaar zijn waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt. Zo verwijst de verzoekende partij naar de maatregelen die reeds zijn bepaald in de artikelen 7 en 8 van het model van concessieovereenkomst. Met deze contractuele instrumenten verzekert de verwerende partij als concessiegever zich ervan dat de concessie in handen blijft van de gekozen kandidaat, minstens van het voorgestelde kernteam waartoe de natuurlijke persoon-uitbater behoort. Het *intuitu personae*-karakter van de concessie wordt hiermee gevrijwaard. Alleszins zijn minder verregaande maatregelen denkbaar zonder dat daarvoor de kwetsieuze deelnemingsvoorwaarde, in de lezing van de verwerende partij, noodzakelijk was. De persoonlijke betrokkenheid van de natuurlijk persoon-uitbater kon contractueel worden verzekerd door een persoonlijke verbintenis of SPOC-clausule. Daarnaast kan ook contractueel in de nodige clausules worden voorzien waarbij de band tussen de natuurlijke persoon-uitbater en de rechtspersoon-kandidaat wordt verankerd. De rechtstreekse betrokkenheid van de natuurlijk persoon-uitbater bij de uitbating kan bovendien ook perfect worden beoordeeld in het kader van de evaluatiecriteria.

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

“78. Preliminair wordt aangetoond dat de betreffende deelnemingsvoorwaarden erop gericht zijn, enerzijds, het ‘realiteitsgehalte’ van het voorstel te verzekeren, en anderzijds, te verzekeren dat de uitbater ook voldoende zeggenschap heeft in de kandidaat om het ingediende voorstel daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Om dit te bewerkstelligen vereist Verwerende Partij niet alleen dat de uitbater wordt benoemd in het voorstel, maar ook dat hij ‘structureel verbonden’ is met de kandidaat. Hij moet bestuurder zijn van de kandidaat-rechtspersoon én hij moet eigenaar zijn van minstens 25% van de aandelen van de kandidaat-rechtspersoon.

79. Het eerste onderdeel is niet ernstig, aangezien - zelfs uitgaande van een ‘functionele interpretatie’ van de ‘bestuursmandaat-voorwaarde’ - Verzoekende Partij niet beantwoordt aan deze voorwaarde. [K.J.] kan evenmin worden aanzien als een bestuurder ‘in de functionele zin’. Waar eventueel nog zou kunnen worden aanvaard dat (naast de eigenlijke ‘indirecte bestuurder’ - de vaste vertegenwoordiger van een aangestelde bestuurdersvennootschap) ook een ‘feitelijk bestuurder’ aan het normdoel zou kunnen beantwoorden (hetgeen echter niet zó evident is als Verzoekende Partij het voorstelt), levert Verzoekende Partij geen enkel bewijs aan dat [K.J.] effectief ‘feitelijk bestuurder’ van [de bv B.] (de kandidaat) zou zijn.

Dat zij dat trouwens niet deed in het kader van de marktbevragingsprocedure (zelfs ondanks een bevraging daaromtrent) rechtvaardigt op zich reeds het (bestreden) besluit om het voorstel te verwerpen.

Verwerende Partij toont in dit onderdeel tevens concreet aan dat het geenszins onzinnig is om een indirect aandeelhouderschap (ook) te aanvaarden.

80. Wat het tweede onderdeel betreft, toont Verwerende Partij aan dat de bestreden deelnemingsvoorwaarden enerzijds niet verboden zijn, en dat zij alleszins voldoen aan alle voorwaarden die Verzoekende Partij meent voorop te kunnen stellen. Zij zijn transparant meegedeeld en gaan niet verder dan nodig is om de eerlijke mededinging evenals de integriteit en nuttige werking van de gevoerde marktbevragingsprocedure te vrijwaren, hetgeen evident als een dwingende reden van algemeen belang geldt.

[...]

82. Dat het vierde onderdeel bijgevolg evenmin ernstig is, blijkt uit het voorgaande. Dit middel, gebaseerd op de schending van de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht, voegt niets nieuws toe aan het middel dat een afzonderlijke weerlegging zou behoeven.”

12.1. De verwerende partij licht toe dat de uitbater dé cruciale persoon betreft. Hij of zij is “het gezicht” van de stranduitbating en moet dan ook verbonden zijn met de kandidaat. De verwerende partij beoogde hiermee te vermijden dat er voorstellen zouden worden ingediend door ondernemingen die nog niet zouden beschikken over een uitbater, zoals dat in de praktijk vaak gebeurt, en waarbij het voorstel alsdan niet wordt gedragen door degene die het naderhand zal dienen uit te voeren. Er moeten garanties zijn dat de uitbater-natuurlijke persoon, enerzijds, de inhoud van het ingediende voorstel volledig onderschrijft (garantie met betrekking tot de “wedstrijdfase” of de opmaak van het voorstel) en, anderzijds, ook voldoende zeggenschap zal hebben in het bestuur van de kandidaat om dit voorstel daadwerkelijk te realiseren (garantie met betrekking tot de “uitvoeringsfase”). Om die redenen heeft de verwerende partij in de concessieleidraad bepaald dat, indien de kandidaat een rechtspersoon is, de uitbater zeggenschap dient te hebben binnen de betrokken rechtspersoon, niet alleen als bestuurder, maar ook als (mede-)eigenaar van de onderneming (eigenaar van minstens 25% van de aandelen van de betrokken rechtspersoon). Om te zorgen dat het persoonsgebonden karakter van de concessie ook gerespecteerd blijft tijdens de uitvoering ervan, wordt elke overdracht van de concessie of van aandelen van de concessiehouder, alsook elke vervanging van een lid van het kernteam van de

concessiehouder, onderworpen aan strikte voorwaarden (artikelen 7 en 8 van het model van concessieovereenkomst).

12.2. Wat het eerste onderdeel betreft, stelt de verwerende partij dat in dit geval aan de vereiste van structurele (ondernemings-)band tussen de uitbater-natuurlijke persoon en de kandiderende rechtspersoon niet is voldaan. De uitbater-natuurlijke persoon K.J. is geen bestuurder van de kandidaat, zijnde de bv B. De bestuurdersvennootschap – de bv S. – is de enige bestuurder van de bv B., met M.B. als vaste vertegenwoordiger.

Er wordt geen enkel element aangedragen waaruit zou blijken dat K.J. (in de praktijk) effectief feitelijke zeggenschap zou hebben binnen het bestuur van de bv B. Uit het Belgisch vennootschapsrecht volgt dat de bestuurders van een aangestelde bestuurdersvennootschap niet zonder meer als bestuurder van de bestuurdde vennootschap kunnen worden beschouwd. Artikel 2:55 van het Wetboek Vennootschappen en Verenigingen (WVV) bepaalt dat, wanneer een rechtspersoon als bestuurder wordt benoemd, deze rechtspersoon een vaste vertegenwoordiger moet aanduiden (noodzakelijk een natuurlijke persoon) voor de uitvoering van de bestuursopdracht in naam en voor rekening van de benoemde rechtspersoon. De rechtsleer bevestigt dat enkel de vaste vertegenwoordiger de exclusieve vertegenwoordigingsmacht heeft en alleen hij de rechtspersoon met betrekking tot de bestuursopdracht vertegenwoordigt. Andere bestuurders verbinden de bestuurdde rechtspersoon niet. Aldus is de handtekening van de vaste vertegenwoordiger verplicht wanneer de rechtspersoon in het kader van een statutaire handtekeningsclausule akten of documenten tekent. De vaste vertegenwoordiger, handelend namens de bestuurder-rechtspersoon, kan, met betrekking tot bestuursdaden, aan een andere bestuurder volmacht geven. Dit betekent dat K.J. als “gewone” bestuurder van de bv S., niet zomaar in de plaats van M.B. kan verschijnen op de raad van bestuur of het bestuursorgaan van de bv B., en in beginsel de bv B. niet kan vertegenwoordigen jegens derden, zoals overeenkomsten ondertekenen. Dit geldt voor alle bestuurshandelingen, zowel binnen als buiten de vergaderingen van de raad van bestuur. Zij kan het

bestuursmandaat, dat door de bv B. werd verleend aan de bv S., eenvoudigweg niet uitoefenen.

Volgens de verwerende partij toont het feit dat K.J. in het kader van de thans lopende domeinconcessie zou fungeren als “algemeen manager, belast met de dagelijkse leiding” slechts aan dat zij ervaring heeft met de functie van uitbater, maar toont op zich geen (feitelijk) bestuur aan. Het loutere gegeven dat K.J. meerderheidsaandeelhouder is in een vennootschap die als (enige) bestuurder werd aangesteld van de kandidaat en dat zij daarnaast bestuurder is van deze bestuurdersvennootschap, houdt niet de garanties in die de verwerende partij beoogde te verkrijgen met die voorwaarde, omdat die situatie niet garandeert dat de uitbater-natuurlijke persoon, enerzijds, de inhoud van het ingediende voorstel volledig heeft onderschreven, en, anderzijds, ook voldoende zeggenschap zal hebben in het bestuur van de kandidaat bv B. om dit voorstel daadwerkelijk te realiseren. Het normdoel is volgens de verwerende partij bijgevolg niet bereikt.

12.3. Wat het tweede onderdeel betreft, stelt de verwerende partij dat de gestelde voorwaarden geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, en ze ook niet verder gaan dan nodig om dit doel te bereiken, mede rekening houdende met de praktische mogelijkheden waarover de verwerende partij als lokaal bestuur beschikt én het gegeven dat er in totaal 26 (sub)concessiehouders worden aangesteld. Zo legt de concessieleidraad geen bepaalde rechtsvorm op, noch wordt geëist dat de uitbater-natuurlijk persoon de kandidaat is. De leidraad laat ook rechtspersonen, samenwerkingsverbanden en vennootschappen in oprichting als kandidaat toe. Enkel de naamloze vennootschap wordt uitgesloten en dat verbod geldt niet absoluut. De voorwaarde die de verwerende partij in die gevallen daar wel aan verbond, namelijk de vereiste van het bestaan van een structurele (ondernemings-)band tussen de uitbater en de kandidaat, kan niet disproportioneel genoemd worden.

13. De tussenkomende partij vat haar repliek samen als volgt:

“[De bv B.] heeft één bestuurder: [de bv S.], vertegenwoordigd door vaste vertegenwoordiger [M.B.]. [K.J.] is geen bestuurder van [de bv B.] en geen vaste vertegenwoordiger van [de bv S.]. Haar feitelijke rol als ‘algemeen manager’ met ‘dagelijkse leiding’ wijzigt dit juridisch niet.

De uitbater is volgens de concessieleidraad de natuurlijke persoon met zowel dagelijkse leiding als organisatorische verantwoordelijkheid. Bij een kandidaat-rechtspersoon moet de uitbater een structurele ondernemingsband hebben: (i) bestuurder zijn van de kandidaat rechtspersoon én (ii) minstens 25% van de aandelen in die rechtspersoon aanhouden. Het verzoekschrift van de verzoekende partij gaat in hoofdzaak over de bestuurdersvoorwaarde.

De voorwaarde moet vermijden dat wordt ingeschreven door iemand die de concessie niet zelf uitbaat, en verzekert dat de uitbater de dagelijkse en organisatorische leiding heeft. Daarom moet de uitbater ook juridisch verankerd zijn als aandeelhouder én bestuurder. Op basis van art. 5:73 WVV kan elke bestuurder alle handelingen stellen en de vennootschap vertegenwoordigen. Dit biedt rechtszekerheid en vermijdt een zwaardere volmachtcontrole, wat de maatregel volgens tussenkomende partij verenigbaar maakt met de Dienstenrichtlijn.

De statuten van de verzoekende partij volgen het WVV: één bestuurder heeft alle bevoegdheden en vertegenwoordigt alleen; bij meerdere bestuurders kan elke bestuurder in beginsel alleen optreden en vertegenwoordigen. Delegatie en volmachten zijn mogelijk, maar er is geen bewijs dat aan [K.J.] effectief een volmacht of opdracht werd gegeven. In de offerte en in het antwoord op de brief van 10 juni 2026 werd enkel haar mandaat en aandeelhouderschap in [de bv S.] ingeroepen, niet een bestuurders- of vaste vertegenwoordigershoedanigheid bij [de bv B.].

De feitelijke machtspositie of aandeelhouderscontrole van [K.J.] volstaat niet om een bestuursmandaat of vaste vertegenwoordiging aan te tonen. Derden mogen afgaan op de statutaire regeling dat enkel de bestuurder de vennootschap vertegenwoordigt. De bestuurdersvoorwaarde wil precies de spanning vermijden tussen feitelijke leiding en gebrek aan formele vertegenwoordigingsbevoegdheid.

De gemeente aanvaardt ook de vaste vertegenwoordiger van een bestuurder-rechtspersoon als uitbater. Op grond van art. 2:55 WVV is de vaste vertegenwoordiger belast met de uitvoering van de opdracht en is hij aansprakelijk als een bestuurder. Zijn mandaat wordt gepubliceerd en hij kan de vennootschap binden zonder volmachtcontrole. Functioneel biedt hij derden dezelfde rechtszekerheid als een bestuurder-natuurlijke persoon.

De verzoekende partij wil een functionele interpretatie, maar verwijt tegelijk dat de vaste vertegenwoordiger niet expliciet in de concessieleidraad staat. Dat is innerlijk tegenstrijdig. Bovendien beroept zij zich op een functionele lezing voor de aandeelhoudersvoorwaarde (indirect aandeelhouderschap via [de bv S.]), terwijl een strikt letterlijke lezing net zou betekenen dat zij geen aandelen in [de bv B.] houdt.

De drie door verzoekende partij aangehaalde categorieën tonen volgens de gemeente geen ongelijke behandeling: (i) uitbaters als vaste vertegenwoordiger zijn toelaatbaar om functionele redenen; (ii) voorbeelden

zonder bestuurder-uitbater betreffen vennootschappen in oprichting, waar een onherroepelijke verbintenis bestaat om de uitbater tot bestuurder te benoemen; en (iii) de stelling dat NV's hebben ingeschreven is feitelijk onjuist: de effectieve kandidaten zijn BV's (al dan niet in oprichting). De band van een vaste vertegenwoordiger is niet 'zwakker' dan die van [K.J.], omdat de vaste vertegenwoordiger wél vertegenwoordigingsmacht en publiciteit geniet.

Niets verhinderde dat [K.J.] vóór de beoordeling tot bestuurder van [de bv B.] of tot vaste vertegenwoordiger van [de bv S.] werd benoemd. De gemeente vroeg hier expliciet naar in de brief van 10 juni 2026 en wees op de gevolgen bij gebrek aan bewijs. Verzoekende partij leverde enkel bewijs van haar positie in [de bv S.], niet van een bestuurders- of vaste vertegenwoordigershoedanigheid bij [de bv B.]. De brief was dus geen loutere bevestigingsvraag.

Omdat verzoekende partij deze eenvoudige stappen niet heeft gezet, stelt de tussenkomende partij dat de verwerende partij terecht heeft geoordeeld dat niet aan de bestuurdersvoorwaarde was voldaan en dat de bestreden beslissing volledig strookt met tekst en *ratio* van de concessieleidraad en met de functionele invulling van de bestuurdersvereiste (inclusief de aanvaarding van de vaste vertegenwoordiger)."

Beoordeling

14. In het kader van een domeinconcessie lijkt een toewijzende overheid op het eerste gezicht te beschikken over een beoordelingsruimte om voor deze concessie de deelnemingsvoorwaarden vast te stellen inzake de samenstelling van de kandidaat, de betrouwbaarheid van de kandidaat en de bekwaamheid en ervaring van de uitbater van de kandidaat, doch deze beoordelingsruimte lijkt niet onbegrensd.

15. Artikel 14.1 van de concessieleidraad, zoals weergegeven *sub* randnummer 3.2, vereist in dat verband dat de natuurlijk persoon-uitbater minstens 25% van de aandelen in de inschrijvende rechtspersoon aanhoudt én bestuurder van de betreffende rechtspersoon is. De verwerende partij wenst hiermee te vermijden "dat op een Concessie wordt ingeschreven door (alleen) een (natuurlijke of rechts-)persoon die niet zelf zal instaan voor de uitbating van de Concessie", waarbij de uitbater "d.i. de natuurlijke persoon die de (dagelijkse) leiding heeft over de exploitatie en die de organisatorische verantwoordelijkheid

draagt voor de exploitatie (die bv. instaat voor het opmaken van de planning, die het personeelskader bepaalt, ...)” van groot belang is bij de keuze van een concessiehouder.

16. De verzoekende partij exploiteert, luidens het verzoekschrift “al jaren via haar huidige, lopende domeinconcessie met de verwerende partij een stranduitbating met de naam [B.] uit op het strand in Duinbergen”, op een locatie die *quasi* overeenstemt met lot 1, en waarbij K.J. is “belast met de dagelijkse leiding van de stranduitbating”.

Blijkens het deelnemingsformulier dient de verzoekende partij, de bv B., een voorstel in als rechtspersoon, waarbij zij verklaart dat de kandidaat een structurele (ondernemings-)band heeft met een natuurlijke persoon-uitbater, zijnde K.J., “Algemeen manager, belast met de dagelijkse leiding van de stranduitbating en bestuurder, structureel verbonden aan [de bv B.] conform bijgevoegde oprichtingsakte en statuten”. K.J. wordt tevens aangeduid als “de vertegenwoordiger van de rechtspersoon”, met als functie “Algemeen manager, belast met de dagelijkse leiding van de stranduitbating”, en bevoegd op grond van de “Statutaire vertegenwoordigingsbevoegdheid en bijzonder gevolmachtigde (zie volmacht)”.

Uit de bijgevoegde documenten blijkt dat de bestuurdersvennootschap, de bv S., de enige bestuurder van de bv B. is en dat de natuurlijke persoon-uitbater, zijnde K.J., 75% van de aandelen van de bv S. bezit en ook bestuurder is van de bv S.

Luidens de bijgevoegde volmacht geeft de bv B., met als vaste vertegenwoordiger M.B., volmacht aan K.J. om namens de bv B. een voorstel in te dienen en te ondertekenen met het oog op deelname aan de betrokken (sub)domeinconcessies betreffende de uitbating van strandbars en kinderparken op het strand (perceel 1). De natuurlijke persoon-uitbater, K.J., heeft het ingediende voorstel ondertekend en ingediend.

17. Uit al deze voorgaande elementen lijkt op het eerste gezicht een structurele band tussen de inschrijvende rechtspersoon en de natuurlijke persoon-uitbater te bestaan.

Bovendien is in aanmerking te nemen dat de artikelen 7 en 8 van het model van concessieovereenkomst eraan in de weg staan dat een lid van het kernteam door een externe derde wordt vervangen of dat er overdracht zou plaatshebben van de concessie of van de aandelen van de concessiehouder-rechtspersoon aan een externe derde.

18. In het licht van de hierboven beschreven structurele band tussen de bv B. en de natuurlijke persoon-uitbater K.J. en het in acht te nemen proportionaliteitsbeginsel lijkt op het eerste gezicht niet in redelijkheid te kunnen worden aangenomen dat de verzoekende partij niet afdoende heeft voldaan aan de door de verwerende partij vereiste structurele verbondenheid, en dit om de enkele reden dat K.J. niet is aangeduid als vaste vertegenwoordiger van de bv S.

Het motief om het voorstel van de verzoekende partij om die reden als onregelmatig te verwerpen, staat op het eerste gezicht niet in verhouding tot de doelstelling die met de deelnemingsvoorwaarde wordt nagestreefd.

19. Het enig middel is in de aangegeven mate ernstig.

VIII. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

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

“[...]”

33. De uiterst dringende noodzakelijkheid vloeit *in casu* voort uit de concrete en op zeer korte termijn dreigende onherstelbare schade die de bestreden beslissing voor verzoekende partij tot gevolg heeft en die onafwendbaar is als het resultaat van een gewone schorsingsprocedure, laat staan een annulatieprocedure moet worden afgewacht.

34. De schade die verzoekende partij door de bestreden beslissing dreigt te lijden, beperkt zich niet tot het verlies van een abstracte kans om een concessie binnen te halen. Verzoekende partij dreigt haar bestaande, gedurende jarenlange opgebouwde en enige exploitatieactiviteit op de betrokken locatie te verliezen. Het gaat dus niet om een onderneming die voor het eerst heeft ingeschreven op een strandconcessie en daardoor slechts een toekomstige commerciële opportuniteit misloopt. De volledige bedrijfsuitvoering van verzoekende partij is daarentegen georganiseerd rond de exploitatie van de stranduitbating [B.] in Duinbergen, die zij reeds gedurende 18 jaar uitbaat.

35. Het verlies van de concessie brengt de continuïteit van de onderneming van verzoekende partij rechtstreeks en ernstig in het gedrang. De exploitatie van de betrokken stranduitbating vormt immers haar enige exploitatieactiviteit. De bestreden beslissing raakt verzoekende partij dan ook rechtstreeks in haar volledige bedrijfsvoering en heeft tot gevolg dat de volledige bestaande exploitatieactiviteit van verzoekende partij en haar bestaansreden dreigt weg te vallen. De situatie is dus fundamenteel anders dan voor een onderneming die inschrijft op overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten niet en andere dan wel weer gegund krijgt. De niet-gunning van een overheidsopdracht kan de onderneming in kwestie financieel impacteren, maar brengt haar voortbestaan in beginsel niet in het gedrang als zij andere opdrachten wel toegewezen krijgt. Dit is volstrekt anders voor verzoekende partij. Verzoekende partij is geen onderneming die geregeld inschrijft op overheidsopdrachten en de niet-gunning van een bepaalde overheidsopdracht wenst aan te vechten. De enige activiteit die verzoekende partij ontplooit is de stranduitbating waarvoor zij thans een concessie heeft en waarvoor zij heeft meegedongen naar een nieuwe concessie om haar uitbating vanaf het volgende seizoen in 2027 verder te kunnen zetten. Er zijn geen andere opdrachten, concessies of contracten voor verzoekende partij om haar exploitatie van de stranduitbating op het strand in Duinbergen verder te zetten. Voor verzoekende partij valt met het verlies van de betrokken concessie daarentegen haar volledige bestaande exploitatie weg. De bestreden beslissing raakt aldus haar bedrijfsactiviteit, haar commerciële organisatie en haar bestaansreden als onderneming.

36. Daarbij komt dat de betrokken concessie wordt verleend voor een duurtijd van 9 jaar, met de mogelijkheid tot verlenging tot maximum 18 jaar. Het verlies van de concessie betekent bijgevolg niet enkel dat verzoekende partij haar exploitatie gedurende één zomerseizoen mist. Zij dreigt voor een zeer lange periode te worden uitgesloten van de mogelijkheid om haar bestaande stranduitbating op het strand van Duinbergen verder te exploiteren. De gevolgen van de bestreden beslissing zijn dus zowel onmiddellijk als structureel van aard. Verder zal de toewijzing van de

betrokken concessie aan een andere kandidaat tot gevolg hebben dat verzoekende partij haar bestaande bedrijfsorganisatie zal moeten stopzetten. Het gaat daarbij onder meer om het beëindigen van personeelsrelaties, het stopzetten van commerciële en contractuele relaties etc.

37. Deze situatie dreigt niet enkel de financiële draagkracht van verzoekende partij aan te tasten, maar raakt rechtstreeks aan haar voortbestaan als onderneming. De exploitatie van de stranduitbating in Duinbergen vormt immers haar enige bedrijfsactiviteit, zodat het verlies van de concessie de volledige bestaande exploitatie van verzoekende partij doet wegvallen. Zij dreigt hierdoor haar personeel, bedrijfsorganisatie, commerciële positie en zakelijke relaties te verliezen, waardoor de onderneming zelf in discontinuïteit dreigt te komen. Deze existentiële bestaande schade kan achteraf niet worden hersteld door een loutere financiële compensatie: eens de onderneming haar activiteiten heeft moeten staken, haar personeel heeft ontslagen en haar contractuele en zakelijke relaties zijn beëindigd, kan de vroegere exploitatie niet zonder meer opnieuw worden opgebouwd. Dit geldt eens te meer wanneer verzoekende partij failliet zou worden verklaard. Daarbij dient in acht genomen te worden dat de concessie wordt afgesloten voor een duurtijd van 9 jaar met de mogelijkheid tot verlenging tot maximum 18 jaar. Gedurende al die jaren zal verzoekende partij afgesloten zijn van de mogelijkheid om haar stranduitbating in Duinbergen verder te exploiteren.

38. Het existentiële karakter van deze schade wordt bovendien objectief bevestigd door het geattesteerde financieel verslag d.d. 9 september 2026, opgesteld en geattesteerd door een erkend accountant (stuk 11.a). Uit dit verslag blijkt dat verzoekende partij, indien de betrokken concessie wegvalt, op zeer korte termijn in discontinuïteit dreigt te komen en haar lopende verbintenissen niet langer zal kunnen nakomen (stuk 11.a). Op dat ogenblik dienen immers de lopende investeringskredieten opnieuw afgelost te worden. Het geattesteerde financieel verslag d.d. 9 september 2026 bevestigt dat het verlies van de concessie de continuïteit van verzoekende partij op zeer korte termijn rechtstreeks in het gedrang brengt. Het verslag bevestigt dat het wegvallen van de concessie, gelet op de op korte termijn opeisbare lasten die blijven doorlopen, ertoe zal leiden dat verzoekende partij op zeer korte termijn in discontinuïteit dreigt te komen. Verzoekende partij wordt immers geconfronteerd met op korte termijn opeisbare zware financiële lasten, zoals onder meer de lopende exploitatie – en personeelskosten, de aflossing van investeringskredieten (stuk 11.c) en de kosten die gepaard gaan met de beëindiging van de exploitatie, waaronder opzegvergoedingen voor vast personeel (stuk 11.b). Het geattesteerde verslag bevestigt dan ook dat het wegvallen van de concessie de continuïteit van de onderneming rechtstreeks en op zeer korte termijn in het gedrang brengt en existentiële en onherstelbare schade tot gevolg heeft.

39. De (financiële) gevolgen beperken zich bovendien niet tot de onmiddellijke liquiditeitsdruk. Het verlies van de concessie brengt mee dat verzoekende partij haar strandinfrastructuur na afloop van het seizoen, zoals ieder jaar, zal moeten afbreken en opslaan, terwijl zij deze infrastructuur in het seizoen van 2027 niet opnieuw zal kunnen opbouwen en exploiteren. Zij

zal aldus wel de daarmee gepaard gaande kosten moeten dragen, zonder inkomsten uit de concessie te kunnen genereren. Het wezenlijk nadeel bestaat bijgevolg in het feit dat verzoekende partij haar bestaande exploitatie vanaf 2027 niet kan hervatten.

40. Verzoekende partij kan inzake het voorgaande verwijzen naar het arrest Bahamas Ijs waarin Uw Raad heeft geoordeeld dat er sprake was van uiterst dringende noodzakelijkheid en dit op grond van volgende overwegingen: [...]

41. De uiterst dringende noodzakelijkheid wordt verder ingegeven door de concrete timing van de concessieprocedure. De strandconcessies worden immers in het najaar van 2026 toegewezen, met het oog op de uitbating tijdens het zomerseizoen van 2027. De voorbereidingen van het zomerseizoen van 2027 dienen thans reeds te worden aangevat met het oog op de start van de exploitatie op 15 maart 2027 (stuk 6 – blz. 9). Stranduitbaters dienen in het najaar immers belangrijke operationele, commerciële en financiële beslissingen te nemen en (vervangings)investeringen te doen met het oog op het volgende zomerseizoen. Het gaat onder meer om (vervangings)investeringen in infrastructuur, inrichting en materiaal, evenals om de organisatie van personeel, vergunningen en het sluiten van (sponsor)contracten en samenwerkingen met verenigingen etc. Verder dreigt verzoekende partij ook haar bestaande klantenbestand te verliezen, bestaande uit onder meer klanten die reeds jarenlang strandcabines huren bij verzoekende partij. Deze klantenrelaties zijn het resultaat van een jarenlang opgebouwde commerciële werking en klantenbinding. Voor verzoekende partij geldt dit des te meer nu haar volledige bedrijfsvoering rond de betrokken stranduitbating is georganiseerd.

42. Indien verzoekende partij een gewone vordering tot schorsing zou instellen, zal de uitspraak van Uw Raad in die procedure te laat tussenkomen om de bestaande stranduitbating van verzoekende partij voor het zomerseizoen van 2027 nog te kunnen uitbaten. Een latere uitspraak kan de verloren voorbereidingsperiode, de reeds gemaakte of misgelopen investeringen en de onderbreking van de bedrijfsvoering niet meer ongedaan maken. De gewone schorsingsprocedure dreigt aldus haar nuttig effect te verliezen. Hetzelfde geldt *a priori* bij een annulatieprocedure.

43. Deze hoogdringendheid wordt bovendien bevestigd door het aangetekend schrijven van de raadslieden van verwerende partij dd. 4 september 2026 (stuk 8). Daarin wordt uitdrukkelijk aangegeven dat verwerende partij enkel een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid zal afwachten alvorens tot sluiting van de concessies over te gaan. Hieruit volgt dat verwerende partij, zodra de vrijwillige wachttermijn is verstreken, tot sluiting van de concessies zal overgaan. Indien verzoekende partij daarentegen een gewone vordering tot schorsing zou instellen, zal verwerende partij deze procedure niet afwachten en de concessie reeds sluiten. De uitvoering van de bestreden beslissing en de daaruit voortvloeiende sluiting van de concessies dreigen dus op zeer korte termijn tussen te komen, terwijl de gevolgen daarvan door verzoekende partij niet

meer kunnen worden voorkomen door een uitspraak na afloop van een gewone schorsingsprocedure, laat staan een annulatieprocedure en zal voor verzoekende partij onmiddellijke en onherstelbare schade tot gevolg hebben. Hoewel het niet aan het bestuur toekomt om, bij gebrek aan specifiek kader inzake preventie rechtsbescherming zoals bij overheidsopdrachten, te bepalen welke procedure voor Uw Raad dient te worden ingesteld, bepaalt de door verwerende partij aangekondigde handelswijze wel welke procedure nog nuttig effect heeft. Enkel een uitspraak op zeer korte termijn in het kader van een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan de sluiting van de concessies en bijgevolg de onherstelbare schade in hoofde van verzoekende partij vermijden.

44. Alleszins is verzoekende partij zeer diligent opgetreden. Meteen na de aangetekende kennisgeving op 28 augustus 2026 (stuk 1) heeft verzoekende partij, na analyse van het zeer lijvige evaluatieverslag, bij monde van haar raadslieden, verwerende partij op 3 september 2026 aangeschreven met verzoek om een dringend gesprek om haar te wijzen op de onwettigheid in de procedure (zie het enig middel) dan wel om haar in kennis te stellen van de intrekking zo verwerende partij ondertussen tot dezelfde conclusie was gekomen en om alleszins de concessie niet te sluiten (stuk 7). Verwerende partij antwoordde daags nadien (stuk 8) en diezelfde dag nog (vrijdag 4 september 2026) vond een vertrouwelijk overleg plaats tussen partijen en raadslieden. Na afloop van het gesprek deelde verwerende partij mee spoedig haar intenties in dit dossier mee te delen.

Pas op woensdag 9 september 2026 vernam verzoekende partij schriftelijk dat de bestreden beslissing niet zou worden ingetrokken, waarna verzoekende partij onmiddellijk de nodige stappen ondernam om Uw Raad op 11 september 2026 in uiterst dringende noodzakelijkheid te vatten via dit verzoekschrift.

45. De voorwaarden om de uitvoering van de bestreden beslissing bij uiterst dringende noodzakelijkheid te schorsen, zijn aldus vervuld.
[...]"

21. 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.

22. Ook de tussenkomende partij betwist niet dat de verzoekende partij de spoedeisendheid van haar vordering niet zou aantonen.

Beoordeling

23. De verzoekende partij exploiteert al gedurende 18 jaar een bestaande strandbar in de zone Duinbergen.

Zij toont aan vanaf de kennisname van de bestreden beslissing met de nodige diligentie te hebben gehandeld, en maakt eveneens aannemelijk dat de bestreden beslissing haar dreigt te doen terechtkomen in een situatie die dermate penibel is dat deze een urgentie kan verantwoorden. Aan de hand van verifieerbare boekhoudkundige gegevens en verklaringen overtuigt de verzoekende partij er *in concreto* van dat zelfs een tijdelijk verlies haar bedrijfsactiviteit en haar bestaansreden als onderneming raakt, en dit met onmiddellijke gevolgen. 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.

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

IX. Voorlopige maatregelen

25. In haar verzoekschrift vraagt de verzoekende partij onder de hoofding ‘De Vordering’ om bij wijze van voorlopige maatregel de verwerende partij te horen veroordelen tot het verbod om “over te gaan tot sluiting van de concessieovereenkomst”.

26. Aangezien het verzoekschrift geen afzonderlijke uiteenzetting van de feiten bevat waarin wordt aangetoond dat de voorlopige maatregel noodzakelijk is om de belangen van de verzoekende partij te vrijwaren, zoals wordt vereist in artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 19 november 2024 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding en tot wijziging van diverse besluiten

betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State', moet deze vordering worden afgewezen.

X. Besluit

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

28. 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 Duinbergen.

BESLISSING

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

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

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

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