RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 125.563 van 21 november 2003
in de zaak A. 89.178/X-9357.

In zake : Willy VANDER EECKT,
die woonplaats kiest bij
de Advocatenassociatie J. GHYSELS, P. FLAMEY en Partners,
kantoor houdende te 1050 BRUSSEL,
Aarlenstraat 25

tegen :

het Vlaamse Gewest.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Willy VANDER EECKT op 24 januari 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 4 november 1999 van de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media waarbij zijn beroep wordt verworpen tegen de registratie van 17 maart 1999 in de "Inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten" van een bedrijfsruimte gelegen te Halle, Willamekaai 8;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur-afdelingshoofd P. DE WOLF;

Gelet op de beschikking van 2 december 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 8 juli 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 oktober 2003;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. BOSQUET die, loco Advocaten J. GHYSELS en P. FLAMEY verschijnt voor de verzoekende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur-afdelingshoofd P. DE WOLF;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord onder meer opwerpt dat de bestreden beslissing geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is omdat zij geen directe rechtsgevolgen heeft, dat de registratie in de "Inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten" slechts een eerste stap is in een procedure die onder bepaalde voorwaarden kan leiden tot een heffing, een financiële tegemoetkoming of een onteigening, dat deze registratie niet noodzakelijk leidt tot één van deze maatregelen en dat, aangezien zij geen rechtstreekse rechtsgevolgen heeft, de beslissing tot eerste of tweede registratie geen rechtshandeling uitmaakt die voor de Raad van State kan worden aangevochten;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord repliceert als volgt :

> "(...)
> 8. Verwerende partij voert verder aan dat het besluit houdende registratie van een bedrijfsruimte in de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten een louter voorbereidende handeling zonder directe rechtsgevolgen zou zijn, waarbij slechts feitelijke vaststellingen worden gedaan en waardoor de bestaande rechtsorde niet wordt gewijzigd. Deze proceshouding van het Vlaamse Gewest is wel contradictorisch met de bijlage, gevoegd bij het bestreden besluit, waarin de mogelijkheid en de modaliteiten van beroep voor Uw Raad worden vermeld. In de bijlage wordt immers gesteld dat slechts beroep bij Uw Raad openstaat. Door de vermelding van de beroepsmogelijkheid en de uitleg omtrent de vormvereisten kan beroeper er rechtmatig op vertrouwen dat het bestreden besluit een administratieve rechtshandeling is, aanvechtbaar voor Uw Raad. De kosten van een eventuele onontvankelijkheid kunnen dan ook alleen maar ten laste gelegd worden van verwerende partij. Opmerkelijk is dat verwerende partij stelt dat een registratie geen directe rechtsgevolgen ressorteert. De registratie ressorteert volgens verwerende partij dus wel rechtsgevolgen, doch geen directe. Een administratieve rechtshandeling is een handeling die bewust wordt verricht met het oog op het creëren van rechtsgevolgen of het beletten van de totstandkoming van bepaalde rechtsgevolgen (...). Of dat de handeling nu rechtstreekse dan wel onrechtstreekse rechtsgevolgen op het oog heeft en creëert, is van geen belang.
> Bovendien verliest verwerende partij blijkbaar uit het oog dat de registratie wel degelijk directe rechtsgevolgen heeft. Zo zal de registratie een onteigening mogelijk maken.

9. Een voorbereidende handeling is bovendien vatbaar voor annulatieberoep, wanneer zij de verzoeker definitief schade berokkent en indien verzoeker uit de vernietiging voordeel kan halen (...). Ook zijn sommige handelingen voorbeslissingen d.w.z. een voorbereidende beslissing die de te nemen eindbeslissing reeds determineert en op zichzelf rechtsgevolgen schept (...). De inventaris is de handeling waarbij een onroerend goed geregistreerd wordt in de inventaris van alle leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten. Deze registratie kan drie rechtsgevolgen hebben :

a. Zij leidt na een tweede inventarisatie tot heffing - art. 15 e.v. van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (hierna decreet van 19 april 1995);

b. Zij kan leiden tot financiële steunmaatregelen (art. 42 e.v. van het decreet van 19 april 1995);

c. Zij vormt de basis voor mogelijke onteigening ten algemene nutte (art. 50 van het decreet van 19 april 1995).

10. Bij de beslissing tot opname in de inventaris heeft de overheid een zekere appreciatiemarge (...). De registratie is dan ook een daadwerkelijke beslissing, die de noodzakelijke voorwaarde is om beroeper aan een heffing te onderwerpen. Zonder registratie is heffing niet mogelijk. De registratie is het resultaat van de uitoefening van een appreciatietoetsing, door het bestuur van een feitelijke toestand aan bepaalde decretale en reglementaire begrippen en schept rechtsgevolgen, die nadelig zijn voor beroeper in die zin dat beroeper onderworpen wordt aan heffing na tweede registratie en mogelijks onteigend kan worden. (...).

11. De proceshouding van het Vlaamse Gewest strijdt in casu dan ook met de eigen bijlage van het Vlaamse Gewest, gevoegd bij het bestreden besluit, waarin de mogelijkheid en de modaliteiten van beroep voor Uw Raad worden vermeld. Door de vermelding van de beroepsmogelijkheid en de uitleg omtrent de vormvereisten kan beroeper er rechtmatig op vertrouwen dat het bestreden besluit een administratieve rechtshandeling is, aanvechtbaar voor Uw Raad. De kosten van een eventuele onontvankelijkheid kunnen dan ook alleen maar ten laste gelegd worden van verwerende partij.";

Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie niets toevoegt aan hetgeen hierboven reeds werd uiteengezet;

Overwegende dat een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp moet hebben; dat om ontvankelijk te zijn het beroep een handeling tot voorwerp moet hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij; dat aldus enerzijds handelingen die in de loop van een administratieve procedure door de overheid worden gesteld met het oog op de totstandkoming van een administratieve rechtshandeling maar die zelf geen rechtsgevolgen hebben, niet voor vernietiging vatbaar zijn -de mogelijke onregelmatigheden waarmee zij zouden zijn aangetast, kunnen wel ontvankelijk worden aangevoerd in een beroep tot nietigverklaring van de eindbeslissing- terwijl anderzijds handelingen ter voorbereiding van een administratieve eindbeslissing die zelf rechtsgevolgen hebben doordat zij onmiddellijk

en beslissend de inhoud van de eindbeslissing voor een deel of geheel bepalen en dus een direct en definitief nadeel aan de verzoekende partij berokkenen, wel afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring kunnen worden bestreden;

Overwegende dat in casu de nietigverklaring wordt gevorderd van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening waarbij het beroep van de verzoekende partij wordt verworpen tegen de registratie van een bedrijfsruimte in de "Inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten" zoals bedoeld in het decreet van de Vlaamse Raad van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten;

Overwegende dat uit de parlementaire voorbereiding van dit decreet blijkt dat het de bedoeling van de decreetgever is geweest door een geheel van bepalingen de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten ertoe aan te zetten om deze bedrijfsruimten "te recupereren of ze opnieuw op de markt te brengen met eerbied voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied" (Parl. St., Vl. Parl.., 1993-94, nr. 591-1, 2); dat het decreet daartoe onder meer voorziet in een heffing die aan de eigenaars van verwaarloosde en/of leegstaande bedrijfsruimten wordt opgelegd, en waarvan de opbrengst wordt gestort in een zgn. "Vernieuwingsfonds" (art. 15) dat wordt aangewend om nieuwe eigenaars van verwaarloosde en/of leegstaande bedrijfsruimten te financieren (art. 42); dat de Vlaamse regering eveneens machtiging kan verlenen om leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten te onteigenen (art. 50), maatregel die is bedoeld als "ultiem pressiemiddel (...) indien ondanks de heffing niet tot vernieuwing wordt overgegaan" (Parl. St., Vl. Parl., 1993-94, nr. 591-1, 23);

Overwegende dat de registratie van een onroerend goed in de "Inventaris van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten" een stap is in de bij het decreet vastgelegde administratieve procedure die de voormelde maatregelen (heffing, financiële steun en machtiging tot onteigening) mogelijk maakt; dat de kennisgeving van het registratieattest een verwittiging en een aansporing is voor de betrokkenen om iets te ondernemen; dat de registratie in de "Inventaris van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten" niet rechtstreeks en onmiddellijk tot gevolg heeft dat een heffing of belasting verschuldigd is en evenmin dat het betrokken goed zal worden onteigend;

Overwegende dat krachtens artikel 15, § 1, van het decreet van 19 april 1995 "de heffing wordt ingevoerd vanaf het kalenderjaar dat volgt op de tweede opeenvolgende registratie in de inventaris voor geheel of gedeeltelijk verlaten en/of verwaarloosde bedrijfsruimten", en dat de heffing betrekking heeft "op het kalenderjaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de heffing wordt betekend."; dat zelfs na een tweede opeenvolgende registratie niet automatisch een heffing is verschuldigd, vermits deze krachtens de artikelen 26 juncto 33 van voornoemd decreet pas is verschuldigd nadat ze op naam van een persoon is ingecohierd en nadat de kennisgeving die de grondslag van de heffing bevat en het te betalen bedrag aan diegenen die eraan onderworpen zijn met een aangetekende brief is betekend;

Overwegende dat artikel 50 van hetzelfde decreet bepaalt dat "op initiatief van een publiekrechtelijke rechtspersoon of van een lokale overheid die onteigeningsbevoegdheid bezit" de Vlaamse regering machtiging kan verlenen om onroerende goederen die in de inventaris zijn geregistreerd ten algemene nutte te onteigenen, en dat deze onteigening geschiedt overeenkomstig de spoedprocedure bepaald in de wet van 26 juli 1962 betreffende de onteigening ten algemene nutte; dat om tot onteigening te kunnen overgaan aldus een initiatief van een publiekrechtelijk rechtspersoon of van een lokale overheid die onteigeningsbevoegdheid bezit is vereist, evenals een machtiging van de Vlaamse regering;

Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de registratie in de "Inventaris van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten" een louter voorbereidende handeling is zonder onmiddellijke nadelige gevolgen; dat zij niet afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring kan worden bestreden; dat het beroep niet ontvankelijk is;

Overwegende dat de verzoekende partijen in hun verzoekschrift vragen de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof :

> "Schendt het artikel 4, laatste lid van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten de artikelen 10 en 11 van de Gecoördineerde Grondwet door de registratieplicht enkel uit te sluiten voor '1° de onroerende goederen waarop een onteigeningsbeslissing rust of waarvoor een procedure tot onteigening is ingezet; 2° onroerende goederen die in het kader van het decreet van 3 maart 1976 beschermd zijn als monument of stads- of dorpsgezicht of die bij ministerieel besluit opgenomen zijn in een ontwerp van lijst tot bescherming in het kader van dit decreet', en niet voor gebouwen waarvan de aanwending of de verbouwing wordt verhinderd door een gewestplanbestemming";

Overwegende dat artikel 26, §§ 1 en 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, bepaalt dat een rechtscollege waarvoor een vraag over de schending door een decreet van de artikelen van titel II "De Belgen en hun rechten" van de Grondwet wordt opgeworpen, het Arbitragehof moet verzoeken op deze vraag uitspraak te doen; dat de Raad van State daartoe echter niet is gehouden wanneer de zaak niet door de Raad kan worden behandeld om redenen van onbevoegdheid of niet-ontvankelijkheid, tenzij wanneer die redenen ontleend zijn aan normen die zelf het onderwerp uitmaken van het verzoek tot het stellen van de prejudiciële vraag; dat te dezen de reden van niet-ontvankelijkheid van de vordering niet is ontleend aan normen die zelf het onderwerp uitmaken van het verzoek tot het instellen van voornoemde vraag; dat deze uitzondering te dezen van toepassing is;

Overwegende dat verzoekende partij in haar laatste memorie terecht opmerkt dat, aangezien de verwerende partij bij de betekening van de bestreden beslissing melding heeft gemaakt van "de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State", de kosten ten laste van de verwerende partij dienen te worden gelegd,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op eenentwintig november 2003, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BOVIN,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	G. DEBERSAQUES,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. TRUYENS. **J. BOVIN.**