

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 172.991 van 29 juni 2007
in de zaak A. 173.419/X-12.857.**

In zake : 1. Francis BRAEKMANS,
 2. Marie-Thérèse BELLEMANS,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat G. KINDERMANS,
 kantoor houdende te 3870 HEERS,
 Steenweg 161

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat W. MULS,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
A. Dansaertstraat 92.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Francis BRAEKMANS en Marie-Thérèse BELLEMANS op 29 mei 2006 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van twee besluiten van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering van 27 maart 2006 houdende uitspraak in de beroepsprocedure ingesteld tegen het registratieattest voor, enerzijds, de woning gelegen te Lommel, Blauwe Kei 23-25 en, anderzijds, de woning gelegen te Lommel, Blauwe Kei 21;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur J. STEVENS;

Gelet op de beschikking van 3 oktober 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gelet op het verzoek tot voortzetting van de verzoekende partijen;

Gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 27 februari 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 maart 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat G. KINDERMANS, die verschijnt voor de verzoekers, en van advocaat K. LARDENOIT, die loco advocaat W. MULS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

1. Feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat:

1.1. Op 9 december 2005 worden aan de verzoekende partijen twee registratieattesten van dezelfde datum betekend m.b.t. twee woningen gelegen te Lommel, Blauwe Kei 23-25, enerzijds, en Blauwe Kei 21, anderzijds.

Het gaat om de wijziging van een eerdere registratiedatum en dit ingevolge wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996.

De nieuwe registratieattesten worden bij aangetekend schrijven van dezelfde datum ter kennis gebracht van beide verzoekende partijen.

1.2. Op 4 januari 2006 tekenen de verzoekende partijen beroep aan tegen de registratieattesten.

Bij de bestreden besluiten worden de beroepen ongegrond bevonden;

2. Ontvankelijkheid

2.1. Standpunten van de partijen

2.1.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord aanvoert dat de vordering niet ontvankelijk is om de volgende redenen:

“Verwerende partij is bovendien de mening toegedaan dat de bestreden beslissingen géén administratieve rechtshandelingen zijn in de zin van art. 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Immers om ontvankelijk te zijn, moet een beroep tot nietigverklaring een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Een rechtshandeling is een handeling die beoogt rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen. Het beroep moet m.a.w. een handeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen resorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij, nadeel dat deze laatste ongedaan tracht te maken middels het beroep tot nietigverklaring.

In casu dient te worden vastgesteld dat de (bevestiging van de) opname in de inventaris van ongeschikte en/of onbewoonbare woningen geen administratieve rechtshandeling is in de zin van art. 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het bestreden besluit is genomen in toepassing van art. 34bis, §3 van hoofdstuk VIII, afdeling 2 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (zoals later gewijzigd).

In het ontwerp van dit decreet (Parl. St. Vl. R., 1995-1996, 147/I, p. 15 e.v.) blijkt dat de regering de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit en de bestrijding van de kansarmoede als één van haar topprioriteiten stelde. Om verkrotting en leegstand te bestrijden, stelt de regering als één van de mogelijke middelen naar voren: de ‘...heffing ter bestrijding van de leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen. Ze is slechts één, maar onmisbaar component in een integraal beleid dat de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit beoogt.’

Volgens het ontwerp van decreet heeft deze heffing een drievoudige finaliteit:

- de heffing heeft een ontradingseffect en past in een voorkomingsbeleid, [...]. De heffing zet aan tot een tijdige renovatie van het patrimonium, [...]. De heffing werkt als zodanig regulerend;
- de rechtstreekse en onrechtstreekse maatschappelijke kosten van de verloedering van de leef- en omgevingskwaliteit wordt, [...], verhaald op de ‘medeveroorzakers’. De heffing werkt sanctionerend [...]. De heffing is in zoverre een maatregel van (her)verdelende rechtvaardigheid;
- de opbrengst van de heffing kan worden gebruikt voor de revivificatie van de (stedelijke) leefomgeving. [...]

Overeenkomstig artikel 25 van het genoemde decreet wordt voorzien in een heffing op ongeschikte en/of onbewoonbare woningen, die opgenomen zijn in de inventaris van ongeschikte en/of onbewoonbare woningen. Dit is de grondslag van de heffing.

Artikel 26 van hetzelfde decreet bepaalt echter dat de heffing slechts verschuldigd is indien het gebouw en/of de woning gedurende 12 opeenvolgende maanden is opgenomen in de inventaris. De aanslag kan worden gevestigd vanaf het ogenblik van het verstrijken van deze periode van 12 maanden tot uiterlijk de laatste dag van het hierop volgend kwartaal.

Hieruit volgt dat de inventarisatie op zich genomen geen onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de belastingplichtige.

De heffing zal slechts verschuldigd zijn nadat een gebouw of woning gedurende een periode van 12 opeenvolgende maanden opgenomen is in de inventaris bedoeld in de artikelen 28 t.e.m. 35 én de aanslag effectief gevestigd en ingekohierd werd (art. 26 en 39 decreet).

Zoals blijkt uit de hierboven vermelde doelstelling van het decreet, heeft de heffing een ontradende werking.

Het decreet voorziet zo in een aantal vrijstellingen (art. 41-42bis), in een schorsing van de heffing (art. 43-43bis) of geeft de mogelijkheid aan de belastingplichtige om zijn gebouw/woning te laten schrappen uit de inventaris, voor het einde van de periode van 12 maanden om is (art. 35).

Het nadeel voor verzoekende partij zou zich eventueel naderhand kunnen stellen, wanneer zijn eigendom gedurende 12 opeenvolgende maanden geïnventariseerd is geweest, doch dit is op het ogenblik van het instellen van het annulatieberoep geenszins het geval. Het decreet stelt voldoende middelen ter beschikking van verzoekende partij om het tot stand komen van dit nadeel tegen te gaan.

Deze middelen werden trouwens zelf aan de verzoekers meegedeeld in het schrijven van de administratie van 9 december 2005, waarin wordt gesteld dat verzoekers vrijstelling, schorsing of schrapping kunnen aanvragen.

Zoals de Minister trouwens terecht opmerkt in de bestreden besluiten, liet de raadsman van verzoekers in het beroepsschrift reeds zelf uitschijnen dat verzoekers in aanmerking zouden kunnen komen voor vrijstelling of schorsing van de heffing (bijv. artt. 42, §2 of 43 decreet 22.12.1995).

Waarom verzoekers hiervoor niet de nodige stappen ondernomen hebben is niet duidelijk.

Hieruit blijkt dat de beslissing van de inventarisatie een louter voorbereidende handeling is zonder onmiddellijke nadelige gevolgen. De bestreden beslissing kan daarom niet met een afzonderlijk beroep tot nietigverklaring worden bestreden. Verzoeker zal desgevallend na versturen van het aanslagbiljet de voorziene fiscale bezwaarprocedure moeten volgen.

Uw Raad oordeelde al in die zin in een zaak die analoog is aan de huidige zaak, hetzij m.b.t. een inventarisatie op grond van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. (...);

2.1.2. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord repliceren als volgt:

“De verwerende partij meent anderzijds dat het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk dient verklaard te worden omdat de bestreden beslissing geen administratieve rechtshandeling zou zijn.

Een rechtshandeling wordt omschreven als een handeling die beoogt rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen.

Het beroep moet m.a.w. een benadeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen resorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent

aan de verzoekende partij, nadeel dat deze laatste ongedaan tracht te maken middels het beroep tot nietigverklaring.

Vervolgens geeft de verwerende partij een overzicht van de doelstellingen van het leegstandsdecreet en situeert zij de opname van een onroerend goed op de inventaris van de ongeschikte en/of onbewoonbare woningen binnen het geheel van de doelstellingen en het procedureverloop van het leegstandsdecreet.

Ten onrechte echter gaat de verwerende partij ervan uit dat een opname op de inventaris van de ongeschikte en/of onbewoonbare woningen geen enkel rechtsgevolg en geen enkel nadeel teweeg brengt.

Terecht wordt gesteld dat de heffing slechts verschuldigd is nadat het gebouw of de woning gedurende een periode van 12 opeenvolgende maanden opgenomen is in de inventaris, bedoeld in de artikelen 28 tot en met 35 en de aanslag effectief gevestigd en ingekohierd werd.

Nochtans blijkt uit het overzicht en de situering die de verwerende partij zelf geeft dat één der doelstellingen van de opname in de inventaris het ontradend effect betreft.

Zo heeft ook de minister in de motivering van de bestreden beslissing gesteld dat de kwalificatie van onbewoonbaarheid, zoals geformuleerd in een besluit en bevestigd via het registratieattest potentiële kandidaat-bewoners op de hoogte dient te stellen van de desbetreffende toestand.

Indien verzoekers zouden overwegen het pand te verkopen, te verhuren of anderszins ter beschikking te stellen lijden zij potentieel een belangrijke schade, aangezien alsdan eveneens het registratieattest en de opname op de inventaris van de ongeschikte en/of onbewoonbare woningen ter sprake zal komen.

Het spreekt voor zich dat eventuele kandidaat-bewoners of kandidaat-overnemers zullen worden afgeschrikt door het registratieattest.

Men kan dan ook geenszins ontkennen dat de opname op de lijst van de ongeschikte en/of leegstaande gebouwen wel degelijk onmiddellijke nadelen veroorzaakt voor verzoekers als eigenaars van de betrokken panden.

Evenmin kan ontkend worden dat de bestreden beslissing tot inventarisatie en opname op de lijst wel degelijk rechtsgevolgen heeft.

Immers zal later bij de heffing van de belastingen de bevoegde administratie gebonden zijn door de beslissing die thans door de minister is genomen en waarbij tot inventarisatie wordt besloten.

Ten onrechte onzegt verwerende partij aan de bestreden beslissing enig rechtsgevolg en stelt zij dat het om louter voorbereidende handelingen gaat.

Hierbij wordt vergeten dat bij latere beslissingen op basis van het leegstandsdecreet de bevoegde administratie gebonden zal zijn door het eerder ingenomen standpunt.

Bovendien wordt door de rechtspraak aanvaard dat thans louter voorbereidende handelingen zijn te beschouwen adviezen en voorstellen, zoals een oproep tot kandidaten waarbij geen voorwaarden worden gesteld die belang hebben en verhinderen te postuleren, een voorstel van de OCMW-raad aan de bestendige deputatie om een raadslid te schorsen of af te zetten, een voordracht voor benoeming.

In deze vormt de bestreden beslissing evenwel een eindbeslissing, zij het dan dat uit deze eindbeslissing nog niet meteen de vestiging van een belasting of aanslag volgt.

Wel is de bestreden beslissing een constitutieve voorwaarde voor de latere vestiging van de belastingsaanslag en kan dan ook niet ontkend worden dat de bestreden beslissing wel degelijk rechtsgevolgen heeft.

De bestreden beslissing is dan ook als een administratieve rechtshandeling te kwalificeren waartegen overeenkomstig art. 14 § 1 van de gecoördineerde wetten op de raad van state bij de afdeling administratie van de raad van state een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld.

Verzoekers tonen ook het rechtens vereiste belang aan, zodoende dat hun vordering ontvankelijk dient verklaard te worden.

Concluant verwijst trouwens naar het door verwerende partij zelf geciteerde verslag van de eerste auditeur in de blijkbaar nog lopende zaak (...).

Hierin wordt gesteld dat 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 een geheel bepalen en dus een direct en definitief nadeel aan de verzoekende partij berokkenen, wel afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring kunnen worden bestreden”;

2.2. Beoordeling

2.2.1. 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;

2.2.2. Overwegende dat in casu de nietigverklaring wordt gevorderd van de besluiten van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering van 27 maart 2006 houdende uitspraak in de beroeps-procedure ingesteld tegen het registratieattest voor, enerzijds, de woning gelegen te Lommel, Blauwe Kei 23-25 en, anderzijds, de woning gelegen te Lommel, Blauwe Kei 21;

2.2.3. Overwegende dat uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 blijkt dat het de bedoeling van de decreetgever is geweest door een

geheel van bepalingen verkrotting, verwaarlozing en leegstand te bestrijden (Parl. St., VI. Parl., 1995-96, nr. 147-1, 16); dat het decreet daartoe onder meer voorziet in een heffing die aan de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde gebouwen en leegstaande, verwaarloosde, ongeschikte en/of onbewoonbare woningen wordt opgelegd (art. 25); dat de Vlaamse regering eveneens in voorkomend geval machtiging tot onteigening kan verlenen (art. 40), maatregel die is bedoeld als "om op dilatoire acties te reageren" (Parl. St., VI. Parl., 1995-96, nr. 147-1, 29);

2.2.4. Overwegende dat de registratie van een onroerend goed in de inventaris van de ongeschikte en/of onbewoonbare woningen een stap is in de bij het decreet vastgelegde administratieve procedure die de voormelde maatregelen (heffing en machtiging tot onteigening) mogelijk maakt; dat de kennisgeving van de administratieve akte tot vaststelling van ongeschiktheid/onbewoonbaarheid een verwittiging en een aansporing is voor de betrokkenen om iets te ondernemen; dat deze akte niet rechtstreeks en onmiddellijk tot gevolg heeft dat een heffing dient te worden betaald en evenmin dat het betrokken goed zal worden onteigend;

2.2.5. Overwegende dat artikel 26 van het decreet van 22 december 1995 bepaalt dat de heffing is verschuldigd als het gebouw en/of de woning gedurende 12 opeenvolgende maanden is opgenomen in de inventaris; dat bij het verstrijken van die periode van 12 maanden niet automatisch een heffing moet worden betaald, aangezien krachtens de artikelen 38 en 39 eerst de vestiging en de inkohiering van de aanslag moeten gebeuren alsook de toezending van het aanslagbiljet, dat, op straffe van nietigheid, het aanslagjaar, de grondslag van de heffing, het te betalen bedrag, de berekeningswijze, het tijdstip van betaling en de formaliteiten die daarbij moeten worden nageleefd, moet vermelden; dat, daarenboven, nog rekening moet worden gehouden met het feit dat er een vrijstelling en schorsing van heffing alsook een schrapping van inschrijving in de inventaris kan gebeuren;

2.2.6. Overwegende dat uit hetgeen vooraf gaat blijkt dat de administratieve akte tot vaststelling van ongeschiktheid/onbewoonbaarheid een louter voorbereidende handeling is zonder de door de verzoekende partij ingeroepen onmiddellijke nadelige fiscale gevolgen; dat het loutere feit dat dit attest bij een eventuele verkoop of verhuur "ter sprake zal komen" hieraan geen afbreuk doet;

2.2.7. Overwegende dat de brief waarbij door de verwerende partij een afschrift van de bestreden besluiten aan de verzoekende partijen is ter kennis

gebracht, de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State vermeldt; dat de kosten van het beroep daarom ten laste van de verwerende partij worden gelegd,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig juni 2007, door de Xe kamer, die was samengesteld uit:

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.