

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 177.830 van 12 december 2007
in de zaak A. 172.895/X-12.819.**

In zake : Robert LEGREVE,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. HANNES,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Maria-Henriëttalei 1

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaten B. STEEGEN, E. SCHELLINGEN en A. GERKENS,
kantoor houdende te 3740 BILZEN,
Demerlaan 21, bus 1.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Robert LEGREVE op 11 mei 2006 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 10 maart 2006 van de gewestelijke ambtenaar houdende afwijzing van zijn beroep tegen het registratieattest van 27 januari 2006 waarbij het pand aan de Paleisstraat 4 te Antwerpen werd opgenomen op de inventaris van leegstand;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur J. STEVENS;

Gelet op de beschikking van 18 oktober 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien het verzoek tot voortzetting van de verzoeker;

Gelet op de beschikking van 24 april 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 mei 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. BOUQUELLE, die loco advocaat P. HANNES verschijnt voor de verzoeker, van advocaat S. HOHO, die loco advocaat B. STEEGEN, E. SCHELLINGEN en A. GERKENS 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. De verzoeker is eigenaar van een pand gelegen te Antwerpen, Paleisstraat 4.
- 1.2. Door de stad Antwerpen is, na een controle op 24 februari 2004, vastgesteld dat het pand gedurende meer dan twaalf maanden leeg heeft gestaan.
- 1.3. Op de kennisgeving van de administratieve akte tot de vaststelling van leegstand en/of verwaarlozing d.d. 18 maart 2004 werd door de verzoeker niet binnen de beschikbare termijn van één maand gereageerd.
- 1.4. Het registratieattest waarbij het betreffende pand werd opgenomen in de inventaris van leegstand werd op 27 januari 2006 naar de verzoeker verstuurd.
- 1.5. Bij aangetekende brief van 9 februari 2006 heeft de verzoeker daartegen beroep aangetekend.
- 1.6. Bij het bestreden ministerieel besluit van 10 maart 2006 wordt het beroep van de verzoeker niet ingewilligd en blijft het pand in de inventaris van de leegstaande gebouwen of woningen opgenomen;

2. Ontvankelijkheid

2.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord volgende exceptie opwerpt:

“Om ontvankelijk te zijn dient een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp te hebben.

Onder rechtshandeling in de zin van voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, m.a.w. waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand dan wel zodanige wijziging te beletten.

Het beroep dient om ontvankelijk te zijn een handeling tot voorwerp te hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij

Handelingen die in de loop van de administratieve procedure door de overheid worden gesteld met het oog op de totstandkoming van een administratieve rechtshandeling (in casu heffingen) maar die zelf geen rechtsgevolgen hebben zijn niet voor vernietiging vatbaar.

In casu wordt door verzoekende partij de nietigverklaring gevorderd van de beslissing d.d. 10.03.2006 waarbij het beroep tegen de opname in de inventaris van de leegstaande gebouwen of woningen van de woning, gelegen te 2018 Antwerpen, Paleisstraat 4, niet werd ingewilligd.

De registratie van een onroerend goed in de inventarislijst van de leegstaande woningen, ongeschikte en/of onbewoonbare woningen en verwaarloosde woningen is een stap in de bij het decreet vastgelegde administratieve procedure die de heffing en machtiging tot onteigening mogelijk maakt.

De kennisgeving van de administratieve akte tot vaststelling van leegstand en/of verwaarlozing is een verwittiging en een aansporing voor de betrokkenen om iets te ondernemen.

Deze administratieve akte heeft niet rechtstreeks en onmiddellijk tot gevolg dat een heffing dient te worden betaald en evenmin dat het betrokken goed zal worden onteigend.

Krachtens artikel 26 van het decreet van 22.12.1995, gewijzigd door het decreet d.d. 07.05.2004 is ‘... de heffing (...) verschuldigd indien het gebouw en/of de woning gedurende 12 opeenvolgende maanden is opgenomen in de inventaris bedoeld in de artikelen 28 tot 35. De aanslag kan worden gevestigd vanaf dit ogenblik tot uiterlijk de laatste dag van het kwartaal volgend op het verstrijken van de nieuwe periode van 12 maanden...’.

Na deze registratie dient niet automatisch een heffing te worden betaald, vermits het bedrag van de heffing en de opcentiemen krachtens artikelen 38 en 39 pas verschuldigd zijn nadat ze zijn ingekohierd en nadat aan de betrokken belastingplichtige 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, bevat, is verzonden of, wanneer beroep werd ingesteld overeenkomstig art. 39 § 2 nadat de beslissing van de Vlaamse Regering waarbij het beroep geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen, per aangetekend schrijven ter kennis wordt gebracht aan de belastingplichtige.

Krachtens art 40 § 4 van het decreet van 22.12.1995, gewijzigd door het decreet d.d. 07.05.2004 wordt bepaald dat ‘wanneer een woning gedurende

meer dan 4 periodes van twaalf maanden opgenomen blijft op de inventaris bedoeld in artikel 28' de Vlaamse regering machtiging kan verlenen om onroerende goederen die in de inventaris zijn geregistreerd ten algemene nutte te onteigenen.

Om tot onteigening te kunnen over gaan is er dus niet alleen vereist dat een beroep op grond van art. 39 § 2, reeds is uitgeput, maar tevens dat een machtiging tot onteigening door de Vlaamse regering is verleend.

In casu heeft de bestreden beslissing niet tot gevolg dat de registratiegegevens van de als leegstaand verklaarde woning worden gewijzigd (...).

De beslissing d.d. 10.03.2006 stelt enkel dat het beroep van verzoekende partij niet wordt ingewilligd en bevestigt nogmaals dat de woning gelegen te 2018 Antwerpen, Paleisstraat 4 leegstaand is.

Bijgevolg is de bestreden beslissing zonder onmiddellijke negatieve gevolgen voor de verzoekende partij.

Deze administratieve akte kan dan ook niet afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring worden bestreden.

De vigerende rechtspraak is hierover unaniem. (...)

Het beroep is derhalve niet ontvankelijk."

2.2. Overwegende dat de verzoeker daarop in zijn memorie van wederantwoord repliceert:

"Verwerende partij besluit dat het beroep niet ontvankelijk is, daar de beslissing waarvan de vernietiging gevorderd wordt, geen rechtshandeling is zelf rechtsgevolgen ressorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij;

Verzoekende treedt deze analyse niet bij: de bestreden beslissing is een rechtshandeling uit haar aard - de verwerende partij beoogde middels het nemen van de bestreden beslissing, juridische gevolgen uit te lokken;

De beslissing ressorteert ook wel degelijk rechtsgevolgen: het is een fundamentele stap op de weg die leidt naar het mogelijk heffen van een leegstandsheffing. Zo deze stap niet wordt gezet, kan er geen dergelijke heffing worden opgelegd. Zo de conditio sine qua non-test wordt toegepast, staat vast dat zonder de bestreden beslissing, verzoekende partij niet zal kunnen worden belast. Met de bestreden beslissing kan verzoekende partij wel degelijk worden belast, en kan de heffing worden opgelegd. Ontkennen dat de beslissing rechtsgevolgen ressorteert, is derhalve niet juist;

Verzoekende partij ontkent of bestrijdt hierbij niet dat de beslissing slechts een tussenstap is: de beslissing impliceert niet dat er onmiddellijk een heffing wordt opgelegd. Doch anderzijds kan deze tussenstap niet worden weggedacht, waardoor vaststaat dat er wel degelijk rechtsgevolgen aan (kunnen) worden verbonden;

Deze analyse van verzoekende partij druist dus in tegen de stelling van de verwerende partij, die voorhoudt dat de bestreden beslissing slechts een 'verwittiging' is; een 'aansporing voor de betrokkenen om iets te ondernemen'. Voorzeker onderschat de verwerende partij hier haar eigen beslissing: zo het registratieattest komt te vervallen, kan er helemaal geen leegstandsheffing worden opgelegd;

De bestreden beslissing is dan ook niet zomaar een zinloze vingerwijzing; een brave goedgemeende tik op de schouder waarvan de miskennis niet leidt tot enig rechtsgevolg. Integendeel is het een juridische beslissing, die

noodzakelijkerwijze dient te worden genomen om finaal een leegstandsheffing te kunnen opleggen;

Wanneer verzoekende partij zich in eerste instantie niet zou hebben verweerd tegen het betekende registratieattest, en hem na verloop van tijd een leegstandsheffing zou worden opgelegd waartegen hij (zich) dan wel zou willen verweren, zou verwerende partij in dergelijk geval onmiddellijk repliceren dat zijn opmerkingen te laat geformuleerd zijn: dat de heffing wordt opgelegd, enkel en alleen omdat het pand van verzoekende partij is opgenomen in de inventaris en er een registratieattest werd betekend...

Wanneer de heffing bestreden wordt in rechte, luidt het verweer dat de verzoeker te laat is: dat de heffing zelf niet meer kan worden bestreden, gezien de heffing enkel voortvloeit uit de opname in de inventaris...

Doch wanneer diezelfde verzoeker zich (pro-)actief zich wil verzetten tegen de opname in de inventaris, en de vernietiging wil van een beslissing waarbij het beroep tegen een betekend registratieattest wordt afgewezen, wordt hem door de verwerende partij voorgehouden dat hij te vroeg is: dat de opname in de inventaris juridisch niets voorstelt - dat dit geen rechtshandeling is met eigen rechtsgevolgen die een onmiddellijk en persoonlijk nadeel berokkenen...

Verzoekende partij meent derhalve dat zijn beroep ontvankelijk is;"

2.3. Overwegende dat de verzoeker in zijn laatste memorie nog stelt inzake de ontvankelijkheid van het beroep:

"Verzoekende partij neemt kennis van het verslag van de Eerste Auditeur, die de analyse van de verwerende partij volgt en meent dat de exceptie van onontvankelijkheid gegrond is;

Verzoekende partij verzoekt om de voortzetting van de procedure, daar hij enkel gebruik maakt van de mogelijkheid door de verwerende partij zelf weergegeven in/op de bestreden beslissing: het annulatieberoep bij de Raad van State;

(...)

Alleen reeds om deze reden meent verzoekende partij dat zijn annulatieberoep ontvankelijk is;

Voor zoveel als nodig en ter onderbouwing van zijn verzoek tot voortzetting van de procedure verwijst verzoekende partij naar zijn argumentatie, ontwikkeld in zijn memorie van wederantwoord;

In deze is de conditio sine qua non-test aangewezen, om na te gaan of een individuele rechtshandeling onmiddellijke nadelige gevolgen met zich meebrengt. Indien middels het nemen van een beslissing beoogd wordt juridische gevolgen uit te lokken, is er sprake van een beslissing die kan worden bestreden met een beroep tot nietigverklaring;

In casu staat het vast dat zonder de bestreden beslissing, de verzoekende partij niet zal kunnen worden belast. De beslissing ressorteert wel degelijk rechtsgevolgen: het is een fundamentele stap op de weg die leidt naar het mogelijk heffen van een leegstandsheffing. Zo deze stap niet wordt gezet, kan er geen dergelijke heffing worden opgelegd: zo het registratieattest komt te vervallen, kan er helemaal geen leegstandsheffing worden opgelegd;

Precies omdat de tussenstap van de bestreden beslissing niet kan worden weggedacht, staat het vast dat aan de beslissing wel degelijk nadelige rechtsgevolgen (kunnen) worden verbonden;

Om alle voorgaande redenen, en deze ontwikkeld in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord, meent verzoekende partij dat zijn beroep ontvankelijk is;"

2.2. Beoordeling

2.2.1. Overwegende dat een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 14, § 1 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 het besluit van 10 maart 2006 van de gewestelijke ambtenaar, waarbij het beroep ingesteld door de verzoeker tegen het registratieattest van 27 januari 2006 inzake opname in de inventaris van leegstand, wordt verworpen voor de woning gelegen te Antwerpen, Paleisstraat 4;

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., Vl. 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 “om op dilatoire acties te reageren” (Parl. St., Vl. Parl., 1995-96, nr. 147-1, 29);

2.2.4. Overwegende dat de registratie van een onroerend goed in de inventaris van de leegstaande gebouwen en/of 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 betekening van het registratieattest leegstand 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 incohiering 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;

2.2.6. Overwegende dat uit hetgeen vooraf gaat blijkt dat het registratieattest leegstand een louter voorbereidende handeling is zonder de door de verzoeker ingeroepen onmiddellijke nadelige fiscale gevolgen; dat het beroep dan ook niet ontvankelijk is;

2.2.7. Overwegende dat de aangetekende brief waarbij door de verwerende partij een afschrift van het bestreden besluit aan de verzoeker is ter kennis gebracht, expliciet een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State vermeldt; dat de kosten 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 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.