RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 179.515 van 12 februari 2008
in de zaak A. 174.963/X-12.956.

In zake : Michel MONTULET,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. KEVERS,
kantoor houdende te 3800 SINT-TRUIDEN,
Beekstraat 9

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering.

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

Gezien het verzoekschrift dat Michel MONTULET op 17 juli 2006 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 4 mei 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening "naar aanleiding van het beroep d.d. 16-02-2006 tegen de registratieattesten 2002 (...) en 2003 (...) tot opname van een bedrijfsruimte, grondslag Tiensesteenweg, 220 te 3800 Sint-Truiden, in de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, waarbij dit bezwaar onontvankelijk werd verklaard";

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur J. STEVENS;

Gelet op de beschikking van 16 januari 2007 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 voortzetting van de procedure van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 15 juni 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 september 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. HAEGEMAN, die loco advocaat J. KEVERS verschijnt voor de verzoeker;

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;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord onder meer de volgende exceptie van onontvankelijkheid op :

> "2. Voorbereidende handeling
> De registratie in de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten is geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling, omdat zij geen directe rechtsgevolgen heeft.
> Krachtens artikel 15 van het decreet d.d. 19 april 1995 wordt de heffing pas ingevoerd vanaf het kalenderjaar dat volgt op de tweede opeenvolgende registratie. Als zodanig is de eerste en de tweede registratie slechts een voorbereidende handeling waarbij feitelijke vaststellingen worden gedaan, en waardoor de bestaande rechtsorde niet wordt gewijzigd.
> De registratie is slechts een eerste stap in een procedure die onder bepaalde voorwaarden kan leiden tot een heffing, een financiële tegemoetkoming of een onteigening.
> Deze registratie leidt evenwel niet noodzakelijk tot één van deze maatregelen.
> Overeenkomstig artikel 11 e.v. van het decreet van 19.04.1995 kan het gebouw bijvoorbeeld worden geschrapt uit de inventaris, in welk geval geen heffing verschuldigd is.
> Daarnaast is ook een opschorting van de heffing mogelijk krachtens artikel 34 e.v. van het decreet.
> Aangezien zij geen rechtstreekse rechtsgevolgen heeft, is de beslissing tot eerste of tweede registratie bijgevolg geen rechtshandeling die voor de Raad van State kan worden aangevochten.
> Enkel de eindbeslissingen, zoals de eigenlijke vestiging van de heffing, kunnen worden bestreden (cfr. Punt 1 voor de rechtbanken van eerste aanleg). Op dat ogenblik kan de eventuele onwettigheid van de voorbereidende beslissingen (bv. eerste en tweede registratie) worden aangevochten.
> Aangezien in dat verband kan worden verwezen naar het arrest nr. 104.809 van 18 maart 2002, inzake NV Interbrew Belgium, waarin door uw Raad als volgt werd beslist :
>
> > 'Overwegende dat om ontvankelijk te zijn een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp moet hebben, dat 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; 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 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. R., 1993-1994, 591/1, p. 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. R., 1993-1994, nr. 591/1, p. 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 van 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 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 publiekrechtelijk 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 rechts-persoon 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;'

Aangezien deze rechtspraak inmiddels meermaals werd bevestigd door de Raad van State (...).

Het staat dienvolgens vast dat de registratie in de inventaris van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten een louter voorbereidende handeling is, dat niet afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring kan worden bestreden.

Dat het onderhavige beroep bijgevolg manifest onontvankelijk is.

Aangezien concluante, bij de betekening van de bestreden beslissing, terecht heeft melding gemaakt van de beroepsmogelijkheid bij de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel.

Dat in die omstandigheden verzoekende partij dient te worden veroordeeld tot de kosten van onderhavige procedure".

1.2. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord als volgt :

"Ten onrechte werpt de verwerende partij op dat het beroep van verzoeker niet ontvankelijk zou zijn omdat de bestreden beslissing zelf geen rechtsgevolgen zou sorteren die een onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkenen aan verzoeker.

De bestreden beslissing verwerpt evenwel het beroep van verzoeker tegen de registratieattesten 2002 en 2003 waarbij zijn eigendom in de inventaris der leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten werd opgenomen.

Het registratieattest is wel degelijk een administratieve akte dewelke de aanvang der heffingsplicht bepaalt, een mogelijk recht op financiële tegemoetkoming vestigt, mogelijkheid tot onteigening instelt.

Totaal ten onrechte stelt de verwerende partij dat slechts de heffing zelf een administratieve rechtshandeling met rechtsgevolgen zou zijn die voor vernietiging vatbaar zou zijn, nu zulke heffing een fiscale maatregel is (waartegen dan in voorkomend geval fiscaal bezwaar kan aangetekend en eventueel verder procedure bij verzoekschrift voor de fiscale kamer der rechtbank van eerste aanleg kan gevoerd worden).

De bestreden beslissing heeft dus wel degelijk een onmiddellijk en rechtstreeks nadelig gevolg voor verzoeker, en verzoeker heeft bijgevolg een voldoende belang om deze beslissing bij de Raad van State aan te vechten.

Trouwens bij ministerieel besluit d.d. 26-10-2004 werd het beroep van verzoeker tegen het registratieattest 2004 wèl gegrond verklaard om reden dat het registratieattest niet rechtsgeldig werd betekend aan het domicilie van de eigenaar. Het is dan ook onbegrijpelijk dat het beroep van verzoeker tegen de registratieattesten 2002 en 2003 waar identiek dezelfde argumenten tegen werden aangevoerd en golden, als 'laattijdig' werd afgewezen, terwijl er van laattijdigheid hoegenaamd geen sprake kon zijn nu de termijnen juist niet konden lopen daar waar de bestreden registratieattesten nooit rechtsgeldig werden betekend noch aan verzoeker noch aan andere mede-eigenaar(s).

Waar de stelling van verwerende partij dat het registratieattest niet voor vernietiging door de Raad van State in aanmerking zou komen, doch enkel de rechtsgeldigheid ervan aanvechtbaar zou zijn tezamen en tegelijkertijd met het aanvechten van een navolgend heffingsbiljet er op neerkomt dat het registratieattest zelf afzonderlijk gewoonweg niet aanvechtbaar is, zo wordt alleszins in de aangetekende brief waarbij het ministerieel besluit ter kennis werd gebracht totaal ten onrechte expliciet toch een beroepsmogelijkheid vermeld. Indien er geen beroepsmogelijkheid is kan of mag er uiteraard ook geen vermeld worden".

2.1. Om ontvankelijk te zijn moet een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de 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. Om ontvankelijk te zijn, moet het beroep een handeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoeker. Bijgevolg zijn 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. De mogelijke onregelmatigheden waarmee zij zouden zijn aangetast, kunnen wel ontvankelijk worden aangevoerd in een beroep tot nietigverklaring tegen de eindbeslissing. Evenwel kunnen 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 verzoeker berokkenen, wel afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring worden bestreden**.**

In casu wordt de nietigverklaring gevorderd van het besluit van 4 mei 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke

Ordening waarbij het beroep van de verzoeker tegen de registratie van een bedrijfsruimte in de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, zoals bedoeld in het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, wordt verworpen.

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. R., 1993-1994, 591/1, p. 2). Daartoe voorziet het decreet onder meer in een heffing die aan de eigenaars van verwaarloosde en/of leegstaande bedrijfsruimten wordt opgelegd, en waarvan de opbrengst wordt gestort in een zogenaamd "Vernieuwingsfonds" (art. 15) dat wordt aangewend om nieuwe eigenaars van verwaarloosde en/of leegstaande bedrijfsruimten te financieren (art. 42). De Vlaamse regering kan eveneens machtiging 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. R., 1993-1994, nr. 591/1, p. 23).

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

Krachtens artikel 15, § 1 van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten "(wordt) de heffing (...) ingevoerd vanaf het kalenderjaar dat volgt op de tweede opeenvolgende registratie in de inventaris voor geheel of gedeeltelijk verlaten of verwaarloosde bedrijfsruimten, zijnde het aanslagjaar" en "(heeft) de heffing betrekking op het kalenderjaar dat voorafgaat aan

het jaar waarin de heffing wordt betekend, zijnde het heffingsjaar". Zelfs na een tweede opeenvolgende registratie is niet automatisch een heffing verschuldigd, vermits deze krachtens de artikelen 26 juncto 33 van datzelfde decreet pas is verschuldigd nadat ze op naam van een persoon is ingekohierd en nadat het aanslagbiljet, dat onder meer de grondslag van de heffing en het te betalen bedrag vermeldt, aan de heffingsplichtige is toegezonden.

Artikel 50 van hetzelfde decreet bepaalt dat "op initiatief van een publiekrechtelijk 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 algemenen nutte. Om tot onteigening te kunnen overgaan is aldus een initiatief van een publiekrechtelijk rechtspersoon of van een lokale overheid die onteigeningsbevoegdheid bezit, vereist, evenals een machtiging van de Vlaamse regering.

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. Zij kan bijgevolg niet afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State worden bestreden. Het beroep is niet ontvankelijk.

2.2. In zijn memorie van wederantwoord vraagt de verzoeker de "verwerende partij te veroordelen tot de kosten", nu "in de aangetekende brief waarbij het ministerieel besluit ter kennis werd gebracht totaal ten onrechte expliciet toch een beroepsmogelijkheid (wordt) vermeld" en "indien er geen beroepsmogelijkheid is er uiteraard ook geen vermeld (kan of mag) worden". In de aangetekende brief waarbij de bestreden beslissing aan de verzoeker ter kennis werd gebracht, wordt gesteld dat "tegen deze beslissing binnen drie maanden vanaf de kennisgeving ervan een vordering (kan) worden ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel".

Nu de verwerende partij bij de betekening van de bestreden beslissing geen melding heeft gemaakt van een beroepsmogelijkheid bij de Raad van

State, valt niet in te zien dat de kosten ten laste van de verwerende partij zouden dienen te worden gelegd.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf februari 2008, 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.**