RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 239.100 van 14 september 2017
in de zaak A. 214.693/XIV-36.182

In zake : de NV LA BARAKKA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Godfried De Smedt
kantoor houdend te 9160 Lokeren
Roomstraat 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Arne Vandaele
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 januari 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 17 november 2014 van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn over de afwijkingsaanvraag op de specifieke brandveiligheidsnormen voor het hotel La Barakka te Lokeren, Kerkplein 1.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 februari 2017.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stephanie Cappaert, die *loco* advocaat Godfried De Smedt verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Sterck 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 burgemeester van Lokeren verleent voor het toeristisch logies ‘La Barakka’, gelegen te Lokeren, Kerkplein 1, het laatst geldige brandveiligheidsattest op 28 november 2008.

Dit attest is vervallen op 28 november 2013.

3.2. Vóór het verval, met name op 26 maart 2013, wordt Paul Leys, afgevaardigd bestuurder van de verzoekende partij, aangeschreven

door de dienst Toeristische Vergunningen dat het brandveiligheidsattest zal vervallen op 28 november 2013. De dienst wijst erop dat een geldig brandveiligheidsattest een essentiële voorwaarde is voor het behoud van de exploitatievergunning. Aangeraden wordt om minstens 3 maanden voor de vervaldatum van het attest een hernieuwingsaanvraag in te dienen. Melding wordt gemaakt van de mogelijkheid een afwijking aan te vragen bij de Vlaamse minister van Toerisme wanneer tijdens de brandveiligheidsinspectie zou blijken dat het logies niet voldoet aan de specifieke brandveiligheidsnormen.

3.3. Bij aangetekend schrijven van 29 januari 2014 wordt Paul Leys aangemaand om, gelet op het verval van het oude attest, een nieuw brandveiligheidsattest aan de dienst Toeristische Vergunningen te bezorgen, en dit uiterlijk op 28 februari 2014.

3.4. De verzoekende partij verklaart dat op 25 februari 2014 een controlebezoek van de brandweer heeft plaats gevonden en op diezelfde datum een controleverslag werd opgemaakt met referentie PREV0427/04.

Het brandattest is negatief.

3.5. Bij brief van 15 maart 2014 gericht aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren, betwist de verzoekende partij de negatieve punten van het controleverslag.

3.6. De verzoekende partij dient geen administratief beroep tegen de weigeringsbeslissing in bij de minister bevoegd voor toerisme.

3.7. Uit een brief van 27 juni 2014 van de verzoekende partij gericht aan het college van burgemeester en schepenen blijkt dat de verzoekende partij, verwijzend naar het schrijven van 26 maart 2014 van de Stad Lokeren nog steeds geen contact verkregen heeft vanwege de brandweer Gent om een onafhankelijk brandveiligheidsonderzoek (“*second opinion*”) uit te laten voeren.

3.8. Op 23 juli 2014 houdt de brandweer van de stad Gent de gevraagde brandveiligheidscontrole. Het verslag is negatief: de exploitatie is niet conform de specifieke brandveiligheidsnormen.

3.9. De stad Lokeren bevestigt aan het Departement Internationaal Vlaanderen, dienst Toeristische Vergunningen en aan de verzoekende partij bij brieven van 31 juli 2014 respectievelijk 13 augustus 2014 dat het toeristisch logies niet voldoet aan de geldende brandveiligheidsvoorschriften en dat geen brandveiligheidsattest kan worden afgeleverd. Met deze laatste brief wordt de verzoekende partij er opnieuw op gewezen dat een afwijking kan worden gevraagd overeenkomstig artikel 17 van het besluit van 11 september 2009.

3.10. Inmiddels had de dienst Toeristische Vergunningen van het Departement Internationaal Vlaanderen de procedure ingezet tot het schorsen/intrekken van de exploitatievergunning van 21 december 2012.

Op 24 april 2014 wordt de verzoekende partij in gebreke gesteld.

Op 10 juni 2014 beslist de secretaris-generaal van het Departement Internationaal Vlaanderen de exploitatievergunning voor het toeristisch logies ‘La Barakka’ te Lokeren in te trekken.

Op 4 juli 2014 stelt de verzoekende partij administratief beroep in bij de bevoegde minister tegen dit besluit.

Bij ministerieel besluit van 16 juli 2014 wordt het beroep ongegrond verklaard.

De verzoekende partij dient geen annulatieberoep in tegen dit ministerieel besluit.

3.11. Per aangetekend schrijven van het Departement Internationaal Vlaanderen van 29 september 2014 wordt de verzoekende partij in gebreke gesteld wegens het exploiteren zonder de nodige exploitatievergunning.

3.12. Op 20 november (lees: oktober) 2014 vraagt Paul Leys een afwijking voor verschillende brandveiligheidsnormen, namelijk:

Nr.	Artikel besluit	Korte omschrijving van de afwijking en een voorstel van alternatief om het veiligheidsniveau te garanderen
1	3.1.	Compartimentering werd uitgevoerd volgens advies brandweer 1995. Huidig niet aanvaard? bouwtechnisch
4	3.2.	15-meter regel werd in 1995 niet gehanteerd
5	3.3.	Onafhankelijke evacuatieweg werd is bouwtechnisch niet op te lossen. Huidige situatie werd nochtans vergund in 1995

Bij de aanvraag voegt de verzoekende partij één bewijsstuk, namelijk een afschrift van het brandweerverslag van 25 februari 2014 van de brandweer van Lokeren.

3.14. Op 4 november 2014 gaat de hoorzitting door in het kader van het mogelijk betekenen van een bevelschrift tot onmiddellijke stopzetting. Meegedeeld wordt dat het bevelschrift tot onmiddellijke stopzetting, indien hiertoe wordt beslist, zal worden betekend op 26 november 2014.

3.15. Op 5 november 2014 formuleert de Technische Commissie Brandveiligheid een omstandig gemotiveerd negatief advies over de afwijkingsaanvraag.

3.16. Bij besluit van 17 november 2014 weigert de Vlaamse minister voor Toerisme de aangevraagde afwijkingen van de brandveiligheidsnormen op grond van de volgende motieven.

> "Overwegende:
> ● het advies van de Technische Commissie Brandveiligheid voor het toeristische logies inzake dit dossier;

● dat wanneer de voorliggende afwijkingsaanvraag wordt toegestaan voor de norm 3.1 (compartimentering gebouw), de norm 3.2 (evacuatieweg langer dan 15 m) en de norm 3.3 (onafhankelijke evacuatiewegen hotelkamers) in bijlage 4 zelfs onder voorwaarden, het (brand)veiligheidsniveau van het toeristische logies niet gelijk blijft aan het niveau vereist in de normen waarvoor een afwijking wordt gevraagd;

● dat er door het toekennen van de gevraagde afwijkingen teveel afbreuk wordt gedaan aan het beoogde brandveiligheidsniveau;

● dat door het ontbreken van concrete alternatieve maatregelen de veiligheid van de logerende gasten niet wordt verzekerd;

● dat er bij het toestaan van een afwijking voor de norm 3.1 (compartimentering gebouw), de norm 3.2 (evacuatieweg langer dan 15 m) en de norm 3.3 (onafhankelijke evacuatiewegen hotelkamers) in bijlage 4 afbreuk wordt gedaan aan de evacuatiemogelijkheden van het hotel en van de interventiemogelijkheden van de brandweer;

Op basis van dit advies wordt de afwijkingsaanvraag voor de norm 3.1 (compartimentering gebouw), de norm 3.2 (evacuatieweg langer dan 15 m) en de norm 3.3 (onafhankelijke evacuatiewegen hotelkamers) in bijlage 4 bij het besluit van de Vlaamse regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen, geweigerd.

Een totaalplan dient te worden opgesteld waardoor de integrale brandveiligheid met inachtneming van de normen uit bijlage 4 van het brandbesluit wordt aangetoond".

Dit is de bestreden beslissing.

3.17. Op 26 november 2014 wordt overgegaan tot het opleggen van een bevel tot onmiddellijke stopzetting ten aanzien van de verzoekende partij. De verklaring van kennisneming van het schriftelijk bevel tot onmiddellijke stopzetting van de exploitatie wordt ondertekend door Paul Leys, handelend in zijn hoedanigheid van dagelijks bestuurder van de verzoekende partij. Het proces-verbaal (nr. XX.XXX.XXX.XXX.003) hiervan van 27 november 2014 wordt aan Paul Leys verzonden op 28 november 2014.

Na de verzoekende partij, exploitant van het toeristische logies 'La Barakka', te hebben gehoord, bekrachtigt de minister van Toerisme dit bevel tot onmiddellijke stopzetting bij ministerieel besluit van 13 december 2014, aan de verzoekende partij ter kennis gebracht per brief van 18 december 2014.

Op 26 december 2014 gaat de verzoekende partij over tot dagvaarding in rechte. Zij verzoekt bij de rechtbank van Dendermonde de opheffing van het stopzettingsbevel.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van hoedanigheid en belang

Standpunt van de partijen

4. In haar memorie van antwoord betwist de verwerende partij het belang van de verzoekende partij. De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij onder de titel "belang" schrijft dat zij een horecazaak exploiteert en met het oog op de voortzetting van de exploitatie een aanvraag tot afwijking van de brandveiligheidsnormen heeft ingediend die met de bestreden beslissing werd geweigerd. De verwerende partij zet uiteen dat de verzoekende partij noch de aanvrager van de afwijkingsaanvraag, noch de bestemmeling van de bestreden weigeringsbeslissing is. Het is immers P. Leys die de aanvraag tot afwijking heeft ingediend en niet de verzoekende partij. Zodoende valt niet goed in te zien welk belang de verzoekende partij nastreeft bij haar verzoekschrift. Bovendien valt niet in te zien hoe de vernietiging van de bestreden beslissing kan bijdragen tot de voortzetting van de uitbating dat nochtans het in het verzoekschrift omschreven doel van het annulatieberoep is. Volgens de verwerende partij vormen zowel de afwezigheid van een brandveiligheidsattest, als de intrekking van de exploitatievergunning alsook het stopzettingsbevel elk op zich een obstakel om de beoogde voortzetting van de uitbating te verkrijgen. Tot slot doet de verwerende partij gelden dat bij gebrek aan door de verzoekende partij voorgestelde alternatieve oplossingen, niet valt in te zien dat het verzoek tot afwijking alsnog door de verwerende partij kan worden ingewilligd. De verzoekende partij kan bijgevolg geen voordeel halen uit de door haar benaarstigde vernietiging van de bestreden beslissing en ontbeert aldus het vereiste belang.

In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat enkel kan worden vastgesteld dat zowel P. Leys als de verzoekende partij blijvend nalaten om duidelijk te maken in welke hoedanigheid zij optreden. Er kan niet worden vermoed dat P. Leys een afwijkingsaanvraag heeft ingediend namens de verzoekende partij. Integendeel, de verzoekende partij bevestigt dat de aanvraag niet vermeldt dat zij is ingediend namens de verzoekende partij zelf doch in tegendeel door P. Leys in zijn hoedanigheid van "uitbater/eigenaar" die aldus zelf zoekt naar een oplossing op het vlak van de brandveiligheidsproblematiek.

5. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat P. Leys is opgetreden voor rekening van de verzoekende partij. P. Leys, belast met het dagelijks bestuur van de verzoekende partij, heeft in eigen naam "doch voor rekening van de verzoekende partij" op 20 oktober 2014 een aanvraag tot afwijking van de brandveiligheidsnormen voor een toeristisch logies ingediend. Dat P. Leys en niet de verzoekende partij de aanvraag heeft ingediend, is niet relevant. Het aanvraagformulier stelt dat de initiatiefnemer de exploitant van het toeristisch logies of zijn gevolmachtigde is en dat de initiatiefnemer een natuurlijk of een rechtspersoon kan zijn. Als persoon belast met het dagelijks bestuur van de verzoekende partij valt P. Leys binnen deze omschrijving en is hij gemachtigd om op te treden voor de verzoekende partij. De verzoekende partij voor wie P. Leys is opgetreden, was de bestemmeling van de bestreden beslissing zodat het belang van de verzoekende partij niet kan worden betwist. De verzoekende partij stelt voorts dat de vernietiging van de bestreden beslissing weliswaar niet als rechtstreeks gevolg de voortzetting van de exploitatie kan hebben, doch de nagestreefde vernietiging biedt uitzicht op een afwijking op de geldende brandveiligheidsnormen voor een toeristisch logies wat zal leiden tot het verkrijgen van een nieuw en geldig brandveiligheidsattest. Eens dit attest wordt verkregen, zullen de exploitatievergunning en de opheffing van het stopzettingsbevel automatisch volgen.

In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij dat uit het aanvraagformulier zelf blijkt dat dit naar vrije keuze van de initiatiefnemer moet ingevuld worden door de exploitant of door zijn gevolmachtigde. In geval van keuze voor die tweede optie vereist het aanvraagformulier nergens dat de vennootschap zelf uitdrukkelijk wordt vermeld, noch dat stukken dienen te worden gevoegd die het bewijs leveren dat de initiatiefnemer wel degelijk over een volmacht beschikt, ook niet onder de hoofding "bij te voegen bewijsstukken". Dat P. Leys ervoor koos de handelsnaam in plaats van de vennootschapsnaam te gebruiken en dus nergens op de aanvraag expliciet heeft vermeld dat hij voor de nv La Barakka optrad, is volgens de verzoekende partij "hoogstens ongelukkig", doch kan niet de niet-ontvankelijkheid van het voorliggende annulatieberoep tot gevolg hebben. In ieder geval blijkt het optreden van P. Leys als dagelijks bestuurder van de verzoekende partij uit de opgave van de maatschappelijke zetel van de verzoekende partij als adres van de initiatiefnemer en van het toeristische logies in kwestie. Tevens komen het opgegeven telefoon- en faxnummer en het e-mailadres (letterlijk info@labarakka.com!) exact overeen met deze van de verzoekende partij. In geval er toch nog enige twijfel restte in hoofde van de verwerende partij over de achterliggende vennootschap kon zij eenvoudigweg de door eenieder vrij raadpleegbare databank van de Kruispuntbank van Ondernemingen consulteren, waaruit blijkt dat P. Leys op het moment van de aanvraag belast was (en nog steeds is) met het dagelijks bestuur van de verzoekende partij. De verzoekende partij meent dan ook dat haar hoedanigheid in deze niet kan worden betwist: P. Leys trad op voor rekening van de verzoekende partij. Zelfs indien wordt aangenomen dat de verzoekende partij optrad voor "Hotel La Barakka", dan nog beschikt zij over de vereiste hoedanigheid. Zij is de exploitant van "Hotel La Barakka" wat tevens haar handelsnaam is. De verzoekende partij heeft een vordering ingesteld die er op gericht is om een aanspraak die haar toebehoort alsnog gerealiseerd te zien.

Beoordeling

6. De hoedanigheid of procesbevoegdheid is het vermogen om een geschil bij de rechter aan te brengen met het verzoek er uitspraak over te doen. Een verzoekende partij dient over de vereiste hoedanigheid te beschikken om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. In de voorliggende zaak dient te worden vastgesteld dat het annulatieberoep door de nv La Barakka is ingesteld, wat inhoudt dat de hoedanigheid in haren hoofde moet worden onderzocht.

Opdat een verzoekende partij de vereiste hoedanigheid zou hebben bij het beroep ingediend in eigen naam, is vereist dat zij een zekere persoonlijke en individuele band vertoont met de bestreden beslissing, dat de bestreden beslissing haar benadeelt en zij, aldus, beschikt over het vereiste belang om de vernietiging ervan te benaarstigen.

De rechtsvordering waarvan het specifieke opzet erin bestaat een geweigerd voordeel alsnog te verkrijgen, kan alleen worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken. Alleen aan die persoon kan immers dat voordeel worden verleend. Een verzoekende partij kan derhalve geen vordering instellen die er op gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden. Zij beschikt bijgevolg in dit geval niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. De afwijzing van een verzoek tot afwijking zoals te dezen, kan derhalve alleen worden aangevochten door de persoon die de aanvraag, te dezen de aanvraag tot afwijking van de specifieke brandveiligheidsnormen, heeft ingediend, of namens wie die aanvraag werd ingediend.

7. Te dezen verklaart de verzoekende partij in haar verzoekschrift het toeristisch logies Hotel “La Barakka” gelegen te Lokeren, Kerkplein 1, te exploiteren. Paul Leys zou belast zijn met het dagelijks bestuur van de verzoekende partij. Uit het op 20 november 2014 ingediende aanvraagformulier dat geleid heeft tot de bestreden beslissing, blijkt niet dat P. Leys, initiatiefnemer van de aanvraag, zou zijn opgetreden in zijn hoedanigheid van afgevaardigd

bestuurder van de verzoekende partij die, zoals hiervoor is gebleken, de exploitant is van het toeristische logies.

De vermelding van de gegevens van het toeristische logies onder punt 2 van het aanvraagformulier, waarnaar de verzoekende partij verwijst om het tegendeel aan te tonen, bevat alleszins geen voor de tegenpartij aantoonbare indicaties over de identiteit van de exploitant zodat de repliek van de verzoekende partij dat aldus "geen verwarring kon ontstaan over de vennootschap waarvoor de heer Leys optrad" niet kan worden begrepen.

Bij de aanvraag zijn geen stukken gevoegd zoals, bijvoorbeeld, de gecoördineerde statuten die alsnog zouden toelaten aan te nemen dat P. Leys de aanvraag om afwijking zou hebben ingediend, niet in eigen naam, doch voor rekening van de verzoekende partij.

Wel integendeel, onder punt 10 van het aanvraagformulier dat de "Ondertekening" betreft, vermeldt de initiatiefnemer van de aanvraag, dit is P. Leys, de datum van de door hem ingediende aanvraag waaronder hij zijn handtekening aanbrengt, gevolgd door zijn voor- en achternaam, evenals zijn functie, namelijk "hoteluitbater".

De verzoekende partij kan dan ook niet worden gevolgd in wat zij in haar laatste memorie uiteenzet. Het komt de initiatiefnemer-aanvrager toe zijn aanvraag op een zorgvuldige en correcte wijze in te dienen, daarin begrepen in welke hoedanigheid hij dit doet en of hij dat doet in eigen naam dan wel, in voorkomend geval, voor rekening van een ander. Indien het de bedoeling was geweest dat de verzoekende partij, dit is de nv La Barakka, de aanvraag indiende, diende zij uitdrukkelijk als initiatiefnemer te worden vermeld en diende P. Leys te ondertekenen in zijn hoedanigheid van afgevaardigd bestuurder of, in voorkomend geval, als bijzonder gevolmachtigde wat hij niet heeft gedaan. Integendeel gaf P. Leys in het aanvraagformulier uitdrukkelijk aan (zelf)

initiatiefnemer te zijn en ondertekende hij de aanvraag in zijn hoedanigheid van hoteluitbater.

De verzoekende partij mist de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te dienen.

8. Derhalve, - nog daargelaten de vraag of een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing de verzoekende partij uitzicht biedt op het alsnog verkrijgen van een nieuw brandveiligheidsattest *cq*. uitzicht biedt op de gewenste voortzetting van de exploitatie in het licht van het derde (door de verzoekende partij niet beantwoorde) luik van de exceptie van de verwerende partij -, is het beroep alleen al om de hoger uiteengezette redenen niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien september tweeduizend zeventien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**