



Vlaams
Parlement

ingediend op **894** (2020-2021) – Nr. 1
9 juli 2021 (2020-2021)

Voorstel van decreet

van Bruno Tobback, Freya Van den Bossche, Ludwig Vandenhove,
Katia Segers, Kurt De Loor en Maxim Veys

tot wijziging van het decreet van 25 april 2014
betreffende de omgevingsvergunning,
wat de dossiertaks betreft

TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING**A. Situering**

Artikel 12 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, hierna het Omgevingsvergunningsdecreet te noemen, regelt de dossiertaks. Paragraaf 1 van dat artikel luidt als volgt:

“§1. Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon is een dossiertaks verschuldigd in de volgende gevallen:

- 1° bij het indienen van een vergunningsaanvraag in eerste aanleg bij de Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar;
- 2° bij het indienen van een beroep tegen een beslissing in eerste aanleg over een aanvraag tot omgevingsvergunning, behalve in geval van een beroep tegen een stilzwijgende weigering;
- 3° bij het indienen van een beroep tegen een beslissing in eerste aanleg over een verzoek tot bijstelling, behalve in geval van een beroep tegen een stilzwijgende weigering.

De beroepsindieners, vermeld in artikel 53, 3° tot en met 6°, zijn geen dossiertaks verschuldigd.”

De dossiertaks bedraagt 500 euro bij een aanvraag als vermeld in punt 1°, die behandeld wordt volgens de gewone procedure, en 100 euro in alle andere gevallen.

Aanvankelijk stelde artikel 10 van het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning dat aan elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep indient bij de Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar, een variabele retributie kon worden gevraagd voor de behandeling van het beroep, afhankelijk van de kosten die de overheid zou maken voor een vlotte en efficiënte vergunningverlening. De retributie kon verschillen afhankelijk van de aard van het dossier.

De huidige dossiertaksregeling in artikel 12 van het Omgevingsvergunningsdecreet is het gevolg van amendement 14.¹ De indieners van dat amendement wilden een systeem invoeren waarbij het te betalen bedrag niet noodzakelijk in verhouding staat tot de complexiteit van de dossierbehandeling. Dat zou wel het geval geweest zijn als er voor retributies werd geopteerd. Overigens legden artikel 19bis van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, hierna het Milieuvergunningsdecreet te noemen, en artikel 4.7.21, §5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) een dossiertaks (of -vergoeding) op aan de beroepsindieners in plaats van een retributie. De dossiertaks in artikel 19bis van het Milieuvergunningsdecreet was verschuldigd per beroepsindiener, terwijl die in artikel 4.7.21, §5, van de VCRO per administratief beroepschrift verschuldigd was, ook voor collectieve beroepschriften.² Die regelingen hadden tot doel de bestuurlijke geschillenbeslechting te stroomlijnen en te versnellen.³

Het Departement Omgeving heeft sinds de inwerkingtreding van het Omgevingsvergunningsdecreet echter steeds een dossiertaks geheven van 100 euro per

¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/6, p. 3-4.

² Bevestigd door het Grondwettelijk Hof bij het arrest van 12 februari 2015, nr. 17/2015, B.7.1.

³ Over artikel 4.7.21, §5, VCRO, zie *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/8: “De minister is er bovendien van overtuigd dat de dossiervergoeding van 2500 frank potentiële indieners van verzoekschriften tot andere gedachten zal brengen.”

ingediend administratief beroepschrift, ongeacht het aantal natuurlijke personen of rechtspersonen van wie het beroepschrift uitging.⁴

In zijn arrest van 18 maart 2021 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen die jarenlange praktijk van het Departement Omgeving verworpen (arrest nr. RvVb-A-2021-0764). In casu had de advocaat van de verzoekers namens 55 omwonenden, van wie er twee als verzoeker voor de Raad optraden, een administratief beroepschrift ingediend tegen de omgevingsvergunning die verleend was aan de tussenkomende partij. Bij dat beroepschrift werd een bewijs van betaling van een dossiertaks van 100 euro gevoegd.

Dat betekende volgens de tussenkomende partij dat het administratief beroep alleen ontvankelijk was voor de eerste persoon die op het administratief beroepschrift voorkwam. Bijgevolg had alleen die persoon het georganiseerde administratief beroep uitgeput. Die persoon trad echter niet op als verzoeker in de procedure voor de raad. Omdat het verzoekschrift dus uitging van verzoekers die het administratief beroep niet hadden uitgeput, was het onontvankelijk op basis van artikel 105, §2, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet, zo poneerde de tussenkomende partij.

De raad volgde de stelling van de tussenkomende partij dat artikel 12 van het Omgevingsvergunningsdecreet inderdaad een dossiertaks oplegt van 100 euro per natuurlijke persoon of rechtspersoon, zodat ook maar één persoon op ontvankelijke wijze een administratief beroep had ingediend en dus voldaan had aan de uitputtingsvereiste. De stelling dat als er maar één keer is betaald, die betaling automatisch geacht wordt te zijn uitgevoerd ten behoeve van de eerste persoon van wie de naam op het beroepschrift voorkomt, werd echter verworpen.

Kortom, volgens de raad is er een dossiertaks van 100 euro verschuldigd per natuurlijke persoon of rechtspersoon van wie het administratief beroepschrift uitgaat. Het administratief beroep van indieners voor wie geen dossiertaks is betaald, is onontvankelijk. Dat betekent dat die indieners niet voldoen aan de uitputtingsvereiste en zich dus achteraf niet tot de raad kunnen wenden.

B. Analyse en voorgestelde regeling

De huidige dossiertaksregeling in artikel 12 van het Omgevingsvergunningsdecreet valt duurder uit dan de regelingen in artikel 19bis van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 4.7.21, §5, van de VCRO, die door artikel 12 worden vervangen. Als natuurlijke personen en rechtspersonen zich met toepassing van de oude regeling wilden verzetten tegen een stedenbouwkundige vergunning en een milieuvergunning voor een inrichting waarvan ze hinder kunnen ondervinden (categorieën als vermeld in artikel 4.7.21, §2, 3°, van de VCRO en artikel 24, §1, 5°, van het Milieuvergunningsdecreet), dan waren ze – zelfs bij een collectief beroep – één dossiertaks van 62,5 euro verschuldigd op basis van artikel 4.7.21, §5, van de VCRO én een dossiertaks van 6,20 euro voor iedere beroepsindieners op basis van artikel 19bis van het Milieuvergunningsdecreet. Als bijvoorbeeld tien beroepsindieners zich wilden verzetten, was er dus een dossiertaks van 124,50 euro verschuldigd: dat is de som van de dossiertaks van 62,50 euro en tien maal de dossiertaks van 6,20 euro. Met toepassing van artikel 12 van het Omgevingsvergunningsdecreet zou in datzelfde voorbeeld van de tien beroepsindieners die zich tegen een omgevingsvergunning willen verzetten, vandaag een dossiertaks van 1000 euro verschuldigd zijn: dat is de som van tien maal de dossiertaks van 100 euro.

⁴ Zie <https://www.omgevingsloketvlaanderen.be/beroep-indienen-dossiertaks-en-rolrecht>, het laatst geraadpleegd op 9 april 2021.

Voor een dergelijke verhoging lijkt geen objectieve rechtvaardiging te bestaan. Een administratief beroep heeft devolutieve werking. Dat betekent dat de beroepsinstantie de aanvraag altijd volledig opnieuw zal moeten beoordelen, ongeacht of het om een individueel of een collectief beroep gaat. Bijgevolg gaat er ook geen 'filterende' werking uit van de nieuwe berekening van de dossiertaks. Bovendien neemt de complexiteit van het toepasselijke recht of van de toepasselijke procedure niet toe naargelang van het aantal beroepsindieners, opnieuw gelet op het devolutieve karakter van het administratief beroep. De kosten voor het behandelen van een beroep blijven voor de overheid altijd dezelfde, ongeacht het aantal beroepsindieners. Het valt dus niet te verklaren waarom in bij één beroepsindiener een dossiertaks van 100 euro verschuldigd is en bij verschillende indieners een veelvoud daarvan.

De indieners zijn van oordeel dat de toegenomen kostprijs onder de huidige regeling, zeker na de recente strenge invulling door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het recht op toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden terugschroeft, en op die manier afbreuk doet aan het standstillbeginsel in artikel 23 van de Grondwet. Verder blijkt ook dat het Departement Omgeving sinds de inwerkingtreding van het Omgevingsvergunningsdecreet consequent maar één dossiertaks is blijven aanrekenen, ongeacht of het om een individueel, dan wel een collectief administratief beroepschrift ging. Die argumenten worden hieronder nader toegelicht.

a) Terugschroefing van het recht op toegang tot de rechter

De dossiertaks vormt een beperking op het recht op toegang tot de rechter, dat gewaarborgd wordt door artikel 13 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, artikel 47 van het Handvest, en, meer relevant, artikel 9 van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus).

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan de toegang tot de rechter worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen de toegang tot de rechter niet dermate beperken dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf ervan. Dat is het geval als een beperking niet redelijk evenredig is met het legitieme doel. De verenigbaarheid van een dergelijke beperking met het recht op toegang tot de rechter hangt af van de bijzonderheden van de procedure die in het geding is en wordt in het licht van het proces in zijn geheel beoordeeld.⁵

Artikel 9.2 en 9.4 van het Verdrag van Aarhus verzetten zich echter niet tegen een verplichting voor de leden van het publiek dat (waarschijnlijk) gevolgen ondervindt van milieubesluitvorming of er belanghebbende bij is ("het betrokken publiek") om eerst de georganiseerde administratieve beroepsprocedure te doorlopen alvorens een jurisdictionele beroepsprocedure te kunnen opstarten tegen een voor hen nadelige administratieve beslissing, zoals is opgenomen in artikel 105, §2, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet. Die georganiseerde administratieve beroepsprocedure mag wel niet onevenredig kostbaar zijn.

Ook artikel 25, lid 4, van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies⁶, en artikel 11, lid 4, van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten⁷ bepalen dat de beroepsprocedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn. Dat criterium heeft ook betrekking op administratieve en jurisdictionele beroepsprocedures.

⁵ Arr.GwH 14 maart 2019, nr. 46/2019, B.4.4.

⁶ Pb.L. 17 december 2010, 334, 17-119.

⁷ Pb.L. 28 januari 2012, 26, 1-21.

In 2013 heeft het Europees Hof van Justitie het begrip 'niet buitensporig kostbaar' geïnterpreteerd, weliswaar in verband met jurisdictionele procedures.⁸ Het Hof stelde vast dat de Uniewetgever een ruime toegang tot de rechter wilde waarborgen vanuit de bekommernis om de kwaliteit van het milieu in stand te houden, te beschermen en te verbeteren, en het publiek daartoe een actieve rol te laten spelen. Het vereiste dat jurisdictionele procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn op milieugebied, komt voort uit de eerbiediging van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat in artikel 47 van het Handvest is opgenomen, en de eerbiediging van het doeltreffendheidsbeginsel. Die vereisen dat de procedure-regels voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenuen, de uitoefening van die rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken. Het Hof verwijst daarbij naar de Implementation Guide bij het Verdrag van Aarhus en komt tot de conclusie dat het betrokken publiek er dus niet van weerhouden mag worden om een beroep dat binnen de werkingssfeer van de bovenstaande richtlijnen valt, in rechte in te stellen of voort te zetten door de financiële lasten die daaruit kunnen voortvloeien. Het belang van de persoon die zijn rechten wil verdedigen en het algemeen belang dat verband houdt met de bescherming van het milieu, moeten daarbij in rekening worden gebracht.

Als de nationale rechter zich moet uitspreken over het buitensporige karakter van een jurisdictionele milieuprocedure voor de betrokkene, mag hij zich volgens het Hof niet uitsluitend baseren op de economische situatie van die betrokkene, maar moet hij eveneens een objectieve analyse maken van het bedrag van de kosten. De kosten van een procedure mogen de financiële mogelijkheden van de betrokkene niet te boven gaan en mogen in elk geval objectief gezien kennelijk niet onredelijk zijn.

Volgens het Hof mag de analyse van de economische situatie van de betrokkene niet uitsluitend gebaseerd zijn op de geschatte financiële mogelijkheden van de 'gemiddelde' verzoeker, omdat zulke gegevens maar weinig met de situatie van de betrokkene te maken kunnen hebben. De nationale rechter kan verder rekening houden met de situatie van de betrokken partijen, de redelijke kans van slagen van de verzoeker, het belang dat voor de verzoeker en voor de bescherming van het milieu op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure, het mogelijk roekeloze karakter van de verschillende beroepsstadiën en het bestaan van een nationaal stelsel van rechtsbijstand of een regeling tot beperking van de proceskosten.

Mutatis mutandis gelden dezelfde principes ook voor de decreetgever als hij administratieve beroepsprocedures uittekent die het betrokken publiek moet doorlopen om toegang te krijgen tot jurisdictionele beroepsprocedures. In casu kan worden vastgesteld dat een dossiertaks van 100 euro per beroepsindiener de administratieve beroepsprocedure buitensporig kostbaar maakt voor de leden van het betrokken publiek en derhalve ook hun recht op toegang tot de rechter schendt. De huidige regeling is immers objectief gezien kennelijk onredelijk ten aanzien van haar legitieme doelstelling. In de eerste plaats dreigt ze minder kapitaalkrachtige leden van het betrokken publiek ervan te weerhouden zich aan te sluiten bij een collectief administratief beroep. In achtergestelde wijken of bij projecten met een grote ruimtelijke impact kan dat ervoor zorgen dat een volledige mobilisatie van het betrokken publiek tegen een beslissing waarvoor lokaal geen draagvlak bestaat, uitblijft.

Dat risico is des te groter nu er, in de tweede plaats, geen regeling bestaat die in een terugbetaling voorziet van de dossiertaks als de beroepsindieners gelijk krijgen. Toch had de afdeling Wetgeving van de Raad van State daartoe opgeroepen

⁸ HvJ 11 april 2013, nr. C-260/11, ECLI:EU:C:2013:221, 35.

in een advies, omdat de inwilliging van het administratief beroep impliceert dat het bestuur in eerste aanleg een onterechte beslissing genomen heeft.⁹ Ook is er geen kwijtschelding van de dossiertaks mogelijk, bijvoorbeeld voor betrokkenen die niet over die middelen beschikken. Verder maakt de taks geen deel uit van de kosten die krachtens artikel 33 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges door de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten laste kunnen worden gelegd van de partij die ten gronde ongelijk krijgt. Er bestaan dus geen procedureel toegankelijke opties om een dossiertaks te recupereren.

Verder is het onlogisch om een dossiertaks per beroepsindienaar aan te rekenen. De administratie zal het administratief beroepschrift steeds devolutief moeten behandelen, ongeacht of het om een individueel of een collectief beroep gaat. Bijgevolg gaat er geen 'filterende' werking uit van de huidige regeling. Ook neemt de complexiteit van het toepasselijke recht of van de toepasselijke procedure niet toe naargelang van het aantal beroepsindieners, opnieuw gelet op het devolutieve karakter van het administratief beroep. Het valt dus niet te verklaren waarom in het ene geval een dossiertaks van maar 100 euro verschuldigd is, en in het andere geval een veelvoud daarvan. Het feit dat er geen gegronde reden bestaat om de dossiertaks te vermenigvuldigen met het aantal beroepsindieners, klemt temeer, omdat de huidige regeling net tot doel had om af te stappen van variabele retributies die gebaseerd zijn op de complexiteit van de dossierbehandeling voor de overheid.

b) Afbreuk aan het standstillbeginsel

Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Een van die rechten is het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

Volgens het Grondwettelijk Hof impliceert artikel 23 van de Grondwet een standstill-verplichting die ervoor zorgt dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de wetgeving die van toepassing is, niet in aanzienlijke mate kan verminderen zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.¹⁰

Uit de hierboven geschetste context blijkt dat de toegenomen kostprijs voor de indiening van een administratief beroep het recht op toegang tot de rechter beperkt voor minder kapitaalkrachtige personen, terwijl het filtereffect ervan betwijfeld kan worden. Uit de erg summiere toelichting bij amendement 14 waarbij artikel 12 in het Omgevingsvergunningsdecreet werd ingevoegd, blijkt niet dat er redenen van algemeen belang zijn die de toegenomen kostprijs rechtvaardigen. Er blijkt uit de voorbereiding van het Omgevingsdecreet geen enkele intentie om de dossiertaks te berekenen per beroepsindienaar in plaats van per ingediend beroepschrift.

c) Voorgestelde regeling

Om die redenen wordt voorgesteld om artikel 12 van het Omgevingsvergunningsdecreet te wijzigen, zodat een dossiertaks niet verschuldigd is door elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die optreedt als beroepsindienaar, maar per administratief beroepschrift wordt geïnd, ongeacht of het om een individueel of een collectief

⁹ Adv.RvS van 12 november 1990, nr. 20.359/1/8 over een voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, 38-39 (zie *Parl.St.* VI.R. 1990-91, nr. 424/1).

¹⁰ Arr.GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.8.3.; Arr.GwH 10 oktober 2019, nr. 129/2019, B.7.1.; Arr.GwH 10 oktober 2019, nr. 131/2019, B.7.1.

beroepschrift gaat. Op grond van het gelijkheidsbeginsel wordt dat principe meteen doorgetrokken naar de indieners van een aanvraag van een omgevingsvergunning of een verzoek tot bijstelling ervan.

Deze wijziging heeft geen financiële impact. Het Departement Omgeving hanteert immers al sinds 2014 de regel dat er maar één dossiertaks van 100 euro verschuldigd is per administratief beroepschrift, zowel voor individuele als voor collectieve beroepschriften. De provincies hanteren overigens dezelfde regel voor de aanvraag van een omgevingsvergunning die van verschillende personen uitgaat.¹¹

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel brengt een wijziging aan in artikel 12, §1, van het Omgevingsvergunningsdecreet. Het wijzigt de inleidende zin van het eerste lid en voegt een derde lid toe waarin duidelijk wordt gemaakt dat de dossiertaks maar eenmaal verschuldigd is in geval van een collectieve aanvraag of een collectief beroep.

De inleidende zin van de opsomming in het eerste lid stelt niet langer dat elke natuurlijke persoon of elke rechtspersoon een dossiertaks verschuldigd is, maar bepaalt dat er een dossiertaks verschuldigd is in de opgesomde gevallen. Het vloeit uit de bepaling zelf voort dat de aanvrager van een vergunning of de indiener van het beroep de dossiertaks verschuldigd is. Daarnaast stelt het (nieuwe) derde lid uitdrukkelijk dat de dossiertaks maar eenmaal verschuldigd is als de aanvraag uitgaat van twee of meer natuurlijke personen of rechtspersonen.

Bruno TOBBACK
Freya VAN DEN BOSSCHE
Ludwig VANDENHOVE
Katia SEGERS
Kurt DE LOOR
Maxim VEYS

¹¹ Zie de gelijklopende provinciale reglementen van **Antwerpen**: [provinciaal reglement van 26 januari 2017 betreffende het betalen van een dossiervergoeding bij de indiening van een omgevingsvergunningsdossier](#); **West-Vlaanderen**: [provinciaal reglement van 23 februari 2017 betreffende het betalen van een dossiervergoeding bij de indiening van een omgevingsvergunningsdossier](#); **Limburg**: [provinciaal reglement van 18 januari 2017 betreffende het betalen van een dossiervergoeding bij de indiening van een omgevingsvergunningsdossier](#); **Vlaams-Brabant**: [provinciaal reglement van 7 februari 2017 betreffende het betalen van een dossiervergoeding bij de indiening van een omgevingsvergunningsdossier](#). Die provinciale reglementen bepalen dat "de dossiertaks verschuldigd is door de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de aanvraag of het verzoek indient". Het provinciaal reglement van **Oost-Vlaanderen** is het enige dat bepaalt dat "de dossiertaks verschuldigd is door elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die de aanvraag of het verzoek indient": [provinciaal reglement van 22 februari 2017 betreffende het betalen van een dossiervergoeding bij de indiening van een omgevingsvergunningsdossier](#). Toch stellen alle provinciale reglementen dat "er één dossiervergoeding verschuldigd (is) per aanvraag".

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 12, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in het eerste lid worden de woorden “Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon is een dossiertaks verschuldigd” vervangen door de woorden “Er is een dossiertaks verschuldigd”;
- 2° er wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Als de aanvraag of het beroep, vermeld in het eerste lid, door twee of meer natuurlijke personen of rechtspersonen wordt ingediend, is de dossiertaks maar eenmaal verschuldigd.”.

Bruno TOBBACK
Freya VAN DEN BOSSCHE
Ludwig VANDENHOVE
Katia SEGERS
Kurt DE LOOR
Maxim VEYS