

ingediend op **917** (2020-2021) – Nr. 1
23 augustus 2021 (2020-2021)

Voorstel van decreet

van Leo Pieters, Adeline Blancquaert,
Bart Claes, Sam Van Rooy en Chris Janssens

tot wijziging van het decreet van 25 april 2014
betreffende de omgevingsvergunning,
wat het bedrag, de teruggave en de vrijstelling
van de dossiertaks betreft

TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Algemene situering

Artikel 12 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, hierna het Omgevingsvergunningsdecreet te noemen, regelt de dossiertaks.

Paragraaf 1 tot en met 4 van dat artikel luiden 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.

§2. De dossiertaks bedraagt:

- 1° in het geval van een aanvraag, vermeld in paragraaf 1, 1°, die behandeld wordt overeenkomstig de gewone procedure: 500 euro;
- 2° in alle andere in paragraaf 1 bedoelde gevallen: 100 euro.

§3. De dossiertaks wordt gestort op de volgende rekening:

- 1° de rekening van de provincie, als het een beroep bij de deputatie betreft;
- 2° de rekening van het Omgevingsfonds, als het een aanvraag of beroep bij de Vlaamse Regering betreft.

§4. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen inzake de dossiertaks.”

Op het ogenblik van de inwerkingtreding van het Omgevingsvergunningsdecreet heeft de decreetgever de dossiertaks die door bepaalde personen verschuldigd is als er een administratief beroep wordt ingesteld, significant verhoogd. Als een beroep wordt ingesteld door de vergunningsaanvrager, de vergunninghouder, de exploitant of het betrokken publiek, bedraagt die dossiertaks nu:

- 500 euro voor een omgevingsvergunning waarbij de vergunningsaanvraag in eerste aanleg bij de Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsvergunningsambtenaar werd ingediend en die via de gewone procedure werd behandeld;
- 100 euro in alle andere gevallen.

In artikel 10 van het initiële ontwerp van Omgevingsvergunningsdecreet was opgenomen dat voor de behandeling van dergelijke administratieve beroepen telkens een variabele retributie zou kunnen worden gevraagd op basis van de kosten die elk beroep voor de overheid met zich mee zou brengen. Door een amendement¹ werd die retributiepiste echter verlaten, waarbij uiteindelijk de hierboven geciteerde vaste dossiertaksregeling in het Omgevingsvergunningsdecreet werd opgenomen.

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

Dat principe van een vaste dossiertaks is niet ongewoon in de Vlaamse regelgeving: het was al opgenomen in artikel 19bis van het destijds geldende decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, hierna het Milieuvergunningsdecreet te noemen, alsook in artikel 4.7.21, §5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Het enige onderscheid tussen beide regelingen bestond erin dat de dossiertaks in artikel 19bis van het Milieuvergunningsdecreet verschuldigd was per beroepsindiener, terwijl die in artikel 4.7.21, §5, van de VCRO per administratief beroepschrift verschuldigd was, zelfs als het om een collectief beroepschrift ging.²

B. Het bedrag van de dossiertaks

Op basis van de hierboven aangehaalde vroegere regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening en de vroegere milieuregelgeving was er voor derden die zich wilden verzetten tegen een stedenbouwkundige vergunning of een milieuvergunning voor een inrichting waarvan ze hinder konden ondervinden (categorieën als vermeld in artikel 4.7.21, §2, 3°, van de VCRO en artikel 24, §1, 5°, van het Milieuvergunningsdecreet), maar een dossiertaks verschuldigd van 62,50 euro voor dossiers in verband met de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en 6,20 euro voor milieuvergunningsdossiers.

Voor derden die een beroep indienen tegen een beslissing in eerste aanleg over een aanvraag tot omgevingsvergunning of over een verzoek tot bijstelling, heeft artikel 12, §2, 2°, van het Omgevingsvergunningsdecreet het bedrag van de verschuldigde dossiertaks plots verhoogd tot maar liefst 100 euro. Alleen voor een beroep tegen een stilzwijgende weigering is op dit ogenblik voor derden geen dossiertaks verschuldigd.

In de parlementaire stukken die tot het huidige artikel 12 van het Omgevingsvergunningsdecreet hebben geleid, kan geen objectieve verantwoording voor die verhoogde dossiertaks worden teruggevonden. Op de vraag naar de verantwoording van die verhoging stelde de Vlaamse minister van Omgeving recent het volgende: "Een dossierbedrag van 100 euro per beroeper – tenzij jullie dat onredelijk vinden – lijkt me de ingeving van de decreetgever, destijds. Het is toch niet onredelijk hoog. De motivering daarvoor wordt aangegeven als volgt.

Een administratief beroep brengt heel wat werk met zich mee: Voor iedere beroeper moet worden onderzocht of deze beschikt over een belang, het beroep tijdig is ingediend, enzovoort.

Vervolgens moet de volledige vergunningsaanvraag opnieuw volledig worden beoordeeld, met ook nieuwe adviesvragen, eventueel ook een nieuwe openbaar onderzoek enzovoort.

Bij het bepalen van de hoogte van 100 euro is er ook over gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan het recht op toegang tot de rechter. Het bedrag dat door de decreetgever is vastgelegd in het Omgevingsvergunningendecreet lijkt mij een evenwicht te hebben tussen de bekommernissen van, enerzijds, het recht op toegang tot de rechter, en anderzijds ook het vele werk dat ermee gepaard gaat."³

Dat hoge bedrag van de dossiertaks in de huidige regeling is objectief gezien kennelijk onredelijk ten aanzien van de legitieme doelstelling van die taks en de verantwoording die de Vlaamse minister daarover gaf, klopt noch in rechte, noch in feite.

² Dat onderscheid is bevestigd door het Grondwettelijk Hof bij het arrest van 12 februari 2015, nr. 17/2015, B.7.1.

³ *Vragen om uitleg* VI.Parl. 2020-21, nr. 3262 van 1 juni 2021 over de berekening van de dossiertaks voor het indienen van een administratief beroep met betrekking tot de omgevingsvergunning van Bruno Tobback aan minister Zuhair Demir.

Door het hoge bedrag van de huidige dossiertaks dreigen in de eerste plaats immers de minder kapitaalkrachtige leden van het betrokken publiek ervan te worden weerhouden om een administratief beroep in te stellen. Denk bijvoorbeeld maar aan mensen die moeten rondkomen met een maandelijks vervangingsinkomen of met een doorsneeloon uit arbeid, vooral als ze dat ook nog eens met een grote gezinslast of een zware woninglening moeten combineren. Een aanzienlijk deel van de Vlaamse bevolking wordt met die significante verhoging van de dossiertaks met andere woorden monddood gemaakt.

Bovendien wordt die mensen daardoor ook nog eens het recht op de toegang tot de jurisdictionele rechter op de meest flagrante wijze ontnomen. Dat is een recht dat de Vlaamse decreetgever te allen tijde moet waarborgen overeenkomstig artikel 13 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en, zeer specifiek voor milieuaangelegenheden, artikel 9 van het verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus).

Met de recente invoering van het nieuwe artikel 35, derde lid, 3^o, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, hierna het DBRC-decreet te noemen, kan de schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel immers niet langer aanleiding geven tot een vernietiging door een Vlaams bestuursrechtcollege "als de partij kennelijk verzuimd heeft de ingeroepen onwettigheid aan te voeren op het nuttige ogenblik waarop het kon worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure".⁴

Het opleggen van een dermate hoge dossiertaks ten bedrage van 100 euro, waardoor het instellen van een administratief beroep voor een deel van de bevolking financieel onmogelijk wordt gemaakt of minstens wordt bemoeilijkt, in samenhang met voormelde nieuwe bepaling in het DBRC-decreet, vormt dan ook een manifeste schending door de Vlaamse decreetgever van het recht op de toegang tot de jurisdictionele rechter, dat steeds zonder onderscheid aan elk lid van de Vlaamse bevolking gewaarborgd moet blijven.

Bovendien staat de huidige hoge dossiertaks in schril contrast met de beleidsverklaringen van zowel de Vlaamse Regering als van de Vlaamse minister van Omgeving. Zo stelt de Vlaamse Regering uitdrukkelijk dat ze de beginselen van behoorlijk burgerschap wil versterken. In die optiek moeten beroepsmogelijkheden openstaan voor alle burgers en verenigingen. Tegelijk verwacht die regering van diezelfde burgers en verenigingen ook dat ze actief participeren aan het verloop van het vergunningenproces, waarbij ze in elke nuttige fase van dat proces hun opmerkingen, bezwaren en aanbevelingen inbrengen. Een identiek geluid klinkt bij de minister van Omgeving, die op haar beurt uitdrukkelijk een actieve participatie van burgers en verenigingen eist tijdens de procedure van vergunningsaanvragen.

Als de Vlaamse decreetgever dat toegangsrecht tot de jurisdictionele rechter absoluut wil vrijwaren en als de Vlaamse Regering de voormelde nobele beleidsdoelstellingen effectief wil realiseren, dan is er maar één oplossing mogelijk: een significante verlaging van de huidige dossiertaks van 100 euro, zodat ook de minder kapitaalkrachtige burgers en verenigingen werkelijk aan die vorm van burgerparticipatie kunnen deelnemen en te allen tijde verzekerd blijven van hun toegangsrecht tot de jurisdictionele rechter.

⁴ Artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021 tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures, dat op 24 juni 2021 in werking is getreden.

Als de Vlaamse overheid maximale burgerparticipatie wil nastreven, dan is het immers gepast om de financiële drempels zo laag mogelijk te houden en dan mag het al zeker niet de bedoeling zijn om de kosten van een administratieve beroepsprocedure volledig of zelfs maar gedeeltelijk op die burgers en verenigingen af te wentelen. Meer zelfs, als besturen die in eerste aanleg over aanvraagdossiers voor omgevingsvergunningen moeten oordelen, te allen tijde zorgvuldig en correct te werk gaan, dan zullen niet alleen het aantal 'onrechtmatige' overheidsbeslissingen, maar ook het aantal administratieve beroepen en de daaruit voortvloeiende onderzoeken in graad van beroep met de daaraan gekoppelde kosten, tot een absoluut minimum beperkt blijven.

C. Teruggave van de dossiertaks

In het Omgevingsvergunningsdecreet is geen regeling opgenomen die in een terugbetaling van de dossiertaks voorziet als de beroepsindieners gelijk krijgen en als de met het administratief beroep bestreden beslissing volledig of gedeeltelijk wordt hervormd in graad van beroep.

Als een administratieve overheid in eerste aanleg een uitgevaardigde beslissing in graad van administratief beroep hervormt, wijst dat echter op een onrechtmatigheid die bij de beoordeling in eerste aanleg werd begaan. In die optiek heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar adviespraktijk al opgeroepen om in dat geval de restitutie van de dossiertaks mogelijk te maken voor beroepsindieners van wie het administratief beroep ontvankelijk werd verklaard en werd ingewilligd.⁵

Die dossiertaks maakt ook geen deel uit van de limitatief opgesomde kosten die de Raad voor Vergunningsbetwistingen met toepassing van artikel 33 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges ten laste kan leggen van de partij die tijdens de jurisdictionele fase van het geschil ten gronde ongelijk krijgt.

Op de vraag of er vanuit de Vlaamse Regering een initiatief zou worden genomen om een terugbetalingsregeling decretaal op te nemen in het Omgevingsvergunningsdecreet, antwoordde de Vlaamse minister van Omgeving initieel ontkennend. Alleen als uit de evaluatie van het Omgevingsvergunningsdecreet alsnog zou blijken dat dit in de praktijk een reëel knelpunt is, kon volgens de minister een herziening aan de orde zijn.⁶ Een tweede vraag aan de minister leverde op dat punt helemaal geen antwoord op.⁷

Zoals hierboven al uitvoerig werd uiteengezet, kan de betaling van een dossiertaks voor mensen in een precaire financiële situatie wel degelijk een onoverkomelijk knelpunt zijn. De teruggave van de dossiertaks zodra een administratief beroep volledig of gedeeltelijk gegrond wordt bevonden, kan voor tal van burgers en verenigingen dan ook een wereld van verschil maken en hen mogelijk overhalen om alsnog, zoals de Vlaamse Regering dat propageert, actief te participeren aan procedures over de aanvraag van een omgevingsvergunning.

Het gaat bovendien niet op dat, als in graad van beroep blijkt dat het bestuur in eerste aanleg een 'onrechtmatige' beslissing heeft uitgevaardigd, de beroepsin-

⁵ Advies van de Raad van State 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).

⁶ *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 785 van 19 juni 2020 over Bestuursrechtspraak – Inspraakrecht van de burger van Adeline Blankaert aan minister Zuhair Demir.

⁷ Tussenkomen van Vlaams parlementslid Leo Pieters naar aanleiding van de *Vragen om uitleg* VI.Parl. 2020-21, nr. 3262 van 1 juni 2021 over de berekening van de dossiertaks voor het indienen van een administratief beroep met betrekking tot de omgevingsvergunning van Bruno Tobback aan minister Zuhair Demir.

dieners als het ware financieel worden bestraft doordat de dossiertaks niet wordt teruggestort, terwijl juist door hun toedoen die 'onrechtmatige' beslissing in graad van beroep alsnog volledig of gedeeltelijk wordt hervormd en op die manier wordt geremedieerd.

Nu er op dit ogenblik dus geen procedureel toegankelijke opties bestaan om een dossiertaks te recupereren als het administratief beroep volledig of gedeeltelijk gegrond wordt bevonden, is het gepast en billijk om een dergelijke restitutiemogelijkheid alsnog op te nemen in het Omgevingsvergunningsdecreet.

D. Vrijstelling van de dossiertaks

De decreetgever is bij de uitvaardiging van het Omgevingsvergunningsdecreet uitgegaan van het principe dat overheden of overheidsdiensten die een beroep indienen, altijd vrijgesteld zijn van de betaling van een dossiertaks omdat ze geacht worden steeds te handelen in het algemeen belang.

Door de wijzigingen van het Omgevingsvergunningsdecreet op 15 juli 2016 en 8 december 2017 werden respectievelijk de leidend ambtenaar van het Agentschap Innoveren en Ondernemen en de leidend ambtenaar van het agentschap, bevoegd voor natuur en bos, of bij hun afwezigheid hun gemachtigde, opgenomen in de lijst van overheidsinstanties die overeenkomstig artikel 53 van het Omgevingsvergunningsdecreet beroep kunnen indienen tegen een beslissing in eerste aanleg over een aanvraag tot omgevingsvergunning of tegen een beslissing in eerste aanleg over een verzoek tot bijstelling. De decreetgever zag tot op heden echter over het hoofd om die overheidsinstanties op te nemen in de categorie van personen en instanties die vrijgesteld worden van de betaling van dossiertaks bij het indienen van een beroep.

Het is bijgevolg gepast om ook die twee overheidsinstanties op te nemen in de categorie van personen en instanties die op basis van artikel 12, §1, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet worden vrijgesteld van de betaling van dossiertaks bij het indienen van een beroep.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Met dit artikel worden de overheidsinstanties die door de wijzigingen van het Omgevingsvergunningsdecreet op 15 juli 2016 en 8 december 2017 gerechtigd werden om beroep in te dienen tegen een beslissing in eerste aanleg over een aanvraag tot omgevingsvergunning of tegen een beslissing in eerste aanleg over een verzoek tot bijstelling, mee opgenomen in de opsomming van artikel 12, §1, tweede lid, van de overheidsinstanties die altijd vrijgesteld zijn van de betaling van dossiertaks.

Artikel 3

Dit artikel brengt een wijziging aan in artikel 12, §2, 2°, van het Omgevingsvergunningsdecreet.

Met dit artikel wordt de huidige dossiertaks van 100 euro die wordt opgelegd in artikel 12, §2, 2°, van het Omgevingsvergunningsdecreet en die voor een deel van het 'betrokken publiek' een onoverkomelijke financiële drempel vormt om effectief te kunnen participeren aan het omgevingsvergunningsaanvraagproces, verlaagd.

Een verlaging van de dossiertaks tot 30 euro lijkt op dat punt gepast en billijk om de extra kosten voor de overheid te compenseren die verbonden zijn aan het afdrukken en het aangetekend verzenden van de beslissing in graad van beroep aan de beroepsindieners.

Artikel 4

Dit artikel voegt vanuit het billijkheidsoogpunt een nieuwe bepaling in artikel 12 van het Omgevingsvergunningsdecreet in. Die bepaling bevat de restitutieverplichting van de betaalde dossiertaks als het ingestelde beroep volledig of gedeeltelijk gegrond wordt bevonden en de 'onrechtmatige' beslissing die het bestuur in eerste aanleg heeft uitgevaardigd, bijgevolg in graad van beroep volledig of gedeeltelijk hervormd moet worden.

Leo PIETERS
Adeline BLANCQUAERT
Bart CLAES
Sam VAN ROOY
Chris JANSSENS

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 12, §1, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning wordt het rangtelwoord "6°" vervangen door het rangtelwoord "8°".

Art. 3. In artikel 12, §2, 2°, van hetzelfde decreet wordt het bedrag "100 euro" vervangen door het bedrag "30 euro".

Art. 4. Aan artikel 12, §2, van hetzelfde decreet wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Als een beroep ontvankelijk verklaard wordt en volledig of gedeeltelijk gegrond wordt bevonden, stort de overheid die de dossiertaks heeft ontvangen, het volledige bedrag van die taks terug op de rekening van de beroepsindiener."

Leo PIETERS
Adeline BLANCQUAERT
Bart CLAES
Sam VAN ROOY
Chris JANSSENS