

Rolnummer 5590
Arrest nr. 85/2013 van 13 juni 2013

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 4.8.13 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, ingesteld door Eric Neyrinck en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, E. Derycke, J. Spreutels en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 februari 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 februari 2013, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 4.8.13 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 augustus 2012, tweede editie), door Eric Neyrinck, wonende te 8301 Knokke-Heist, Zeedijk-Albertstrand 478/71, Annick Meurant, wonende te 2950 Kapellen, Holleweg 41, Jan Stevens, wonende te 2950 Kapellen, Holleweg 101, Anne Clarck, wonende te 2600 Berchem, Cogels-Osylei 49, Diederick Van Woensel, wonende te 2600 Berchem, Cogels-Osylei 49, Jacques Meyvis, wonende te 2900 Schoten, Gazellendreef 11, Lily Vandeput, wonende te 2900 Schoten, Spechtendreef 1, Frans De Block, wonende te 2900 Schoten, Spechtendreef 1, Ria Van den Bossche, wonende te 2900 Schoten, Gazellendreef 4, Eric Spruyt, wonende te 2900 Schoten, Gazellendreef 4, Henri De Smedt, wonende te 2900 Schoten, Gazellendreef 10, Tom De Smedt, wonende te 2900 Schoten, Gazellendreef 10, Gerda Nelen, wonende te 2900 Schoten, Gazellendreef 10, Ronny Verbanck, wonende te 2900 Schoten, Zeurtebaan 36, Sonja Vaerewyck, wonende te 2900 Schoten, Zeurtebaan 36, Philippe Dieryck, wonende te 2900 Schoten, Zeurtebaan 34, Marlies Hubrechts, wonende te 2900 Schoten, Zeurtebaan 34, John Kostense, wonende te 2900 Schoten, Gazellendreef 12, Anne Willems, wonende te 2900 Schoten, Gazellendreef 12, Jacques Rieke, wonende te 2900 Schoten, Gazellendreef 14, Maria Vermeesen, wonende te 2900 Schoten, Gazellendreef 14, Immanuel Thielemans, wonende te 2900 Schoten, Paalstraat 387/1, Kim De Keirismaeker, wonende te 2900 Schoten, Paalstraat 387/1, Pauline Eeckhout, wonende te 2900 Schoten, Paalstraat 389, Ingrid De Pauw, wonende te 2900 Schoten, Paalstraat 389/3, Christophe Van Dessel, wonende te 2900 Schoten, Eksterdreef 1-B3, Karina Omblets, wonende te 2900 Schoten, Eksterdreef 1-B5, Roland d'Exelle, wonende te 2900 Schoten, Eksterdreef 1/4, Annie Delafontaine, wonende te 2900 Schoten, Eksterdreef 1/4, Simonne De Bruyne, wonende te 2900 Schoten, Eksterdreef 1, Luc Moonen, wonende te 2900 Schoten, Eksterdreef 1A, Stefan Lagast, wonende te 2900 Schoten, Paalstraat 387/2, Véronique Mertens-Tutenel, wonende te 2900 Schoten, Paalstraat 387, Ann Van den Bergh, wonende te 2900 Schoten, Paalstraat 387/2, Magdalena Vandaele, wonende te 2900 Schoten, Hertendreef 37, Christophe Goossenaerts, wonende te 2960 Brecht, Markieslaan 11, Erik Hanegreefs, wonende te 2970 's-Gravenwezel, Wijnegemsteenweg 83-85, Brigitte Dens, wonende te 2970 's-Gravenwezel, Wijnegemsteenweg 83-85, Hugo Hanegreefs, wonende te 2900 Schoten, Eksterdreef 1/B6, Betty Lenaerts, wonende te 2900 Schoten, Eksterdreef 1/B6, Heidi Van Grootel, wonende te 2900 Schoten, Amerlolaan 63, Ronny Demeulenaere, wonende te 2900 Schoten, Gagelbaan 27, Linda Van Grootel, wonende te 2900 Schoten, Gagelbaan 27, Colette Brys, wonende te 2900 Schoten, Amerlolaan 63, Marcel Van Grootel, wonende te 2900 Schoten, Amerlolaan 63, Silvio Catalani, wonende te 2900 Schoten, Paalstraat 387, en Alfons Van Mol-Moens, wonende te 2900 Schoten, Paalstraat 387 B6.

Op 6 maart 2013 hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J. Spreutels, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

Memories met verantwoording zijn ingediend door :

- de verzoekende partijen;
- de Vlaamse Regering.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1. In hun conclusies hebben de rechters-verslaggevers het Hof voorgesteld de bestreden bepaling te vernietigen in zoverre zij artikel 4.8.13 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) invoert, meer bepaald omdat de in dat artikel vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering om het bedrag en de vrijstellingen van het rolrecht te bepalen niet verenigbaar is met artikel 170, § 2, en met artikel 172, tweede lid, van de Grondwet.

A.2. De verzoekende partijen sluiten zich aan bij het voorstel van de rechters-verslaggevers.

A.3. De Vlaamse Regering is het daar niet mee eens. In hoofddorde voert zij aan dat het rolrecht een retributie is, aangezien het zou gaan om de vergoeding voor een dienst die door de overheid ten voordele van de individueel beschouwde heffingsplichtige wordt geleverd en waarvan het bedrag in een redelijke verhouding staat tot de kostprijs of waarde van de verstrekte dienst. Het rolrecht voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou aan die omschrijving beantwoorden. Nu de decreetgever duidelijk de intentie had om een retributie in te stellen, moet de bestreden bepaling worden geacht aan de Vlaamse Regering enkel de bevoegdheid te hebben gedelegeerd om die retributie nader te regelen en niet de bevoegdheid om een belasting in te voeren. Indien het rolrecht niet aan de kenmerken van een retributie beantwoordt, zou het niet gaan om een ongrondwettigheid van de decretale bepaling maar om een onwettigheid van de uitvoeringsbepaling, wat niet het voorwerp is van het beroep tot vernietiging en niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort. In ondergeschikte orde vraagt de Vlaamse Regering om, in geval van vernietiging, de gevolgen van de bestreden bepaling te handhaven gedurende een termijn van minstens zes maanden (voor alle procedures die vóór het verstrijken van die termijn worden ingeleid), zodat het Vlaams Parlement over een redelijke termijn beschikt om het decreet aan te passen. Wat de techniek van handhaving van de gevolgen betreft, wordt verwezen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie.

- B -

B.1. Artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, vervangt in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) het volledige hoofdstuk met betrekking tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het beroep tot vernietiging heeft evenwel enkel betrekking op de bepaling die het rolrecht regelt.

Het nieuwe artikel 4.8.13 van de VCRO bepaalt :

« De verzoeker is een rolrecht verschuldigd.

De Vlaamse Regering bepaalt het bedrag, de vervalltermijn, de modaliteiten van betaling en de vrijstellingen. Indien het rolrecht niet tijdig is betaald, wordt het verzoekschrift niet-ontvankelijk verklaard ».

B.2. In hun enige middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 13, 23, 170 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 1, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, met de artikelen 4, 6 en 9 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, met de artikelen 144, 145, 160 en 161 van de Grondwet en met het « algemeen redelijkheidsbeginsel ».

B.3. Het recht op toegang tot de rechter is een algemeen rechtsbeginsel dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan eenieder moet worden gewaarborgd. Dat recht kan het voorwerp uitmaken van beperkingen, ook van financiële aard, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van het recht op toegang tot een rechter. Op zich doet de invoering van een rolrecht geen afbreuk aan dat recht (zie het arrest nr. 88/2012 van 12 juli 2012, B.4.1).

B.4. Hoewel het rolrecht een speciaal recht is dat verschuldigd is als bijdrage in de kosten van de rechtspleging, kan het op basis van dat element niet worden beschouwd als de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van een heffingsplichtige individuueel beschouwd. Het gaat bijgevolg om een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet (zie het arrest nr. 88/2012, B.11.1).

De memorie met verantwoording ingediend door de Vlaamse Regering bevat geen enkel element dat afbreuk doet aan die vaststelling. Om als een retributie te kunnen worden beschouwd, zoals de Vlaamse Regering betoogt, dient de vergoeding in een redelijke verhouding te staan tot de kostprijs van de verstrekte dienst.

Het rolrecht vormt doorgaans slechts een zeer bescheiden bijdrage in de kosten van de rechtspleging. Indien het daadwerkelijk in verhouding tot de kostprijs van de rechtspleging wordt bepaald, vormt het verschuldigde bedrag een financiële drempel die het recht op toegang tot de rechter op onevenredige wijze beperkt.

B.5. Uit de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet kan worden afgeleid dat geen enkele belasting kan worden geheven en dat geen enkele vrijstelling van belasting kan worden verleend zonder instemming van de belastingplichtigen, uitgedrukt door hun vertegenwoordigers. Daaruit volgt dat de fiscale aangelegenheid een bevoegdheid is die te dezen door de Grondwet aan het decreet wordt voorbehouden en dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van een van de essentiële elementen van de belasting in beginsel ongrondwettig is.

De voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat ze de decreetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld.

Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen (vaste rechtspraak, zie o.a. het arrest nr. 88/2012, B.8.1-B.8.3).

B.6. Het nieuwe artikel 4.8.13 van de VCRO machtigt de Vlaamse Regering ertoe met name het bedrag en de vrijstellingen van het verschuldigde rolrecht te bepalen. Die machtiging is niet verenigbaar met artikel 170, § 2, en met artikel 172, tweede lid, van de Grondwet, vermits zij betrekking heeft op de essentiële elementen van een belasting (zie, *mutatis mutandis*, het arrest nr. 124/2006 van 28 juli 2006, B.9). De grief van de verzoekende partijen is om die reden gegrond.

B.7. Zonder dat het nodig is de eventuele schending van de overige in het middel aangevoerde bepalingen te onderzoeken, die niet tot een ruimere vernietiging zou kunnen leiden, dient de bestreden bepaling te worden vernietigd in zoverre zij artikel 4.8.13 van de VCRO invoert.

Teneinde rekening te houden met de budgettaire en administratieve moeilijkheden die de terugbetaling van de reeds betaalde belastingen zou teweegbrengen, enerzijds, en de decreetgever toe te laten de bestreden bepaling in overeenstemming te brengen met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, anderzijds, dienen de gevolgen van de bestreden bepaling te worden gehandhaafd zoals aangegeven in het beschikkend gedeelte.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, in zoverre het artikel 4.8.13 van de voormelde Codex invoert;

- handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepaling tot 31 december 2013.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 13 juni 2013.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

M. Bossuyt