

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.332 van 11 juli 2013
in de zaak A. 202.119/XII-6737**

In zake: de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 oktober 2011, strekt tot de nietigverklaring van “de administratieve beslissing van 29 april 2011 waarbij de subsidie voor het provinciaal opleidingscentrum van de provincie Vlaams-Brabant voor de praktische brandweeropleidingen ‘vuur- en hittegewenning’ en ‘flash-over in een houtgestookte container’ voor het jaar 2011 wordt verminderd van 116.520,00 € tot 78.880,00 €”.

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.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 mei 2013 en op 18 juni 2013.

De partijen hebben een aanvullende nota ingediend.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip van Dievoet, die *loco* advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verzoekende partij en attachés Tom Valckx en Mie-Katrien Claeys, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een met dit arrest andersluidend 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. Verzoekster is het bevoegde gezag ten aanzien van het Provinciaal Instituut voor Vorming en Opleiding (PIVO), waarin het opleidingscentrum voor de brandweer is ondergebracht.

3.2. Bij brief van 28 januari 2011 richt de directeur-generaal van het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid zich tot de directeurs van de provinciale opleidingscentra voor de openbare brandweerdiensten met volgend verzoek:

“Het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid (KCCE) wenst ook dit jaar de opleiding ‘Vuur- en hittegewenning’ en/of ‘Flash-over in

een houtgestookte container' gratis aan te bieden aan de leden van de openbare brandweerdiensten.

Aangezien deze opleidingen zijn goedgekeurd tijdens de vergadering van de Hoge Raad voor de opleiding voor de openbare brandweerdiensten van 4 maart 2010, worden deze opleidingen sindsdien gesubsidieerd door de FOD Binnenlandse Zaken. We nodigen u aldus uit om deze opleidingen ook buiten het kader van dit project te organiseren zodat iedere brandweerman de gelegenheid krijgt om maximaal gebruik te maken van deze kennis.

Mogen we u daarom uw beste offerte vragen voor de organisatie van deze twee opleidingen, rekening houdend met onderstaande gegevens. Ik zou deze offertes ten laatste op 15 februari 2011 moeten ontvangen (mag natuurlijk ook via e-mail)."

Bij e-mail van 15 februari 2011 deelt de opleidingsdirecteur van het PIVO de gevraagde offertes mee aan het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid.

3.3. Op 17 maart 2011 beslist de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant om "[e]en brief te richten aan de minister van Binnenlandse Zaken waarbij de toegepaste verdeelsleutel in vraag wordt gesteld".

3.4. Bij brief van 22 maart 2011 laat de directeur-generaal van het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid aan de directeur van het PIVO het volgende weten:

"We wensen U te bedanken voor de prijsofferte die U heeft ingediend voor de organisatie van de opleidingen 'Vuur- en hittegewenning' en 'Flash-over in een houtgestookte container'.

Gezien de grote prijsverschillen, voor beide opleidingen, tussen de offertes van de deelnemende Provinciale opleidingscentra voelen wij ons genoodzaakt om vaste prijzen te bepalen.

Voor het bepalen van deze prijs hebben we gebruik gemaakt van de fiche die werd goedgekeurd door de Hoge Raad voor opleiding voor de openbare brandweerdiensten en de nieuwe bedragen van de subsidies voorzien in het koninklijk besluit van 19 oktober 2010 tot toekenning van een aanvullende subsidie aan de provinciale opleidingscentra voor de openbare brandweerdiensten voor het jaar 2010. We houden hierbij rekening met het aantal uren theorie en warme praktijk die aan de vastgelegde subsidiebedrag zullen vergoed worden.

Voor de opleiding 'Vuur- en hittegewenning' komt dit overeen met € 282,03 per opgeleide persoon, ongeacht de samenstelling van de

groep. De FOD BiZa zal geen vergoeding uitkeren bij ongewettigde afwezigheid.

Voor de opleiding ‘Flash-over in een houtgestookte container’ wordt de prijs vastgelegd op € 342,55 per opgeleide persoon, ongeacht de samenstelling van de groep. De FOD BiZa zal geen vergoeding uitkeren bij ongewettigde afwezigheid.

Kan U ons, vóór vrijdag 1 april 2011 laten weten indien U nog interesse heeft om deze opleidingen te organiseren volgens de voorgelegde voorwaarden?

Gelieve ermee rekening te houden dat mijn diensten een budget van € 1.000.000 ter beschikking hebben voor de organisatie van voor-noemde opleidingen.

Het totale budget zal over de drie gewesten verdeeld worden overeenkomstig een verdeelsleutel die enerzijds rekening houdt met de uitgekeerde subsidies aan de operationele prezones (met een verrekening voor Brussel) en anderzijds op basis van het aantal personeelsleden per operationele prezone.

Een budget van € 355.000 wordt ter beschikking gesteld aan de brandweerdiensten van Wallonië, € 582.600 voor de brandweerdiensten gesitueerd in Vlaanderen en € 62.100 voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Deze bedragen zullen evenredig over de deelnemende Provinciale opleidingscentra, binnen dezelfde regio, verdeeld worden en vervolgens evenredig worden verdeeld over beide opleidingen volgens de vastgelegde prijs.

Provinciaal Opleidingscentrum	Totaal toegekend budget	Budget FO	Budget VHG	aantal deelnemers FO	aantal deelnemers VHG
Antwerpen	€ 116.520	€ 64.086	€ 52.434	187	186
Vlaams-Brabant	€ 116.520	€ 64.086	€ 52.434	187	186
Brussel	€ 62.100	€ 34.155	€ 27.945	100	99
Oost-Vlaanderen	€ 116.520	€ 64.086	€ 52.434	187	186
West-Vlaanderen	€ 116.520	€ 64.086	€ 52.434	187	186
Henegouwen	€ 177.500	€ 97.625	€ 79.875	285	283
Luik	€ 177.500	€ 97.625	€ 79.875	285	283
Limburg	€ 116.520	€ 64.086	€ 52.434	187	186

Bij deze verdeling gaan we ervan uit dat alle geïnteresseerde provinciale opleidingscentra de opleidingen zullen organiseren.

De verdeling van de beschikbare plaatsen tussen de brandweerdiensten zal gebeuren per regio, op basis van de operationele prezone waartoe ze behoren en in functie van het type korps (X, Y of Z of C).”

3.5. Bij brief van 24 maart 2011 deelt de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant overeenkomstig de beslissing van de deputatie van 17 maart 2011 aan de minister van Binnenlandse Zaken mee “formeel protest [te] willen aantekenen met betrekking tot de wijze waarop die extra-middelen werden ver-

deeld” en dat hij “eveneens [zijn] bedenkingen [heeft] bij het resultaat van de toegepaste verdeelsleutel voor Vlaams-Brabant”.

3.6. Bij e-mail van 29 april 2011 deelt het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid aan de directeur van het PIVO het volgende mee:

“Zoals afgesproken tijdens de laatste vergadering van het College van de directeurs hebben we de verdeelsleutel voor de praktische opleiding ‘vuur- en hittegewenning’ en ‘flash-over’ aangepast.

Dit heeft tot gevolg dat uw provinciaal opleidingscentrum volgend budget krijgt toegewezen: € 78 880

Dit budget wordt als volgt opgesplitst voor

-de opleiding Vuur- en hittegewenning: € 22 040

-de opleiding Flash-over: € 56 840

Gezien de offerte die u ons heeft verstuurd voor

-vuur- en hittegewenning

Waarbij u de opleiding aanbiedt aan € 190/persoon (groepen van 12 deelnemers) wil dit zeggen dat uw provinciaal opleidingscentrum 116 personen dient op te leiden.

-flash-over

Waarbij u de opleiding aanbiedt aan € 490/persoon (groepen van 6 deelnemers) wil dit zeggen dat uw provinciaal opleidingscentrum 116 personen dient op te leiden.

Eens we de verdeling hebben over de brandweerkorpsen, zullen we u hiervan op de hoogte brengen.”

3.7. Uit een brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 30 mei 2011 mag worden afgeleid dat de beslissing omtrent de verdeling van de subsidies aan de minister mag worden toegeschreven.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. Verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat de Raad van State zonder rechtsmacht is omdat verzoekster een discussie voert over de omvang van het toe te kennen bedrag, hetgeen een zuiver subjectief recht zou betreffen.

Beoordeling

5. Voorwerp van het beroep is de discretionaire beslissing van verwerende partij over de door verzoekster ingediende subsidieaanvraag. Dat verzoekster meent dat haar een hoger bedrag moest worden toegekend, maakt hiervan nog geen betwisting omtrent een subjectief recht. De exceptie wordt verworpen.

V. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

Exceptie

6. Verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat verzoekster zonder belang is bij het beroep, eensdeels, omdat zij na een eventuele vernietiging het haar toegekende bedrag zou moeten terugbetalen en, anderdeels, omdat zij heeft nagelaten de subsidies ten gunste van de andere aanvragers aan te vechten.

7. Verzoekster repliceert hierop in de memorie van wederantwoord, herinnerend aan de omschrijving van het voorwerp van haar beroep in het inleidend verzoekschrift:

“Het argument dat bij een mogelijke vernietiging de verzoekende partij ‘de gelden dient terug te betalen aan verweerder’ en dus geen belang heeft, moet eveneens worden verworpen. De verzoekende partij vordert immers de vernietiging van de beslissing waarbij de subsidie voor het jaar 2011 wordt ‘verminderd’ van 116.520,00 € tot 78.880,00 €. Het is de beslissing tot vermindering die wordt aangevochten.

Zie bijvoorbeeld: R.v.St. nr. 211.414, 22 februari 2011, v.z.w. Brussels Jazz Orchestra (bladzijden 27-28).

De exceptie mist bijgevolg juridische en feitelijke grondslag.”

Beoordeling

8. De exceptie gaat uit van een verkeerde opvatting van het voorwerp van het beroep.

Het initieel gevorderde inderdaad beperkt zijnde tot de beslissing in de mate waarin de subsidie van verzoekster wordt verminderd van 116.520 tot 78.880 euro, impliceert dit dat als voorwerp van het beroep enkel die impliciete weigeringsbeslissing om verzoekster meer dan 78.880 euro subsidie te verlenen mag worden begrepen.

De van die weigering afscheidbare toekenning aan verzoekster van het bedrag van 78.880 euro werd met andere woorden niet aangevochten en is dan ook definitief geworden.

Voor een vordering tot terugbetaling hoeft verzoekster niet te vrezen.

9. Dat moeten evenmin de andere begunstigde provinciale opleidingscentra. De hun toegewezen bedragen werden niet aangevochten en zijn evengoed definitief en onaantastbaar geworden.

10. Niet wordt betwist dat de toegekende bedragen samen geput werden uit een in 2010 beschikbaar restkrediet, vastgelegd met de bedoeling dit in 2011 aan te wenden voor de subsidiëring van de erkende provinciale opleidingscentra voor de opleidingen die zij organiseren voor de leden van de openbare hulpdiensten, als bedoeld bij artikel 12/1 van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ en de artikelen 50 tot 59 van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 ‘betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten’.

De wet van 29 december 2010 ‘houdende diverse bepalingen’ heeft voormeld artikel 12/1 in de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ ingevoegd om tegemoet te komen aan het arrest nr. 204.922 van 8 juni 2010; het artikel luidt:

“De Koning bepaalt de voorwaarden volgens dewelke subsidies toegekend worden, aan de erkende provinciale opleidingscentra voor de open-

bare hulpdiensten voor de opleidingen die zij organiseren voor de leden van de openbare hulpdiensten.

Hij bepaalt ze op basis van de aanwezigheid van de leerlingen op de cursussen, hun deelname aan de examens, het respecteren van de formele regels voor het indienen van de aanvraag van subsidies en het sluiten van een overeenkomst met de FOD Binnenlandse Zaken.

De hoogte van de subsidie wordt vastgesteld door de Koning op basis van de aard van de opleiding, het aantal uren en de kostprijs van de opleiding.”

Luidens artikel 56 van voormeld koninklijk besluit worden die subsidies “verleend binnen de perken van de begrotingskredieten”. Uit de aanvullende informatie door verwerende partij verstrekt na de zitting van 28 mei 2013 is gebleken dat dit krediet thans nog niet geheel is uitgeput, zodat er in beginsel nog ruimte is om binnen de perken van de overeenstemmende begrotingskredieten nog bijkomend te betoelagen.

11. Wat voorafgaat leidt tot het besluit dat de aan het voorwerp van het beroep ontleende excepties ongegrond zijn.

VI. Ambtshalve middel

12. In het auditorsverslag voert de auditeur ambtshalve aan wat volgt:

“Luidens artikel 12/1 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming staat het aan de Koning om de voorwaarden te bepalen volgens dewelke subsidies worden toegekend aan de erkende provinciale opleidingscentra voor de openbare hulpdiensten, bepaalt Hij die subsidies op basis van de aanwezigheid van de leerlingen op de cursussen, hun deelname aan de examens, het respecteren van de formele regels voor het indienen van de aanvraag van subsidies en het sluiten van een overeenkomst met de FOD Binnenlandse Zaken en stelt Hij de hoogte van de subsidie vast op basis van de aard van de opleiding, het aantal uren en de kostprijs van de opleiding.

In artikel 53/1 van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten, wordt de minister van Binnenlandse Zaken ertoe gemachtigd voor ‘bepaalde opleidingen’ een subsidie toe te kennen ‘die alle kosten verbonden aan de genoemde opleiding dekt’. Hij doet dit ‘uitzonderlijk en bij gemotiveerde beslissing’.

Door aan de minister van Binnenlandse Zaken een dergelijke grote appreciatiebevoegdheid te verlenen om te oordelen welke opleidingen op zijn initiatief kunnen worden gesubsidieerd en over de omvang van de subsidie – er is alleen bepaald dat de subsidie kostendekkend moet zijn – wordt m.i. afgeweken van de wet. Immers, uit die wet volgt dat de Koning de voorwaarden tot en de criteria voor subsidiëring en de omvang van de subsidie bepaalt.

Een en ander brengt m.i. met zich dat artikel 53/1 van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 in strijd is met artikel 12/1 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, zodat het, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing moet worden gelaten.

Dat leidt dan weer tot de vaststelling dat de door verwerende partij verleende subsidies de vereiste rechtsgrond missen.”

13. De bevoegdheid van de steller van de akte raakt de openbare orde zodat deze vraag, in tegenstelling tot wat verzoekster betoogt, ambtshalve en in elke stand van het geding door de Raad van State kan worden opgeworpen.

14. Ten gronde spreekt verzoekster de zienswijze van het auditoraat geenszins tegen. Dat doet evenmin verwerende partij, die in de laatste memorie enkel verklaart van het standpunt van het auditoraat akte te nemen en er de hierna ter sprake komende exceptie aan te koppelen.

Ook de Raad van State ziet voor een tegenovergesteld standpunt geen reden. Het geciteerde *sub* 12 bijvallend en zich eigen makend, stelt ook de Raad vast dat artikel 53/1 van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 in strijd is met artikel 12/1 van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’, zodat het, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing moet worden gelaten, zodat de door verwerende partij verleende subsidies de vereiste rechtsgrond missen.

15. Een en ander brengt verwerende partij ertoe in de laatste memorie op te werpen dat in het geval wordt vastgesteld dat de betrokken subsidie de vereiste rechtsgrond ontbeert, de vernietiging van de bestreden beslissing met zich meebrengt dat zij geen nieuwe beslissing meer kan nemen, zodat verzoekster

zonder belang erbij is om de weigeringsbeslissing uit het rechtsverkeer verwijderd te weten.

16.1. Verzoekster repliceert, ten eerste, dat de FOD Binnenlandse Zaken op 22 maart 2011 een (eerste) beslissing heeft genomen over de verdeling van de middelen tussen de participerende opleidingscentra:

“Indien [...] het voorwerp van onderhavig beroep tot nietigverklaring, wordt vernietigd, kan de verzoekende partij terugvallen op de beslissing van 22 maart 2011 waarbij haar een bedrag van 116.520,00 € werd toegekend. De mogelijke onwettigheid van artikel 53/1 van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 kan geen afbreuk doen aan de rechtsgevolgen die alsdan worden gecreëerd door de beslissing van 22 maart 2011. En zelfs indien men zou argumenteren dat de latere beslissing van 29 april 2011 de beslissing van 22 maart 2011 impliciet heeft ingetrokken, moet worden vastgesteld dat het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring uitdrukkelijk is gericht tegen de beslissing van 29 april 2011 waarbij de subsidie wordt verminderd van 116.520,00 € tot 78.880,00 €, en dus ook tegen de mogelijke impliciete intrekking van de beslissing van 22 maart 2011.”

16.2. De Raad van State kan deze zienswijze niet bijvallen. De niet aangevochten toekenning aan verzoekster van 78.880 euro heeft de eerder genomen beslissing vervangen; die laatstgenoemde beslissing is en blijft uit het rechtsverkeer. Een nietigverklaring van de uit de toekenning afgeleide weigering om verzoekster meer subsidie te verlenen, verandert dat niet. Ze kan er enkel toe leiden dat het bestuur zich over het geweigerde moet uitspreken, er daarbij over wakend op straffe van het schenden van het gezag van het arrest om de vastgestelde onwettigheden niet te herhalen.

17.1. Anders is het met de opmerking van verzoekster dat, zelfs indien artikel 53/1 van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 buiten toepassing moet worden gelaten, artikel 12/1 van de wet van 31 december 1963 een voldoende rechtsgrond biedt voor de verwerende partij om een nieuwe beslissing over de subsidie te nemen. Het staat volgens verzoekster wettelijk vast op grond van welke criteria de hoogte van de subsidies wordt bepaald, namelijk de aard van de opleiding, het aantal uren en de kostprijs van de opleiding. De verwerende

partij kan op basis van deze criteria, zich hierbij eventueel steunend op artikel 108 van de Grondwet, een nieuwe beslissing nemen.

17.2. Hiervóór is vastgesteld, eensdeels, dat een onbevoegd orgaan van verwerende partij – de Belgische Staat – over de aanvraag van verzoekster heeft beslist en, anderdeels, dat er nog ruimte is voor een aanvullende subsidiëring.

In die omstandigheden is de Raad het er met verzoekster over eens dat zij aanspraak mag maken, ingevolge haar rechtsstrijd, op een beoordeling van haar aanvraag door het wel bevoegde orgaan van de verwerende partij, wat voor haar een kans oplevert op een bijkomende subsidiëring. Enkel een nietigverklaring van de bestreden impliciete weigering kan verzoekster zekerheid bieden op dergelijk rechtsherstel, aangezien deze nietigverklaring van een weigering verwerende partij hoe dan ook verplicht om een beslissing in de plaats ervan te stellen.

18. De exceptie wordt verworpen; het beroep is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de uit de ministeriële beslissing van 29 april 2011 blijkende impliciete weigering om het provinciaal opleidingscentrum van de provincie Vlaams-Brabant voor de praktische brandweeropleidingen “vuur- en hittegewenning” en “flash-over in een houtgestookte container” voor het jaar 2011 een grotere subsidie dan 78.880,00 euro toe te kennen.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 11 juli 2013,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bram Van Thillo,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bram Van Thillo

Dierk Verbiest