Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

A R R E S T

nr. 235.781 van 16 september 2016

215.169/XV-2754

In zake: **de gemeente Etterbeek**,
die woonplaats heeft gekozen bij
mr. J. BOURTEMBOURG en mr. N. FORTEMPS, advocaten,
Zwitserlandstraat 24
1060 Brussel,

tegen:

het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
dat woonplaats heeft gekozen bij
mr. D. VERHOEVEN, advocaat,
Keizerslaan 3
1000 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, XVe KAMER,

Gezien het op 2 maart 2015 ingediende verzoekschrift, waarbij de gemeente Etterbeek de nietigverklaring vordert van "het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 november 2014 inzake de retributies die geïnd worden als tegenprestatie voor diensten geleverd door de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, dat bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad* van 2 januari 2015";

Gezien het administratief dossier;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer E. LANGOHR, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 28 juli 2016, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij bepaald wordt dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 6 september 2016 om 9.30 uur;

Gehoord het verslag van de heer M. LEROY, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van mr. N. FORTEMPS, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van mr. D. VERHOEVEN, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het gedeeltelijk eensluidend advies van de heer E. LANGOHR, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Wettelijk kader

Overwegende dat de volgende bepalingen nuttig zijn voor een goed begrip van het geschil:
- Bij artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden tot de gewestelijke aangelegenheden gerekend:

> "VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft:
>
> 1° de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen en van de bovengemeentelijke besturen, met uitzondering van:
>
> …
>
> - de organisatie van en het beleid inzake de politie (...) en de brandweer";

- De wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming[1] bevat onder andere de volgende bepalingen:

> "**Artikel 1**. De civiele bescherming omvat alle civiele maatregelen en middelen die moeten dienen om de bescherming en het voortbestaan van de bevolking te verzekeren, en om 's lands patrimonium te vrijwaren in geval van gewapend conflict. Zij heeft ook tot doel bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen en schadegevallen, te allen tijde personen bij te staan en goederen te beschermen.
>
> …

[1] Artikel 201 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (in de tekst van dat artikel zoals die is vastgesteld bij artikel 37 van de wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken), voorziet in de opheffing van die wet, maar dat artikel is nog niet in werking getreden.

Art. 2*bis*. § 1. De opdrachten inzake civiele bescherming zijn de volgende :

1° de interventies betreffende de strijd tegen brand en ontploffing;

2° de brandpreventie;

3° de dringende medische hulpverlening;

4° de technische hulpverleningswerkzaamheden;

5° onverminderd artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen;

6° de strijd tegen de rampspoedige gebeurtenissen, de catastrofen en de schadegevallen;

7° de coördinatie van de hulpverleningsoperaties, met name de installatie van de coördinatiemiddelen;

8° de internationale opdrachten van civiele bescherming;

9° de preventieve opdrachten tijdens grote bijeenkomsten van personen;

10° de waterbevoorrading;

11° de waarschuwing van de bevolking;

12° de logistieke ondersteuning.

§ 2. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welke van de in § 1 bedoelde opdrachten respectievelijk uitgevoerd worden door de krachtens artikel 10 territoriaal bevoegde brandweerdiensten, de brandweerdiensten die ter versterking opgeroepen worden en de diensten van de civiele bescherming.

Art. 2bis.1. § 1. De Staat en de gemeenten zijn gehouden, ten laste van de begunstigden van de prestaties, de kosten te verhalen die respectievelijk aan de diensten van de civiele bescherming en aan de openbare brandweer worden veroorzaakt tijdens de prestaties, welke door die diensten worden verricht buiten de interventies bedoeld in artikel 2bis, § 1.

Onverminderd de bepalingen van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening, bepaalt de Koning welke van de opdrachten vermeld in artikel 2bis, § 1, kunnen verhaald worden ten laste van hun begunstigden en deze die gratis moeten uitgevoerd worden.

§ 2. De Koning regelt de wijze van vaststelling en van verhaal van de kosten bedoeld in § 1.

§ 3. Het bedrag van de kosten die met toepassing van § 1 door de Staat worden verhaald, wordt ingeschreven op het Fonds voor beveiliging tegen brand en ontploffing bedoeld in de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen.

§ 4. Overeenkomstig de regels van gemeen recht blijft voor de personen, die de kosten moeten betalen bedoeld in § 1, een beroep open tegen de derde aansprakelijken.

Art. 2bis.2. …

§ 2. Onder voorbehoud van artikel 2bis.1., in geval van vervuiling bedoeld in artikel 2bis, § 1, 5°, zijn de Staat en de gemeenten gehouden de hiervoor door hun diensten gemaakte kosten te verhalen op de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt of op de eigenaar van de gewraakte producten.

De Staat en de gemeenten kunnen beslissen om af te zien van verhaal wanneer de verhaalkosten groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of wanneer niet kan worden vastgesteld wie de exploitant of de eigenaar is.

…"

Bij de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten is de bevoegdheid van de gemeenten, inzonderheid inzake brandweer en dringende geneeskundige hulpverlening, overgedragen aan de Brusselse Agglomeratie. Luidens artikel 5 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen mag het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de uitoefening van bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie opdragen aan de instellingen van openbaar nut die het opricht of aanwijst.

Tot de artikelen van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid die in werking getreden zijn, behoren onder andere de volgende bepalingen:

"**Art. 11.** § 1. De algemene opdrachten van de operationele diensten van de civiele veiligheid zijn:

1° de redding van en de bijstand aan personen in bedreigende omstandigheden en de bescherming van hun goederen;

2° de dringende geneeskundige hulpverlening zoals bepaald in artikel 1 van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening;

3° de bestrijding van brand en ontploffing en hun gevolgen;

4° de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen met inbegrip van radioactieve stoffen en ioniserende straling;

5° de logistieke ondersteuning.

§ 2. Maken integraal deel uit van de opdrachten opgesomd in § 1, 1°, 3°, 5°, de proactie, de preventie, de preparatie, de uitvoering en de evaluatie.

Art. 17. § 1. Deze wet is van toepassing op het orgaan, dat werd ingericht door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met toepassing van artikel 5 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, met uitzondering van de volgende bepalingen :(…)

§ 2. In de volgende artikelen worden onder de termen "zone" of "hulpverleningszone" begrepen de Brusselse Hoofdstedelijke dienst voor brandweer en dringende medische hulp : (…) artikel 178 ; (…)

Art. 178. § 1. Van de volgende interventies worden verhaald door de Staat voor wat betreft de Civiele Bescherming en door de zone voor wat betreft de posten :

1° ten laste van de begunstigde, de kosten veroorzaakt aan deze diensten tijdens de interventies verricht buiten de opdrachten bedoeld in artikel 11;

2° ten laste van de begunstigde, een forfaitair bedrag ter dekking van de kosten veroorzaakt door het vervoer met de ambulance voor dringende geneeskundige hulpverlening.

§ 2. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, van welke taken uitgevoerd in het kader van de opdrachten vermeld in artikel 11, de kosten kunnen verhaald worden ten laste van hun begunstigden en welke de taken zijn die gratis moeten uitgevoerd worden.

De Koning regelt de wijze van vaststelling en van verhaal van deze kosten.

§ 3. Het bedrag van de kosten die met toepassing van §§ 1 en 2, en van artikel 179, § 2, door de Staat worden verhaald, wordt ingeschreven op het Fonds voor beveiliging tegen brand en ontploffing bedoeld in de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen.

§ 4. Overeenkomstig de regels van gemeen recht blijft voor de personen, die de kosten moeten betalen bedoeld in § 1 en 2, een beroep open tegen de derde aansprakelijken.

Art. 201. De wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming wordt opgeheven 10 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het besluit dat deze opheffing voorziet."

Artikel 201 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (in de tekst van dat artikel zoals die is vastgesteld bij artikel 37 van de wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken), voorziet in de opheffing van de wet van 31 december 1963, maar dat artikel is nog niet in werking getreden. Thans bestaan er derhalve - net als bij de vaststelling van het bestreden besluit - twee teksten waarin de opdrachten vastgesteld worden van de civiele bescherming, die intussen de civiele veiligheid geworden is: artikel 2*bis* van de wet van 31 december 1963, dat nog niet daadwerkelijk opgeheven is, en artikel 11 van de wet van 15 mei 2007, dat op 7 november 2013 in werking getreden is. Zo ook gelden, wat het verhalen betreft van de kosten die het gevolg zijn van interventies zowel artikel 2*bis*.1 van de wet van 1963 als artikel 178 van de wet van 2007.

Het koninklijk besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de opdrachten van de hulpdiensten die kunnen verhaald worden en diegene die gratis zijn luidt als volgt:

"**Artikel 1. § 1.** Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

1° minister: de Minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken;

2° gemeente: de gemeente die beschikt over een openbare brandweerdienst;

3° opdrachten: de opdrachten bedoeld in artikel 2bis, § 1, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, uitgezonderd de dringende medische hulpverlening;

4° begunstigde: de fysieke persoon of de rechtspersoon in wiens belang de interventie uitgevoerd wordt;

5° vervuiling: een aanslag op het natuurlijke milieu, zowel lucht, water als bodem, waarbij de gewraakte producten een zichtbare of meetbare schade of hinder veroorzaken of kunnen veroorzaken;

6° falend technisch alarm: het alarmeren van de hulpdiensten veroorzaakt door een slecht functionerend detectiesysteem;

7° loos alarm: het te goeder trouw verwittigen van de hulpdiensten, terwijl een uitruk niet nodig was.

8° hulpverleningszone: de hulpverleningszone bedoeld in artikel 5 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.

§ 2. Voor de toepassing van dit besluit wordt met de term "gemeente" ook een brandweerintercommunale en de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp bedoeld.

De term "gemeenteraad" slaat ook op het bevoegde orgaan van de intercommunale of van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Art. 2. De volgende opdrachten worden gratis uitgevoerd door de hulpdiensten:

1° de interventies betreffende de bestrijding van brand en ontploffing;

2° de technische hulpverleningswerkzaamheden, op voorwaarde dat het gaat om een noodoproep om mensen te beschermen of te redden;

3° bestrijding van de rampspoedige gebeurtenissen en de catastrofen, uitgezonderd de afdekking met een zeil van een gebouw niet bedoeld in 2°;

4° de coördinatie van de hulpverleningsoperaties;

5° de internationale opdrachten van civiele bescherming, uitgezonderd de opdrachten inzake de bestrijding tegen vervuiling;

6° de drinkwaterbevoorrading rechtstreeks aan de burger, in geval van een vrij ernstig watertekort of van een watertekort dat een omvangrijk gebied treft;

7° de waarschuwing aan de bevolking;

8° de interventie naar aanleiding van een loos alarm.

Art. 3. § 1. Onverminderd artikel 2*bis* /2, § 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en artikel 179, § 2, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, kunnen verhaald worden ten laste van hun begunstigden, de kosten veroorzaakt:

1° door de opdrachten die niet opgesomd zijn in artikel 2 met inbegrip van de kosten, voortvloeiend uit de interventies die door derden uitgevoerd worden op vraag van de hulpdiensten, en die ten laste komen van deze diensten;

2° door de interventies naar aanleiding van een falend technisch alarm.

Art. 4. Van de opdrachten bedoeld in artikel 3, stelt de hulpverleningszone, voor de operationele dienst waarvan ze voor het beheer instaat, de lijst op met de opdrachten waarvan de kosten verhaald worden en met hun tarief.

De kosten van de interventies van de operationele eenheden van de Civiele Bescherming worden door de Staat verhaald volgens de bepalingen vastgesteld in bijlage 1.

Art. 5. Uiterlijk op het einde van de maand die volgt op de maand gedurende dewelke de te betalen opdracht plaatsgevonden heeft, stelt de leider van de operaties een verslag op dat toelaat de te verhalen kosten te berekenen en de schuldenaar aan te duiden.

Art. 6. De factuur moet opgestuurd worden binnen een redelijke termijn, vanaf de datum van identificatie van de bestemmeling.

…"

De ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp bevat inzonderheid de volgende bepalingen:

"**Art. 3. § 1.** Er wordt een instelling van openbaar nut opgericht onder de benaming ‘Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp’, hierna genoemd ‘Brandweerdienst’.

Art. 4. § 1. De Brandweerdienst wordt belast met de uitoefening van de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie inzake brandbestrijding en dringende medische hulp.

§ 2. De Brandweerdienst wordt bovendien belast met taken inzake brandpreventie; die taken omvatten het geven van adviezen alsook het uitoefenen van bewaking en controle overeenkomstig de terzake geldende regeling.

§ 3. De Brandweerdienst mag eveneens gunstig reageren op elke andere aanvraag om technische tussenkomst, voor zover die een dringend karakter vertoont.

…

Art. 7. De Brandweerdienst kan handelsactiviteiten uitoefenen die verenigbaar zijn met de opdrachten die eraan worden toevertrouwd.

De Executieve kan een boekhoudkundig plan volgens handelsmethodes opleggen.

De Regering bepaalt de tarieven van de retributies voor de prestaties die voortvloeien uit de opdrachten bedoeld in de artikelen 4 en 4*bis*. Zij kan, wanneer daartoe ernstige redenen bestaan of rekening houdend met sociale doeleinden, vastgestelde rechten verminderen of niet-invorderbaar verklaren.

…"

In artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 mei 1994 houdende de werkingsregels van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp wordt bepaald welke taken aan die dienst worden opgedragen en met welke specifieke taken hij wordt belast.

Op 19 november 2014 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een besluit vastgesteld inzake de retributies die geïnd worden als tegenprestatie voor diensten geleverd door de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, dat bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad* van 2 januari 2015. Dat is het bestreden besluit.

Inhoud van het bestreden besluit

Artikel 1 bevat de definities.

Artikel 2 luidt als volgt:

"**Art. 2.** Onverminderd de bepalingen van artikel 2*bis*/2, § 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en artikel 179, § 2 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, is dit besluit van toepassing op alle door de DBDMH uitgevoerde prestaties, met uitzondering van diegene bedoeld:

- in artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de opdrachten van de hulpdiensten die kunnen verhaald worden en diegene die gratis zijn;

- in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 december 2003 tot vaststelling van de retributies verschuldigd voor de door de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp verrichte opdrachten van brandpreventie."

In de artikelen 3 tot 8 wordt het bedrag vastgesteld van de retributies die verschuldigd zijn voor de interventies.

De artikelen 9 tot 15 luiden als volgt:

"**Art. 9.** Al het materiaal dat de DBDMH zich bij derden verschaft voor een interventie wordt aan de begunstigde van de interventie gefactureerd op basis van de factuur (btw incl.) ontvangen van de leverancier van het materiaal.

Afdeling 3. - Begunstigde en belastingplichtigen

Art. 10. De retributies bepaald krachtens dit besluit worden opgesteld in het belang van de DBDMH.

Art. 11. Wat de interventies betreft in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ongeacht artikel 2*bis*/2, § 2 van de wet van 31 december 1963 inzake de civiele bescherming, alsook de beroepsmogelijkheden van de verschuldigde ten laste van de verantwoordelijke op basis van het gemeen recht, is de verschuldigde van de vastgestelde retributies krachtens dit besluit:

1. De overheid die het desbetreffende wegennet beheert, of de betreffende politiezone indien de interventie uitgevoerd wordt op verzoek van een politiedienst.

2. de eigenaar van de privéplaats waar de interventie plaatsvindt of de beheerder indien deze plaats toegankelijk is voor het publiek.

Indien het gaat om een gemeenschappelijke eigendom, is de retributie verschuldigd door:

- de gemeenschappelijke eigendom voor een interventie in gemeenschappelijke ruimtes.

- door de eigenaar van het desbetreffende goed voor een interventie in privéruimtes.

3. de persoon die het huisdier onder zijn hoede had dat een interventie noodzaakt, of bij gebrek hieraan de eigenaar van deze laatste.

4. Bij gebrek aan een verschuldigde in de hierboven vermelde punten, de persoon die de interventie gevraagd heeft.

Art. 12. Bij afwezigheid van een overeenkomst die de DBDMH bindt met een andere partij en met uitzondering van een reële afkondiging van een provinciale fase van een nood- en interventieplan, wordt elke uitruk van voertuigen, personeel en/of materiaal van de DBDMH voor interventies of oefeningen buiten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gefactureerd aan de gemeente op welk grondgebied de interventie of oefening plaatsvindt.

Vanaf de inwerkingtreding van de zone zoals beoogd in artikel 220 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, zullen de interventies

uitgevoerd in dezelfde veronderstelling als deze bedoeld in alinea 1 gefactureerd worden aan de betreffende zone.

Afdeling 4. – Facturatiemodaliteiten

Art. 13. Wanneer er bij een interventie meerdere voertuigen gestuurd worden, wordt de retributie berekend op basis van de voertuigen die effectief ter plaatse aan de interventie deelgenomen hebben.

Indien er maar een voertuig deelgenomen heeft aan de interventie ter plaatse, ofschoon er meerdere gestuurd werden, wordt de retributie vastgesteld op basis van het hoogste bedrag tussen de standaard interventieprijs en de prijs van het voertuig dat effectief gewerkt heeft.

Art. 14. Bij elke prestatie wordt minimum een uur gefactureerd alsook elk begonnen halfuur.

Art. 15. De retributie moet betaald worden binnen 30 dagen na het opsturen van de factuur.

Bij niet-betaling op de in de factuur aangegeven vervaldag is, zonder voorafgaande ingebrekestelling, intrest verschuldigd volgens de wettelijke intrestvoeten.

Bovendien wordt een bedrag ten belope van 15 % van de op de vervaldag verschuldigde bedragen aangerekend als deelname in de administratiekosten. Het minimumbedrag van deze deelname bedraagt in ieder geval 90 euro."

Ontvankelijkheid

Overwegende dat de verwerende partij betoogt dat het beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk is doordat in het verzoekschrift alleen kritiek gericht wordt op de artikelen 11 en 15, tweede en derde lid, van het bestreden besluit, waarin bepaald wordt wie de retributies verschuldigd is voor de interventies van de DBDMH en welke nadere regels in acht genomen moeten worden bij de facturatie van de retributies; dat zij stelt dat het beroep slechts ontvankelijk is voor zover het gericht is tegen die bepalingen; dat zij eraan toevoegt dat "het beroep zelfs meer in het bijzonder niet-ontvankelijk lijkt, doordat daarin aan het begrip ‘de overheid die het desbetreffende wegennet beheert’, in artikel 11, punt 1, van de bestreden handeling, alsook aan artikel 15, tweede en derde lid, een ruimere betekenis wordt gegeven", daar "het niet duidelijk is in welke andere hoedanigheid dan als ‘overheid die het desbetreffende wegennet beheert’, de verzoekende partij te maken zou kunnen hebben met de retributies die vastgesteld worden in de bestreden handeling";

Overwegende dat de verzoekende partij in haar wederantwoord stelt:

- dat een besluit in beginsel een onlosmakelijk geheel vormt zodat het bestreden besluit in zijn geheel vernietigd behoort te worden;

- dat zij er niet van kan uitgaan dat de bepalingen betreffende het bedrag van de retributies niet onlosmakelijk verbonden zouden zijn met de bepaling van de personen die deze retributies verschuldigd zijn;
- dat zij doet blijken van een belang om de nietigverklaring van artikel 11 in zijn geheel te vorderen, aangezien niets uitsluit dat zij beschouwd kan worden als de eigenaar van een privéplaats of de beheerder van een plaats die toegankelijk is voor het publiek en dat de DBDMH op grond daarvan de betaling vraagt van een retributie voor zijn interventie.
- dat zij er bij een schadegeval toe gebracht kan worden, via haar aangestelden en organen, de interventie van de DBDMH te vragen en dat zij, bij ontstentenis van een persoon die de retributies verschuldigd is, in de zin van artikel 11, 1° tot 3°, kan worden aangewezen als de persoon die de interventie gevraagd heeft en om die reden een verzoek tot betaling van een retributie kan ontvangen van de DBDMH;
- dat, hoe dan ook, de beperking van de nietigverklaring tot alleen de woorden "de overheid die het desbetreffende wegennet beheert" in artikel 11, 1°, van de bestreden handeling, erop zou neerkomen dat de Raad van State de bestreden handeling zou wijzigen, terwijl hij over geen enkele herzieningsbevoegdheid terzake beschikt;

Overwegende dat de kritiek die geuit wordt in het verzoekschrift enkel betrekking heeft op de vaststelling van de personen die de retributies verschuldigd zijn en op de verhogingen die betaald moeten worden in geval van achterstallige betalingen; dat die bepalingen losgekoppeld kunnen worden van de bepalingen waarbij de bedragen bepaald worden die voor de onderscheiden interventies verschuldigd zijn; dat de verzoekende partij volgens het bestreden besluit op grond van verschillende van de hypotheses waarvan sprake is in artikel 11 beschouwd kan worden als de persoon die de retributies verschuldigd is; dat het beroep slechts ontvankelijk is voor zover het gericht is tegen artikel 11 in zijn geheel en tegen artikel 15;

Ten gronde

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan de onbevoegdheid van de steller van de handeling, aan het gebrek aan wettelijke grondslag van de handeling, aan schending van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, in het bijzonder van artikel 2*bis*/1 ervan, van het koninklijk besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de opdrachten van de hulpdiensten die kunnen verhaald worden en diegene die gratis zijn en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en aan machtsoverschrijding; dat ze het volgende betoogt:

- volgens artikel 2*bis*/1 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en het koninklijk besluit van 25 april 2007 kunnen de opdrachten die niet gratis uitgevoerd worden, alleen verhaald worden op de

begunstigde ervan, die wordt gedefinieerd als de persoon in wiens belang de interventie uitgevoerd wordt;

- noch de federale wetgever noch de Koning heeft de DBDMH gemachtigd om de kostprijs van zijn prestaties terug te vorderen van de persoon die hem heeft opgeroepen of van de persoon die voor het schadegeval aansprakelijk is;
- degenen die aangewezen worden als de personen die de in de bestreden handeling vastgestelde retributies verschuldigd zijn, zijn niet noodzakelijkerwijs de begunstigden van de prestaties;
- een gemeente, die het wegennet beheert, of een politiezone zijn niet de begunstigden van welke interventie dan ook die de DBDMH op de openbare weg zou uitvoeren;
- wanneer de DBDMH de openbare weg vrijmaakt na een verkeersongeval of bij een interventie wanneer er een gebouw op de openbare weg dreigt te vallen, zal die dienst met toepassing van de bestreden handeling zijn prestaties factureren aan de politiezone die hem heeft opgeroepen, terwijl hij noch aan de gemeente noch aan de zone een dienst heeft verleend, maar zijn wettelijke opdrachten heeft vervuld;
- bij de bestreden handeling kan de DBDMH niet gemachtigd worden op de gemeente een prestatie te verhalen die erin bestaat naar aanleiding van een oproep van de gemeente een dier in nood te redden wanneer niet achterhaald kan worden wie de eigenaar van dat dier is;
- de bestreden handeling doet een niet-gerechtvaardigd verschil in behandeling ontstaan doordat de begunstigden van de prestaties van de DBDMH en andere personen die geen begunstigde zijn maar de dienst enkel hebben opgeroepen voor een interventie, daarbij op dezelfde manier behandeld worden; de verzoekende partij begrijpt niet op grond van welke precieze, relevante en in rechte aanvaardbare motieven die categorieën van personen, die zich nochtans in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op dezelfde manier worden behandeld;

Overwegende dat de verwerende partij het volgende antwoordt:

- het middel is niet-ontvankelijk wegens ontstentenis van belang doordat daarin bekritiseerd wordt dat andere personen dan de gemeente de hoedanigheid van begunstigde van de interventies van de DBDMH hebben, zoals een politiezone, een eigenaar van een privéterrein, aangezien de verzoekende partij niet aantoont dat zij die hoedanigheid bezit, of de persoon die de interventie gevraagd heeft, aangezien zij weliswaar beweert die hoedanigheid te bezitten in de gevallen waarin de openbare weg wordt vrijgemaakt of waarin het gevaar bestaat dat iets op de openbare weg valt, maar in dat geval bekend is door welke andere persoon de retributie verschuldigd is;
- met toepassing van het bovenvermelde koninklijk besluit zijn de interventies van de DBDMH gratis in geval van brand of van dringende medische hulp;
- de verzoekende partij komt er niet toe een geval te vermelden dat voor haar nadelig zou zijn;

- ingeval een dier in nood dat zich op de openbare weg bevond, gered is maar men niet heeft kunnen achterhalen wie de eigenaar van dat dier is, is artikel 11, 4°, van de bestreden handeling niet van toepassing en zal de gemeente, als beheerder van het wegennet, de retributie verschuldigd zijn;
- het begrip "begunstigde van de interventies van de DBDMH" is een rekbaar begrip dat op verschillende manieren kan worden ingevuld en in verband waarmee de Raad van State alleen een klaarblijkelijke beoordelingsfout kan bestraffen;
- de beheerder van het kwestieuze wegennet, de eigenaar van de plaats van de interventie of van het dier in kwestie zijn de begunstigden van de desbetreffende interventies van de DBDMH;
- zelfs het residuaire geval van de persoon die de DBDMH oproept, is niet "contra-intuïtief" (?);
- wanneer de DBDMH opgeroepen wordt door een persoon, heeft die persoon belang bij de interventie en is hij daarvan dan ook de begunstigde;
- tegen de verwerende partij kan niet worden ingebracht dat zij voorzien heeft in een restcategorie waarin in de praktijk slechts zelden een geval ondergebracht zal worden; dat zij daarin voorziet, vormt hoe dan ook geen klaarblijkelijke beoordelingsfout;
- volgens het advies dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het ontwerpbesluit heeft gegeven, vindt het besluit rechtsgrond in artikel 7, derde lid, van de voornoemde ordonnantie van 19 juli 1990 en dienden de verwijzingen naar de voornoemde wetten van 31 december 1963 en 15 mei 2007 en naar het voornoemde koninklijk besluit van 25 april 2007 uit de aanhef te worden weggelaten;
- de bevoegdheid van het gewest vloeit meer in het algemeen voort uit artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn om de werkwijze te regelen van de instellingen die ze oprichten;
- het middel is onduidelijk doordat daarin wordt beweerd dat noch op basis van de wet van 31 december 1963, noch op basis van het koninklijk besluit van 25 april 2007 een retributie kan worden gevorderd ten laste van de persoon die voor het schadegeval aansprakelijk is, aangezien de verwerende partij niet begrijpt in welk opzicht die bewering verband houdt met het middel;
- hoe dan ook wordt bij de bestreden handeling geen retributie vastgesteld ten laste van de persoon die voor het schadegeval aansprakelijk is, althans niet op grond van die hoedanigheid;
- artikel 11 van de bestreden handeling bepaalt welke persoon de retributie verschuldigd is "ongeacht artikel 2*bis*/2, § 2 van de wet van 31 december 1963 inzake de civiele bescherming, alsook de beroepsmogelijkheden van de verschuldigde ten laste van de verantwoordelijke op basis van het gemeen recht";

- de verwerende partij heeft alleen bepaald welke persoon de kosten van de interventie draagt, onverminderd de mogelijkheid waarover die persoon beschikt om zich te keren tegen degene die de schade veroorzaakt heeft;
- subsidiair kan worden gesteld dat zelfs indien de bestreden handeling rechtsgrond zou vinden in de federale wetgeving, ze conform is, aangezien bij artikel 2*bis*/1, §§ 1 en 4, van de wet van 31 december 1963 aan de Staat en de gemeenten de verplichting wordt opgelegd om de gemaakte kosten op de begunstigden van de prestaties te verhalen, en gesteld wordt dat, overeenkomstig het gemeen recht, nog steeds een beroep kan worden ingesteld tegen aansprakelijke derden terwijl in het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 25 april 2007 voorafgaat, gesteld wordt dat een gemeente niet als begunstigde beschouwd kan worden, behalve indien het gaat om een verhaalbare interventie in het belang van die gemeente;
- de bewering dat de bestreden handeling een discriminatie in het leven zou roepen tussen de retributieplichtigen, mist feitelijke grondslag, aangezien artikel 11 van de bestreden handeling betrekking heeft op vier categorieën retributieplichtigen, die alle begunstigden zijn van de interventies van de DBDMH;
- de gemeente is, als beheerder van het gemeentelijke wegennet, de begunstigde van de interventies van de DBDMH op dat wegennet;
- wanneer de DBDMH andere gemeentelijke taken vervult dan die inzake brandbestrijding en dringende medische hulp, zoals prestaties die de DBDMH verricht om de wegen te laten herstellen, moeten die interventies worden vergoed door de begunstigde ervan, namelijk door de gemeenten die ertoe gehouden zijn het wegennet te onderhouden en te handhaven in een toestand overeenkomstig de bestemming ervan;
- een interventie van de DBDMH op het gemeentelijke wegennet geschiedt alleen op verzoek van de gemeente of van de politiezone, en de gemeente zou daar niet om verzoeken indien ze er geen belang bij had;
- niets verplicht de gemeente een beroep te doen op de diensten van de DBDMH; ze zou aan haar eigen diensten kunnen vragen de weg vrij te maken;
- wanneer de gemeente de DBDMH oproept, haalt ze voordeel uit de geleverde diensten en moet ze die vergoeden, maar beschikt ze over de mogelijkheid om zich vervolgens eventueel tegen een aansprakelijke derde te keren;
- op materieel vlak omvat het beheer van het wegennet de bevoegdheid te besluiten tot alle onderhouds- en verbeteringswerkzaamheden die voortvloeien uit de plicht die op de beheerder rust om enkel wegen in gebruik te nemen die veilig genoeg zijn met het oog op hun bestemming; onder onderhoud vallen ook de werkzaamheden om de wegen schoon en vrij te maken; op juridisch vlak is de gemeente als beheerder van het wegennet burgerlijk aansprakelijk wanneer die wegen zich in gebrekkige staat bevinden;

- op 22 januari 2013 heeft de rechtbank van eerste aanleg te Brussel geoordeeld dat de “dienstverlening [van de brandweer] in elk geval kadert in het veilig berijdbaar maken van de openbare weg en dus in het belang van de wegbeheerder”;
- de gemeente heeft over alle wegen die over haar grondgebied lopen een politiebevoegdheid die haar verplicht een veilig wegennet ter beschikking van het publiek te stellen; indien ze dat niet doet, kan ze daarvoor burgerlijk aansprakelijk worden gesteld; dankzij de interventies van de DBDMH op de wegen kan de gemeente haar verplichting inzake politie over de wegen nakomen, zodat die interventies in het belang van de gemeente zijn;
- het Hof van Beroep te Brussel heeft in een arrest van 24 september 2002 het volgende geoordeeld:

  “Naar luid van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet hebben de gemeentelijke overheden de taak ten behoeve van de inwoners te voorzien in een goede politie op hun grondgebied, wat de verplichting meebrengt te zorgen voor de veiligheid van het verkeer op de openbare wegen. Die verplichting houdt in dat ze alle noodzakelijke maatregelen moeten nemen om ongevallen te voorkomen en het verkeer veilig te maken wanneer de veiligheid van de weggebruikers door een of ander incident in het gedrang komt”;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie in hoofdzaak met name het volgende betoogt:

- wat de bevoegdheid van de steller van de handeling betreft:
  - er bestaat geen grond om een onderscheid te maken tussen de opdrachten van de DBDMH die in de federale wetten worden vermeld en die welke daarin niet worden vermeld;
  - de bestreden handeling steunt zowel op de gewestelijke wetgeving als op de federale wetgeving, en alle opdrachten van de DBDMH die in de bestreden handeling worden vermeld, vallen zowel onder de werkingssfeer van artikel 4 van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, als onder de opdrachten die in artikel 2*bis*, § 1, van de wet van 31 december 1963 zijn opgesomd; in beide teksten wordt de DBDMH belast met brandbestrijding, dringende medische hulp, brandpreventie en dringende technische hulpverleningswerkzaamheden;
  - “die verwarring van de federale en de gewestelijke werkingssfeer is helemaal niet abnormaal, aangezien de ordonnantiegever in dezen alleen naar de agglomeratie overgehevelde gemeentelijke aangelegenheden regelt (waarvoor de federale overheid bevoegd is)”;

- het onderscheid waarop gesteund wordt voor het middel ontleend aan onbevoegdheid dat in het verslag van het auditoraat opgeworpen is, gaat dus niet op;
- dat het onderscheid dat in het verslag van het auditoraat wordt gemaakt, niet opgaat, wordt bevestigd door het bestaan van een restcategorie in de federale wetgeving, wat tot gevolg heeft dat elke terugvordering van kosten voor interventies van de DBDMH uit de federale wetgeving voortvloeit:
  - artikel 2*bis*/1, § 1, van de wet van 31 december 1963 bepaalt dat de gemeenten ertoe gehouden zijn de kosten te verhalen die de openbare brandweer moet maken voor de prestaties die "buiten de interventies bedoeld in artikel 2*bis*, § 1" vallen;
  - "indien zelfs de ordonnantiegever aan de DBDMH andere taken zou opdragen dan die waarin de federale wetgeving voorziet, zouden de kosten van de interventies (van welke aard ook) nog steeds onder de toepassing van de federale wetgeving vallen; met andere woorden: doordat de federale wetgeving bepaalt onder welke regeling een restcategorie van prestaties valt, dekt ze alle prestaties die door de DBDMH kunnen worden verricht";
  - "artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 25 april 2007 bepaalt dat 'ten laste van hun begunstigden [verhaald kunnen worden], de kosten veroorzaakt: 1° door de opdrachten die niet opgesomd zijn in artikel 2', dat wil zeggen alle opdrachten die aan een hulpdienst zoals de DBDMH kunnen worden toevertrouwd (behalve die welke gratis moeten worden uitgevoerd)";
  - "inzake de terugvordering van de interventiekosten bestaan er dus geen 'opdrachten die de DBDMH uitvoert en die vallen buiten de opdrachten die bij de voornoemde federale bepalingen zijn vastgesteld'";

- wat de rechtsgrond van het bestreden besluit betreft:
  - de bestreden handeling vindt rechtsgrond in de gewestelijke wetgeving: ze geeft uitvoering aan artikel 7 van de ordonnantie van 19 juli 1990, waarbij aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de bevoegdheid wordt verleend te bepalen welke retributies verschuldigd zijn voor de prestaties van de DBDMH;
  - de bestreden handeling vindt ook rechtsgrond in de federale wetgeving: bij het regelen van het statuut van de DBDMH, oefent de Brusselse Hoofdstedelijke Regering geen gewestelijke bevoegdheid uit maar een federale bevoegdheid die opgedragen is aan de gemeenten en overgedragen is aan de Brusselse Agglomeratie; de bestreden handeling vult de federale wetgeving inzake civiele bescherming aan, binnen de grenzen van het grondgebied van de

Agglomeratie en met naleving van de genoemde federale bepalingen; dit alles wordt gestaafd door een analyse van de teksten waarbij de bevoegdheid van de Agglomeratie en van het Gewest ter zake vastgesteld is;

Overwegende dat het middel alleen tegen artikel 11 van het bestreden besluit gericht is;

Overwegende dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de organisatie van en het beleid inzake de brandweer tot de federale bevoegdheid heeft laten behoren; dat die aangelegenheid dus nog steeds fundamenteel door het federale recht wordt geregeld; dat bij de wetgeving over de civiele bescherming, die op termijn door de wetgeving inzake de civiele veiligheid moet worden vervangen, bevoegdheden worden verleend aan de gemeenten of aan de hulpverleningszones en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de DBDMH, die is opgericht bij de ordonnantie van 19 juli 1990 teneinde de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie inzake brandbestrijding en dringende medische hulp uit te oefenen; dat die ordonnantie de DBDMH bovendien heeft gemachtigd om in te gaan op elke andere aanvraag om technische interventie voor zover die een dringend karakter vertoont, en om handelsactiviteiten uit te oefenen die verenigbaar zijn met de opdrachten die aan hem worden toevertrouwd;

Overwegende dat de opdrachten van de DBDMH die vermeld worden in de wetten van 31 december 1963 en van 15 mei 2007, onder de federale bevoegdheid vallen; dat het aanrekenen aan derden van de kosten van de interventies die bij de uitoefening van die opdrachten verricht worden, door het federale recht worden geregeld;

Overwegende dat het tarief van de interventies met toepassing van artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 april 2007 wordt vastgesteld door de hulpverleningszones en in Brussel door het Gewest, dat de bevoegdheden van de Agglomeratie uitoefent;

Overwegende dat zowel de wetten van 31 december 1963 (artikel 2*bis*/1) en van 15 mei 2007 (artikel 178)[2] als het koninklijk besluit van 25 april 2007 (artikel 3) bepalen dat de kosten van andere opdrachten dan die welke gratis worden uitgevoerd, verhaald kunnen worden ten laste van de begunstigde ervan; dat de “begunstigde” in artikel 1, § 1, 4°, van het koninklijk besluit wordt gedefinieerd als “de fysieke persoon of de rechtspersoon in wiens belang de interventie uitgevoerd wordt”; dat het bijgevolg voor die opdrachten niet aan een gewestelijke overheid staat te bepalen aan wie de facturen moeten worden gericht voor de prestaties die tegen betaling mogen worden verricht: met toepassing van dat koninklijk besluit moeten die facturen aan de begunstigden van de interventies gezonden worden;

[2] Dat van toepassing is op de BHDBDMH, luidens artikel 17, § 1, ervan.

Overwegende dat indien het begrip “begunstigde” niet altijd makkelijk toe te passen is of indien niet makkelijk, of zelfs helemaal niet, kan worden bepaald wie de begunstigde is, de tekst door de federale overheid gewijzigd of gepreciseerd moet worden;

Overwegende dat artikel 11 van het bestreden besluit de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te buiten gaat voor zover daarbij vastgesteld wordt welke personen de retributie verschuldigd zijn, en een schending inhoudt van de wetten van 31 december 1963 en van 15 mei 2007 voor zover daarbij personen of overheden die niet noodzakelijkerwijs de hoedanigheid hebben van begunstigde van de interventie als retributieplichtigen worden beschouwd; dat het middel gegrond is;

Overwegende dat het tweede middel alleen tegen artikel 15 van de bestreden handeling gericht is; dat dit middel niet onderzocht is door de auditeur; dat de debatten daarover moeten worden heropend en dat een aanvullend onderzoek moet worden bevolen,

BESLUIT:

Artikel 1.

Vernietigd wordt artikel 11 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 november 2014 inzake de retributies die geïnd worden als tegenprestatie voor diensten geleverd door de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp.

Artikel 2.

Het beroep wordt verworpen voor zover het gericht is tegen de artikelen 1 tot 10, 12 tot 14 en 16 tot 19 van hetzelfde besluit.

Artikel 3.

De debatten worden heropend voor zover het beroep gericht is tegen artikel 15 van hetzelfde besluit.

Artikel 4.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast het onderzoek van het beroep voort te zetten.

Artikel 5.

Dit arrest zal bij uittreksel worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 6.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de XVe kamer, op zestien september tweeduizend zestien door:

de heer	M. LEROY,	kamervoorzitter,
de heer	I. KOVALOVSZKY,	staatsraad,
mevrouw	D. DÉOM,	staatsraad,
mevrouw	N. ROBA,	griffier.

De griffier — De voorzitter

N. ROBA — M. LEROY

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973**