RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 243.541 van 29 januari 2019
in de zaak A. 214.215/X-16.067.

In zake :

1. de STAD MENEN
2. de STAD HARELBEKE
3. de GEMEENTE KUURNE
4. de GEMEENTE ZWEVEGEM
5. de GEMEENTE ANZEGEM

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Arnoud Declerck
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Spinnerijstraat 99/22
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE WEST-VLAANDEREN
2. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse zaken

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe, Leopold Schellekens en Linde Bevernaege
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 november 2014, strekt tot de nietigverklaring van:

> "- het besluit van de waarnemend gouverneur van de provincie West-Vlaanderen van 6 augustus 2014, houdende de berekening van de forfaitaire bijdragen in de kosten van de brandweer voor de jaren 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010 […];
>
> - het stilzwijgend besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken om het voormelde besluit van 6 augustus 2014 van de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen niet af te keuren binnen de daartoe voorziene termijn van 40 dagen […]."

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 juni 2018.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Arnoud Declerck, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Leopold Schellekens die in eigen naam en *loco* advocaat David D'Hooghe, verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend 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. Juridisch kader en feiten

3.1. Artikel 10 van de wet van 31 december 1963 'betreffende de civiele bescherming' (hierna de wet van 31 december 1963) regelt met het oog op de algemene organisatie van de brandweerdiensten, de indeling van de gemeenten van iedere provincie in gewestelijke groepen van categorie X, Y en Z. Elke

gewestelijke groep is samengesteld uit verscheidene gemeenten gegroepeerd rond een gemeente-groepscentrum, waarop de andere gemeenten van de gewestelijke groep een beroep kunnen doen, tegen de betaling van een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage.

Het artikel regelt ook de verdeling van de kosten van de brandweerdiensten tussen de gemeenten die als groepscentrum fungeren en de gemeenten die over geen eigen brandweerdienst beschikken (de "beschermde gemeenten") en het bepaalt welke kosten daarbij in aanmerking komen.

3.2. In de versie van het artikel 10 van vóór de wijziging door de wet van 14 januari 2013 'tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming' (hierna: de wet van 14 januari 2013), kende het artikel aan de Koning de bevoegdheid toe om de normen vast te stellen die de gouverneur moet toepassen bij het bepalen van het bedrag van de bijdrage voor de brandweerdiensten. Het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 dat aan die machtiging uitvoering gaf, werd bij arrest nr. 204.782 van 4 juni 2010 van de Raad van State vernietigd.

Met de wet van 14 januari 2013 werden de delegaties aan de Koning om de normen te bepalen waarmee de gouverneur rekening moet houden, opgeheven. Voortaan bepaalt de wet zelf – in artikel 10, § 2, 4°, en § 3 – de criteria die de gouverneur in aanmerking moet nemen bij het bepalen van de forfaitaire som waarmee de kosten van de brandweerdienst van een gemeente-groepscentrum van categorie Z, zoals ze voortvloeien uit § 2, 2° (de "in aanmerking komende kosten"), worden verhoogd, en bij het vaststellen van het aandeel van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdienst dat voor rekening blijft van de gemeente-groepscentrum.

3.3. Omdat verschillende gemeenten betwistten dat het gewijzigde artikel 10 een rechtsgrond kan bieden voor de vaststelling van de definitieve bijdrage voor de brandweerdiensten voor de jaren 2006 tot 2012, heeft de wetgever bij wet van 9 november 2015 'houdende diverse bepalingen

Binnenlandse Zaken' het nodig geacht "om, via een interpretatieve bepaling, te herhalen dat de wijzigingen die werden ingevoegd in de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming door de wet van 14 januari 2013 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 worden toegepast vanaf hun datum van inwerkingtreding, zijnde 17 februari 2013, op de beslissingen die de provinciegouverneurs genomen hebben met betrekking tot de definitieve verdeling van de in aanmerking komende kosten gemaakt door de gemeenten-groepscentra sinds 1 januari 2006" (*Parl.St*. Kamer 2014-2015, nr. 54-1298/001, 37).

Bij arresten nrs. 23/2017 van 16 februari 2017 en 68/2017 van 1 juni 2017 heeft het Grondwettelijk Hof het beroep tegen deze interpretatieve bepaling verworpen, respectievelijk geoordeeld dat ze niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met onder meer het algemene beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten en het rechtszekerheidsbeginsel, schendt.

4.1. Alle verzoekende partijen zijn een gemeente-groepscentrum met een Z-korps.

Begin februari 2014 bezorgt de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen de verzoekende partijen een (eerste) voorstel van definitieve berekening van de forfaitaire kosten van de brandweer die zij verschuldigd zijn voor de jaren 2006 tot en met 2010. Hij wijst erop dat overeenkomstig artikel 10, § 4, 3°, van de wet van 31 december 1963, de gemeenteraad over zestig dagen beschikt om een gemotiveerd advies over het voorstel uit te brengen.

De verzoekende partijen brengen over het voorstel een negatief advies uit.

Van de 28 adviezen die de gouverneur ontvangt, zijn er 11 ongunstig.

4.2. Om die reden, en op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken om rekening te houden met de ingediende adviezen en een nieuw voorstel uit te werken, deelt de gouverneur de verzoekende partijen in mei 2014 een tweede voorstel mee tot definitieve afrekening van de forfaitaire bijdragen voor de brandweer voor de jaren 2006 tot en met 2010.

Wat de forfaitaire som betreft waarmee de kosten van de brandweerdienst van een gemeente-groepscentrum van categorie Z worden verhoogd, argumenteert de gouverneur:

> "Ik heb beslist de forfaitaire som te bepalen op 6 % van de totale kosten van de Z-centra. Hierbij liet ik mij leiden door de historische meerkost van de Y-korpsen tegenover de Z-korpsen, rekening houdend met de verdeling van de kosten in het verleden. Om te zorgen voor een evenwichtige verhoging van de kosten van elk Z-centrum werd de forfaitaire som verdeeld over de Z-centra rekening houdend met het bevolkingsaantal en het KI per centrum. Terzelfdertijd werden de kosten van de Y-centra proportioneel verminderd met deze forfaitaire som."

Met betrekking tot het aandeel van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdienst dat voor rekening blijft van de gemeente-groepscentrum, licht de gouverneur toe dat hij ervoor geopteerd heeft "om het aandeel van elke gemeente te bepalen op grond van hoofdzakelijk het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen, maar om toch een beperkt Seveso-risico in rekening te brengen":

> "Concreet wordt, na de berekening van het aandeel van elke gemeente via kadastraal inkomen en bevolkingsaantal, een correctie toegepast voor de gemeenten met een Seveso-bedrijf op hun grondgebied. De aanwezigheid van een Seveso bedrijf heeft immers implicaties voor de organisatie van de brandweerdienst in een gemeente. De aanwezigheid van een Seveso bedrijf brengt automatisch extra kosten met zich mee, het spreekt voor zich dat de beschermde gemeenten niet moeten instaan voor deze kosten. Er wordt tevens een onderscheid gemaakt tussen gemeenten met een laagdrempelig dan wel hoogdrempelig Seveso bedrijf op het grondgebied."

Opnieuw brengen de verzoekende partijen een negatief advies uit.

Ook nog vier andere van de 23 ontvangen adviezen zijn ongunstig.

4.3. De gouverneur beslist op 6 augustus 2014 tot de bevestiging van de voorlopige staten van de afrekening van de brandweerkosten voor de jaren 2006 tot en met 2010. Dit is de eerste besteden beslissing. Met betrekking tot de ingediende adviezen wordt gemotiveerd:

> "3.6 Wat de principiële bezwaren betreft die geuit worden in de ongunstige adviezen, kan worden gesteld dat het bijdragen in de kosten van de organisatie van de brandweerdiensten een wettelijke verplichting uitmaakt voor de gemeenten met een X, Y of Z-korps en de gemeenten zonder korps.
>
> 3.7 Wat de bezwaren betreft die tevens het voorwerp uitmaken van een gerechtelijke procedure, wordt de interpretatie en afweging van motieven overgelaten aan de appreciatie van de rechter bij wie het geding aanhangig werd gemaakt. Deze motieven zijn niet van die aard dat zij in de huidige stand van zaken een wijziging van het voorstel tot berekening verantwoorden."

De beslissing wordt de minister van Binnenlandse Zaken met een brief van 7 augustus 2014 ter goedkeuring voorgelegd. De beslissing wordt uitvoerbaar doordat hij ze niet afkeurt binnen veertig dagen na de ontvangst ervan. Deze stilzwijgende goedkeuring is de tweede bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

5. De verzoekende partijen verklaren in de laatste memorie, en bevestigen ter terechtzitting, dat zij niet volharden in het eerste middel.

B. Tweede middel

Vooraf

6. De verzoekende partijen laten in de laatste memorie en ter terechtzitting verstaan dat zij niet meer aandringen wat het eerste onderdeel van het middel betreft.

Uiteenzetting van het tweede middelonderdeel

7. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 2 Burgerlijk Wetboek en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid van het redelijkheids- en vertrouwensbeginsel, en van het algemeen rechtsbeginsel van de niet-terugwerkende kracht van de wet.

Volgens het tweede middelonderdeel is het retroactief toepassen van de nieuwe, door de wet van 14 januari 2013 gewijzigde, bepalingen van artikel 10 van de wet van 31 december 1963 een schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Acht jaar in de tijd teruggaan en ten laste van de verzoekende partijen hoge bijdragen gaan invorderen, is volstrekt onverenigbaar met het gewettigd vertrouwen dat werd gewekt door van 2006 tot medio 2012 geen enkele bijdrage te vorderen van de Z-centra die instaan voor de financiering van een eigen brandweerdienst en bovendien nog hulp bieden aan omliggende gemeenten bij toepassing van de regel van de “snelste adequate hulp”.

Beoordeling

8. Zoals het besproken middelonderdeel in het verzoekschrift wordt aangevoerd en in de memorie van wederantwoord wordt toegelicht, komt het er in essentie op neer dat de verzoekende partijen er mochten op vertrouwen dat van hen geen enkele bijdrage zou worden gevorderd.

9. Dit wordt niet gevolgd.

Ter zake argumenteert de verwerende partij voldoende overtuigend:

> "Door de verdeling van de brandweerkosten wordt geenszins een verkregen situatie aangetast. Immers, de bijdrageplicht is steeds blijven bestaan. Het arrest nr. 204.782 van 4 juni 2010 heeft immers niet het principe vernietigd dat er moet bijgedragen worden in de kosten van de brandweer, maar heeft enkel de berekening van deze deelname in de kosten vernietigd. Met oog op de definitieve afrekening werden bovendien voorschotten afgenomen van de beschermde gemeenten, waardoor duidelijk het principe van de bijdrageplicht wordt onderschreven. Tevens communiceerde de Provinciegouverneur reeds in 2011 dat er nog een definitieve afrekening opgesteld moest worden en dat de gemeenten hiermee rekening dienden te houden in hun financiële meerjarenplanning […]. Verzoekende partijen, die werden ingelicht over het voorschottensysteem, konden er aldus niet van uitgaan dat zij niets dienden bij te dragen in de brandweerkosten."

en

> "Deze voorschotten zijn gebaseerd op de bijdragen die de gemeenten tijdens de periode 2001-2005 hebben bijgedragen in de brandweerkosten. De afgehouden bedragen van de beschermde gemeenten betreffen slechts voorschotten. Een definitieve afrekening stond aldus geenszins vast waardoor verzoekende partijen er geenszins op konden vertrouwen dat er van hen geen bijdrage meer zou worden geïnd. Verzoekende partijen waren op de hoogte dat het slechts om voorschotten ging. Hierbij komt nog dat de totaalkost hoger uitvalt in de periode 2006-2010 dan de totaalkost in de periode 2001-2005."

10. In de laatste memorie gooien de verzoekende partijen het wezenlijk over een andere boeg en zoeken zij de schending van het vertrouwens- en rechtszekerheidbeginsel niet meer in het feit dat van hen een bijdrage wordt gevraagd, maar in het feit dat het om "onverhoeds torenhoge bijdragen" zou gaan die geen rekening houden met "de voorheen geldende plafonds", een "onvoorzienbare spectaculaire verhoging" inhouden en "disproportioneel afw[ij]ken van alle voorafgaande berekeningen".

Door op die manier een geheel nieuwe feitelijke grondslag aan het middel te geven, voeren de verzoekende partijen ook effectief een nieuw

middel aan. Dit middel, dat ook al in het verzoekschrift kon zijn aangevoerd, is te laat. Minstens om die reden moet het worden verworpen.

11. Het tweede middel wordt afgewezen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

12. Een derde middel voert aan:

> "-schending van artikel 10, §3 van de Wet betreffende de Civiele Bescherming (zoals van kracht tot aan de inwerkingtreding van de wetswijziging van 14 januari 2013), het legaliteitsbeginsel en van de artikelen 108 en artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3° van de Grondwet;
> - schending van artikel 3, §1 van de Gecoördineerde Wetten van 12.01.1973 op de Raad van State."

De verzoekende partijen lichten toe dat de gouverneur zich bij de toepassing van de wetswijziging van 14 januari 2013 gebaseerd heeft op onderrichtingen vervat in een ministeriële omzendbrief van 4 maart 2013. In de omzendbrief heeft de minister van Binnenlandse Zaken als regel vastgelegd dat de gouverneurs verplicht zijn om bij de concrete toepassing van het gewijzigde artikel 10, § 3, van de wet van 31 december 1963, het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen voor minstens 70 % te laten meetellen in de berekeningsformule.

Zelfs al mocht voor de jaren 2006-2010 toepassing gemaakt worden van de gewijzigde bepaling van artikel 10, § 3, dan nog mag de minister niet via een omzendbrief algemene regels vastleggen die de gouverneur zou moeten toepassen. Een verordenende omzendbrief moet in beginsel aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden onderworpen én behoorlijk worden bekendgemaakt. Noch het ene, noch het andere is gebeurd.

Beoordeling

13. Artikel 10, § 3, van de wet van 31 december 1963, zoals gewijzigd door de wet van 14 januari 2013, verleent de gouverneur de bevoegdheid om het aandeel van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdienst dat voor rekening blijft van de gemeente-groepscentrum, te bepalen “in functie van de lokale en regionale omstandigheden rekening houdend met, hoofdzakelijk, het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen”.

14. Met een omzendbrief van 4 maart 2013 aan de gouverneurs heeft de minister van Binnenlandse Zaken gepoogd “om de principes te preciseren die nageleefd moeten worden” en heeft zij in verband met artikel 10, § 3, vermeld:

> “De hoofdcriteria bevolking en kadastraal inkomen betreffende de gemeente-groepscentrum ten opzichte van het volledige grondgebied dat ze beschermt, moeten minstens voor 70% meegeteld worden bij de berekening van de bijdrage die afgestaan wordt aan de gemeente-groepscentrum.”

15. Het is de ter zake bevoegde minister niet verboden om, met het oog op een eenvormige toepassing van de wet, bij omzendbrief mee te delen hoe zij de wet toegepast wil zien, met dien verstande dat zij daarbij de wet niet mag wijzigen of aanvullen.

Een dergelijke omzendbrief werkt een coherente toepassing van de wet in de hand, maar doet geen afbreuk aan de verplichting die blijft bestaan om bij iedere toepassing van de wet in een concreet geval, rekening te houden met de eigen, particuliere en specifieke gegevens ervan.

16. In zoverre het middel de omzendbrief verwijt meer te doen dan een precisering te verschaffen bij de wet en namelijk verordenend te zijn, kan het niet overtuigen.

De wet legt op “hoofdzakelijk” rekening te houden met het bevolkingsaantal en het kadastraal inkomen. Daaruit volgt, zoals het

Grondwettelijk Hof overweegt in zijn arrest nr. 124/2014 van 19 september 2014 (B.10.2), dat de gouverneur “enkel bijkomstig” nog andere criteria mag hanteren, die “nooit zwaarder [kunnen] wegen dan het bevolkingsaantal en het kadastraal inkomen”.

Blijft de vraag hoe preponderant “hoofdzakelijk” is en hoe ondergeschikt of marginaal “bijkomstig”. Dat de criteria van het bevolkingsaantal en het kadastraal inkomen voor meer dan 50 % moeten meetellen, ligt voor de hand, maar is het dan voor 60 %, of 70 %, of 80 %, of nog een ander percentage? In dit licht doet de interpretatie in de omzendbrief dat “hoofdzakelijk” is op te vatten als “minstens voor 70%”, zich essentieel voor als niet meer dan een toelichting die de door de wet gebruikte term bevattelijk en makkelijker toe te passen, beoogt te maken. Voorts is de toelichting, als zodanig, niet verkeerd.

17. In zoverre het middel de gouverneur verwijt dat hij zich naar de omzendbrief heeft geschikt, is dit niet voldoende om tot de onwettigheid van zijn beslissing te kunnen besluiten. Vereist daarvoor is bovendien dat de verzoekende partijen aannemelijk zouden maken dat de toepassing van de interpretatie die in de ministeriële omzendbrief wordt voorgestaan en door de gouverneur is gevolgd, zich in hun geval niet laat verantwoorden gelet op de concrete en particuliere omstandigheden van de zaak. Dat gebeurt alvast niet in het besproken middel.

18. Het middel wordt bijgevolg in zijn geheel verworpen.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

19. De verzoekende partijen leiden een vijfde middel af uit de schending van artikel 2277 Burgerlijk Wetboek “omdat bijdragen ten laste worden gelegd van de Z-centra voor de werkingsjaren 2006 t.e.m. 2008 (rekeningen 2007 t.e.m. 2009), terwijl voor deze jaren de verjaring is ingetreden”.

Beoordeling

20. De bevrijdende verjaring is een middel om van een verbintenis bevrijd te worden. Ze heeft geen invloed op het bestaan van de schuld, maar enkel op de opeisbaarheid ervan.

Het middel betreft niet de wettigheid van de bestreden beslissing, maar het recht of de mogelijkheid om de schuld die erin wordt vastgesteld ook op te vorderen.

Als zodanig verantwoordt het geen nietigverklaring van de bestreden beslissing. Het middel wordt dan ook verworpen.

E. Vierde middel

Standpunt van de partijen

21. In een vierde middel doen de verzoekende partijen de schending gelden “van de formele, minstens de materiële motiveringsplicht, vervat in de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen”. Uiteengezet wordt dat de verwerende partijen geen enkele poging hebben gedaan om de fundamentele bezwaren die de verzoekende partijen in het kader van de adviesprocedure geformuleerd hebben, inhoudelijk te beantwoorden en dat de gouverneur er zich in zijn besluit van 6 augustus 2014 mee vergenoegt de beantwoording van de bezwaren over te laten aan de appreciatie van de rechter. Nochtans moet een beslissing, wanneer ze wordt voorafgegaan door een adviesprocedure, des te concreter en preciezer gemotiveerd zijn wanneer ze indruist tegen de adviezen die op duidelijke en concrete elementen steunen.

“Het meest markant”, aldus de verzoekende partijen, is de afwezigheid van elke draagkrachtige motivering met betrekking tot het toegepaste percentage (6 %) ter verhoging van de in aanmerking komende kosten

van de gemeenten-gewestelijk groepscentrum van categorie Z, zijnde “de beslissende parameter ter bepaling van de bedragen die aan de verzoekende partijen worden aangerekend”. Het voorgestelde percentage is volledig willekeurig bepaald.

22. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat het voldoende is dat de beslissing duidelijk en omstandig de redenen doet kennen die haar verantwoorden. De beslissing van 6 augustus 2014 beantwoordt daaraan. De motiveringsplicht vereist niet dat een antwoord wordt gegeven waarom de ingewonnen adviezen niet worden gevolgd of dat een antwoord wordt gegeven op elk aangevoerd argument.

23. In de laatste memorie voegt de verwerende partij daar vooreerst aan toe dat in een eerste luik van de bestreden beslissing van de gouverneur een oplijsting wordt gegeven van alle stukken en adviezen waarmee rekening gehouden werd en die de definitieve beslissing voorafgaan. Er vond een interactief debat tussen de verzoekende en de verwerende partijen plaats over de afrekeningsvoorstellen van de bijdragen in de brandweerkosten. Aangezien de verzoekende partijen kennis hebben van de inhoud van de voorafgaande adviezen en briefwisseling, kunnen deze stukken mee in aanmerking genomen worden bij de beoordeling van de vraag of de formelemotiveringsplicht werd nageleefd. In een tweede luik van de eerste bestreden beslissing worden de verschillende elementen weergegeven die in rekening gebracht werden bij de berekening van de definitieve bijdragen in de brandweerkosten.

Tevens is de toepassing van artikel 10, § 2, 4°, van de wet van 31 december 1963 om te komen tot de forfaitaire som in concreto gemotiveerd. Dat gebeurde in het tweede voorstel tot definitieve afrekening, waarvan de gouverneur zich de motieven eigen maakt in zijn beslissing. Bovendien wordt de berekening van de forfaitaire som ook in de definitieve beslissing verduidelijkt.

Eveneens is de toepassing van artikel 10, § 3, van de wet van 31 december 1963 *in concreto* gemotiveerd. In het vijfstappenplan dat is

opgenomen in het tweede voorstel van de gouverneur wordt duidelijk aangegeven hoe de finaal in aanmerking te nemen netto-kosten die ten laste van de gemeenten-groepscentrum vallen, concreet zullen worden berekend. Aangezien de beslissing van de gouverneur op het voorstel steunt, maakt de beslissing zich de daarin opgenomen motieven eigen. Bovendien wordt, in een tweede luik van de beslissing van de gouverneur, *sub* punt 3, de berekeningswijze van het aandeel van de finaal in aanmerking komende netto-kosten ten laste van de centrumgemeenten nogmaals nader toegelicht.

Beoordeling

24. Het artikel 10 van de wet van 31 december 1963 geeft aan de gouverneur een individuele beslissingsbevoegdheid die een beoordelingsbevoegdheid inhoudt wat het vaststellen van de forfaitaire som bedoeld in paragraaf 2, 4°, en het aandeel van de in aanmerking komende kosten bedoeld in paragraaf 3 betreft.

Dat is door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 124/2014 van 19 september 2014 niet onverenigbaar bevonden met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet, “vermits artikel 10, § 2, 4°, en § 3, van de wet van 31 december 1963, in zijn geheel gelezen, op voldoende duidelijke wijze de grenzen aangeeft binnen welke de gouverneur zijn bevoegdheid dient uit te oefenen”. Tot die grenzen behoren dat de gouverneur zijn beslissing moet motiveren en de forfaitaire som en het aandeel van de in aanmerking komende kosten slechts kan vaststellen na raadpleging van de belanghebbende gemeenteraden.

25. Zo uit het voorgaande niet volgt dat de gouverneur ertoe verplicht zou zijn in zijn beslissing iedere kritiek te beantwoorden die de gemeenteraden in hun adviezen doen gelden, het brengt wel mee dat hij er afdoende van moet doen blijken waarom hij in voorkomend geval, niettegenstaande die kritiek, bij zijn voorstel is gebleven.

26. In hun adviezen over het (tweede) voorstel van de gouverneur betwistten de verzoekende partijen onder meer de bepaling van de forfaitaire som – op 6 % – waarmee de gouverneur zich voornam de in aanmerking komende kosten van de brandweerdiensten van de gemeenten-gewestelijk groepscentrum te verhogen, welke som bestemd is ter dekking van de interventies van de brandweerdiensten van de categorieën X en Y, wanneer zij het optreden van de brandweerdiensten van de categorie Z dienden te versterken.

Zo deed de eerste verzoekende partij gelden dat het percentage "op geen enkele wijze toegelicht of onderbouwd" wordt. Volgens haar is niet van belang hoeveel duurder de Y-korpsen ten opzichte van de Z-korpsen zijn, "maar wél wat de impact is van de kosten 'ter dekking van de interventies van Z-korpsen ter versterking van de Y-korpsen'". Hierover, zo merkt de eerste verzoekende partij in haar advies op, "wordt geen enkele informatie of berekeningselement verstrekt, laat staan dat er een draagkrachtige motivering zou zijn ter bepaling van het voorgestelde percentage". Zij wijst er voorts op "dat de stad Menen in de jaren 2006 – 2010 nauwelijks tot geen bijstand kreeg of [een] beroep deed op de brandweer van een naburig Y-centrum", dat zij al sinds de fusie in 1976 over twee volledig uitgeruste brandweerposten beschikt, voorzien van alle nodige materieel, dat de brandweer van Menen volledig zelfstandig opereerde, en dat integendeel, sinds de invoering van de hulpverleningszones en het systeem van de snelste adequate hulp een netwerk van hulpverlening tot stand gekomen is waarbij de Y-korpsen nu zelfs gratis assistentie krijgen van de andere korpsen van de zone, niet alleen op het gebied van materieel, maar ook van personeel.

Ook de tweede verzoekende partij wierp ter zake tegen dat de motivering niet afdoende is "nu het de stad niet mogelijk is om, bij gebreke aan stukken en bij gebreke aan enige verdere verklaring in het tweede voorstel zelf van hoe men precies tot de 6 % (en geen ander, voor de stad Harelbeke gunstiger percentage) komt, na te gaan hoe de berekening om tot de genoemde 6% te komen is gebeurd en of deze berekening materieel is gemotiveerd".

De derde en de vijfde verzoekende partij voerden insgelijks bezwaren aan als de eerste en de tweede verzoekende partij.

27. De verzoekende partijen opperden tevens bezwaren met betrekking tot het zogeheten Sevesorisico waarmee de gouverneur voorstelde als volgt rekening te houden bij het vaststellen van het deel van de kosten dat ten laste van de Z-centra blijven:

> "De gehanteerde parameters voor de inbreng van het Seveso-risico werden vastgesteld op factor 1,050 voor gemeenten met een hoogdrempelig Seveso bedrijf op hun grondgebied, en factor 1,025 voor gemeenten met een laagdrempelig Seveso bedrijf op hun grondgebied. Gemeenten zonder Seveso-risico blijven op 1.
>
> Daarbij wordt een bijkomende correctie ingevoegd, in de zin dat de inbreng van het Seveso risico wordt geplafonneerd zodat gemeenten nooit meer moeten betalen dan hun eigen kosten."

De tweede verzoekende partij wierp tegen dat "er in het tweede voorstel zelf geen enkele verklaring [is] opgenomen waaruit kan worden begrepen hoe men precies tot de gehanteerde parameters is gekomen en, waardoor [de] stad zou kunnen nagaan of de parameters verantwoord zijn en dus materieel voldoende gemotiveerd".

Andere verzoekende partijen, zoals de derde verzoekende partij, bekritiseerden dat "de herberekening met correctiefactor op basis van de aanwezigheid van een Seveso-bedrijf op het grondgebied geen rekening houdt met de concrete werking binnen de hulpverleningszone, waar alle korpsen moeten instaan voor alle risico's binnen de hele zone".

28. Anders dan de verwerende partijen in hun memories – vooral de laatste memorie – menen het geval te zijn, laat de beslissing van de gouverneur, zelfs al wordt ze gelezen in het licht van de stukken die eraan voorafgaan, niet begrijpen hoe hij er in de concrete omstandigheden van de zaak toe gekomen is. Tot die concrete omstandigheden behoren immers ook de bezwaren van de verzoekende partijen. Het blijkt niet dat hij er de minimaal vereiste aandacht aan besteed heeft.

Verre van enige verduidelijking te verschaffen bij de percentages die hij gebruikt of van inzichtelijk te maken waarom de tegenwerpingen van de verzoekende partijen eventueel niet relevant zouden zijn, verklaart de gouverneur de beoordeling van de bezwaren aan de rechter over te laten en beperkt hij zich ertoe te poneren dat ze “niet van die aard [zijn] dat zij in de huidige stand van zaken een wijziging van het voorstel tot berekening verantwoorden”.

Dat is volstrekt ontoereikend in het licht van de motiveringsplicht die op de gouverneur rust en die er mee toe strekt de beoordelingsbevoegdheid die hij inzake het vaststellen van de forfaitaire som en van het aandeel van de in aanmerking komende kosten heeft gekregen, te beperken opdat ze niet verder zou gaan dan wat artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet vereist en opdat aan de betrokkenen een afdoende rechtsbescherming wordt geboden.

De afwezigheid van enig motief ter verantwoording van de percentages die in de adviezen van de verzoekende partijen betwist worden, klemt des te meer omdat de gouverneur er door de minister van Binnenlandse Zaken met een brief van 14 mei 2014 juist uitdrukkelijk toe is aangespoord “om de gehanteerde percentages in uw uiteindelijke beslissing zo goed mogelijk (formeel) te motiveren”. Een grondige motivering van de beslissing, zo heet het in het ministeriële schrijven, kan beroepen bij de Raad van State of de gewone rechtbanken voorkomen, “of, indien het toch tot een procedure zou komen, van groot belang zijn in de weerlegging van de vordering”. De gouverneur heeft de aanbeveling van de minister ten onrechte in de wind geslagen.

29. Het middel is gegrond. Het verantwoordt de nietigverklaring van de beslissing van de gouverneur van 6 augustus 2014 en van de stilzwijgende ministeriële goedkeuring ervan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen van 6 augustus 2014 'houdende de berekening van de forfaitaire bijdragen in de kosten van de brandweer voor de jaren 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010', evenals de stilzwijgende goedkeuring van die beslissing door de minister van Binnenlandse Zaken.

2. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het geding, begroot op het rolrecht van 1000 euro en een aan de verzoekende partijen verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig januari 2019, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Frank Bontinck **Johan Lust**