RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 255.701 van 7 februari 2023
in de zaak A. 233.087/X-18.123

In zake : de HULPVERLENINGSZONE VLAAMS-BRABANT WEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gitte Laenen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 maart 2021, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 6 december 2020 ‘tot bepaling van de voorwaarden van de facturering tussen hulpverleningszones in het kader van de snelste adequate hulp bij gebrek aan een overeenkomst’ (*BS* 29 december 2020).

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.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2022.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Boydens, die *loco* advocaat Gitte Laenen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Sebastiaan De Meue, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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 voorgaanden

3. Artikel 6 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ (hierna: de wet civiele veiligheid) luidt:

> “§ 1. De posten [van de hulpverleningszone] voeren, alleen of samen, de opdrachten uit die de wet hun toewijst rekening houdend met het principe van de snelste adequate hulpverlening.
> De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de minimale voorwaarden van de snelste adequate hulp en de adequate middelen.
> § 2. De hulpverleningszones sluiten onderling overeenkomsten die:
> 1° de financiële modaliteiten en de uitvoering van de snelste adequate hulp regelen;
> 2° de modaliteiten voor versterking inzake personeel en materieel regelen.
> § 3. Bij gebrek aan een in § 2 bedoelde overeenkomst kan de zone waarvan een post in het kader van het principe van de snelste adequate hulp een interventie heeft uitgevoerd op het grondgebied van een andere zone, de

> kosten van de betreffende interventie op deze andere zone verhalen onder de voorwaarden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad."

De bepaling is, overeenkomstig artikel 17, § 1, van de wet civiele veiligheid ook 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", te weten de Brusselse Hoofdstedelijke dienst voor brandweer en dringende medische hulp (hierna: de DBDMH).

Verzoekster is één van de twee Vlaams-Brabantse hulpverleningszones. Hun grondgebied omringt dat van de DBDMH.

4. Met het oog op de uitvoering van het hiervoor geciteerde artikel 6, § 3, van de wet civiele veiligheid wordt op 29 juni 2018 het koninklijk besluit 'tot bepaling van de voorwaarden van de facturering tussen hulpverleningszones in het kader van de snelste adequate hulp' vastgesteld. Het besluit treedt in werking op 1 juli 2019.

Tegen het koninklijk besluit wordt bij de Raad van State een annulatieberoep ingesteld door de DBDMH en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit bij arrest nr. 246.128 van 20 november 2019, op grond van het tweede middel, afgeleid uit de schending van de algemene beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het proportionaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het beginsel van het gewettigd vertrouwen en de beginselen van behoorlijk bestuur.

In het arrest wordt onder meer overwogen dat de financieringsregeling van de DBDMH verschilt van die van de hulpverleningszones. De artikelen 67 tot 69 van de wet civiele veiligheid zijn niet van toepassing op de DBDMH, aan wie de Koning een specifieke dotatie kan

toekennen – wat Hij gedaan heeft – zonder dat het bedrag van die dotatie moet worden bepaald op basis van de dotaties voor de hulpverleningszones. Voorts stelt de Raad van State vast dat de forfaits waarin het koninklijk besluit voorziet niet volstaan om integraal de kosten te dekken van de interventies die de wet verplicht om buiten het eigen ressort uit te voeren. Dit kan niet anders dan financieel nadelig zijn voor de zones die vaker interventies buiten hun ressort moeten verzekeren dan dat er een interventie bij hen wordt uitgevoerd. De bijgebrachte cijfers wijzen uit dat dit het geval is voor de DBDMH en dat het om een belangrijk onevenwicht gaat. Door het bestreden koninklijk besluit aan te nemen, aldus het arrest van de Raad van State, heeft de verwerende partij bestemmelingen die zich in een objectief verschillende situatie bevinden gelijk behandeld, zonder dat zij beweert, laat staan nog aantoont, dat zij erover gewaakt heeft dat de toepassing van die behandeling op de DBDMH geen discriminatoire gevolgen heeft, rekening gehouden met de verschillen tussen de financieringsregeling van de DBDMH en die van de hulpverleningszones.

5. Met het oog op de uitvoering van artikel 6, § 3, van de wet civiele veiligheid wordt op 6 december 2020 een nieuw koninklijk besluit ‘tot bepaling van de voorwaarden van de facturering tussen hulpverleningszones in het kader van de snelste adequate hulp bij gebrek aan een overeenkomst’ vastgesteld. Het besluit, voorwerp van het voorliggende beroep, is op 29 december 2020 bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 1 ervan bepaalt in paragraaf 2 voor elk ingezet personeelslid het factureerbaar uurloon en in paragraaf 3 voor elk ingezet voertuig het factureerbaar forfaitaire bedrag. Paragraaf 4 koppelt de bedragen aan de schommelingen van de index van de consumptieprijzen.

Artikel 1, § 5, luidt:

> “In afwijking van de paragrafen 2 tot 4 kan de [DBDMH] gebruik maken van de bedragen die vastgesteld zijn in de artikelen 3 tot 9 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’ [hierna: het retributiebesluit van 19 november 2014], en

> die volgens de in artikel 16 bepaalde regels geïndexeerd worden, teneinde het factureerbare uurloon in de zin van paragraaf 2 of het factureerbare forfaitaire bedrag in de zin van paragraaf 3 vast te stellen."

Blijkens het verslag aan de Koning is bij de redactie van deze bepaling rekening gehouden "met de specifieke financieringsregeling van de [DBDMH] die, in tegenstelling tot de hulpverleningszones, niet de garantie geniet van artikel 67, tweede lid, van de [wet civiele veiligheid]".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6. Verzoekster leidt een eerste middel af "uit de schending van de bevoegdheidsverdelende regels zoals opgenomen in artikel 33 van de Gecoördineerde Grondwet en artikel 6, §3 Wet Civiele Veiligheid".

Toegelicht wordt dat de federale wetgever in artikel 6, § 3, van de wet civiele veiligheid heeft voorgeschreven dat het aan de Koning toekomt om te bepalen op grond waarvan de hulpverleningszones bepaalde kosten kunnen verhalen op andere zones. Ten aanzien van de DBDMH bepaalt artikel 1, § 5, van het bestreden koninklijk besluit dat, in afwijking van de forfaitaire regelingen die normaal gezien van toepassing zijn, gebruik mag worden gemaakt van de tarieven zoals ze door de Brusselse Hoofdstedelijke regering worden vastgelegd in haar eigen retributiereglement. Niets weerhoudt de Brusselse Hoofdstedelijke regering er evenwel van om de bedragen in haar retributiereglement aan te passen. Hierdoor krijgt de Brusselse Hoofdstedelijke regering een te ruime bevoegdheid, met miskenning van de bevoegdheid die aan de Koning is toegewezen.

De Koning had de bevoegdheid om de voorwaarden en tarieven te bepalen van de interzonale facturatie zelf moeten uitoefenen en dus zelf de voorwaarden en bedragen moeten vaststellen die gelden voor de DBDMH. Uit

artikel 33 van de Grondwet volgt dat een administratieve overheid de bevoegdheid die haar is toegewezen, moet uitoefenen op de voorgeschreven wijze.

7. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de Koning ook ten aanzien van de DBDMH in het bestreden besluit de voorwaarden bedoeld in artikel 6, § 3, van de wet civiele veiligheid heeft bepaald. Rekening houdend met de eigenheden van de DBDMH en de motieven van het vernietigingsarrest nr. 246.128 van de Raad van State, mogen voor de kosten verbonden aan personeel en voertuigen vermeld in artikel 1, §§ 2 tot 4, van het bestreden besluit, de bedragen vermeld in artikel 3 tot en met 9 van het retributiebesluit van 19 november 2014 worden aangerekend. Er is geen sprake van een delegatie van bevoegdheid aan de Brusselse Hoofdstedelijke regering. De verwijzing naar “de bedragen die vastgesteld zijn in de artikelen 3 tot 9 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 november 2014” kan “redelijkerwijze begrepen worden als een statische verwijzing, waarbij een latere wijziging van dit besluit door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering er niet toe leidt dat ook de bedragen die krachtens artikel 1, § 5, van het bestreden besluit gelden, gewijzigd worden.”

8. In de memorie van wederantwoord dupliceert verzoekster dat er geen sprake kan zijn van een statische verwijzing aangezien niet wordt aangegeven dat het retributiebesluit van 19 november 2014 moet worden gelezen op een bepaalde datum en er geen melding wordt gemaakt van eventuele wijzigingen.

9. In de laatste memorie wijst de verwerende partij er op dat er geen onmiddellijke onduidelijkheid is over de toepasselijke versie van de bepalingen van het retributiebesluit van 19 november 2014, aangezien deze bepalingen sinds hun aanname ongewijzigd zijn gebleven. De vermeende onduidelijkheid is vooralsnog louter hypothetisch. Voorts valt volgens de verwerende partij niet in te zien waarom niet in het tussen te komen arrest kan worden geoordeeld “dat het bestreden besluit, gelet op de bevoegdheidsverdelende regels, slechts gelezen kan worden als een statische verwijzing, zodat het middel vervolgens ongegrond moet worden bevonden”.

10. Verzoekster betoogt in de laatste memorie dat de verwerende partij niet het recht heeft "om *ex post* op te werpen of te motiveren dat zij in werkelijkheid een statische verwijzing wenste in te voeren wat betreft de verwijzing naar de artikelen in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering". Maar ook indien zou worden uitgegaan van een statische verwijzing, is er "nog steeds sprake […] van een niet geoorloofde bevoegdheidsoverschrijding doordat verwerende partij op geen enkele wijze haar bevoegdheid heeft uitgeput, doch eenvoudigweg integraal een gewestelijke tarifering heeft overgenomen".

Beoordeling

11. In artikel 1, §§ 2 tot 4, van het bestreden besluit heeft de Koning de bedragen bepaald van de kosten die een hulpverleningszone mag verhalen op een andere hulpverleningszone wanneer zij op het grondgebied van die andere hulpverleningszone een interventie heeft uitgevoerd in het kader van het principe van de snelste adequate hulp.

In artikel 1, § 5, heeft de Koning deze bedragen ook vastgesteld ingeval de interventie buiten het eigen grondgebied gebeurde door de DBDMH. Alsdan mag de DBDMH, in afwijking van de paragrafen 2 tot 4, voor het factureerbare uurloon van de ingezette personeelsleden en het factureerbare forfaitaire bedrag voor de ingezette voertuigen gebruik maken van de bedragen in de artikelen 3 tot 9 van het retributiebesluit van 19 november 2014, die geïndexeerd worden volgens de in artikel 16 bepaalde regels.

De Raad van State kan dan ook niet verzoekster volgen wanneer zij betoogt dat de verwerende partij in gebreke zou zijn gebleven "zelf enige tarieven vast te stellen of te beoordelen".

12. Zoals ze zich voordoet, is de verwijzing in artikel 1, § 5, naar de artikelen 3 tot 9, en 16, van het retributiebesluit van 19 november 2014 een dynamische verwijzing. Dit houdt in dat latere wijzigingen aan de betrokken artikelen doorwerken naar de verwijzende tekst, zijnde artikel 1, § 5, van het bestreden koninklijk besluit.

Een dergelijke verwijzing naar eventuele toekomstige versies houdt wezenlijk een delegatie aan de Brusselse Hoofdstedelijke regering in van de bevoegdheid om de verhaalbare kosten naar aanleiding van een interventie door de DBDMH in het kader van het principe van de snelste adequate rechtshulp vast te stellen. Een dergelijke delegatie is ongeoorloofd. Artikel 6, § 3, van de wet civiele veiligheid behoudt de bevoegdheid voor aan de Koning.

13. Volgens de verwerende partij moet de verwijzing in artikel 1, § 5, evenwel worden gelezen als een statische verwijzing, te weten een verwijzing naar de betrokken artikelen zoals ze golden bij het nemen van het bestreden besluit, zonder dat eventuele toekomstige wijzigingen de verwijzing beïnvloeden.

Kan weliswaar worden bijgevallen dat een statische verwijzing in artikel 1, § 5, niet de rechtsregels schendt die in het besproken middel worden aangevoerd, dit volstaat niet om het middel zonder meer te verwerpen. In zoverre immers de tekst van de bepaling een statische verwijzing moet inhouden, vertoont hij een lacune doordat met betrekking tot de verwijzing naar de artikelen 3 tot 9, en 16, van het retributiebesluit van 19 november 2014 niet wordt toegevoegd dat ze deze artikelen betreft zoals ze gelden op de datum van het koninklijk besluit. Deze lacune tast de wettigheid van artikel 1, § 5, aan.

14. Concluderend, verantwoordt het eerste middel de vernietiging van artikel 1, § 5, van het bestreden koninklijk besluit voor zover de bepaling niet de voormelde toevoeging bevat.

Het middel is in die mate gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

15. Een tweede middel wordt “genomen uit de artikelen 10 en 11 van de Gecoördineerde Grondwet en de beginselen van gelijkheid,

non-discriminatie, proportionaliteit en redelijkheid als beginselen van behoorlijk bestuur".

Het bestreden besluit voorziet ten aanzien van de Brusselse zone in een afwijkende regeling op grond waarvan zij aanzienlijk hogere bedragen zal kunnen factureren voor interventies die zij uitvoert op het grondgebied van andere hulpverleningszones. Deze afwijkende regeling geeft aanleiding tot een tweeledige schending van het gelijkheidsbeginsel.

Er is de ongelijke behandeling tussen de hulpverleningszones die grenzen aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de hulpverleningszones die er niet aan grenzen. Door de afwijkende regeling van artikel 1, § 5, van het bestreden besluit zal verzoekster, wier territorium grenst aan dat van de Brusselse zone, op regelmatige basis aanzienlijk hogere bedragen dienen te betalen voor interventies in het kader van het principe van de snelste adequate hulp, terwijl verzoekster voor de interventies die zij op het Brusselse grondgebied uitvoert in het kader van het principe van de snelste adequate hulp niet de werkelijke kost zal kunnen factureren. Dit leidt ertoe dat de zones die grenzen aan de Brusselse zone, op jaarbasis vele honderdduizenden euro meer zullen moeten betalen aan interventies in het kader van het principe van de snelste adequate hulp dan de overige zones. In de mate waarin het bestreden koninklijk besluit "geen afzonderlijke regeling voorziet tussen de Vlaams-Brabantse zones en de DBDMH en geen afzonderlijke bedragen voorziet die deze Vlaams-Brabantse zones kunnen aanrekenen bij interventies op het Brusselse grondgebied, is er aldus sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel".

Tevens is er de ongelijke behandeling tussen de DBDMH en de overige hulpverleningszones. In principe heeft ieder dezelfde taak in het kader van het principe van de snelste adequate hulp, maar de factureerbare kosten voor de DBDMH zijn veel hoger dan voor de overige zones. De omstandigheid dat de DBDMH onderworpen is aan een andere financiële regeling dan andere hulpverleningszones doet geen afbreuk aan het gegeven dat de interventies voor de DBDMH en de overige zones een identieke invulling hebben. Het is geenszins redelijk dat de DBDMH voor de uitvoering van identieke interventies een

aanzienlijk hogere kost mag aanrekenen, terwijl de werkelijke kost voor alle zones gelijklopend is. Minstens is het verschil disproportioneel.

Beoordeling

16. Als de hulpverleningszones die aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest grenzen meer dienen te betalen voor interventies in het kader van het principe van de snelste adequate hulp op hun grondgebied dan andere zones, dan is het omdat het bestreden koninklijk besluit voor de DBDMH in een afwijkende regeling voorziet.

Die afwijkende regeling heeft een specifieke redengeving. Ze is ingegeven doordat de situatie van de DBDMH bijzonder is en, gelet op het arrest van de Raad van State nr. 246.128 van 20 november 2019, precies daarom tot een verschillende behandeling aanleiding moet geven: er is, gelet op de wet civiele veiligheid, een andere financiële regeling op de DBDMH van toepassing en zij moet in het kader van het principe van de snelste adequate hulp veel meer interventies buiten haar grondgebied uitvoeren dan zij interventies op haar grondgebied geniet, terwijl de kost van de interventies slechts onvolledig wordt vergoed.

17. In het middel wordt niet op die verantwoording ingegaan, nog minder wordt ze onderuitgehaald.

In deze omstandigheden kan verzoekster er niet van overtuigen dat het verschil tussen de bedragen die de DBDMH en de hulpverleningszones mogen aanrekenen onredelijk en disproportioneel is, en doet zij niet aannemen dat de verwerende partij de in het middel aangevoerde rechtsregels heeft geschonden door in het bestreden koninklijk besluit de DBDMH een verschillende regeling te hebben voorbehouden.

18. Dat de Vlaams-Brabantse hulpverleningszones geen andere bedragen mogen aanrekenen voor de interventies die zij in het kader van het principe van de snelste adequate hulp buiten hun grondgebied uitvoeren dan de

overige hulpverleningszones mogen doen wanneer zij buiten hun grondgebied interveniëren, schendt evenmin de in het middel aangevoerde rechtsregels. Zij zijn aan hetzelfde stelsel van financiering onderworpen en het blijkt niet, noch wordt het zelfs maar beweerd, dat zij aanzienlijk meer dan de andere hulpverleningszones buiten hun zone zouden moeten tussenkomen.

De enkele omstandigheid dat zij meer moeten betalen voor de interventies van de DBDMH op hun grondgebied verantwoordt niet dat zij voor hun eigen interventies buiten het grondgebied een hoger bedrag zouden mogen aanrekenen dan de andere hulpverleningszones: de redengeving voor de hogere bedragen voor de DBDMH geldt niet ook voor hen; tegelijk vormt het feit dat zij, in tegenstelling tot de andere hulpverleningszones, interventies van de DBDMH genieten een voldoende verantwoording voor het feit dat zij meer dan die andere zones moeten betalen voor interventies op hun grondgebied in het kader van het principe van de snelste adequate hulp.

19. Het tweede middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. In een derde middel voert verzoekster de schending van artikel 6, § 3, van de wet civiele veiligheid aan. Uiteengezet wordt dat het bestreden koninklijk besluit niet strookt met de *ratio legis* van die bepaling. Die *ratio legis* bestaat erin een dubbele uitruk te vermijden, het sluiten van overeenkomsten tussen de zones aan te moedigen, en misbruik bij het eenzijdig factureren te voorkomen. Het bestreden besluit creëert echter een situatie waarbij het voordeliger is voor de DBDMH om geen overeenkomsten te sluiten met de omliggende zones. Zij kan steeds de bedragen factureren die door de Brusselse Hoofdstedelijke regering werden vastgelegd. Ook is er geen enkele regeling die misbruik bij eenzijdige facturatie kan voorkomen.

Beoordeling

21. Aanvankelijk bestond artikel 6 van de wet civiele veiligheid slechts uit de bepalingen die nu paragraaf 1 ervan vormen.

Een wet van 21 december 2013 heeft aan het artikel toegevoegd:

> "§ 2. De hulpverleningszones sluiten onderling overeenkomsten die:
> 1° de financiële modaliteiten en de uitvoering van de snelste adequate hulp regelen;
> 2° de modaliteiten voor versterking inzake personeel en materieel regelen.
> § 3. Bij gebrek aan een in § 2 bedoelde overeenkomst kan de zone waarvan een post in het kader van het principe van de snelste adequate hulp een interventie heeft uitgevoerd op het grondgebied van een andere zone, de kosten van de betreffende interventie op deze andere zone verhalen".

Zoals de memorie van toelichting (*Parl.St.* Kamer 2013-2014, 3113/001, 32) aangeeft, is de toevoeging een gevolg van de vaststelling in de praktijk dat er op sommige plaatsen een onevenwicht is tussen het aantal interventies dat een brandweerdienst uitvoert in het kader van het principe van de snelste adequate hulp op het grondgebied van een andere brandweerdienst en, omgekeerd, de interventies in het kader van het principe van de snelste adequate hulp die de eerste brandweerdienst van de laatste brandweerdienst ontvangt. De toevoeging moet een mouw passen aan de "financiële last voor de brandweerdienst die systematisch als snelste opgeroepen wordt":

> "De betrokken gemeenten kunnen terzake wel een overeenkomst sluiten. In eerste instantie moeten overeenkomsten gesloten worden om de dubbele uitruk te voorkomen. In diezelfde (of een aparte) overeenkomst kunnen ook financiële afspraken gemaakt worden. De partijen kunnen echter niet gedwongen worden tot het sluiten van een overeenkomst ten bezwarende titel. Ingeval een gemeente geen overeenkomst wil afsluiten, terwijl een andere brandweerdienst systematisch een deel van haar grondgebied bedient in het kader van de snelste adequate hulp, komt dit neer op het afwentelen van de kosten op een andere brandweerdienst.
> Dezelfde redenering kan worden toegepast voor de hulpverleningszones."

22. Ten slotte heeft een wet van 9 november 2015 de bepaling in paragraaf 3 van artikel 6 – dat bij gebrek aan een overeenkomst de zone die in het kader van het principe van de snelste adequate hulp een interventie uitvoerde op het grondgebied van een andere zone, de kosten hiervan op deze andere zone mag

verhalen – aangevuld met de woorden “onder de voorwaarden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad”.

Blijkens de memorie van toelichting (*Parl.St.* Kamer 2014-2015, 1298/1, 38) riskeerde “[h]et feit dat men een zone die intervenieert eenzijdig op het grondgebied van een andere zone toelaat om haar interventie eenzijdig aan deze laatste te factureren […] aanleiding te geven tot misbruik in de facturatiewijze van deze interventie”.

23. Met andere woorden strekt artikel 6, § 3, van de wet civiele veiligheid, waarvan de schending in het derde middel wordt aangevoerd, ertoe te waarborgen dat een zone die in het kader van het principe van de snelste adequate hulp intervenieert op het grondgebied van een andere zone, ook bij gebrek aan een overeenkomst over de financiële last van de tussenkomst haar kosten op die andere zone kan verhalen, waarbij de voorwaarden die de Koning bepaalt ervoor moeten zorgen dat bij het factureren geen misbruik wordt begaan.

Het bestreden koninklijk besluit beantwoordt aan dit opzet.

Het stelt de factureerbare bedragen vast en gaat zo het misbruik bij eenzijdige facturatie tegen. Zoals uit de bespreking van het eerste middel en de hierna op die grond uit te spreken vernietiging volgt, is het onjuist dat de DBDMH zonder meer elk bedrag zou mogen factureren dat de Brusselse Hoofdstedelijke regering vaststelt.

24. Dat beweerdelijk het koninklijk besluit geen stimulans geeft om een dubbele uitruk te vermijden en overeenkomsten tussen de DBDMH en de omliggende zones tegenwerkt, kan hoe dan ook niet doen voorbijzien dat met het bestreden besluit, anders dan verzoekster betoogt, wel degelijk een regeling is vastgesteld “die in lijn ligt met de *ratio legis* van de bepaling waaraan deze uitvoering gaf”.

Overigens belet de afwezigheid van een overeenkomst over de financiële last van een interventie in het kader van het principe van de snelste

adequate hulp op zich niet dat er wél een overeenkomst wordt gesloten om een dubbele uitruk te vermijden, en is voor de Raad van State niet met concrete gegevens gestaafd dat er zich tussen verzoekster en de DBDMH effectief een probleem van dubbele uitruk voordoet.

25. Het derde middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

26. Een vierde en laatste middel is afgeleid uit “de schending van het non-retroactiviteitsbeginsel en het vertrouwensbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Blijkens vaste rechtspraak van de Raad van State is retroactiviteit niet mogelijk wanneer ze niet strookt met de rechtszekerheid en afbreuk doet aan de rechten en belangen van de betrokkenen. Het bestreden koninklijk besluit bepaalt in artikel 4 dat het retroactieve werking heeft met ingang van 1 juli 2019. Hierdoor wordt een reglementaire basis gegeven aan facturen die voorheen niet overeenstemden met de geldende regelgeving. Zo wordt afbreuk gedaan aan de rechtszekerheid aangezien verschillende facturen, die destijds met succes betwist konden worden om reden van hun strijdigheid met artikel 6, § 3, van de wet civiele veiligheid, thans een reglementaire basis krijgen en wordt afbreuk gedaan aan de belangen van de verzoekster aangezien haar rechtspositie in hangende betwistingen nu aanzienlijk gewijzigd wordt.

Beoordeling

27. Artikel 4 van het bestreden koninklijk besluit luidt:

> “Teneinde de reeds opgemaakte facturen te dekken, voor zover deze niet in strijd zijn met de nieuwe regels, en teneinde de facturering van de nog niet gefactureerde interventies volgens de nieuwe regels mogelijk te maken, heeft dit besluit uitwerking met ingang van 1 juli 2019.”

28. In de regel mogen, krachtens een algemeen rechtsbeginsel, bestuurshandelingen geen terugwerkende kracht hebben. Indien terugwerkende kracht niet bij wet is toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar, bij wijze van uitzondering, ter verwezenlijking van een oogmerk van algemeen belang, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de goede werking en de continuïteit van de openbare dienst, en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

29. Bij arrest nr. 246.128 van 20 november 2019 vernietigde de Raad van State het koninklijk besluit van 29 juni 2018 dat, met inwerkingtreding op 1 juli 2019, uitvoering gaf aan de opdracht in artikel 6, § 3, van de wet civiele veiligheid om de voorwaarden te bepalen waaronder de kosten van een interventie in het kader van het principe van de snelste adequate hulp op het grondgebied van een andere zone kunnen worden verhaald. Reden voor de vernietiging was de discriminatie ten aanzien van de DBDMH doordat zij op gelijke wijze werd behandeld als de hulpverleningszones ofschoon zij in een objectief verschillende situatie verkeert.

Met het bestreden besluit wil de Koning zich alsnog kwijten van de verplichting tot uitvoering van artikel 6, § 3, van de wet civiele veiligheid, door het vernietigde besluit vanaf 1 juli 2019, dag waarop het vernietigde besluit in werking trad, te vervangen door een ander dat tegemoetkomt aan de onwettigheid die in het vernietigingsarrest van de Raad van State werd vastgesteld. Dit mag geredelijk een oogmerk van algemeen belang worden genoemd.

30. Volgens verzoekster doet de verwerende partij aldus afbreuk aan de rechtszekerheid van de facturen die zij van DBDMH ontving en wijzigt het haar rechtspositie in hangende betwistingen.

De Raad van State valt dat niet bij.

Als zodanig heeft het bestreden koninklijk besluit niet tot gevolg dat er iets verandert of moet veranderen aan de facturen die verzoekster sinds 1 juli 2019 in het kader van het principe van de snelste adequate hulp van de DBDMH ontving. Kennelijk factureerde de DBDMH reeds voorafgaand aan het bestreden koninklijk besluit volgens de tarifering waarin dat besluit voorziet. In zoverre, voorts, verzoekster deze facturen in november 2020 bij de DBDMH betwistte omdat er, gelet op het arrest van de Raad van State nr. 246.128 van 20 november 2019, geen wettelijke grondslag voor voorhanden was, kon zij er niet redelijkerwijze van uitgaan dat zij er ten gevolge van het arrest definitief van ontslagen zou blijven de kosten voor de betrokken interventies te vergoeden.

31. Uit een en ander volgt dat het vierde middel ongegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 1, § 5, van het koninklijk besluit van 6 december 2020 'tot bepaling van de voorwaarden van de facturering tussen hulpverleningszones in het kader van de snelste adequate hulp bij gebrek aan een overeenkomst' in zoverre er niet in gespecificeerd wordt dat de verwijzing naar de artikelen 3, 9 en 16 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 Hoofdstedelijk Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp', een verwijzing is naar deze artikelen zoals ze gelden op de datum van het koninklijk besluit.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven februari tweeduizend drieëntwintig, 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**