

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 143.848 van 28 april 2005
in de zaak A. 73.223/VII-15.201.**

In zake : de stad HOOGSTRATEN
tegen :
de bestendige deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de stad HOOGSTRATEN op 11 februari 1997 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 22 februari 1996 houdende inwilliging van het beroep ingediend tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hoogstraten van 18 september 1995 waarbij aan Bart VAN LOOVEREN de vergunning geweigerd wordt voor het exploiteren te Hoogstraten, Meerledorp 2, van een opslagplaats voor feestvuurwerk met een maximum gewicht van 7 kg pyrotechnisch sas, en de gevraagde vergunning wordt verleend "mits naleving van de voorwaarden vermeld in bijlage";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 27 juli 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 21 februari 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 maart 2005;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Bestuurssecretaris M. MICHIELS,
die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur
G. DE BLEECKERE;

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

1. De feiten

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen
worden samengevat ;

1.1. Op 7 maart 1995 dient Bart VAN LOOVEREN bij het college van
burgemeester en schepenen van de stad Hoogstraten een aanvraag in voor het
exploiteren van een opslagplaats voor feestvuurwerk met een maximum gewicht van
7 kg pyrotechnisch sas in zijn winkel gelegen te Hoogstraten, Meerledorp 2 (2 kg in
de winkel en 5 kg in een gemetseld depot op de tweede verdieping onder het dak).
Het openbaar onderzoek naar aanleiding van deze aanvraag levert geen bezwaren op.
De controleur der springstoffen (Dienst Springstoffen - Ministerie van Economische
Zaken) geeft een gunstig advies, mits de voorwaarden, die in bijlage bij dat advies
gevoegd worden, nageleefd worden. Zich hierbij aansluitend geeft ook de adjunct-
commissaris van politie gunstig advies.

1.2. Op 18 september 1995 weigert het college van burgemeester en
schepenen op grond van het enige motief dat luidt als volgt :

"Gelet op het standpunt op 14.04.1995 ingenomen door het schepencollege
om geen vergunningen voor opslag en verkoop van feestvuurwerk meer toe te
staan".

1.3. Bij brief van 2 oktober 1995 dient Bart VAN LOOVEREN beroep
in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen, waarbij gewezen
wordt op de gunstige adviezen, terwijl het gemeentebestuur geen reden heeft
opgegeven voor de weigering.

1.4. Naar aanleiding van dit beroep bevestigt de Dienst der Springstoffen op 6 december 1995 zijn advies in eerste aanleg als volgt :

"In ons advies, dd. 31 mei 1995 aan het gemeentebestuur van Hoogstraten, (...) hebben wij ons standpunt duidelijk kenbaar gemaakt en kwamen wij tot het besluit dat de geplande activiteit met de openbare veiligheid verenigbaar is. Ons advies blijft dus GUNSTIG. De vergunning mag o.i. worden toegestaan, mits de voorwaarden opgenomen in ons ontwerp van 31/5/1995 worden nageleefd".

Ook het bestuur Ruimtelijke Ordening geeft gunstig advies.

1.5. Op 22 februari 1996 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep in te willigen, op grond van de volgende overwegingen :

"Overwegende dat het besluit dd. 15 september 1995 van het schepencollege enkel verwijst naar zijn standpunt van 14 april 1995 om geen vergunningen voor opslag van feestvuurwerk meer toe te staan; dat dit standpunt in strijd is met het hogervermeld algemeen reglement op de springstoffen; dat het besluit dd. 15 september 1995 van het schepencollege geen motivering bevat;

Overwegende dat vuurwerk met 2 kg pyrotechnisch sas erin vervat in de winkel bewaard kan worden; dat de aanvraag de bijkomende opslag van vuurwerk met 5 kg pyrotechnisch sas erin vervat betreft; dat het depot tengevolge van de reductie in de speciaal ertoe gemetste ruimte op de tweede verdieping ingericht kan worden; dat de opslag niet alle produkten omvat van de klasse C (vuurwerk) vermeld in de lijst gehecht aan het ministerieel besluit van 3 november 1958, houdende ambtelijke erkenning en indeling van de springstoffen, maar enkel het feestvuurwerk gerangschikt onder de randnummers C-8 (knalerwt, trekbommetjes), C-12 (klappertjes voor kinderpistolen), C-16 (voetklappers), C-19 (vuurpijlen, romeinse kaarsen en fontein, waarvan de inhoud per stuk de 30 gr. niet overschrijdt alsook rookpotjes, vuurwielen en luchtfluiters), C-20 (petarden en kanonslagen) en C-21 (gouden- en zilverenregen, voetzoekers en zevenklappers); dat de opslag van de tuigen vermeld onder C-20 en C-21 (behalve gouden- en zilverenregen enkel die worden opgeslagen welke per stuk niet meer inhouden dan 0,80 g sas dat niet gevoeliger is dan een mengsel van aluminiumpoeder met kaliumperchloraat of niet meer dan 2 g salpeterkruit;

Overwegende dat de geplande inrichting geen grote gevaren voor de openbare veiligheid oplevert".

Dit is de bestreden beslissing;

2. De gegrondheid van het beroep

Overwegende dat de verzoekende partij als eerste middel de schending aanvoert van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende het algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen in het algemeen, het hoofdstuk II inzake de vergunningsregeling in het bijzonder

"Doordat de Bestendige Deputatie bij het verlenen van de vergunning niet aan de vereiste belangenafweging heeft gedaan en doordat aan de voorwaarde van een wettige uitoefening van de beleidsvrijheid niet is voldaan.

Terwijl de vergunningverlenende overheid de beslissing moet afwegen aan de hand van werkelijk bestaande feiten waarvan zij zich een duidelijk beeld heeft kunnen vormen en die van zulke aard zijn dat zij de genomen beslissing naar recht en redelijkheid kunnen dragen";

dat zij het middel als volgt toelicht :

"Uit het bestreden besluit blijkt nergens dat de Bestendige Deputatie zich bij de beoordeling van deze exploitatie rekenschap heeft gegeven van de specifieke situatie waarin de stad Hoogstraten zich bevindt. De feitelijke vaststelling dat de stad Hoogstraten, gelet op het risico voor de openbare veiligheid, op een voor haar onaanvaardbare manier overstelpt wordt met dergelijke inrichtingen vormt een fundamenteel gegeven in elke vorm van redelijke belangenafweging waartoe de overheid in deze verplicht is.

De bezorgdheid inzake het veiligheidsrisico dat ook aan de basis ligt van de vergunningsregeling van het Algemeen Reglement Springstoffen, gaat verder dan een technische beoordeling van een aantal constructienormen van individueel beschouwde opslagplaatsen. Zoals uit de overweging blijkt beperkt de Bestendige Deputatie zich nochtans tot een onderzoek van deze technische voorschriften.

Uit de voorwaarden (zie o.m. Hoofdstuk VII: verkoop; Hoofdstuk VIII : kleinhandel; Hoofdstuk IX : onder zich houden) van het Algemeen Reglement Springstoffen blijkt eveneens dat deze reglementering ingegeven is door een bezorgdheid inzake het gebruik van deze gevaarlijke stoffen. Het lijkt een eveneens vanzelfsprekend gevolg dat het risico voor de openbare veiligheid in sterke mate wordt verhoogd indien er een wildgroei tot stand komt van dergelijke inrichtingen. Een verwijzing naar deze overweging die een fundamenteel onderdeel vormde van de belangenafweging van het College van Burgemeester en Schepenen wordt echter niet weerhouden in de bestreden beslissing van de Bestendige Deputatie.

De omstandigheid dat in de aanhef van de bestreden beslissing nergens verwezen wordt naar de specifieke situatie en de hiermee gepaard gaande motivering van de beslissing dd. 18 september 1995 van de stad Hoogstraten heeft voor gevolg dat deze beslissing ook niet op een behoorlijke wijze voldoet aan de formele motiveringsplicht";

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord als volgt repliceert :

"Verzoeker stelt dat de bestendige deputatie bij het verlenen van de vergunning door toepassing van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958, houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, niet aan de vereiste belangenafweging heeft gedaan.

Verweerster meent dat de vergunningverlenende overheid enkel de bevoegdheid heeft om individuele vergunningsaanvragen volgens de wetgeving, de reglementering en de uitgebrachte adviezen te beoordelen en eventueel te weigeren.

De vergunningverlenende overheid heeft niet de bevoegdheid bij de behandeling van vergunningsaanvragen betreffende springstoffen meer algemene

eigen beleidslijnen te volgen, die ingaan tegen de geldende wetgeving en reglementering.

Een dergelijk beleid is niet wettig en ondermijnt de rechtszekerheid en gelijkheid van de burgers.

De bestendige deputatie heeft bij haar beslissing de gunstige adviezen van het Bestuur Ruimtelijke Ordening en van de Dienst Springstoffen gevolgd.

Het advies van het Bestuur Ruimtelijke Ordening luidde als volgt :

'Het betreft de stockage van maximum 7 kg pyrotechnisch sas vuurwerk voor verkoop in een bestaande kruidenierswinkel.

Het eigendom is volgens het vastgestelde gewestplan gelegen in een woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

Woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf (voor zover deze om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd), voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen alsmede voor agrarische bedrijven voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

Voor de bovenvermelde opslag kan gunstig advies verleend worden mits de exploitant de nodige maatregelen treft om de risico's eigen aan dit type opslag tot een minimum te beperken.

Het voorstellen van de voorwaarden, nodig om de hinder van de inrichting te beperken tot een voor de omliggende woonomgeving aanvaardbaar niveau, behoort tot de bevoegdheid van de dienst der springstoffen'.

De Dienst Springstoffen bevestigde het in eerste aanleg uitgebrachte gunstige advies en stelde dat de geplande activiteit verenigbaar is met de openbare veiligheid.

Tijdens het openbaar onderzoek werden er overigens geen bezwaren ingediend.

Het eerste middel is niet gegrond";

2.1.3. Overwegende dat de verzoekende partij als volgt repliceert in haar memorie van wederantwoord :

"Verweerster beweert dat de vergunningverlenende overheid enkel de bevoegdheid heeft om individuele vergunningsaanvragen volgens de wetgeving, de reglementering en de uitgebrachte adviezen te beoordelen en eventueel te weigeren. Zij haalt daarbij aan dat de vergunningverlenende overheid niet de bevoegdheid heeft om meer algemene beleidslijnen te volgen die ingaan tegen de geldende regelgeving en reglementering.

Verzoekster betwist dat er in casu sprake kan zijn van het volgen van meer algemene beleidslijnen die ingaan tegen de geldende wetgeving en reglementering.

Het is integendeel verweerster die zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van alle werkelijk bestaande feiten.

Verzoekster betwist niet dat individuele vergunningsaanvragen dienen te worden getoetst aan de wetgeving, reglementering en de uitgebrachte adviezen, maar deze beoordeling dient te gebeuren door middel van een toetsing van de concrete omstandigheden waarin de exploitatie gepland is aan de geldende reglementering. Dit is in casu onvoldoende gebeurd";

dat zij daarop de toelichting uit het verzoekschrift herneemt;

2.1.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie volhardt in het middel;

2.1.5. Overwegende dat het middel er op neerkomt dat de verzoekende partij de verwerende partij verwijt geen rekening te hebben gehouden met het feit dat de stad Hoogstraten wordt overstelpt met inrichtingen die vuurwerk stockeren en verkopen, hetgeen nochtans het motief vormde voor het "standpunt" van het schepencollege van 14 april 1995 om geen vergunningen meer toe te staan voor de opslag en verkoop van vuurwerk; dat evenwel in de weigeringsbeslissing die het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg heeft genomen nergens melding wordt gemaakt van dit motief; dat deze beslissing als volgt is gemotiveerd : "Gelet op het standpunt op 14.04.1995 ingenomen door het schepencollege om geen vergunningen voor opslag en verkoop van feestvuurwerk meer toe te staan"; dat de verwerende partij die bij het nemen van haar beslissing zich gesteund heeft op de gunstige adviezen van het bestuur Ruimtelijke Ordening en de Dienst der Springstoffen -de technische elementen in het bestreden besluit ter argumentatie dat de geplande inrichting geen grote gevaren voor de openbare veiligheid oplevert zijn terug te vinden in het advies van laatstgenoemde dienst- dan ook niet kan worden verweten geen rekening te hebben gehouden met "de feitelijke vaststelling dat de stad Hoogstraten (...) op een voor haar onaanvaardbare manier overstelpt wordt met dergelijke inrichtingen (...)" en in haar motivering niet op dat aspect te zijn ingegaan; dat het middel niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als tweede middel de schending aanvoert van artikel 19 van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen

"Doordat de Bestendige Deputatie slechts op 22 februari 1996 een besluit heeft getroffen over een reeds op 2 oktober 1995 ingediend beroep.

Terwijl artikel 19 stelt dat de overheid die over de aanvraag beslist, haar beslissing neemt bij een met redenen omkleed besluit binnen vier maanden na de dag waarop die aanvraag bij haar regelmatig is ingediend";

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord als volgt reageert :

"Verzoeker stelt in dit middel dat voornoemd artikel werd geschonden doordat de bestendige deputatie slechts op 22 februari 1996 een besluit heeft getroffen over een reeds op 2 oktober 1995 ingediend beroep door de heer Van Looveren Bart.

Het Koninklijk Besluit van 23 september 1958 voorziet niet in termijnen waarbinnen de overheid, waarbij het beroep werd ingediend, dient te beslissen.

Artikel 19 van het bedoelde Koninklijk Besluit bepaalt dat de overheid die over de aanvraag beslist haar beslissing neemt binnen een termijn van vier maanden na de dag waarop die aanvraag bij haar regelmatig werd ingediend.

Indien zij binnen die termijn geen beslissing heeft getroffen kan de overheid die luidens artikel 23 in hoger beroep beslist, het onderzoek tot zich trekken en in eerste en laatste instantie beslissen binnen dezelfde termijn, en indien dit onmogelijk is, binnen een langere termijn die vastgesteld wordt bij een gemotiveerd besluit waarvan aan de belanghebbenden wordt kennis gegeven.

Dit artikel bepaalt dus dat de overheid die in eerste aanleg over de aanvraag beslist binnen een termijn van vier maanden uitspraak dient te doen.

Slechts indien dit niet gebeurd is, dient de overheid die over het beroep dient te beslissen binnen de vier maanden in eerste en laatste aanleg uitspraak te doen.

De beslissingstermijn betreft hier echter louter een termijn van orde, die in het betreffende Koninklijk Besluit niet wordt gesanctioneerd.

Het overschrijden van deze termijn kan dan ook geen invloed hebben op de inhoud van de beslissing.

In casu werd de beslissing van de bestendige deputatie op 22 februari 1996 genomen, wat alleszins nog binnen een redelijk termijn is.

Het schepencollege van Hoogstraten heeft overigens zelf niet binnen de voorziene termijn van 4 maanden na het indienen van aanvraag een beslissing genomen: de aanvraag dateert van 7 maart 1995 en de beslissing van het schepencollege werd genomen op 18 september 1995.

Het tweede middel is ongegrond";

2.2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord als volgt repliceert :

"Verzoekster meent dat de termijn van vier maanden voorzien in artikel 19, in tegenstelling tot wat verweester beweert, eveneens van toepassing is op de procedure die in beroep dient te worden gevolgd. Immers ook in de graad van beroep wordt een beslissing genomen over de aanvraag.

De interpretatie van verweester dat indien er in eerste aanleg geen uitspraak is gekomen binnen een termijn van vier maanden, dat dan een beslissing in eerste en laatste aanleg binnen de vier maanden dient te worden genomen door de overheid die over het beroep dient te beslissen is contradictorisch.

Bovendien wordt vastgesteld dat de beslissing van 22 februari 1996 slechts op 12 december 1996 toekwam op het Stadsbestuur van Hoogstraten zodat er in casu geen sprake kan zijn van een redelijke termijn";

2.2.4.1. Overwegende dat artikel 19 van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, waarvan de verzoekende partij de schending aanvoert, luidt als volgt :

"Art. 19. De overheid die over de aanvraag beslist neemt haar beslissing bij een met redenen omkleed besluit binnen vier maanden na de dag waarop die aanvraag bij haar regelmatig is ingediend.

Indien zij binnen die termijn geen beslissing getroffen heeft, kan de overheid die naar luid van artikel 23 in hoger beroep beslist, het onderzoek tot zich

trekken en in eerste en laatste instantie beslissen binnen dezelfde termijn en indien zulks onmogelijk is binnen een langere termijn, die vastgesteld wordt bij een gemotiveerd besluit waarvan aan de belanghebbenden wordt kennis gegeven";

dat artikel 23 van hetzelfde besluit luidt als volgt :

"Art. 23. Tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen staat voor alle belanghebbenden beroep open bij de bestendige deputatie, die in laatste aanleg uitspraak doet.

Door Ons wordt uitspraak gedaan over het beroep dat ingesteld wordt hetzij door de provinciegouverneur, die ambtshalve of op verzoek van de technische ambtenaar optreedt, hetzij door de gemeenteoverheid, hetzij door de andere belanghebbenden tegen beslissingen die de bestendige deputatie in eerste aanleg heeft genomen.

Van het hoger beroep moet worden kennis gegeven bij aangetekende brief, te verzenden binnen tien dagen na aanplakking van de beslissing.

Het beroep en de eindbeslissing die daarop volgt worden door tussenkomst van de provinciegouverneur binnen vijftien dagen betekend aan het gemeentebestuur en ter kennis van de belanghebbenden gebracht op de wijze en binnen de termijnen bepaald in de artikelen 21 en 22. Het beroep schorst de bestreden beslissing niet";

2.2.4.2. Overwegende dat uit die bepalingen volgt dat in artikel 19 enkel een termijn van orde wordt bepaald voor de behandeling van de aanvraag in eerste aanleg; dat in de mate dat in dit middel aangevoerd wordt dat het bestreden besluit, dat een beslissing in beroep omvat, artikel 19 schendt, het middel ongegrond is;

2.2.4.3. Overwegende dat in de mate dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord nog aanvoert dat zij de beslissing van 22 februari 1996 pas op 12 december 1996 ontving, hetgeen buiten de redelijke termijn zou zijn, zij een andere inhoud geeft aan het tweede middel zoals het uiteengezet werd in het verzoekschrift; dat aangezien de schending van de redelijke termijn reeds in het verzoekschrift kon aangevoerd worden, het middel zoals aangevuld in de memorie van wederantwoord onontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achtentwintig april tweeduizend en vijf, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.