

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.933 van 19 december 2011
in de zaak A. 194.542/IX-6581**

In zake : 1. Jean NAESSENS
 2. de NV STAR FINANCE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gwijde Vermeire
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 301
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
voor Ondernemen en Vereenvoudigen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-François De Bock
kantoor houdend te 1050 Brussel
Waterloosesteenweg 612
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de BVBA DOE HET ZELF-ELEKTRO DE WAELE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Truus Vandendurpel en Laurent Proot
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 november 2009, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 17 juli 2009 dat het besluit van de
provincieraad van Oost-Vlaanderen van 7 september 2006 waarbij vergunning
werd verleend aan Doe Het Zelf-Elektro De Waele bvba om op het perceel

gelegen Landegemstraat 27, te 9850 Nevele, 6e afdeling, sectie B, nummer 16M, een opslagplaats voor feestvuurwerk met een inhoud van 50 kg pyrotechnische sas op te richten en uit te baten, in hoger beroep bevestigt.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 23 februari 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 december 2011.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Jean Naessens en advocaat Gwijde Vermeire, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Joy Moens, die loco advocaat Jean-François De Bock verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Elke Goossens, die loco advocaten Truus Vandendurpel en Laurent Proot verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ines Martens heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 27 februari 2006 dient de tussenkomende partij een aanvraag in voor een vergunning voor het opslaan van 50 kg pyrotechnisch sas in een bestaand gebouw aan de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen. Met de aanvraag wordt een uitbreiding beoogd ten belope van 25 kg van de op 22 maart 1999 door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nevele verleende vergunning.

Het gebouw bestemd voor de opslag is gelegen aan de Landegemstraat 27 te Vosselare, kadastraal bekend sectie B, nr. 16M. Dit perceel is deels gelegen in woongebied voor wat betreft de eerste 50 meter vanaf de aslijn en voor het resterende gedeelte in woonuitbreidingsgebied.

3.2. Tijdens een door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nevele georganiseerd openbaar onderzoek worden tien bezwaarschriften ingediend.

3.3. Op 15 mei 2006 geeft het college van burgemeester en schepenen een gunstig advies over de aanvraag op voorwaarde dat de dienst springstoffen een gunstig advies verleent.

3.4. Op 8 juni 2006 geeft de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar een gunstig advies over de aanvraag. Hij stelt in zijn advies onder meer het volgende:

“De aanvraag is volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone (KB 14/09/1977) gelegen in een 50 m woongebied met daarachter woonuitbreidingsgebied.

[...]

De uitbreiding van de opslag van 25 tot 50 kg feestvuurwerk staat in functie van een bestaande kleinhandelsactiviteit in een gebouw en is derhalve bestaanbaar binnen de planologische bestemming van het gebied, mits het nemen van de nodige maatregelen m.b.t. de veiligheid.

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.”

3.5. Op 9 augustus 2006 geeft de dienst springstoffen een gunstig advies, dat luidt als volgt:

“De ingediende bezwaren hebben vooral betrekking op:

- opslag in een woongebied;
- opslag van spektakelvuurwerk;
- mogelijkheid van opslag tot 999 kg;
- het onveilig gevoel ingevolge het ontplofingsgevaar, met verwijzing naar de ramp in Enschede. Mijn visie hierop luidt als volgt:

a) Dergelijk depot is een opslagplaats voor de kleinhandel en kleinhandelaars zijn hoofdzakelijk gevestigd in drukke woonzones.

b) Het gevaar voor de burelen, bij een eventuele brand of ontploffing kan door de volgende punten geminimaliseerd worden:

- de aard en de conditionering van de te bergen artikelen sluiten een massale ontploffing volledig uit.
- de stukken ontploffend feestvuurwerk vallende onder de randnummers C-20-b en C-21-b (met uitzondering van gouden en zilveren regen) worden beperkt tot deze die per stuk niet meer inhouden dan 2 g pyrotechnische sas.
- de vuurwerkartikelen behoren tot de internationale gevarengroep 1.4., welke slechts een gering gevaar kan opleveren; als een brand een verpakkingseenheid waarin zich verscheidene ontplofbare voorwerpen bevinden bereikt, mag dit niet leiden tot massa-explosie van de inhoud van de verpakking, dus zeker niet tot de inhoud van de ganse bergplaats.
- de bergplaats is zodanig geconstrueerd dat projecties bij een onvoorziene brand, de omwonenden niet kunnen bereiken; bovendien is ze uitgerust met een sprinklerinstallatie.
- het risico van brand en ontploffing wordt door de opgelegde voorwaarden tot een minimum herleid.

c) Een vergelijking met de ramp in Enschede gaat niet op, omdat het hier gaat over een opslag van feestvuurwerk met een maximale inhoud van 50 kg pyrotechnische sas terwijl in Enschede meer dan 100.000 kg spektakelvuurwerk werd opgeslagen.

d) De totale hoeveelheid is gemakkelijk te controleren: de nieuwe wetgeving schrijft voor dat op ieder vuurwerkstuk de inhoud aan pyrotechnische sas moet vermeld staan.

Om al deze redenen acht ik de klachten van de omwonenden sterk overdreven, en mag m.i. een vergunning worden verleend voor een hoeveelheid van 50 kg pyrotechnische sas en dit voor een periode die verstrijkt op 22 maart 2019 (vervaldatum vergunning 25 kg).

De vergunning verleend op 22 maart 1999 door het College van Burgemeester en Schepenen van Nevele dient te worden ingetrokken.

De openbare veiligheid zal niet erg in het gedrang worden gebracht als de in bijlage volgende voorschriften strikt worden nageleefd.”

3.6. Op 7 september 2006 beslist de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de gevraagde vergunning toe te kennen. De deputatie sluit zich in deze beslissing in wezen aan bij de twee voormelde adviezen van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en van de dienst springstoffen.

3.7. Op 6 oktober 2006 stelt de raadsman van de verzoekende partijen bij de minister van Economie administratief beroep in tegen de voormelde beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

3.8. Op 17 juli 2009 wordt het bestreden koninklijk besluit genomen waarbij het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen in beroep wordt bevestigd. In het verslag aan de Koning bij het bestreden besluit argumenteert de minister van Economie het volgende:

“Overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (bijlage 1), heeft de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen bij besluit van 7 september 2006, kenmerk 082/Electro De Waele-Nevele- l/vdp, (bijlage 2) vergunning verleend aan Doe Het Zelf - Elektro De Waele bvba om op het perceel gelegen Landegemstraat 27 te 9850 Nevele, kadastraal gekend onder Nevele, 6de afdeling, sectie B, nummer 16M, een opslagplaats voor feestvuurwerk met een inhoud van 50 kg pyrotechnische sas op te richten en uit te baten.

Tegen dit besluit is bij aangetekende brief van 6 oktober 2006 hoger beroep ingesteld door de heer Gwijde Vermeire, raadsman van de heer Jean Naessens, wonende Landegemstraat 31 te Nevele en Star Finance nv,

Landegemstraat 31 te Nevele. (bijlage 3) Dit beroep is aangevuld met 5 plannen (bijlage 4), verzonden op 7 oktober 2006 en 20 foto's (bijlage 5), verzonden op 2 november 2006.

De eerste grief betreft een gebrek aan technische en milieu-informatie in de aanvraag. De vergunningsaanvraag vermeldt de opslag van feestvuurwerk. Feestvuurwerk, met andere woorden klein vuurwerk dat aan particulieren mag verkocht worden, is gedefinieerd in voormeld koninklijk besluit van 23 september 1958, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 1 februari 2000 en het ministerieel besluit van 3 februari 2000 tot vaststelling van de bijzondere veiligheidsvoorschriften inzake feestvuurwerk bestemd voor particulieren. (bijlage 6)

Overeenkomstig artikel 2 van het voornoemd koninklijk besluit van 23 september 1958, worden springstoffen ingedeeld in drie klassen:

- Klasse A. - Ontplofbare stoffen (salpeterkruit, dynamiet en daarmee gelijkgestelde springstoffen, moeilijk ontvlambare springstoffen, enz.);
- Klasse B. - Munitie (slagpijpjes, slagkoord, diverse munitie)
- Klasse C. - Vuurwerk.

Vuurwerk wordt ondergebracht in één van de volgende groepen, aangeduid door de letters a, b of c, overeenkomstig de bestemming en het gevaar:

- Groep a: spektakelvuurwerk en toebehoren hiervoor;
- Groep b: feestvuurwerk;
- Groep c: vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk.

Alle springstoffen moeten overeenkomstig artikel 3 van het voornoemd koninklijk besluit erkend en ingedeeld worden. De lijst gevoegd bij het ministerieel besluit van 3 november 1958 houdende ambtelijke erkenning en indeling van de springstoffen werd vervangen, wat betreft 'Klasse C - Vuurwerk', door de lijst opgenomen in bijlage II van het ministerieel besluit van 3 februari 2000 houdende vaststelling van de bijzondere veiligheidsvoorschriften inzake feestvuurwerk bestemd voor particulieren. Dit ministerieel besluit van 3 februari 2000 stelt de bijzondere veiligheidsvoorschriften inzake feestvuurwerk bestemd voor particulieren vast. (bijlage 6)

De tweede grief betreft een schending van de gewestplanbestemming (woongebied) en een schending van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972. Ruimtelijke ordening is geen federale bevoegdheid, maar een bevoegdheid van de gewesten. De verenigbaarheid met het gewestplan is dan ook een aspect dat in de gewestelijke bouwvergunning geregeld wordt.

Kleinhandelaars mogen overeenkomstig artikel 261 van het koninklijk besluit van 23 september 1958, houdende algemeen reglement op de springstoffen, tot vijftig kilogram erin vervat pyrotechnische sas feestvuurwerk opslaan. De algemene bepalingen voor de opslag van springstoffen staan beschreven in afdeling I. hoofdstuk VI. van het algemeen reglement. De bepalingen voor opslagplaatsen van kleinhandelaars in vuurwerk staan beschreven in afdeling VI. (art. 251).

Derde grief betreft een schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het zorgvuldigheidsbeginsel. Er wordt een schending aangevoerd van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de

basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen en een schending van artikel 17 van het algemeen reglement op de springstoffen, met name machtsoverschrijding en het ontbreken van minimale gegevens in het dossier van de aanvraag. In punt 3 van de derde grief van het beroepsschrift wordt er door de appellanten op gewezen dat het bestaan van een specifiek koninklijk besluit betreffende preventie van brand en ontploffing bij nieuwe gebouwen het belang hiervan bewijst. Artikel 17 van het algemeen reglement op de springstoffen laat de mogelijkheid aan de bevoegde overheid, in dit geval de deputatie, om buiten het advies van de technische ambtenaren wier advies vereist is, namelijk de dienst der springstoffen, de ambtenaren of technische comités te raadplegen waarvan zij de raadpleging nodig acht. Dit houdt geen verplichting in. Indien de deputatie de raadpleging van andere ambtenaren of technische comités, zoals de brandweer, niet nodig acht, is zij niet verplicht deze te raadplegen. De deputatie heeft overeenkomstig artikel 13 van het algemeen reglement op de springstoffen, het dossier voor advies naar de dienst der springstoffen gezonden. Appellanten voeren aan dat de grenzen van het behoorlijk bestuur niet beperkt worden door hetgeen in het algemeen reglement op de springstoffen is voorgeschreven. Hetgeen is voorgeschreven in het algemeen reglement op de springstoffen is echter niet overschreden. Artikel 20 legt alleen de verplichting op dat de door de bevoegde overheid genomen besluiten verwijzen naar het advies van de technische ambtenaren wier tussenkomst is vereist, namelijk de dienst der springstoffen. Het besluit van de deputatie van de provincie van de Oost-Vlaanderen van 7 september 2006 verwijst naar het advies van de dienst der springstoffen van 9 augustus 2006 met kenmerk E6/EX/06/6937/5153. Er is dus geen schending van artikel 17 van het algemeen reglement op de springstoffen.

De vierde grief betreft een schending van het principe van de goede ruimtelijke ordening en het recht op een veilige leef- en woonomgeving, een schending van de verkavelingsvoorschriften, het niet beantwoorden van de bezwaren geuit tegenover de deputatie en een schending van het Verdrag van Aarhus. Zoals eerder vermeld is ruimtelijke ordening een gewestelijke bevoegdheid. Wat verstaan wordt onder feestvuurwerk is hierboven, bij de bespreking van de eerste grief, uitgelegd. Wat verstaan wordt onder de classificatie 1.4 volgens het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR), ondertekend te Genève op 30 september 1957 en goedgekeurd bij de wet van 10 augustus 1960, is terug te vinden in de geherstructureerde versie verschenen in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 2009: het eerste cijfer, '1', geeft de Klasse 1 'Ontplofbare stoffen en voorwerpen', waartoe vuurwerk behoort, weer en het tweede cijfer komt overeen met de onderverdeling van deze klasse volgens dalend risico: 'Subklasse 1.4: Stoffen en voorwerpen die slechts een gering gevaar opleveren indien ze tijdens het vervoer tot ontsteking of inleiding komen. De gevolgen blijven wezenlijk beperkt tot het collo en leiden normalerwijze niet tot scherfwerking van noemenswaardige omvang of reikwijdte. Een van buitenaf inwerkende brand mag niet leiden tot een vrijwel ogenblikkelijke explosie van nagenoeg de gehele inhoud het collo.'

Besluit

De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen heeft bij besluit van 7 september 2006 vergunning verleend aan Doe Het Zelf - Elektro De Waele bvba om een opslagplaats voor feestvuurwerk op te richten en uit te baten.

Tegen dit besluit is hoger beroep ingesteld door de heer Gwijde Vermeire, raadsman van de heer Jean Naessens en Star Finance nv.

Aangezien geen van de onderzochte bezwaren te weerhouden is, stel ik voor om de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen te bevestigen.

Overeenkomstig artikel 23, tweede lid, van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, leg ik Uwe Majesteit een ontwerpbesluit voor dat het vergunningsbesluit bevestigt.”

Het bestreden besluit is gemotiveerd als volgt:

“Overwegende volgende grieven van de appellanten:

- een gebrek aan technische en milieu-informatie in de aanvraag;
- een schending van de gewestplanbestemming (woongebied) en een schending van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972;
- een schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het zorgvuldigheidsbeginsel, een schending aangevoerd van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen en een schending van artikel 17 van het algemeen reglement op de springstoffen, met name machtsoverschrijding en het ontbreken van minimale gegevens in het dossier van de aanvraag;
- een schending van het principe van de goede ruimtelijke ordening en het recht op een veilige leef- en woonomgeving, een schending van de verkavelingsvoorschriften, het niet beantwoorden van de bezwaren geuit tegenover de deputatie en een schending van het Verdrag van Aarhus;

Overwegende dat feestvuurwerk, met andere woorden klein vuurwerk dat aan particulieren mag verkocht worden, gedefinieerd is in voormeld koninklijk besluit van 23 september 1958, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 1 februari 2000 en het ministerieel besluit van 3 februari 2000 tot vaststelling van de bijzondere veiligheidsvoorschriften inzake feestvuurwerk bestemd voor particulieren;

Overwegende dat ruimtelijke ordening geen federale maar een gewestelijke bevoegdheid is;

Overwegende dat artikel 17 van voormeld koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement op de springstoffen, dat stelt dat de bevoegde overheid, in dit geval de deputatie, buiten het advies van de technische ambtenaren wier advies vereist is, namelijk de dienst der springstoffen, de ambtenaren of technische comités raadpleegt waarvan zij de

raadpleging nodig acht, niet geschonden is, omdat deze raadpleging geen verplichting inhoudt;

Overwegende dat aan verzoekers gelegenheid gegeven werd om gehoord te worden, maar het hen voorkwam dat deze faciliteit niet substantieel benut diende te worden;”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van het wettigheidsbeginsel, van het koninklijk besluit van 14 september 1977 houdende vaststelling van het gewestplan “Het Gentse en de Kanaalzone”, van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van het redelijkheidsbeginsel, van de materiële en formele motiveringsplicht, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de artikelen 7bis en 33 van de Grondwet.

De verzoekende partijen argumenteren dat de opslagplaats volgens het voormelde gewestplan gelegen is in woonuitbreidingsgebied en dat de overheid deze gewestplanbestemming moet respecteren, mede gelet op artikel 33 van de Grondwet en op het gegeven dat de aanvraag voldoende aanknopingspunten vertoont met de ruimtelijke ordening. Artikel 7bis van de Grondwet, dat betrekking heeft op de verplichting een duurzame ontwikkeling na te streven, omvat ook de ruimtelijke ontwikkeling. In de bestreden beslissing wordt ten onrechte gesteld dat ruimtelijke ordening geen federale bevoegdheid is en dat de verenigbaarheid met de gewestplanbestemming een aspect is dat in een bouwvergunning dient te worden geregeld. In dit geval gaat het echter om de toepassing van het betrokken gewestplan bij een bepaalde aanvraag. Ook indien in de aanvraag niets wordt vermeld omtrent de gewestplanbestemming, moest de bestreden beslissing er nog altijd wel rekening mee houden. Aangezien de voor ruimtelijke ordening bevoegde overheid nog niet heeft beslist over de ordening

van het betrokken woonuitbreidingsgebied, is er enkel groepswoningbouw toegelaten. De oprichting van een opslagplaats voor vuurwerk is geen woningbouw, zodat het bestreden besluit in strijd is met deze gewestplanbestemming. In de bestreden beslissing wordt ook niet gemotiveerd of de aanvraag verenigbaar is met deze gewestplanbestemming. De opslag van vuurwerk in woongebied is evenmin mogelijk, aangezien de vergunde opslagplaats niet verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving.

5. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat stedenbouw een exclusief gewestelijke aangelegenheid is en dat de verwerende partij dan ook niet kan overgaan tot een planologische toets, die enkel in het kader van een stedenbouwkundige vergunning kan gebeuren. De tussenkomende partij beschikt bovendien over een bouwvergunning die niet werd aangevochten. De handelszaak is gelegen in woongebied voor 50 meter met erachter woonuitbreidingsgebied. Het kleinbedrijf van de tussenkomende partij mag wel degelijk in een woongebied gevestigd zijn, voor zover het verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving. Die verenigbaarheid komt neer op een appreciatie, die reeds werd ingevuld door het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning. Die vergunning verleent rechten aan de tussenkomende partij en moet gerespecteerd worden door onder meer de verwerende partij op grond van het legaliteitsbeginsel. Enkel indien die vergunning dermate manifest onrechtmatig zou zijn dat zij voor onbestaande moest worden gehouden, had de verwerende partij ze naast zich kunnen neerleggen. Bovendien is te dezen het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar voorgeschreven en dit advies was gunstig, hetgeen een bevestiging inhoudt dat de stedenbouwkundige voorschriften wel degelijk zijn nageleefd.

Voor wat betreft de aangevoerde schending van het redelijkheidsbeginsel argumenteert de verwerende partij dat zij op zorgvuldige wijze alle nodige informatie heeft verzameld en in acht heeft genomen. De verzoekende partijen tonen niet aan in welk opzicht daarbij onredelijk zou zijn

geoordeeld. Ook de formele motiveringsplicht en de materiële motiveringsplicht werden nageleefd, nu de bestreden beslissing duidelijk de motieven bevat op grond waarvan de bestreden beslissing werd verleend en die motieven pertinent zijn. Uit artikel 7*bis* van de Grondwet, dat enkel beleidsdoelstellingen bevat, kan geen subjectief recht worden geput dat in het onderhavige beroep kan worden aangewend.

6. In haar memorie van toelichting argumenteert de tussenkomende partij dat de wetgeving met betrekking tot springstoffen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. De beoordeling van een vergunning die onder één regelgeving ressorteert staat los van de beoordeling van een vergunning die onder een andere regelgeving valt. De houder van de bestreden vergunning moet hoe dan ook over andere vergunningen beschikken, waaronder een stedenbouwkundige vergunning. Het is enkel binnen het kader van die stedenbouwkundige vergunning dat de verordenende kracht van plannen van aanleg een rol kan spelen. Te dezen zijn alle gebouwen en activiteiten op het betrokken perceel stedenbouwkundig vergund en werd daarbij getoetst aan de gewestplanbestemming. Die planologische toets is niet meer aan de orde bij de beoordeling van de bestreden vergunning. Uiteraard stelt die bestreden vergunning de vergunninghouder niet vrij van de verordenende kracht van de plannen van aanleg, maar die verordenende kracht is aan bod gekomen binnen het kader van de beoordeling van de reeds verleende stedenbouwkundige vergunningen.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel wordt door de verzoekende partijen niet aangetoond; bovendien heeft de vergunningverlenende overheid alle procedures en voorschriften in acht genomen. Er ligt ook geen schending voor van de formele motiveringsplicht en de materiële motiveringsplicht, aangezien er in de bestreden beslissing geen motivering moest worden opgenomen met betrekking tot de overeenstemming met de gewestplanbestemming, omwille van de hiervóór uiteengezette redenen. Het zeer ruim geformuleerde artikel 7*bis* van de Grondwet kan de wettigheid van de

bestreden beslissing niet aantasten, temeer daar de verzoekende partijen niet uiteenzetten hoe deze grondwetsbepaling zou zijn geschonden. De schending van artikel 33 van de Grondwet wordt nergens in het verzoekschrift uiteengezet.

7. In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen daaraan toe dat de federale overheid de voormelde reglementaire koninklijke besluiten van 28 december 1972 en 14 september 1977 moet toepassen. De bestendige deputatie was zich hiervan bewust, ook al vergiste zij zich omtrent de ligging van de vergunde opslagplaats in woongebied. Volgens de rechtspraak van de Raad van State mogen beslissingen over milieuvergunningsaanvragen de bepalingen van de plannen van aanleg niet miskennen, aangezien deze plannen verordenende kracht hebben. Een verwijzing naar het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar zou daarbij niet voldoende zijn.

De verwerende partij toont niet aan dat zij de bouwvergunning heeft geraadpleegd van het gebouw waarop de bestreden vergunning betrekking heeft. De stelling dat zij de afgeleverde bouwvergunning niet in vraag zou mogen stellen neemt niet weg dat de verwerende partij een eigen beoordelings- en toetsingsplicht heeft ten aanzien van de gewestplanbestemming voor een opslagplaats die volgens de plannen wel degelijk in woonuitbreidingsgebied gelegen is en niet in woongebied zoals de verwerende partij verkeerdelijk voorhoudt. Het gunstige advies van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar is geen bewijs van verenigbaarheid met de gewestplanbestemming, temeer daar in dat advies die verenigbaarheid niet wordt gemotiveerd. Aangezien er thans geen gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, bijzonder plan van aanleg of verkavelingsvergunning bestaat voor het betrokken woonuitbreidingsgebied, is enkel groepswoningbouw mogelijk en zeker geen opslagplaats voor springstoffen. Het gegeven dat de gewesten bevoegd zijn inzake ruimtelijke ordening, ontslaat de verwerende partij nog niet van de verplichting om na te gaan of de vergunde opslagplaats ingepast kan worden in de ook voor haar bindende gewestplanbestemming. Door zich ter zake onbevoegd te achten, heeft

de verwerende partij de devolutieve werking van het administratief beroep miskend in strijd met artikel 23 van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen.

8. In hun laatste memorie argumenteren de verzoekende partijen nog dat uit het koninklijk besluit van 28 december 1972 niet kan worden opgemaakt dat artikel 5, 1.1 niet toepasselijk zou zijn indien het gaat om opslag in een bestaand vergund gebouw en om een bestaande vergunde kleinhandelsfunctie. Overigens is geenszins bewezen dat de bestaande gebouwen zoals het magazijn vergund zijn als dusdanig, hetgeen moet blijken uit een bouwplan van wat toentertijd werd vergund. De opslag van vuurwerk is duidelijk geen groepswoningbouw en betreft ook geen functie van een woning die deel uit zou maken van groepswoningbouw. De omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen kan hier niet worden ingeroepen, omdat die omzendbrief niet tegenwerpelijk is aan particulieren. Het gegeven dat er een gebouw staat in het woninguitbreidingsgebied impliceert nog niet dat geen rekening meer moet worden gehouden met de vereisten inzake groepswoningbouw.

Beoordeling

9. Naar luid van artikel 1 van de wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen kan de Koning in het belang van de openbare veiligheid het fabriceren, opslaan, te koop aanbieden, verkopen, afstaan, vervoeren, gebruiken, onder zich hebben, en dragen van ontplofbare of voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en van daarmee geladen tuigen regelen en aan een vergunning onderwerpen.

Ter uitvoering van deze wetsbepaling voorziet het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het

fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen in een vergunningsplicht, zonder dat evenwel de criteria worden bepaald voor de toetsing van een vergunningsaanvraag. Uit artikel 1 van de wet van 28 mei 1956 kan wel worden opgemaakt dat de vergunningsplicht werd ingesteld met het oog op de openbare veiligheid, zodat in ieder geval het gevaar van de betrokken opslagplaats voor de openbare veiligheid en voor de omgeving moet worden getoetst. Dit kan ook worden afgeleid uit artikel 9 van het koninklijk besluit van 23 september 1958, dat de verplichte vermeldingen vermeldt die moeten worden opgenomen in het aanvraagdossier, waaronder “de ontworpen maatregelen om de hinder waartoe de inrichting aanleiding zou kunnen geven, zowel voor de tewerkgestelde personen als voor de geburen en het publiek, te voorkomen of te verminderen”. Tevens wordt in de artikelen 13 en 18 van het voormelde besluit bepaald dat het advies van de dienst springstoffen respectievelijk de administratie stedenbouw moet worden ingewonnen. Uit dit laatste gegeven kan worden afgeleid dat het planologisch aspect van een aanvraag mee in de beoordeling moet worden betrokken.

Anders dan de verwerende partij en de tussenkomende partij argumenteren, kan een vergunning in het kader van de zo-even geschetste regelgeving inzake springstoffen niet worden afgeleverd indien de aldus vergunde activiteit strijdig is met dwingende stedenbouwkundige voorschriften. Het gegeven dat de vergunningsaanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing moet worden onderzocht in het licht van de regelgeving inzake springstoffen, impliceert immers nog niet dat de overheid een vergunning kan verlenen die strijdig is met andere regelgeving, waaronder de stedenbouwkundige regelgeving. Dat die regelgeving uitgaat van een andere overheid dan de federale overheid, doet geen afbreuk aan die vaststelling, evenmin als het gegeven dat met de bestreden vergunning een andere finaliteit wordt nagestreefd dan met een stedenbouwkundige vergunning.

10. Door de verwerende partij en de tussenkomende partij wordt niet betwist dat de opslagplaats, aangeduid als “vuurwerklokaal” op het plan

gevoegd bij de aanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing, gelegen is in woonuitbreidingsgebied. Ook uit de meest recente door de tussenkomende partij voorgelegde stedenbouwkundige vergunningen van 8 mei 2006, die betrekking had op “het verbouwen - uitbreiden van een winkel, het herschikken van het woninggedeelte en het plaatsen van een publiciteitsbord” blijkt dat het perceelgedeelte waarop de toentertijd vergunde werken betrekking hadden, gelegen is in woonuitbreidingsgebied.

11. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bepaalt met betrekking tot woon- en woonuitbreidingsgebieden het volgende:

“Art. 5. 1. De woongebieden:

1.0. De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf 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, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

1.1. De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswooningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor.”

12. Te dezen blijkt uit de gegevens van het dossier niet dat reeds over de ordening van het betrokken woonuitbreidingsgebied is beslist, op zijn minst voor wat het betrokken perceel betreft. De feitelijke toestand op dat perceel, alsook het gegeven dat verscheidene stedenbouwkundige vergunningen werden afgeleverd voor constructies op dat perceel, doen aan die vaststelling geen afbreuk.

Uit het voorgaande volgt dat in het betrokken woonuitbreidingsgebied enkel groepswoningbouw is toegelaten, dit is het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen. Door het afleveren van een vergunning voor de opslag van feestvuurwerk in de in de aanvraag vermelde ruimte, heeft de verwerende partij het zo-even geschetste planologisch voorschrift miskend. De opslag van feestvuurwerk kan overeenkomstig de in artikel 5, 1.0, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 vermelde voorwaarden verenigbaar geacht worden met de bestemmingsvoorschriften voor woongebied, maar aangezien in het betrokken woonuitbreidingsgebied nog niet over de ordening ervan is beslist, zijn enkel constructies die beantwoorden aan het zo-even geschetste vereiste van groepswoningbouw, alsook activiteiten die aan die woonfunctie beantwoorden, in overeenstemming met artikel 5, 1.1, van het voormelde besluit. Het is met andere woorden niet mogelijk om, in afwachting van de toekomstige ordening van het betrokken woonuitbreidingsgebied, bedrijven, voorzieningen en inrichtingen toe te laten die verenigbaar geacht worden met de onmiddellijke omgeving. Het gegeven dat de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar daar in zijn advies anders over oordeelde, doet daaraan geen afbreuk, evenmin als de in het verleden verleende stedenbouwkundige vergunningen.

13. In de mate dat daarbij, wars van hetgeen zo-even is uiteengezet, zou worden voorgehouden dat de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen zou toelaten dat in bepaalde gevallen constructies die geen groepswoningbouw inhouden, in overeenstemming geacht zouden kunnen worden met de gewestplanbestemming van woonuitbreidingsgebied, moet worden gewezen op 's Raads arrest nr. 193.184 van 12 mei 2009, waarbij de omzendbrief van 25 oktober 2002 houdende wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief van 25 januari 2002, wordt vernietigd, in zoverre daarin wordt gesteld dat het “niet uitgesloten (is) dat op reeds

bebouwde percelen en restpercelen van een reeds eerder aangesneden woonuitbreidingsgebied individuele aanvragen toch verantwoord kunnen zijn”, dat “in dergelijke gevallen (...) een gemotiveerde individuele afweging (wordt) gemaakt van de impact van de aanvraag op het geheel van het woonuitbreidingsgebied en het al dan niet nuttig zijn van het restant van het woonuitbreidingsgebied in het kader van een te voeren woonbeleid en dat “bij uitzondering (...) een bouwaanvraag of verkavelingsaanvraag die slechts betrekking heeft op enkele restpercelen (kan) worden aanvaard”. De Raad overwoog daarbij dat de betrokken omzendbrief “een nieuwe regel toe[voegt] aan de bestaande rechtsorde, meer bepaald artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit. Hij maakt immers andere projecten dan voor groepswoningbouw mogelijk op deze percelen in woonuitbreidingsgebieden die nog niet het voorwerp zijn geweest van een overheidsbeslissing over de ordening ervan” (nr. 2.3.8 van het aangehaalde arrest).

14. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 17 juli 2009 dat het besluit van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 7 september 2006 waarbij vergunning werd verleend aan Doe Het Zelf-Elektro De Waele bvba om op het perceel gelegen Landegemstraat 27, te 9850 Nevele, 6e afdeling, sectie B, nummer 16M, een opslagplaats voor feestvuurwerk met een inhoud van 50 kg pyrotechnische sas op te richten en uit te baten, in hoger beroep bevestigt.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 december 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche