

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE XIV<sup>e</sup> KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 235.354 van 5 juli 2016  
in de zaak A. 217.969 /XIV-36.846**

In zake:

1. de BVBA ORIGINAL  
2. de BVBA VAN GENNIP  
3. de BVBA MARFA FIREWORKS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bernard Deltour  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Zavelstraat 13  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door  
de vice-eerste minister en minister van Werk,  
Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse Handel  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Jean-François De Bock en Joy Moens  
kantoor houdend te 1050 Brussel  
Waterloosesteenweg 612  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van de vordering*

1. De vordering, ingesteld op 28 december 2015, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:
  - het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 ‘betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 30 oktober 2015;
  - het door het voornoemde koninklijk besluit van 20 oktober 2015 bevestigde en hernieuwde” artikel 265, 7° van het koninklijk besluit van 23 september 1958 ‘houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen’.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 april 2016.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bernard Deltour, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaten Jean-François De Bock en Joy Moens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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. Feiten*

3.1. Het verkopen, kopen, onder zich houden, vervoeren en gebruiken van vuurwerk wordt geregeld door het koninklijk besluit van 23 september 1958 ‘houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (hierna: springstoffenbesluit).

Het onder zich houden van vuurwerk door particulieren wordt bepaald bij artikel 265 van het springstoffenbesluit. Uit artikel 265, 7°, van dat Springstoffenbesluit, zoals vervangen bij artikel 25 van het koninklijk besluit van 25 april 2004 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen’ volgt dat geen vergunning vereist is om “een hoeveelheid feest- en seinvuurwerk ten belope van 1 kilogram erin vervatte pyrotechnische sas” onder zich te houden.

In artikel 257 van het springstoffenbesluit, zoals vervangen door het koninklijk besluit van 3 december 2008 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken’ worden de voorwaarden vastgesteld voor de verkoop van springstoffen in grotere hoeveelheden dan deze bepaald in artikel 265 van het springstoffenbesluit. Hierbij wordt van de koper vereist om verschillende vergunningen of bewijsstukken voor te leggen.

3.2. De richtlijn 2013/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 ‘betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’ (hierna: vuurwerkrichtlijn 2013) gaat over tot herschikking van de richtlijn 2007/23/EG ‘betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen’ (hierna: vuurwerkrichtlijn 2007) nadat deze op ingrijpende wijze werd gewijzigd.

## Artikel 1 van de vuurwerkrichtlijn 2013 luidt:

### “Artikel 1

#### Onderwerp

1. Deze richtlijn stelt regels vast om tot vrij verkeer van pyrotechnische artikelen in de interne markt te komen en een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en openbare veiligheid en bescherming en veiligheid van de consument te bieden en wel met inachtneming van de relevante aspecten in verband met milieubescherming.

2. Deze richtlijn stelt de essentiële veiligheidseisen vast waaraan pyrotechnische artikelen moeten voldoen om op de markt te kunnen worden aangeboden. Die eisen zijn opgenomen in bijlage I.”

Overeenkomstig artikel 4, lid 1, vuurwerkrichtlijn 2013 mogen lidstaten het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen die aan de eisen van deze richtlijn voldoen, niet verbieden, beperken of belemmeren. Lid 2 van artikel 4 bepaalt dat deze richtlijn onverlet laat dat een lidstaat omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid, of omwille van milieubescherming maatregelen neemt om het bezit, gebruik en/of de verkoop aan het grote publiek van vuurwerk van de categorieën F2 en F3, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en andere pyrotechnische artikelen te verbieden of te beperken.

Uit de artikelen 48 en 49 van de vuurwerkrichtlijn 2013 blijkt dat deze richtlijn volledig van toepassing is met ingang van 1 juli 2015.

3.3. Uit het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 ‘betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’ (hierna: vuurwerkbesluit 2015) blijkt dat dit besluit strekt tot omzetting van (onder meer) de vuurwerkrichtlijn 2013. Dit besluit stelt de essentiële veiligheidseisen vast waaraan pyrotechnische artikelen moeten voldoen om op de markt te kunnen worden aangeboden, zorgt voor veiliger vuurwerk en legt duidelijke verantwoordelijkheden voor de marktdeelnemers vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

3.4. Met dit vuurwerkbesluit 2015 wordt geen wijziging aangebracht aan de 1kg-regel zoals vervat in artikel 265, 7° van het springstoffenbesluit.

Evenwel, volgens de verzoekende partijen blijkt uit de ontworpen artikelen 12, 15 en 16 van een eerder ontwerp (van 20 maart 2015) van het vuurwerkbesluit 2015 dat door hen wordt bijgebracht, dat er sprake was om de regeling hieromtrent te versoepelen. Zo staat in artikel 12 van dat bijgebrachte ontwerpbesluit: “Marktdeelnemers bieden enkel de volgende pyrotechnische artikelen op de markt aan consumenten aan: [...] De totale netto explosieve massa van de artikelen in het eerste lid bedraagt hoogstens 4 kg”. In het ontworpen artikel 15 staat: “Een consument mag per voertuig ongeacht het aantal aanwezigen in dat voertuig, hoogstens 8 kilogram aan pyrotechnische artikelen vermeld in artikel 12 vervoeren, zonder de maximale hoeveelheid per persoon te overschrijden”. In het ontworpen artikel 16 staat: “Een consument mag hoogstens 8 kilogram NEC aan pyrotechnische artikelen vermeld in artikel 12 opslaan [...]”.

Deze wijzigingen werden niet in de definitieve tekst van het vuurwerkbesluit 2015 opgenomen. Hieruit leiden de verzoekende partijen af dat het eerste bestreden besluit (zijnde het vuurwerkbesluit 2015) het bestaande artikel 265, 7°, van het springstoffenbesluit dat op dat punt (dit is de 1kg- regel), dus ongewijzigd bleef, “bevestigde en hernieuwde”.

Dit is het tweede bestreden besluit.

#### *IV. Regelmatigheid van de rechtspleging*

4. Op 13 april 2016 maken de verzoekende partijen per aangetekende brief een zittingsnota “ter aanvulling van het verzoekschrift” over die aan de Raad van State, de verwerende partij en het auditoraat wordt meegedeeld vóór de zitting van 20 april 2016. Ter terechtzitting wordt deze nota door de verzoekende partijen ge(her)kwalificeerd als een pleitnota.

Het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ voorziet niet in de mogelijkheid om een zittingsnota “ter aanvulling van het verzoekschrift” als een processtuk neer te leggen. Het is de partijen wel toegestaan om nieuwe feiten die een invloed kunnen hebben op de ontvankelijkheid en/of de gegrondheid van de vordering, aan de Raad van State ter kennis te brengen (zie punt 10). In zoverre de door de verzoekende partijen neergelegde pleitnota op dergelijke feiten betrekking heeft, kan ze dan ook bij de zaak worden betrokken. In zoverre die nota geen betrekking heeft op dergelijke feiten, maar de neerslag vormt van de uiteenzetting ter terechtzitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

#### *V. Ontvankelijkheid van het beroep*

5. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

#### *VI. Schorsingsvoorwaarden*

6. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

## *VII. Spoedeisendheid*

### *Uiteenzetting*

7. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de stopzetting van de tenuitvoerlegging van de bestreden bepalingen te dezen voor de verzoekende partijen te spoedeisend is voor een loutere behandeling in het kader van een beroep van nietigverklaring. Verwijzend naar rechtspraak, wijzen de verzoekende partijen erop dat de leefbaarheid van een handel in feestvuurwerk in zeer belangrijke mate afhankelijk is van de omzet die gerealiseerd kan worden in de periode van eindejaarsfeesten. De 1 kg-regel van artikel 265, 7°, van het Springstoffenbesluit die “door het vuurwerkbesluit 2015 bevestigd en hernieuwd [is]”, zal een verdere drastische daling van de omzet – reeds in het actueel volop aan de gang zijnde hoogseizoen – tot gevolg hebben. Daardoor ontstaat een gegronde vrees voor het voortbestaan van de handelsactiviteiten van de verzoekende partijen. De handhaving van de 1-kg regel heeft een zeer grote impact op de omzet van de verzoekende partijen. Dit blijkt uit de door de verzoekende partijen voortgebrachte cijfers. Terwijl de handhaving van de vuurwerkreglementering zich voor de eindejaarsperiode 2012 – 2013 nog hoofdzakelijk richtte op de controle van de vergunningen van de handelaars, controleerden de handhavers sedertdien (ook) gericht op de (handhaving van de) 1 kg-regel en op de consumenten, inzonderheid rond de winkelpunten van de tweede verzoekende partij te Baarle-Hertog, waar relatief gezien de meest markante daling werd vastgesteld. Een verdere daling in de omzet is vast te stellen in het daaropvolgende boekjaar 2013. Ook de ruime media-aandacht daarvoor draagt bij tot die zeer grote impact.

Gelet op de gemiddelde behandelingstermijn van een zaak ten gronde voor de Raad van State lijkt het uitgesloten dat een beroep tot nietigverklaring tijdig effect zou kunnen sorteren om het actuele, ja zelfs het komende hoogseizoen van 2016 in de vuurwerksector te vrijwaren. Overigens dient te worden opgemerkt dat de bestellingen voor het te produceren

feestvuurwerk reeds moeten worden doorgegeven in het eerste kwartaal van het betrokken jaar gelet op de vereisten van de aanvoerketen.

De volgende gegevens dragen volgens de verzoekende partijen bij tot het vaststellen van de objectieve spoedeisendheid: eensdeels diende de Belgische Staat uiterlijk tegen 1 juli 2015 de vuurwerkrichtlijn 2013 te hebben omgezet om aldus in een vrij(er) verkeer van richtlijnconforme pyrotechnische artikelen te voorzien en anderdeels verklaart de burgerlijke rechter zich onbevoegd om te voorzien in een effectieve rechtsbescherming van de rechten van de verzoekende partijen voortvloeiende uit het Unierechtelijk voorgeschreven vrije verkeer van pyrotechnische artikelen.

### *Beoordeling*

8. Naar eis van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 8, 4°, van het procedurereglement kort geding van 5 december 1991. Dit houdt in dat het aan verzoeker toevalt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een - voortdurende - tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Voorts kan luidens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een vordering tot schorsing worden gevorderd “op elk moment” en dus niet meer, zoals in de voorheen bestaande regelgeving, noodzakelijk in een enig verzoekschrift samen met de vernietiging. Met deze regeling heeft de wetgever precies de situaties te willen verlaten waarbij “geen enkele bijzondere gebeurtenis vereist dat de Raad van State zich bij spoedeisendheid over de zaak die haar wordt voorgelegd uitspreekt” (memorie van toelichting, *Parl. St. Senaat*, 2012-13, nr. 5-2277/1, 4). De spoedeisendheid “zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure

[ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen' (memorie van toelichting, *Parl. St. Senaat*, 2012-13, nr. 5-2277/1, 13). Bovendien mag een nieuwe vordering worden ingediend, indien die steunt op nieuwe elementen die de spoedeisendheid van deze vordering rechtvaardigen (artikel 17, § 2, derde lid, gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Uit wat voorafgaat, volgt dat niet zal volstaan te stellen dat de doorlooptijd van een annulatieprocedure te lang duurt of dat het resultaat van een annulatieprocedure niet kan worden afgewacht.

9. In de uiteenzetting van de spoedeisendheid wijzen de verzoekende partijen in essentie enkel op de gevolgen van de 1kg-regel zoals bepaald in artikel 265, 7°, van het springstoffenbesluit zonder dit te betrekken op het vuurwerkbesluit 2015. De 1kg-regel zoals die ligt vervat in artikel 265, 7°, van het Springstoffenbesluit is ingevoerd bij artikel 25 van het koninklijk besluit van 25 april 2004 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen' (hierna: Wijzigingsbesluit 2004) dat in werking is getreden op 28 mei 2004 en werd sedertdien niet gewijzigd.

De verzoekende partijen dragen bijgevolg al meer dan 10 jaar de gevolgen van deze 1kg-regel zonder in hun voortbestaan te zijn bedreigd. Deze eenvoudige vaststelling weerlegt op onomstootbare wijze de beweerde spoedeisendheid. Daarbij komt dat vóór het wijzigingsbesluit van 25 april 2004 slechts "een hoeveelheid feest- en seinvuurwerk ten belope van vijfhonderd gram erin vervatte pyrotechnische sas" vrijgesteld was van een vergunning, wat inhoudt dat de 1kg-regel op zich een versoepeling was in vergelijking met het verleden. De verzoekende partijen hebben in hun bestaan nooit een soepelere regeling gekend dan de bestreden 1kg-regel.

De verzoekende partijen leggen voor de eerste en tweede verzoekende partij omzetcijfers voor waaruit een daling van de omzet blijkt tussen 2009 en 2013. Deze omzetcijfers kunnen minstens omwille van de volgende redenen niet de vereiste spoedeisendheid aantonen. Vooreerst moet worden vastgesteld dat voor de derde verzoekende partij helemaal geen cijfers worden voorgelegd zodat er in hoofde van deze verzoekende partij geen dalend omzetcijfer, laat staan spoedeisendheid wordt aangetoond. Evenmin worden recente cijfers voor de jaren 2014 en 2015 voorgelegd. Om de spoedeisendheid te kunnen beoordelen dienen recente omzetcijfers te worden voorgelegd, omzetcijfers van enkele jaren terug laten niet toe om de spoedeisendheid hier en nu te beoordelen. Daarbij komt dat het oorzakelijk verband tussen de omzetsdaling en de 1kg-regel niet is aangetoond. Aangezien deze 1kg-regel reeds van toepassing is sedert 2004, is het op het eerste gezicht thans weinig aannemelijk dat deze regel tot gevolg heeft dat de omzet tussen 2009-2013 zou dalen. Bovendien blijkt er voor de eerste en tweede verzoekende partij nog een omzetsijging in 2010, 2011 en zelfs in 2012 ten opzichte van 2009, al is het zo dat in 2012 ten opzichte van 2010 en 2011 een daling wordt opgetekend. Zelfs aangenomen dat de 1kg-regel verantwoordelijk is voor die (beweerde) omzetsdaling, tonen de verzoekende partijen niet aan noch maken zij aannemelijk dat deze omzetsdaling op korte termijn de leefbaarheid of het voortbestaan van de ondernemingen in het gedrang brengen of zouden kunnen leiden tot het faillissement van de vennootschappen.

De problemen die de verzoekende partijen ondervinden onder meer op het vlak van de handhaving van de 1kg-regel zijn niet het gevolg van de tenuitvoerlegging van het vuurwerkbesluit 2015 dat ze bestrijden maar wel van de toegenomen controle op een reeds lang bestaande regel. De betwiste 1kg-regel bestaat immers sedert het wijzigingsbesluit 2004 en was bovendien een versoepeling van de daarvoor geldende 500gr.-regel. Het feit dat de controles op de 1kg-regel recent zijn toegenomen, toont niet aan dat de verzoekende partijen zich in een toestand bevinden van onherroepelijke schadelijke gevolgen. Van professionele handelaars in vuurwerk kan immers worden verwacht dat zij zich (strikt) conformeren aan de sinds geruime tijd stabiel gebleven regelgeving die

zoals ten dezen strafrechtelijk wordt gesanctioneerd, onverminderd de mogelijkheid inmiddels te benaastigen met alle middelen van recht dat zij gewijzigd wordt. In die zin zijn de verplichting van de Belgische Staat om de vuurwerkrichtlijn 2007 tegen 1 juli 2015 in het interne recht om te zetten - daargelaten de vraag in deze stand van het geding of zij dat met het vuurwerkbesluit 2015 al dan niet correct heeft gedaan -, of de onbevoegdheid van de burgerlijke rechter, geen elementen die aantonen dat de verzoekende partijen zich in een toestand met onherroepelijke schadelijke gevolgen bevinden. De verzoekende partijen kunnen zich niet beroepen op hun niet-naleven van de (straf)wet noch, bijgevolg, op de toegenomen controles om de spoedeisendheid aan te tonen.

Voorts is de ter terechtzitting aangehaalde “drastische stap” van de Groep Original Fireworks om *rebus sic stantibus* al haar Belgische kleinhandelsactiviteiten per onmiddellijke ingang te schorsen, een eigen beslissing van de groep die op zich de spoedeisendheid verantwoord.

10. De Raad van State mag daarenboven alleen rekening houden met hetgeen in het verzoekschrift werd uiteengezet. Daargelaten de nieuwe feiten die zijn betrokken, mag de Raad van State geen acht slaan op hetgeen ter terechtzitting door de verzoekende partijen nog bijkomend wordt bijgebracht. De verwerende partij kan immers daarop niet meer schriftelijk reageren en de auditeur kan daarover niet op een deugdelijke wijze advies verlenen in een procedure die op grond van artikel 22 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State essentieel schriftelijk is.

11. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

### *VIII. Rechtsplegingsvergoeding*

12. Wat de vraag van de verwerende partij tot toekenning van een rechtsplegingsvergoeding betreft, wordt de bijdrage in de betaling van de kosten bepaald in het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

### **BESLISSING**

#### **De Raad van State verwerpt de vordering.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf juli tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

|                    |                  |
|--------------------|------------------|
| Geert Debersaques, | kamervoorzitter, |
| Carlo Adams        | staatsraad,      |
| Kaat Leus          | staatsraad       |
| bijgestaan door    |                  |
| Johan Pas,         | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Johan Pas**

**Geert Debersaques**