

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.383 van 22 mei 2025
in de zaak A. 241.713/XIV-39.406**

In zake : 1. de VZW BELGIAN PYROTECHNICS ASSOCIATION
 2. de BV O.
 3. de BV P.
 4. de BV T.F.
 5. de BV L.
 6. de NV F.S.
 7. de BV F.A.
 8. de BV T.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jürgen Vanpraet
 kantoor houdend te 8820 Torhout
 Oostendestraat 306A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Economie en Werk
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tine Bricout
kantoor houdend te 9041 Oostakker
Orchideestraat 61A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 april 2024, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 9 februari 2024 ‘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 en van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015
betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verzoekende partijen hebben een memorie van toelichting ingediend.

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 februari 2025.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Lukas Asselman, die *loco* advocaat Tine Bricout verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft een 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. De eerste verzoekende partij is de beroepsvereniging van Belgische vuurwerkaanbieders en dienstverleners waarvan het maatschappelijk doel erin bestaat de belangen van de pyrotechnische sector en haar leden te behartigen. De tweede tot en met de achtste verzoekende partij zijn groot- en

kleinhandelaars in pyrotechnische artikelen. De vierde verzoekende partij verzorgt ook professionele vuurwerkspektakels.

3.2. Het koninklijk besluit van 9 februari 2024 ‘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 en van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’ regelt de verkoop en het bezit van enkele soorten pyrotechnische artikelen om te voldoen aan de bepalingen van Beschikking M(2002)7 van het Benelux Comité van Ministers van 27 september 2022 ‘betreffende het tegengaan van de oneigenlijke aanwending van pyrotechnische artikelen bedoeld voor het grote publiek’ (*Benelux Publicatieblad*, jaargang 2022, nr. 2, p. 4) (hierna: de Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022)

Het koninklijk besluit is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 20 februari 2024.

Dit is het bestreden besluit.

3.3. Het bestreden besluit wijzigt aldus het koninklijk besluit van 23 september 1958 ‘houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen’ (hierna: het koninklijk besluit van 23 september 1958), alsook het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 ‘betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’ (hierna: het koninklijk besluit van 20 oktober 2015).

3.4. Luidens de aanhef van het bestreden besluit vindt het rechtsgrond in artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’ (hierna: de wet van 28 mei 1956) en in artikel IX.4, § 1, eerste lid, 1°, van het Wetboek van economisch recht (hierna: het WER).

Nog luidens de aanhef van het bestreden besluit strekt het ertoe, met toepassing van artikel 4, lid 2, van 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 (herschikking)’ (hierna: richtlijn 2013/29/EU) een aantal maatregelen te nemen om het bezit, gebruik en/of de verkoop aan het grote publiek van bepaalde categorieën van vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en andere pyrotechnische artikelen te verbieden of te beperken.

3.5. Uit het dispositief van het besluit blijkt het finaal om de volgende maatregelen te gaan. Het bestreden besluit strekt ertoe (i) voor een beperkte hoeveelheid van bepaalde soorten pyrotechnische artikelen kleinhandelaars vrij te stellen van een opslagvergunning voor het onder zich houden en de verkoop van die producten, en (ii) particulieren voor het onder zich houden van die producten. Voorts wordt (iii) de minimumleeftijdsgrens voor de verkoop aan en het onder zich houden door consumenten van pyrotechnische artikelen vastgesteld op 18 jaar. Ten slotte (iv) wordt de lijst uitgebreid van pyrotechnische artikelen die niet door marktdeelnemers op de markt mogen worden aangeboden aan consumenten.

3.6. Krachtens artikel 8, eerste lid, van het bestreden koninklijk besluit is het in werking getreden op 27 september 2024, met dien verstande dat “[p]yrotechnische artikelen van de categorie F1 waarvan het etiket een minimumleeftijdsgrens van 12 jaar vermeldt, of van de categorie F2 waarvan het etiket een minimumleeftijdsgrens van 16 jaar vermeldt, en waarvoor deze minimumleeftijdsgrens de enige niet-conformiteit is, nog tot twee jaar nadat dit besluit in werking is getreden, verkocht [mogen] worden zonder dat het nodig is het etiket aan te passen. Ze mogen echter niet meer aan personen die minder dan 18 jaar oud zijn aangeboden worden”.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verwerende partij heeft geen memorie van antwoord ingediend. Evenmin heeft zij een administratief dossier neergelegd.

De verzoekende partijen hebben overeenkomstig artikel 8 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ een toelichtende memorie ingediend.

Zowel de verzoekende partijen als de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

5. In toepassing van artikel 21, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden de door de verzoekende partijen aangehaalde feiten als bewezen geacht, tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn.

Het feit dat de verwerende partij geen memorie van antwoord of een administratief dossier heeft ingediend, ontnemt haar niet het recht om, zoals zij te dezen doet, een laatste memorie in te dienen waarin zij reageert op het auditoraatsverslag en de laatste memorie van de verzoekende partijen, met dien verstande dat zij er in principe geen nieuwe argumenten in mag ontwikkelen. Het is in die mate dat er hierna rekening mee wordt gehouden.

V. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

6. In het tweede middel van hun verzoekschrift dat drie middelonderdelen omvat en dat zij hernemen in hun toelichtende memorie, voeren de verzoekende partijen inzonderheid een schending aan van de materiële motiveringsplicht,

De verzoekende partijen vatten het tweede middel in het verzoekschrift zelf als volgt samen:

“47. In het eerste onderdeel van het middel wordt samengevat de schending aangevoerd van artikel 7, eerste en tweede lid van de Vuurwerkrichtlijn doordat artikel 6, 1° van het bestreden besluit voorziet in een verhoging van de leeftijdsgrenzen van respectievelijk 12 jaar (F1) en 16 jaar (F2) naar 18 jaar waaronder pyrotechnische artikelen van de categorieën F1 en F2 op de markt aangeboden mogen worden, terwijl de leeftijdsvoorwaarden overeenkomstig artikel 7, tweede lid van de Vuurwerkrichtlijn enkel verhoogd kunnen worden wanneer dit gerechtvaardigd is ter vrijwaring van de openbare orde of gezondheid en veiligheid, wat *in casu* niet het geval is. De verhoging van de leeftijdsvoorwaarde is gebaseerd op een louter politieke vraag, zo blijkt ook uit een mail van de FOD Economie van 3 oktober 2023 [...], die ontbeend is van enige motivering, laat staan onderzoek. De verstrengde leeftijdsvoorwaarden zijn niet noodzakelijk en niet geschikt ter vrijwaring van deze belangen en gaan in elk geval verder dan nodig om deze fundamentele belangen te beschermen (evenredigheidstoets). De verhoging van de leeftijdsgrens maakt ook niet het voorwerp uit van de [Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022] waarnaar verwezen wordt in de aanhef van het bestreden besluit.

Vermits artikel 6 van het bestreden besluit een niet gerechtvaardigde belemmering vormt van het vrij verkeer van goederen, worden de artikelen 34 en 35 VWEU eveneens geschonden.

De materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden geschonden doordat de verhoging van de leeftijdsgrenzen niet gebaseerd is op deugdelijke, afdoende en draagkrachtige motieven, het bestreden besluit niet berust op zorgvuldig voorbereidend onderzoek en er geen redelijke verhouding bestaat tussen de (onbestaande) motieven en de inhoud van de beslissing.

48. In het tweede onderdeel wordt samengevat aangevoerd dat artikel 3 van het bestreden besluit dat een verbod bevat voor personen jonger dan 18 jaar om vuurwerk onder zich te houden en dus het bezit ervan regelt, zo ook voor de categorieën F1 en F2, eveneens vernietigd dient te worden omwille van de strijdigheid met de hierboven genoemde bepalingen en beginselen. Indien de verhoging van de leeftijdsgrenzen voor het op de markt aanbieden van vuurwerk van de categorieën F1 en F2 strijdig is met de vernoemde bepalingen en beginselen dan geldt dit eveneens voor de regel die het bezit ervan verbiedt.

In ondergeschikte orde, schendt artikel 3 van het bestreden besluit op zijn minst artikel 4, eerste en tweede lid van de Vuurwerkrichtlijn doordat:

(1) het een verbod bevat op het bezit van vuurwerk van categorie F1 voor personen jonger dan 18 jaar, terwijl artikel 4, eerste lid van de Vuurwerkrichtlijn volgt dat het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen die aan de eisen van de richtlijn voldoen niet verboden, beperkt of belemmerd mogen worden en artikel 4, tweede lid van de Vuurwerkrichtlijn enkel de mogelijkheid open laat om omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid, of omwille van de milieubescherming maatregelen neemt om het bezit, gebruik en/of de verkoop aan het grote publiek van vuurwerk van de categorieën F2, F3, P en T te verbieden of te beperken, een mogelijkheid die dus niet voorzien is voor de categorie F1, met name het ‘vuurwerk dat zeer weinig gevaar en een te verwaarlozen geluidsniveau oplevert en bestemd is voor het gebruik in een besloten ruimte’;

(2) het een verbod bevat op het bezit van vuurwerk van categorie F1 en F2 voor personen jonger dan 18 jaar, terwijl de beperking niet gerechtvaardigd wordt omwille ‘van de openbare orde of gezondheid en veiligheid of omwille van milieubeschermingsmaatregelen’ (cf. art. 4, tweede lid Vuurwerkrichtlijn).

Vermits artikel 3 van het bestreden besluit een niet gerechtvaardigde belemmering vormt van het vrij verkeer van goederen, worden de artikelen 34 en 35 VWEU eveneens geschonden.

Tevens is er sprake van een disproportionele aantasting van de vrijheid van handel en nijverheid en van ondernemen.

49. In het derde onderdeel wordt samengevat aangevoerd dat de artikelen 3 en 6 van het bestreden besluit artikel 264 van het [koninklijk besluit van 23 september 1958] schenden omdat die laatste bepaling bepaalt dat kleinhandelaars geen vuurwerk mogen afgeven aan kinderen van minder dan zestien jaar oud, terwijl de artikelen 3 en 6 van het bestreden besluit de leeftijdsgrens om vuurwerk onder zich te houden op 18 jaar legt en het op de markt van de consumenten aanbieden van vuurwerk aan personen jonger dan 18 jaar verbiedt. Daarnaast wordt het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen beginselen van behoorlijk bestuur geschonden vermits de geschetste tegenstrijdigheid niet getuigt van een zorgvuldige besluitvorming en de rechtszekerheid in het gedrang brengt.”

Nadat zij in hun toelichtende memorie in het tweede middel hebben volhard, repliceren de verzoekende partijen in hun laatste memorie dat het door hen aangevoerde tweede middel geen opportunitetskritiek betreft. Volgens hen wordt onvoldoende rekening gehouden met het feit dat artikel 7 van richtlijn 2013/29/EU zelf leeftijdsgrenzen bepaalt en dat de lidstaten deze pas kunnen verhogen wanneer dit gerechtvaardigd is omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid. De bewijslast hiertoe rust op de lidstaten zodat concreet moet worden aangetoond waarom de verstrenging noodzakelijk en evenredig is. Het in het auditorsverslag geformuleerde standpunt dat “bezwaarlijk [kan] worden betwist dat een verhoging van de leeftijd waarop voor het eerst pyrotechnische artikelen mag worden aangekocht, in het belang van de openbare orde of gezondheid en veiligheid is” volstaat niet. Uit artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/29/EU volgt dat het vuurwerk van categorie F1 niet op de markt mag worden aangeboden aan personen jonger dan 12 jaar en dat vuurwerk van categorie F2 niet op de markt mag worden aangeboden aan personen jonger dan 16 jaar. Artikel 7, lid 2, van de richtlijn biedt weliswaar een opening voor de lidstaten om de in artikel 7, lid 1, vastgestelde leeftijdsgrenzen te verhogen “wanneer dat omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid gerechtvaardigd is”. Anders dan in andere regelgevingen het geval is, is het dus niet zo dat te dezen het

Unierecht de invulling van de leeftijdsgrenzen volledig overlaat aan de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten. Dit brengt mee dat als de overheid de leeftijdsgrenzen uit artikel 7 van de richtlijn wil verstrengen, op haar de bewijslast rust om aan te tonen waarom dit (absoluut) noodzakelijk en evenredig is. Het is juist dat de overheid daarbij over een zekere discretionaire bevoegdheid beschikt, maar dit neemt niet weg dat zij in het licht van artikel 7, lid 2, concreet moet aantonen waarom dit omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid gerechtvaardigd is. Deze redenen zijn niet voor handen en het bewijs wordt ook niet geleverd.

De verzoekende partijen wijzen er op dat de eerste verzoekende partij met een e-mail van 2 oktober 2023 een aantal vragen heeft gesteld aan de FOD Economie waarbij onder meer omtrent de verhoging van de leeftijdsgrens is gevraagd naar de motivering hiervoor. Met een e-mail van 3 oktober 2023 (die de verzoekende partijen bijbrengen) heeft de FOD Economie geantwoord dat “[d]e verhoging van de minimumleeftijd voor bepaalde categorieën is toegevoegd op basis van een politieke vraag”. De verhoging van de leeftijdsgrenzen is aldus ingegeven vanuit een “politieke vraag”, waarmee, zo stellen de verzoekende partijen, eigenlijk wordt gezegd dat de leeftijdsgrenzen louter en alleen worden verhoogd omdat één of meerdere personen op politiek niveau dit wensen of opportuun achten zonder dat daartoe een noodzaak bestaat, laat staan dat er een onderzoek werd gevoerd of er een deugdelijke motivering voor bestaat. De verhoging van de leeftijdsgrens tot 18 jaar in het bestreden besluit heeft (ook) betrekking op het vuurwerk van categorie F1 dat bestemd is voor binnengebruik (dit is bijvoorbeeld het kindervuurwerk en ijsfonteinjes op een taart) en categorie F2 dat bestemd is voor het gebruik buitenshuis in een afgebakende plaats. Categorie F1 betreft volgens artikel 6 van richtlijn 2013/29/EU vuurwerk dat “zeer weinig gevaar en een te verwaarlozen geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik in een besloten ruimte, inclusief vuurwerk dat bestemd is voor gebruik binnenshuis”; categorie F2 betreft dan weer vuurwerk dat “weinig gevaar en een laag geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een afgebakende plaats”. In plaats van leeftijdsgrenzen die gedifferentieerd worden in functie van het type vuurwerk en de hiermee gepaard gaande risico’s (*cfr.*

Artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/29/EU en artikel 13, § 1, van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015), bevat artikel 6 van het bestreden besluit een algemeen lineair verbod om pyrotechnische artikelen op de markt aan te bieden aan consumenten jonger dan 18 jaar en dit ongeacht de categorie van vuurwerk en ongeacht de risico's, zonder dat daarvoor een afdoende motivering voorligt.

7. In haar laatste memorie argumenteert de verwerende partij, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat het standpunt dat er geen redenen voorhanden zijn die de leeftijdsverhoging rechtvaardigen (openbare orde, gezondheid en/of veiligheid) niet kan worden bijgetreden. Ter adstructie daarvan verwijst ze naar de (door haar verstrekte) toelichting bij het ontwerp dat tot het bestreden besluit heeft geleid, naar aanleiding van de vragen die de Raad van State, afdeling Wetgeving heeft gesteld. Uit het door de verwerende partij verstrekte antwoord waaruit ze in haar laatste memorie citeert, zou moeten blijken dat de verwerende partij heeft verklaard dat de leeftijdsgrenzen naar 18 jaar worden verhoogd omdat vuurwerk een aantrekkingskracht uitoefent op de meeste kinderen, maar ook zeker op jongeren, dat ouders vaak denken dat hun kinderen weten hoe ze vuurwerk moeten gebruiken en hanteren, dat in 84% van de gevallen een man het slachtoffer van vuurwerk is, waarvan jongeren tussen 10 en 19 jaar bijna de helft van de ongevallen voor hun rekening nemen en, tot slot, dat het misbruik van vuurwerk door jongeren aan het toenemen is, “waarbij vuurwerk gebruikt wordt als wapen (bij hooliganisme, geweld door jongerengroepen of bij rellen en betogingen)”. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, zo stelt de verwerende partij, is de minimumleeftijd van 18 jaar er geenszins louter gekomen als gevolg van een politieke vraag en zijn er wel degelijk ernstige redenen voor de openbare orde en veiligheid voorhanden. De verklaring waarom de verstrenging van de leeftijdsgrens niet eerder op het overlegforum springstoffen aan bod was gekomen zoals de verzoekende partijen aangeven, wordt in de laatste memorie door de verwerende partij verklaard door het gegeven dat de administratie reeds langer de uitvoering van de verplichte elementen van de Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2002 aan het voorbereiden was, hetgeen bij de sector bekend was en dus niet als een verrassing kon komen doch dat “[b]ij overleg met het kabinet echter [bleek] dat het door de [Benelux-beschikking

M(2002)7 van 27 september 2022] opgelegde minimum weliswaar als nuttig beoordeeld werd, maar niet voldoende om een aantal bekende problemen aan te pakken, en toen is de leeftijdsgrens als extra maatregel toegevoegd”.

Beoordeling

8. Artikel 7 van richtlijn 2013/29/EU bepaalt inzake leeftijdsgrenzen, in functie van de categorie waartoe pyrotechnische artikelen behoren, wat volgt:

“1. Pyrotechnische artikelen worden niet op de markt aangeboden aan personen onder de volgende leeftijdsgrenzen:

a) vuurwerk:

i) categorie F1: 12 jaar;

ii) categorie F2: 16 jaar;

iii) categorie F3: 18 jaar;

b) pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T1 andere pyrotechnische artikelen van categorie P1: 18 jaar.

2. De lidstaten kunnen de in lid 1 genoemde leeftijdsgrenzen verhogen wanneer dat omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid gerechtvaardigd is. De lidstaten kunnen de leeftijdsgrenzen ook verlagen voor personen die een beroepsopleiding ter zake hebben gevolgd of volgen.

3. De volgende pyrotechnische artikelen mogen door fabrikanten, importeurs of distributeurs uitsluitend aan personen met gespecialiseerde kennis op de markt worden aangeboden:

a) vuurwerk van categorie F4;

b) pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T2 en andere pyrotechnische artikelen van categorie P2.

4. Andere pyrotechnische artikelen van categorie P1 voor voertuigen, met inbegrip van airbags en gordelspanners, worden niet aan het grote publiek aangeboden, behalve wanneer die pyrotechnische artikelen voor voertuigen ingebouwd zijn in een voertuig of in een verwijderbaar voertuigonderdeel.”

Uit overweging 5 van richtlijn 2013/29/EU blijkt dat wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten de handel in de Unie kunnen belemmeren en moeten worden geharmoniseerd om het vrije verkeer van pyrotechnische artikelen in de interne markt te garanderen en, tegelijkertijd, een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en de veiligheid en de bescherming van de consument en de professionele eindgebruiker te bieden. “Tot een hoog niveau van bescherming”, zo luidt overweging 5, “moeten ook de

relevante leeftijdsgrenzen behoren die moeten gelden voor gebruikers van pyrotechnische artikelen”.

In overweging 15 van richtlijn 2013/29/EU kan nog worden gelezen dat het, gezien de inherente gevaren van het gebruik van pyrotechnische artikelen, wenselijk is leeftijdsgrenzen voor het aanbieden ervan aan personen vast te stellen en er voor te zorgen dat het etiket voldoende en passende informatie over veilig gebruik bevat teneinde de gezondheid en de veiligheid van de mens en het milieu te beschermen. Sommige pyrotechnische artikelen mogen dan ook uitsluitend beschikbaar zijn voor personen die over de nodige kennis, vaardigheden en ervaring beschikken. Overweging 16 voegt daaraan nog toe dat, wat het gebruik van pyrotechnische artikelen en met name van vuurwerk betreft, er in de verschillende lidstaten sterk uiteenlopende culturele gebruiken en tradities bestaan; reden waarom de lidstaten nationale maatregelen moeten kunnen nemen om het gebruik of de verkoop van bepaalde categorieën pyrotechnische artikelen aan het publiek te beperken voor redenen zoals de openbare veiligheid of gezondheid en veiligheid.

9. Te dezen wijzigt artikel 6, 1°, van het bestreden besluit met toepassing van artikel 7, lid 2, van de richtlijn en in afwijking van de leeftijdsgrenzen die in artikel 7, lid 1, ervan zijn vervat, artikel 13 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015.

Het genoemde artikel 13 luidde vóór en luidt na de wijziging ervan bij artikel 6, 1°, van het bestreden besluit, als volgt:

Vóór wijziging	Na wijziging
“§1. Het is verboden de in artikel 12 vermelde producten op de markt aan te bieden aan consumenten jonger dan: 1° 12 jaar voor categorie F1; 2° 16 jaar voor categorie F2; 3° 18 jaar voor de categorieën T1 en P1”. Marktdeelnemers controleren de leeftijd van de consumenten wanneer zij hen pyrotechnische artikelen overhandigen.	“§1. Het is verboden de in artikel 12 vermelde producten op de markt aan te bieden aan consumenten jonger dan 18 jaar. Marktdeelnemers controleren de leeftijd van de consumenten wanneer zij hen pyrotechnische artikelen overhandigen. § 2. Marktdeelnemers bieden de

§ 2. Marktdeelnemers bieden de pyrotechnische artikelen die niet in artikel 12 worden vermeld uitsluitend aan personen met gespecialiseerde kennis op de markt aan.	pyrotechnische artikelen van de categorieën F3, F4, T1, T2 en P2 uitsluitend aan personen met gespecialiseerde kennis op de markt aan.”.
---	--

Artikel 13, gelezen in samenhang met artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015, zoals dat laatste werd gewijzigd door artikel 5 van het bestreden besluit, impliceert dat in zoverre pyrotechnische middelen nog aan consumenten, dit is “het grote publiek”, mogen worden aangeboden, dergelijke aanbieding *c.q.* verkoop bovendien vereist, ongeacht de categorie waartoe het pyrotechnisch artikel behoort (F1, F2 of P1), dat de betrokken consument de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Voorts zij opgemerkt dat – aansluitend – artikel 3 van het bestreden besluit nog een artikel 265*bis* invoegt in het koninklijk besluit van 23 september 1958, luidende:

“Art. 265*bis*. Het is verboden voor personen jonger dan 18 jaar om kruit, lonten, elektrische ontvlammingsmiddelen, slaghoedjes of vuurwerk onder zich te houden, met uitzondering van klappertjes die speciaal zijn ontworpen voor speelgoed.”.

10. Het hiervoor aangehaalde artikel 7, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU biedt de verwerende partij de mogelijkheid om de in het eerste lid van die bepaling genoemde leeftijdsgrenzen te verhogen wanneer dat “omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid gerechtvaardigd is”. De lidstaten kunnen de in artikel 7, lid 1, van de richtlijn vervatte leeftijdsgrenzen ook verlagen voor personen indien de betrokkene ter zake een beroepsopleiding heeft gevolgd of volgt.

Wanneer de verwerende partij de leeftijdsgrenzen evenwel verhoogt, moet daarvoor een verantwoording voorliggen, dat wil zeggen, moet zulks “omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid gerechtvaardigd [zijn]”. Het moet overigens telkens gaan, zo volgt uit overweging 5 van dezelfde richtlijn, om “relevante leeftijdsgrenzen”.

11. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling, en dus ook een reglementair besluit, moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht komt het de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht voorts niet toe om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

12. Te dezen beschikt de verwerende partij, wat het verhogen van de leeftijdsgrenzen betreft, over een discretionaire beoordelingsruimte wanneer zij met toepassing van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU, ter bescherming van mens en dier, de in de richtlijn voorziene minimale leeftijdsgrenzen verhoogt zowel op het vlak van de beoordeling van de redenen van de openbare orde of de gezondheid en veiligheid die tot een verhoging van die leeftijdsgrenzen nopen, als op het vlak van de bewezenverklaring van de feiten die dergelijke verhoging rechtvaardigen. De leeftijdsgrenzen moeten, zo volgt uit overweging 5 van dezelfde richtlijn, voorts relevant zijn voor gebruikers van pyrotechnische middelen.

De al of niet aanwezigheid van zodanige verantwoording moet worden getoetst aan het doel en de gevolgen van de ingestelde leeftijdsgrens met dien verstande dat daarbij het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel moet worden in acht genomen, wat inhoudt dat er een redelijke en evenredige verhouding bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De motieven die de genomen maatregel verantwoorden, moeten bestaan op het ogenblik dat het bestreden besluit wordt genomen. Dit houdt in, bij gebrek aan een formelemotiveringsplicht voor reglementaire besluiten, dat de

objectieve en redelijke verantwoording voor een genomen maatregel in beginsel moet blijken uit (de aanhef van) het bestreden reglementair besluit zelf of, in voorkomend geval, het daaraan voorafgaande verslag aan de Koning of, nog, uit het dossier dat voorlag en op grond waarvan de verwerende partij tot de maatregel heeft beslist, te dezen het verhogen van de leeftijdsgrens naar 18 jaar, ongeacht de categorie waartoe het vuurwerk behoort. De door de overheid aangehaalde redenen en feiten dienen derhalve steun te vinden in het administratief dossier of in het aan dat administratief dossier toegevoegde wetgevingsdossier dat tot het bestreden reglementair besluit heeft geleid. Dit zou slechts anders zijn wanneer de objectieve en redelijke verantwoording ook zou kunnen worden afgeleid uit de aard en de context zelf van de verhoogde leeftijdsgrens wanneer het motief daarvoor (i) zo voor de hand liggend is dat geen andere uitlegging ervoor mogelijk is en (ii) het duidelijk is dat het op grond van die reden is dat de maatregel werd genomen.

13. Zoals hiervoor reeds is gebleken, heeft de verwerende partij te dezen geen administratief dossier ingediend waaruit de motieven van de verhoging van de leeftijdsgrens kunnen blijken.

Weliswaar blijkt uit de aanhef van het bestreden besluit dat het strekt tot uitvoering van de Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022, doch in die beschikking wordt niets bepaald (noch in de voorbereidende werken ervan) omtrent het verhogen van de leeftijdsgrenzen in afwijking van hetgeen is bepaald in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/29/EU of van de leeftijdsgrenzen zoals die op dat ogenblik in de Benelux-landen zijn bepaald. Weliswaar laat die Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022 (*cfr.* artikel 2.2. ervan) de mogelijkheid voor de Benelux-landen onverlet “om meer stringente voorzieningen te treffen met betrekking tot het bezit, gebruik en/of de verkoop aan het grote publiek van de in de bijlagen bij deze beschikking opgenomen pyrotechnische artikelen” en doet deze beschikking “evenmin afbreuk aan de mogelijkheid voor een Benelux-land om maatregelen als bedoeld in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU te nemen voor wat betreft pyrotechnische artikelen die *niet* in de bijlagen van deze beschikking zijn opgenomen”. Vuurwerk van categorie F1 en F2 zijn niet opgenomen in de bijlagen bij de

Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022. De mogelijkheid tot verhoging van de minimumleeftijd ligt overigens vervat in artikel 7, lid 2 – niet in artikel 4, lid 2 – van de richtlijn. Wat er ook van zij, omtrent het eventuele verhogen van de leeftijdsgrenzen kan in (de aanhef van) de Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022 niets worden vernomen, noch in de gemeenschappelijke memorie van toelichting ervan. Dergelijke leeftijd verhogende maatregel is klaarblijkelijk door die Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022 niet in ogenschouw genomen – evenmin wordt hij uitgesloten –, zodat er ook geen verantwoording voor in kan worden gevonden. Zoals de verwerende partij in haar laatste memorie zelf aangeeft is het pas nadien dat “[b]ij overleg met het kabinet” is gebleken dat “het door de [Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022] opgelegde minimum weliswaar als nuttig beoordeeld werd, maar niet voldoende om een aantal bekende problemen aan te pakken, en toen is de leeftijdsgrens als extra maatregel toegevoegd”.

Het is pas in haar laatste memorie – nadat de verzoekende partijen in hun laatste memorie hebben volhard in hun grief wat het gebrek aan verantwoording voor het verhogen van de leeftijdsgrenzen betreft – dat de verwerende partij verwijst naar de toelichting die zij, desgevraagd, zou hebben verschaft naar aanleiding van “de vragen” van de Raad van State, afdeling Wetgeving. De verwerende partij brengt evenwel geen stukken bij waaruit die vragen of de door haar verstrekte antwoord(en) blijken, wat, gezien vanuit het oogpunt van het recht op tegenspraak van de verzoekende partijen, impliceert dat de Raad van State ze niet op hun merites kan onderzoeken.

Hoe dan ook, in het aldus door de verwerende partij verstrekte antwoord waaruit zij in haar laatste memorie citeert, verantwoordt de verwerende partij het verhogen van de leeftijdsgrenzen naar 18 jaar op grond van de volgende uitleg, namelijk dat “[v]uurwerk een aantrekkingskracht uit[oefent] op de meeste kinderen, maar ook zeker op jongeren. En vaak denken ouders dat hun kinderen weten hoe ze vuurwerk moeten gebruiken en hanteren. Opvallend is dat in 84% van de gevallen een man het slachtoffer van vuurwerk is, waarvan jongeren tussen

10 en 19 jaar bijna de helft van de ongevallen voor hun rekening nemen (<https://www.brandwonden.be/nl/preventie/vrije-tijd/vuurwerk>). Ook merken we dat het misbruik van vuurwerk door jongeren aan het toenemen is, waarbij vuurwerk gebruikt wordt als wapen (bij hooliganisme, geweld door jongerengroepen of bij rellen en betogingen). Een verhoging van de leeftijdsgrens tot 18 jaar is dan ook aangewezen en in lijn met de Richtlijn 2013/29.”. Die verhoging is er dus, zo stelt de verwerende partij in haar laatste memorie, “niet louter gekomen als gevolg van een politieke vraag en er [zijn] wel degelijk ernstige redenen voor de openbare orde en veiligheid voorhanden”.

Daargelaten nog of dergelijke, niet op stavingstukken gebaseerde elementen of *ex post* motivering in aanmerking kan worden genomen, kan de vereiste objectieve en redelijke verantwoording alvast niet worden afgeleid uit de aard en de context zelf van de verhoogde leeftijdsgrens die is vastgesteld op 18 jaar en dit zonder rekening te houden met of enig onderscheid te maken al naargelang de categorie van vuurwerk, noch met de veiligheidseisen gesteld aan de categorie waartoe de betrokken pyrotechnische artikelen behoren. Het motief waarom die leeftijdsgrens, zonder enig onderscheid naargelang de aard van het materiaal, is vastgesteld op precies 18 jaar is niet voor de hand liggend, noch duidelijk. Die uitleg stelt de Raad van State dan ook niet in staat het vereiste inzicht te verkrijgen, laat staan om de redelijkheid *c.q.* de proportionaliteit van de genomen maatregel te beoordelen, namelijk waarom precies de leeftijd van 18 jaar is gekozen en waarom de leeftijd die voor de categorie F1 en F2 eerder op 12 respectievelijk 16 jaar was vastgesteld, niet langer kan volstaan zodat een verhoging van de leeftijdsgrens voor het aanbieden, bezitten en onder zich houden van vuurwerk – en zulks ongeacht de vuurwerkategorie – naar de leeftijd van 18 jaar noodzakelijk is. Dit geldt des te meer nu jongeren, bij wijze van voorbeeld, vanaf 16 jaar wel worden geacht over het vereiste beoordelingsvermogen te beschikken om, zij het met gradatie want afhankelijk van het bestuursniveau, het actief stemrecht uit te oefenen. Evenzo mogen jongeren vanaf 16 jaar alcohol kopen, zij het – ook hier zijn er gradaties – sterkedrank uitgezonderd. Niet blijkt uit de aldus verstrekte uitleg waarom, laat staan de redelijkheid daarvan, bij het bepalen van de leeftijdsgrens geen enkel onderscheid wordt gemaakt tussen, noch

rekening wordt gehouden met de onderscheiden categorieën van vuurwerk of het niveau van gevaar dat deze producten opleveren. Nochtans bepaalt artikel 6 van de richtlijn dat vuurwerk van de categorie F1 “zeer weinig gevaar en een te verwaarlozen geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik in een besloten ruimte, inclusief vuurwerk dat bestemd is voor gebruik binnenshuis”. Over vuurwerk van categorie F2 wordt gesteld dat het “weinig gevaar en een laag geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een afgebakende plaats”. De genomen maatregel leidt er bovendien toe dat het, krachtens artikel 265*bis* van het koninklijk besluit van 23 september 1958 zoals dat werd ingevoegd bij artikel 3 van het bestreden besluit, voor personen jonger dan 18 jaar verboden is om – met uitzondering van “klappertjes die speciaal zijn ontworpen voor speelgoed” –, zonder enig verder onderscheid, noch enige verantwoording daarvoor, “kruit, lonten, elektrische ontvlammingsmiddelen, slaghoedjes of vuurwerk onder zich te houden”. Nochtans blijkt uit de *website* waarnaar de verwerende partij in haar laatste memorie verwijst niet dat dergelijk verregaand verbod voor + 16 jarigen noodzakelijk zou zijn, en alvast niet voor wat siervuurwerk betreft, uiteraard in zoverre daarvoor geen gespecialiseerde kennis nodig is, wat echter voor vuurwerk van de categorieën F1 en F2 niet het geval is. De Raad van State tast dus in het duister naar de motieven waarom vuurwerk van de categorieën F1 en F2 de leeftijdsverhoging van 12 naar 18 (F1) en van 16 naar 18 jaar (F2) noodzakelijk werd geacht. Wanneer de motieven van een rechtshandeling zoals te dezen niet bekend zijn, staat aldus vast dat de bestreden handeling niet op wettige motieven steunt.

Een schending van de materiële motiveringsplicht ligt derhalve voor wat de artikelen 3 en 6, 1^o, van het bestreden besluit betreft.

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

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

15. In het derde middel, waarin de verzoekende partijen in hun toelichtende memorie volharden, wordt in het verzoekschrift onder meer aangevoerd dat “[d]e regel dat particulieren slechts één kilogram pyrotechnisch sas onder zich mogen houden” de materiële motiveringsplicht schendt.

In de samenvatting van het tweede middel stellen de verzoekende partijen onder meer dat:

“[...]

De materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden geschonden doordat de voormelde regel niet gebaseerd is op deugdelijke, afdoende en draagkrachtige motieven, het bestreden besluit niet berust op zorgvuldig voorbereidend onderzoek en er geen redelijke verhouding bestaat tussen de (onbestaande) motieven en de inhoud van de beslissing.”

De verzoekende partijen lichten nader toe dat in artikel 265, 7°, van het koninklijk besluit van 23 september 1958 de regel “opnieuw” wordt vastgesteld dat particulieren een hoeveelheid feest- en seinvuurwerk onder zich mogen houden slechts “ten belope van één kilogram erin vervatte pyrotechnische sas”. Ze herinneren er aan dat de regel inzake de één kilogram vervatte pyrotechnische sas in het (oude) artikel 265, 7°, van het koninklijk besluit van 23 september 1958 reeds het voorwerp heeft uitgemaakt van een prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Unie die geleid heeft tot arrest C-137/17 van 26 september 2018 (ECLI:EU:C:2018:771) van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In dat arrest oordeelde het Hof van Justitie, zo stellen de verzoekende partijen, dat “[h]et beginsel van vrij verkeer van pyrotechnische artikelen zoals neergelegd in met name artikel 6, lid 2, van richtlijn 2007/23/EG (...) aldus [moet] worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die het bezit of het gebruik door en de verkoop aan consumenten van vuurwerk met meer dan 1 kilogram pyrotechnische sas verbiedt, voor zover deze regeling geschikt is om de openbare orde en de openbare veiligheid te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om deze fundamentele belangen te beschermen, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan.”.

De verzoekende partijen merken op dat, vermits artikel 6, lid 1 en lid 2, van de (oude) richtlijn 2007/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 ‘betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen’ (hierna: richtlijn 2007/23/EG) is overgenomen in artikel 4, lid 1 en lid 2, van de te dezen toepasselijke richtlijn 2013/29/EU, mag worden aangenomen dat bovenstaande uitspraak *mutatis mutandis* geldt onder het (nieuwe) artikel 4, lid 1 en lid 2, van richtlijn 2013/29/EU. Volgens de verzoekende partijen voldoet artikel 2 van het bestreden besluit evenwel niet aan de daarin gestelde voorwaarden zodat de in het middel aangevoerde bepalingen geschonden zijn. Zij betogen dat België het enige land van de Europese Unie is waar een particulier zo weinig vuurwerk onder zich mag houden. Nergens elders mag men minder vuurwerk bezitten dan in België, wat zij aan de hand van de regelgeving van sommige lidstaten en deze van het Verenigd Koninkrijk illustreren. Door middel van de begrenzing tot 1 kg pyrotechnische sas per persoon beperkt het bestreden besluit bovendien ook producten uit de categorie F2 waarvoor het is toegelaten om *compound* batterijen tot een inhoud van 2 kg erin vervatte pyrotechnische sas op de markt te brengen en aan te bieden aan consumenten. Deze artikelen zijn vrij verkrijgbaar in de omliggende landen en zijn door deze 1 kg beperking enkel in België verboden. Naast de uitdrukkelijke verboden voor de categorieën T1 en P1, verbiedt de 1 kg-regel dus indirect ook om deze artikelen uit de categorie F2 aan consumenten te verkopen. Het valt niet in te zien waarom de bijzonder stringente regel dat consumenten slechts één kilogram pyrotechnische sas onder zich mogen houden, in België noodzakelijk zou zijn om de openbare orde en de openbare veiligheid te waarborgen, terwijl in andere landen het onder zich houden van grotere hoeveelheid veilig wordt geacht. Daarbij moet ook voor ogen worden gehouden dat de pyrotechnische artikelen die consumenten mogen aankopen hoe dan ook beperkt wordt door artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 en slechts betrekking heeft op pyrotechnische artikelen met zeer beperkte gevaren. Het valt niet in te zien waarom een consument slechts één kilogram pyrotechnische sas van dergelijke ongevaarlijke producten geschikt voor particulier gebruik onder zich zou mogen houden, te meer, aldus de verzoekende partijen, nu in het verleden meermaals regelgevende initiatieven zijn genomen

door de verwerende partij met het oog op een verhoging van de grens van 1 kg tot 2 kg per persoon met een maximum (met het oog op het vervoer ervan) van 5 kg per voertuig, wat zij illustreert aan de hand van stavingstukken. De verzoekende partijen besluiten dat er dan ook geen enkele verantwoording voorligt om de grens van 1 kg opnieuw in te voeren noch om deze te handhaven. De één kilogram-regel die opgenomen is in artikel 2 van het bestreden besluit is niet gebaseerd op deugdelijke en afdoende redenen die gerechtvaardigd worden omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid. Op zijn minst blijkt dat er geen redelijke verhouding bestaat tussen de (onbestaande) motieven en de inhoud van de genomen maatregel waardoor het redelijkheidsbeginsel eveneens wordt geschonden.

In hun laatste memorie hernemen de verzoekende partijen integraal wat zij reeds met betrekking tot het derde middel in hun verzoekschrift hebben uiteengezet.

16. De verwerende partij repliceert in haar laatste memorie dat zij de mening is toegedaan dat haar opvatting over de hoeveelheid vuurwerk dat een particulier onder zich mag houden mogelijk streng is maar dat de Raad van State daartegen geen bescherming kan bieden. Dat kan enkel tegen onwettige bestuursbeslissingen, wat te dezen niet voorligt. Dat andere lidstaten van de Europese Unie soepeler zijn in het kader van vuurwerkbezit door particulieren, kan niet tegen de verwerende partij worden uitgelegd. Zij staat namelijk in voor de vrijwaring van de openbare orde en veiligheid op het Belgische grondgebied en mag het daarbij opportuun achten om strengere regelgeving aan te nemen dan bijvoorbeeld in de buurlanden. In zoverre de verzoekende partijen verwijzen naar andere landen, laat de verwerende partij gelden dat de verzoekende partijen zich tot een selectieve verwijzing naar andere landen beperken. De verwerende partij stelt daartegenover dat andere Europese landen, zoals Ierland, Roemenië en Finland dan weer wel striktere regels hebben. Bovendien nuanceert zij de voorbeelden die door de verzoekende partijen wordt gegeven wat Nederland, Duitsland en Frankrijk betreft, wat zij in die laatste memorie nader illustreert.

Beoordeling

17. Artikel 2 van het bestreden besluit dat artikel 265 van het koninklijk besluit van 23 september 1958 wijzigt, vindt rechtsgrond in artikel IX.4, § 1, eerste lid, 1°, van het WER. Het luidt:

“Artikel 265, 7°, van hetzelfde besluit, vervangen bij het koninklijk besluit van 25 april 2004, wordt vervangen als volgt:

7° een hoeveelheid feestvuurwerk en vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk, ten belope van een kilogram erin vervatte pyrotechnische sas, van de volgende soorten:

- a) pyrotechnische artikelen die marktdeelnemers mogen aanbieden aan consumenten volgens artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen;
- b) klappertjes die speciaal zijn ontworpen voor speelgoed;
- c) noodseinen die ingedeeld zijn als uitrusting voor zeeschepen volgens het koninklijk besluit van 25 april 2016 inzake uitrusting van zeeschepen en de organisatie van het markttoezicht, en die uitsluitend voorhanden gehouden worden voor gebruik op vaartuigen waar deze verplicht aan boord moeten zijn.”

Hieruit volgt dat het genoemde artikel 265, 7°, van het koninklijk besluit van 23 september 1958 vóór en na de wijziging ervan bij artikel 2 van het bestreden besluit, luidde en luidt als volgt:

Vóór wijziging	Na wijziging
“Geen vergunning is vereist om de volgende produkten onder zich te houden: [...] 7° een hoeveelheid feest- en seinvuurwerk ten belope van 1 kilogram erin vervatte pyrotechnische sas [...].”	“Geen vergunning is vereist om de volgende produkten onder zich te houden: [...] 7° een hoeveelheid feestvuurwerk en vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk, ten belope van een kilogram erin vervatte pyrotechnische sas, van de volgende soorten: a) pyrotechnische artikelen die marktdeelnemers mogen aanbieden aan consumenten volgens artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen; b) klappertjes die speciaal zijn ontworpen voor speelgoed; c) noodseinen die ingedeeld zijn als uitrusting voor zeeschepen volgens het koninklijk besluit van 25 april 2016 inzake uitrusting van zeeschepen en de organisatie van het markttoezicht, en die uitsluitend voorhanden

	gehouden worden voor gebruik op vaartuigen waar deze verplicht aan boord moeten zijn”.
--	--

De beperking tot één kilogram pyrotechnische sas zoals die (reeds eerder) lag vervat in artikel 265, 7°, van het koninklijk besluit van 23 september 1958 (oud) betreft het onder zich houden van sein- en feestvuurwerk door particulieren (zonder vergunning). Deze beperking werd ingevoerd met 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’ en wordt thans met artikel 2 van het bestreden besluit – anders dan het geval was met het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 (zie ’s Raads arrest nr. 245.051 van 2 juli 2019 ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.051) – uitdrukkelijk herbevestigd of, zoals de verzoekende partijen stellen “opnieuw” ingevoerd, wat een hernieuwde – overigens uitdrukkelijke – wilsuiting impliceert.

18. Deze beperking inzake één kilogram pyrotechnische sas zoals die lag besloten in artikel 265, 7°, van het koninklijk besluit van 23 september 1958 (oud) heeft het voorwerp uitgemaakt van een prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie die geleid heeft tot arrest C-137/17 van 26 september 2018 (ECLI:EU:C:2018:771). Het Hof van Justitie heeft daarin overwogen:

“52 Tot slot wordt niet betwist dat een nationale regeling als in het hoofdgeding, die de verkoop van vuurwerk met meer dan 1 kg pyrotechnische sas aan consumenten zonder de daartoe vereiste vergunning verbiedt, een beperking van het vrij verkeer van deze producten vormt. Zoals in punt 49 van dit arrest is gepreciseerd, is een beperking van het vrij verkeer van pyrotechnische artikelen die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, volgens artikel 6, lid 1, van richtlijn 2007/23 in beginsel evenwel verboden.

53 Zoals in punt 50 van dit arrest in herinnering is gebracht, kan een dergelijke beperking echter uit hoofde van artikel 6, lid 2, van deze richtlijn worden gerechtvaardigd door redenen van openbare orde, openbare veiligheid of milieubescherming.

54 In dat verband heeft de Belgische regering ter terechtzitting aangevoerd dat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, ertoe strekt de openbare orde en de openbare veiligheid te beschermen en niet kan worden beschouwd als kennelijk onevenredig.

55 Wat betreft het evenredigheidsbeginsel is het weliswaar in laatste instantie aan de verwijzende rechter om, in het kader van een beoordeling van alle

omstandigheden feitelijk en rechtens, na te gaan of deze nationale regeling geschikt is om ervoor te zorgen dat de nagestreefde doelstellingen worden verwezenlijkt en niet verder gaat dan noodzakelijk is om ze te bereiken, maar het Hof, dat wordt aangezocht om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, is desalniettemin bevoegd om op basis van het dossier waarover het beschikt en van de aan het Hof overgelegde schriftelijke en mondelinge opmerkingen van partijen aanwijzingen te geven die deze rechter in staat stellen in de bij hem aanhangige zaak uitspraak te doen.

56 Ten eerste moet eraan worden herinnerd dat de lidstaten, op het vlak van de mogelijkheden om met behulp van het nationaal recht de openbare orde en de openbare veiligheid te beschermen, vrij blijven om de eisen van openbare orde en openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen. De lidstaten zijn bij uitsluiting bevoegd ter zake van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid op hun grondgebied, en genieten enige beoordelingsvrijheid om naargelang van de specifieke sociale context en het belang dat zij hechten aan een naar het recht van de Unie wettig doel, te bepalen met welke maatregelen concrete resultaten kunnen worden bereikt (zie in deze zin arresten van 15 juni 1999, *Heinonen*, C-394/97, EU:C:1999:308, punt 43; 14 maart 2000, *Église de scientologie*, C-54/99, EU:C:2000:124, punt 17, en 10 juli 2008, *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396, punt 23).

57 Voorts vormt het opwerpen van de exceptie van openbare orde en de openbare veiligheid volgens vaste rechtspraak van het Hof een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van goederen, die strikt moet worden uitgelegd en waarvan de draagwijdte door de lidstaten niet eenzijdig kan worden bepaald zonder controle door de instellingen van de Unie (zie naar analogie arresten van 31 januari 2006, *Commissie/Spanje*, C-503/03, EU:C:2006:74, punt 45; 19 juni 2008, *Commissie/Luxemburg*, C-319/06, EU:C:2008:350, punt 30, en 13 juli 2017, *E*, C-193/16, EU:C:2017:542, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Zo heeft het Hof toegelicht dat het begrip openbare orde hoe dan ook, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, veronderstelt dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie naar analogie arresten van 31 januari 2006, *Commissie/Spanje*, C-503/03, EU:C:2006:74, punt 46; 19 juni 2008, *Commissie/Luxemburg*, C-319/06, EU:C:2008:350, punt 50, en 17 november 2011, *Aladzhov*, C-434/10, EU:C:2011:750, punt 35).

59 In casu moet worden vastgesteld dat pyrotechnische artikelen naar hun aard gevaarlijk zijn en, met name wat artikelen met meer dan 1 kg pyrotechnische sas betreft, de veiligheid van personen in gevaar kunnen brengen, zoals de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie heeft opgemerkt. Tevens heeft hij terecht erop gewezen dat die artikelen juist vanwege hun aard en afhankelijk van de omstandigheden waarin zij worden gebruikt, de openbare orde konden verstoren.

60 Door het vereiste de verkoop van pyrotechnische artikelen met meer dan 1 kg pyrotechnische sas aan particulieren te verbinden aan de voorwaarde dat deze particulieren over een vergunning beschikken, kan gevaar voor de openbare orde en de openbare veiligheid worden voorkomen aangezien op grond van deze nationale regeling de hoeveelheid pyrotechnische sas die

iemand in bezit heeft, kan worden gecontroleerd en zo nodig beperkt. Dientengevolge is deze nationale regeling geschikt om de openbare orde en de openbare veiligheid te beschermen.

61 Met betrekking tot, ten tweede, de vraag of de nationale regeling niet verder gaat dan nodig is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, moet eraan worden herinnerd dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 2007/23 de lidstaten een aanzienlijke beoordelingsmarge laat om maatregelen vast te stellen omwille van de openbare orde, de openbare veiligheid of de milieubescherming. Tot deze maatregelen, die zowel op het bezit als op het gebruik en de verkoop van bepaalde pyrotechnische artikelen kunnen zien, behoren de verbodsmaatregelen zoals de beperkende maatregelen.

62 In casu komt uit het dossier voor het Hof naar voren dat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, geen absoluut verbod van de verkoop van pyrotechnische producten behelst, maar daaraan enkel de voorwaarde verbindt dat de consument over een vergunning beschikt wanneer hij feest- en seinvuurwerk met meer dan 1 kg pyrotechnische sas koopt.

63 Daaruit volgt dat deze nationale regeling de verkoop van bepaalde pyrotechnische producten aan consumenten beperkt.

64 Zoals de advocaat-generaal in punt 97 van zijn conclusie heeft opgemerkt, van producten die een bepaalde hoeveelheid pyrotechnische worden de door de Belgische regering ingeroepen fundamentele belangen ogenschijnlijk niet even doeltreffend beschermd door minder restrictieve maatregelen, zoals registratie na aankoop van producten die een bepaalde hoeveelheid pyrotechnische sas bevatten. Met een dergelijke maatregel kan weliswaar worden nagegaan hoeveel pyrotechnische sas een consument heeft gekocht, maar kan de hoeveelheid die kan worden verkregen niet worden beperkt, en kan dus niet even doeltreffend worden opgetreden tegen de bedreiging van de betrokken fundamentele belangen. Derhalve gaat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, ogenschijnlijk niet verder dan nodig is om de openbare orde en de openbare veiligheid te beschermen.

65 Gelet op een en ander moet op de derde vraag worden geantwoord dat het beginsel van vrij verkeer van pyrotechnische artikelen zoals neergelegd in met name artikel 6, lid 2, van richtlijn 2007/23 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die het bezit of gebruik door en de verkoop aan consumenten van vuurwerk met meer dan 1 kg pyrotechnische sas beperkt, voor zover deze regeling geschikt is om de openbare orde en de openbare veiligheid te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om deze fundamentele belangen te beschermen, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan.”

19. Uit artikel 265, 7°, van het koninklijk besluit van 23 september 1958 zoals het is vervangen bij artikel 2 van het bestreden besluit, volgt dat het onder zich houden van zowel de pyrotechnische artikelen die marktdeelnemers (nog) mogen aanbieden aan consumenten volgens artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 zoals dat is gewijzigd bij artikel 5 van het bestreden besluit, als klappertjes die speciaal zijn ontworpen voor speelgoed en noodseinen die ingedeeld zijn als uitrusting voor zeeschepen volgens het koninklijk besluit van

25 april 2016 ‘inzake uitrusting van zeeschepen en de organisatie van het markttoezicht’, en die uitsluitend voorhanden gehouden worden voor gebruik op vaartuigen waar deze verplicht aan boord moeten, worden onderworpen aan de 1 kg – beperking opdat particulieren zouden zijn vrijgesteld van de (opslag)vergunningsplicht.

20. Vooreerst merkt de Raad van State op dat het loutere gegeven dat dergelijke beperking enkel in het Koninkrijk België zou gelden, op zich geen schending inhoudt van artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU. Overweging 16 van die richtlijn erkent net dat, wat het gebruik van pyrotechnische artikelen en met name van vuurwerk betreft, er in de verschillende lidstaten sterk uiteenlopende culturele gebruiken en tradities bestaan, reden waarom “de lidstaten nationale maatregelen [moeten] kunnen nemen om het gebruik of de verkoop van bepaalde categorieën pyrotechnische artikelen aan het publiek te beperken voor redenen zoals de openbare veiligheid of gezondheid en veiligheid”. Evenmin lijkt uit die vaststelling op zich de onevenredigheid van de maatregel voort te vloeien.

21. Voorts houdt de beperking tot één kilogram pyrotechnische sas geen absoluut verbod in op het onder zich houden van meer dan één kilogram erin vervatte pyrotechnische sas. In de mate een (opslag)vergunning is bekomen, mag het meer zijn.

Er lijkt dan ook geen reden voorhanden waarom zou moeten worden aangenomen dat onder de toepassing van artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU – dat geheel te vergelijken is met artikel 6, lid 2, van richtlijn 2007/23/EG – anders zou moeten worden geoordeeld dan wat het Hof van Justitie eerder voor recht heeft gezegd, louter omwille van het feit dat met de inwerkingtreding van artikel 2 van het bestreden besluit de soorten pyrotechnische artikelen zijn bepaald waarvoor geen vergunning is vereist en eraan is toegevoegd dat vuurwerk voor technisch gebruik onder de vergunningsvrijstelling kan vallen.

22. Evenmin ontnemt het gegeven dat in de Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2002 niets is opgenomen over de beperking van het

aantal kilogram pyrotechnische sas, de verwerende partij haar bevoegdheid om op grond van artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU beperkende maatregelen te nemen. Zij staat namelijk in voor de vrijwaring van de openbare orde en veiligheid op het Belgische grondgebied en mag het daartoe vereist achten beperkende maatregelen te nemen, ook wat de opslag van pyrotechnische artikelen betreft, voor redenen zoals de openbare veiligheid of gezondheid en veiligheid, zelfs wanneer die maatregelen strenger zijn dan in de buurlanden.

23. Dat de verwerende partij nog steeds een beperkende maatregel als de voorliggende vermag te nemen, ontheft haar evenwel niet van de op haar rustende verplichting om de genomen beperkende maatregel – hij weze verordenend van aard –, ook wanneer zij deze uitdrukkelijk (her)bevestigt, redelijkerwijze te verantwoorden in het licht van de met artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU beoogde doelstellingen, namelijk ter bescherming van de openbare orde of gezondheid en veiligheid of omwille van milieubescherming.

Bij de beoordeling van het tweede middel is reeds gebleken dat de materiële motiveringsplicht inhoudt dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht komt het de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht voorts niet toe om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Het komt de verwerende partij dan ook toe opdat de rechter zijn wettigheidstoezicht zou kunnen uitoefenen, inzichtelijk te maken dat de regeling inzake de begrenzing tot één kilogram pyrotechnische sas daadwerkelijk vereist en geschikt is om (een of meer van) de in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU

beoogde fundamentele belangen te beschermen en niet verder gaat dan daartoe nodig is.

24. Een draagkrachtige verantwoording waarom het nodig is de één kilogram-grens te herbevestigen mag te dezen des te meer worden verwacht in het licht van, eensdeels, de eerdere regelgevende initiatieven en, anderdeels, het overleg met de pyrotechnische sector dat nog op initiatief van de verwerende partij bovenop “de minimale wettelijk verplichte raadpleging van de bijzondere raadgevende commissie Verbruik als vertegenwoordiger van de betrokken sectoren” aan het bestreden besluit is voorafgegaan.

Tijdens de totstandkoming van het bestreden besluit heeft de verwerende partij met een e-mail van 6 september 2023 het ‘Forum Springstoffen’ geraadpleegd over het ontwerp dat tot het bestreden besluit heeft geleid. In die e-mail wijst de FOD Economie erop dat er wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van een eerdere versie die aan het ‘Forum Springstoffen’ is voorgelegd. Met een e-mail van 2 oktober 2023 antwoorden de verzoekende partijen dat in vorige ontwerpen die werden voorgelegd, was voorzien in een verhoging van de hoeveelheid vuurwerk geschikt voor particulier gebruik naar twee kilogram PTS. Zij wijzen tevens op eerder overleg waaruit zij hebben begrepen dat het inperken van het assortiment dat een kleinhandelaar kan aanbieden, gepaard zou gaan met een versoepeling van de hoeveelheid vuurwerk die een consument onder zich mag houden. Op 3 oktober 2023 beperkt de FOD Economie zich ertoe mee te delen dat het ontwerp dat leidt tot het bestreden besluit “veel beperkter” is en “voornamelijk tot doel heeft huidige reglementering in overeenstemming te brengen met de [Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022] betreffende het tegengaan van de oneigenlijke aanwending van pyrotechnische artikelen bedoeld voor het grote publiek”, zonder inhoudelijke uitleg te verschaffen omtrent het behoud, ondanks de eerdere initiatieven, van de één kilogram – regel. In het advies van 9 oktober 2023 dat de sector vervolgens, op haar verzoek, aan de verwerende partij heeft verstrekt, heeft deze nogmaals aangedrongen op een versoepeling zoals eerder in het vooruitzicht werd gesteld.

Uit (de aanhef van) het bestreden besluit, noch uit enig ander document dat er *ex ante* aan ten grondslag ligt, blijkt waarom alsnog is beslist tot de handhaving van de één kilogram - grens. Evenmin bevat de Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2002 hieromtrent enige indicatie.

Het uitdrukkelijk herbevestigen van de één kilogram-regeling staat ook haaks op eerdere regelgevende initiatieven die door de verwerende partij zijn genomen – ook al werden deze niet gefinaliseerd. Deze initiatieven beoogden binnen een ruimer geheel van maatregelen en beperkingen net een versoepeling van de één kilogram – grens, namelijk door deze grens per persoon op te trekken naar twee kilogram, met dien verstande dat de maximale totale hoeveelheid springstoffen die per individuele woning wordt opgeslagen, zou worden beperkt tot vijf kilogram pyrotechnische sas. De verzoekende partijen hebben zoals hiervoor is uiteengezet in het kader van hun communicatie met de FOD Economie tijdens het wetgevingsproces voorafgaand aan het bestreden besluit uitdrukkelijk naar deze initiatieven verwezen. Zo verwijzen zij onder meer naar een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de lijst van springstoffen en hun hoeveelheden die vrij mogen worden bijgehouden, opgeslagen, vervoerd en gebruikt door een particulier’ dat door de verwerende partij op 19 januari 2021 ter advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd voorgelegd en door de verzoekende partijen wordt bijgebracht. Met dat ontwerpbesluit werd wel degelijk een versoepeling tot twee kilogram pyrotechnische sas beoogd in de zin zoals hiervoor is beschreven.

De verwerende partij betwist deze (feitelijke) uiteenzetting van de verzoekende partijen niet.

Doordat klaarblijkelijk de verwerende partij zelf nog een dergelijke versoepeling (van één kilogram naar twee kilogram) ernstig heeft overwogen, kan bezwaarlijk worden aangenomen dat de objectieve en redelijke verantwoording voor (de herbevestiging van) de beperking tot één kilogram pyrotechnische sas en de noodzakelijkheid ervan “ter bescherming van de openbare orde of gezondheid en veiligheid of omwille van milieubescherming”

zodanig voor de hand liggend is dat de verantwoording daarvoor zich opdringt zonder dat die zou moeten blijken uit de bestreden beslissing of uit het dossier op grond waarvan de bestreden beslissing is genomen.

25. Het argument van de verwerende partij tot slot zoals uitgedrukt in een e-mail van de FOD Economie van 3 oktober 2023, namelijk dat het ontwerp dat tot het bestreden besluit heeft geleid, beperkter van opzet is en slechts “voornamelijk tot doel heeft huidige reglementering in overeenstemming te brengen met de [Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022] betreffende het tegengaan van de oneigenlijke aanwending van pyrotechnische artikelen bedoeld voor het grote publiek”, doet niet anders besluiten, al was het maar omdat zoals hiervoor is gebleken, in die Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022 daaromtrent niets is bepaald, laat staan waarom die maatregel noodzakelijk zou zijn ter bescherming van de door artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU geïmplementeerde belangen.

Zelfs in haar laatste memorie – daargelaten of zulke *ex post* motivering nog in aanmerking kan worden genomen –, onderneemt de verwerende partij daartoe geen draagkrachtige poging. Dat zij de mening is toegedaan dat de opvatting over de hoeveelheid vuurwerk dat een particulier onder zich mag houden mogelijk streng is maar dat de Raad van State daartegen geen bescherming kan bieden en dat zij het voor de vrijwaring van de openbare orde en veiligheid op het Belgische grondgebied het “opportuun” mag achten om strengere regelgeving aan te nemen dan bijvoorbeeld in de buurlanden, kunnen bezwaarlijk volstaan of worden aangezien als een afdoende verantwoording waarom deze regeling vereist en geschikt is om de openbare orde en de openbare veiligheid of gezondheid te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om deze fundamentele belangen te beschermen.

Een schending van de materiële motiveringsplicht ligt derhalve voor wat artikel 2 van het bestreden besluit betreft.

26. Het aangevoerde derde middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Draagwijdte van de uit te spreken vernietiging

27. Het bestreden besluit is een reglementair besluit. Het is derhalve in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd, hij in beginsel het bestreden besluit in zijn geheel vernietigt. Wanneer, in afwijking van het voornoemde beginsel, wordt overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan de verzoekende partijen volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hen aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid, ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen, zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van het besluit waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het bestreden besluit voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

28. Daargelaten nog dat de verwerende partij in het geval dat er tot vernietiging zou worden overgegaan, op geen enkel ogenblik om een gedeeltelijke vernietiging heeft verzocht, dient opgemerkt dat te dezen geen van beide (cumulatieve voorwaarden) zijn vervuld.

De verzoekende partijen benaarstigen met het voorliggende beroep de volledige nietigverklaring van het door hen bestreden besluit. De door hen aangevoerde middelen hebben nagenoeg betrekking op elke bepaling van het bestreden besluit (daarin begrepen de overgangsregeling waarin het voorziet). Zij hebben er in hun procedurestukken meermaals op gewezen dat al deze beperkende

maatregelen in hun geheel moeten worden beschouwd zodat een gedeeltelijke vernietiging hen geen genoegdoening kan schenken.

Bovendien blijkt de ondeelbaarheid van het bestreden besluit nog uit het standpunt van de verwerende partij die zelf heeft aangegeven dat het door de Benelux-beschikking M(2002)7 van 27 september 2022 opgelegde minimum weliswaar als nuttig werd beoordeeld maar niet voldoende terwijl uit het bestreden besluit of het daaraan voorafgaande dossier de verantwoording voor al die maatregelen niet blijkt, teneinde de noodzaak en de evenredigheid van elke maatregel afzonderlijk dan wel samen genomen, te kunnen beoordelen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 9 februari 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen en van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’.

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 een rolrecht van 1.600 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig mei tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques