
ECLI:NL:RBSGR:2006:AZ4247

Instantie

Rechtbank 's-Gravenhage

Datum uitspraak

13-12-2006

Datum publicatie

13-12-2006

Zaaknummer

zaaknummer 170232 rolnummer 01-3485

Formele relaties

Hoger beroep: [ECLI:NL:GHSGR:2010:BN4316](#), Meerdere afhandelingswijzen

Rechtsgebieden

Civiel recht

Bijzondere kenmerken

Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Civiele zaak, aangespannen door bijna 300 individuele partijen die stellen slachtoffer van de vuurwerkcramp in Enschede te zijn, over de aansprakelijkheid voor de vuurwerkcramp. Gedaagden zijn S.E. Fireworks en de drie vennoten van dit bedrijf, de gemeente Enschede en de Staat. S.E. Fireworks en de drie vennoten zijn volledig aansprakelijk voor de schade die de slachtoffers van de vuurwerkcramp hebben geleden. Evenals in eerdere zaken, heeft de rechtbank in deze zaak opnieuw geoordeeld dat noch de gemeente Enschede noch de Staat aansprakelijk zijn voor de gevolgen van de vuurwerkcramp.

Wetsverwijzingen

[Burgerlijk Wetboek Boek 6](#)

[Burgerlijk Wetboek Boek 6 162](#)

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl

NJF 2007, 40

JA 2007/28

NJ 2007, 197

Uitspraak

RECHTBANK 's-GRAVENHAGE

sector civiel recht - meervoudige kamer

Vonnis in de zaak met rolnummer 01-3485 van:

1. [Eiser sub 1],

wonende te Enschede,

en circa 225 anderen zoals vermeld op de in kopie aan het tussenvonnis van 26 januari 2005 gehechte bladzijden 1 tot en met 6 van de dagvaarding,

eisers in conventie,

verweerders in voorwaardelijke reconventie,

2. [Interveniënten sub 2],

beiden wonende te Haaksbergen,

interveniënten,

3. [Interveniënt sub 3],
wonende te Enschede,
en 61 anderen zoals vermeld op de in kopie aan het tussenvonnis van 15 juni 2005 gehechte
bladzijden 1 tot en met 4 van de incidentele conclusie tot voeging (lees: tussenkomst) van 6 april
2005,

interveniënten,

4. [Interveniënt sub 4],

wonende te Enschede,

en

[interveniënt sub 4],

wonende te Enschede,

interveniënten,

procureur: mr. W. Taekema.

tegen

1. de vennootschap onder firma S.E. Fireworks v.o.f.,

gevestigd en kantoorhoudende te Enschede,

gedaagde,

procureur: mr. A.H. Westendorp (onttrokken),

2. [gedaagde sub 2],

wonende te Enschede,

gedaagde in conventie,

eiser in voorwaardelijke reconventie,

procureur: mr. E. Grabandt,

3. [gedaagde sub 3],

wonende te Enschede,

gedaagde in conventie,

eiseres in voorwaardelijke reconventie,

procureur: mr. E. Grabandt,

4. de besloten vennootschap Moonlight Events B.V.,

gevestigd en kantoorhoudende te Enschede,

gedaagde,

procureur: mr. A.H. Westendorp (onttrokken),

5. de gemeente Enschede,

zetelende te Enschede,

gedaagde,

procureur: mr. H.J.A. Knijff,

en

6. de Staat der Nederlanden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie
van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Justitie, Ministerie van
Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Defensie),

zetelende te 's-Gravenhage,

gedaagde,

procureur: mr. J.W.H. van Wijk.

Gedaagden worden hierna opnieuw "de vof", "[gedaagde sub 2]", "[gedaagde sub 3]", "de BV", "de gemeente" en "de Staat" genoemd.

De rechtbank heeft opnieuw kennis genomen van de stukken, waaronder nu ook:

- het tussenvonnissen van 26 januari 2005;
- het vonnis van 15 juni 2005 in het tweede en derde incident tot tussenkomst, alsmede de in het kader van die incidenten gewisselde stukken;
- de akte van eisers in conventie en anderen zoals vermeld in de voegingsincidenten (lees: interveniënten sub 3 en 4) en interveniënten sub 2;
- de (antwoord)akte van [gedaagde sub 2] en [gedaagde sub 3];
- de antwoordakte na tussenvonnissen van de gemeente;
- de antwoordakte na tussenvonnissen van de Staat.

RECHTSOVERWEGINGEN

IN CONVENTIE

slachtoffers?

1. Eisers en interveniënten stellen dat zij slachtoffers zijn van de ramp die zich op 13 mei 2000 te Enschede heeft voltrokken na een ontploffing op het terrein van het aan de Tollensstraat gevestigde vuurwerkopslagbedrijf S.E.1 Fireworks (hierna: SEF), dat toen werd geëxploiteerd door de vof. Zij hebben ervoor gekozen als individuen, dus niet met een collectieve actie van een door hen opgerichte vereniging of stichting, de door hen gestelde aansprakelijkheid van gedaagden te doen vaststellen. Tevens wensen zij een veroordeling tot schadevergoeding te voldoen in geld, waarvan de omvang in een schadestaatprocedure zou moeten worden bepaald. Het gevolg van deze dubbele keuze is dat zij in de huidige procedure ieder afzonderlijk aannemelijk moeten maken dat zij als gevolg van de ramp mogelijk schade hebben geleden. Een verwijzing naar de geleden massaschade is dus niet voldoende.

Bij het tussenvonnissen van 26 januari 2005 zijn eisers in de gelegenheid gesteld alsnog hun stelling te onderbouwen dat zij ieder afzonderlijk schade hebben geleden. Daartoe zou kunnen worden volstaan met de overlegging van verificatoire bescheiden waaruit blijkt dat de betrokken eisers in het rampgebied woonden ten tijde van de ramp. Voor eisers die toen elders woonden en toch slachtoffers zijn, zou een medische verklaring of bewijs van ontvangst van een uitkering uit een schadefonds of op grond van een uitkeringsregeling in verband met de ramp voldoende zijn. Bij het vonnis in het tweede en derde incident is aan interveniënten sub 3 en 4 eveneens de mogelijkheid geboden alsnog aan hun stelplicht op dit punt te voldoen, zoals interveniënten sub 2 van aanvang af hebben gedaan.

2. Bij akte heeft een deel van eisers en interveniënten verificatoire bescheiden overgelegd. [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3], de gemeente en de Staat hebben bij antwoordaktes ten aanzien van degenen die geen of andere dan de gevraagde bewijsstukken hebben overgelegd, geconcludeerd tot afwijzing van de vordering.

De gemeente heeft tevens bij antwoordakte een gedetailleerde kaart van het rampgebied in het geding gebracht. De rechtbank gaat uit van dezelfde begrenzing van het rampgebied als de gemeente, die is ontleend aan het rapport van de commissie-Oosting (Eindrapport, blz. 29). Ook eisers en interveniënten die buiten het gebied woonden dat onmiddellijk na de ramp met een schutting is omheind, maar binnen de zogenaamde "buitenring", konden daardoor in deze fase volstaan met het overleggen van een bewijsstuk uit de bevolkingsadministratie. Ook andere bewijsstukken zijn geaccepteerd. De rechtbank kan echter geen aansprakelijkheid vaststellen jegens degenen die, hoewel aan hen daartoe nogmaals uitdrukkelijk de gelegenheid is geboden, nog steeds niet of onvoldoende hebben onderbouwd dat zij slachtoffers zijn van de vuurwerkrampp.

Hun vordering moet daarom worden afgewezen. Verwezen wordt naar de rechtsoverwegingen 4 tot en met 7 van dit vonnis.

3. Eisers [.....] en [.....] met advocaat mr. A.P. Drost en hebben dezelfde bewijsstukken overgelegd als eisers [.....] en [.....] met advocaat mr. D.K. Kalma. Hieruit leidt de rechtbank af dat het om identieke personen gaat.

Eisers [.....] en [.....] met advocaat mr. A.P. Drost en hebben geen bewijsstukken overgelegd. Daardoor kan er vooralsnog niet van worden uitgegaan dat het om dezelfde personen gaat als interveniënten [.....] en [.....] met advocaat mr. M.J.E.C. Camps, die wel de gevraagde stukken in het geding hebben gebracht.

4. Diegenen van eisers en interveniënten die zich nog steeds op geen enkele wijze hebben uitgelaten over hun individuele betrokkenheid bij de ramp, hebben onvoldoende gesteld om aansprakelijkheid van een of meer van de gedaagden te kunnen vaststellen. Hun vordering zal dan ook worden afgewezen.

Het betreft de volgende partijen, in de volgorde van de dagvaarding en de incidentele conclusies:

[.....de namen van 52 eisers en interveniënten.....]

5. De vordering van de volgende eisers en interveniënten wordt afgewezen omdat uit de door hen overgelegde bewijsstukken hun individuele betrokkenheid bij de ramp niet of onvoldoende kan worden afgeleid en zij daaromtrent verder niets hebben gesteld:

- [.....], die een negatieve beschikking van de Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkkramp heeft overgelegd;
- [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [adres], dat is (net) buiten het rampgebied;
- [.....], uitwonend kind van eiser [.....];
- [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [adres], dat is (net) buiten het rampgebied;
- [.....], uitwonend kind van eisers [.....] en [.....];
- [.....], minderjarig kind van eisers [.....] en [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [adres], dat is (net) buiten het rampgebied;
- [.....], minderjarig kind van eisers [.....] en [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [adres], dat is buiten het rampgebied;
- [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [adres], dat is (net) buiten het rampgebied;
- [.....] en [.....], die intake- en aanvraagformulieren voor rechtshulp hebben overgelegd;
- [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [.....], dat is (net) buiten het rampgebied;
- [.....] en [.....] [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [adres], dat is buiten het rampgebied;
- [.....], die een bedankbriefje voor het invullen van een vragenlijst in het kader van een gezondheidsonderzoek naar de vuurwerkkramp heeft overgelegd;
- [.....], die een berekening van een aangevraagde tegemoetkoming inboedelschades heeft overgelegd;
- [.....], die een briefje over premierrestitutie van een verzekeringsmaatschappij en een terugaafbeschikking motorrijtuigenbelasting heeft overgelegd;
- [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [adres], dat is buiten het rampgebied;

- [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [adres], dat is buiten het rampgebied;
- [.....], die een afspraakbriefje bij Medisch Spectrum Twente heeft overgelegd;
- [.....], die een negatieve beschikking van de Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkkramp heeft overgelegd;
- [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [adres], dat is (net) buiten het rampgebied;
- [.....], ten tijde van de ramp wonende te Enschede aan de [adres], dat is buiten het rampgebied;
- [.....], die een negatieve beschikking van de Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkkramp heeft overgelegd.

6. Andere eisers en interveniënten hebben, gezien de door hen overgelegde bescheiden, wel beoogd te stellen dat zij (samen met hun echtgenoten) ten tijde van de ramp (reeds of nog steeds) in het rampgebied woonden of daar toen aanwezig waren, echter zonder zulks met voldoende bewijsstukken te staven. Aangezien zij ook geen specifiek bewijsaanbod hebben gedaan, zal hun vordering eveneens worden afgewezen. Het betreft de volgende partijen:

- [.....] pro se, die weliswaar ten tijde van de ramp (net) buiten het rampgebied woonde, maar volgens een door hem overgelegde handgeschreven notitie op dat moment bij zijn vader [.....] aan de [adres] verbleef;
- [.....], die onder meer een op 11 juni 2001 gedateerde brief van haar hand heeft overgelegd, waarin zij heeft opgegeven woonachtig te zijn te Enschede op het adres [adres];
- [.....], die volgens een door hem overgelegd, van na de ramp daterend formulier toen woonachtig was te Enschede aan de [adres];
- [.....], die blijktens het door haar overgelegde huurcontract van 1 september 1995 vóór de ramp woonachtig was te Enschede op het adres [adres];
- [.....], die blijktens het door haar overgelegde huurcontract van 31 oktober 1999 vóór de ramp woonachtig was te Enschede op het adres [adres];
- [.....], van wie blijktens het door haar overgelegde bewijs van inschrijving de echtgenoot ten tijde van de ramp woonachtig was te Enschede op het adres [adres];
- [.....], van wie blijktens het door haar overgelegde bewijs van inschrijving de echtgenoot ten tijde van de ramp woonachtig was te Enschede op het adres [adres].

7. Intervenianten [.....] en [.....] kunnen niet in de op hun namen ingestelde vordering worden ontvangen. Hun beide nog in leven zijnde kinderen, die ook zelf procespartijen zijn, hebben namelijk een verklaring van erfrecht overgelegd waaruit blijkt dat de ouders zijn overleden op 13 mei 2000, kennelijk als slachtoffers van de vuurwerkkramp. Aangezien zij dus al niet meer in leven waren toen uit hun naam om tussenkomst is verzocht, is geen grond voor schorsing van het geding en hervatting op naam van de erfgenamen aanwezig.

8. De rechtbank verwerpt het verweer van de gemeente ten aanzien van de ontvankelijkheid van eiser [.....]. Uit de overgelegde verklaring van een revalidatie-arts van de Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkkramp kan immers vooralsnog worden afgeleid dat hij onder meer lijdt aan een posttraumatisch stress-syndroom in verband met de vuurwerkkramp.

9. De volgende eisers en interveniënten hebben voldoende aannemelijk gemaakt dat zij mogelijk schade hebben geleden ten gevolge van de vuurwerkkramp:

- [.....de namen van 207 eisers en interveniënten.....].

vordering tegen de vof, [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de BV

10. Bij het tussenvonnis van 26 januari 2005 is geoordeeld dat de vof en haar vennoten ([gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de BV) volledig aansprakelijk zijn voor de schade die de

slachtoffers van de vuurwerkramp hebben geleden, nu deze gedaagden hun aansprakelijkheid niet of niet langer hebben betwist. Deze beslissing geldt krachtens het tussenvonnissen van 15 juni 2005 (rechtsoverweging 9) ook voor interveniënten sub 3 en 4.

In rechtsoverwegingen 3.5 en 3.6 van het tussenvonnissen van 26 januari 2005 was al beslist dat interveniënten sub 2 als slachtoffers van de ramp kunnen worden aangemerkt. Gelet hierop en gezien al hetgeen hiervoor ten aanzien van de vordering van de andere eisers en interveniënten is overwogen, is de tegen de vof, [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de BV ingestelde vordering tot schadevergoeding van de onder 9 genoemde partijen toewijsbaar. De vordering van een verklaring van recht waarin de aansprakelijkheid van deze gedaagden nogmaals afzonderlijk wordt vastgelegd, zal echter bij gebrek aan belang worden afgewezen.

vordering tegen de gemeente en tegen de Staat

11. Na het voorgaande resteert in conventie nog de beoordeling van de vordering die de hierboven onder 9 genoemde eisers en interveniënten tegen de gemeente en de Staat hebben ingesteld.

In het tussenvonnissen van 26 januari 2005 zijn de aanvankelijke gronden van de vordering tegen de gemeente en de Staat samengevat. Bij conclusie van repliek hebben eisers de feitelijke en juridische grondslag van hun vordering aangevuld. Uitgangspunt voor eisers en interveniënten vormen nog steeds de feiten uit het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkramp (commissie-Oosting), dat eisers op 10 december 2001 ter griffie van deze rechtbank hebben gedeponneerd. Anders dan zij bij repliek hebben betoogd, heeft dit rapport niet de status van een in opdracht van de rechtbank opgesteld deskundigenbericht. Door de gemeente en de Staat is er terecht op gewezen dat niet aan de totstandkomingsvereisten voor een zodanig rapport is voldaan en dat de commissie-Oosting ook niet tot taak had civielrechtelijke aansprakelijkheid vast te stellen.

Bij het tussenvonnissen van 26 januari 2005 heeft de rechtbank verwezen naar haar vonnis van 24 december 2003 in de zaak met rolnummer 01-2529, waarbij aansprakelijkheid van de gemeente en de Staat is afgewezen². Op haar verzoek hebben eisers en interveniënten zich bij akte nader uitgelaten over de vraag of zij zich ten aanzien van de gestelde aansprakelijkheid van de beide genoemde overheden op meer of andere feiten baseren dan de betrokken slachtoffers in die procedure hadden gedaan. De gemeente en de Staat hebben bij antwoordaktes gereageerd. Voor zover is gebleken van een ruimere feitelijke grondslag van de vordering dan in de eerdere zaak, wordt daarmee bij de beoordeling rekening gehouden.

De rechtbank zal eerst nagaan op welke vaststaande feiten en verdere gronden eisers en interveniënten zich thans (na de aanvullingen bij conclusie van repliek) bij hun vordering tegen de gemeente en de Staat baseren, afgezien van het eerder vermelde feit dat zich op 13 mei 2000 op het SEF-terrein een ontploffing heeft voorgedaan waarbij vuurwerk tot ontbranding is gekomen.

Verdere feiten

12. Bestuurlijk onderzoek

12.1. Op 26 mei 2000 hebben het college van burgemeester en wethouders van Enschede (hierna: B&W), het college van gedeputeerde staten van Overijssel (hierna: gedeputeerde staten) en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overleg met de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Defensie en van Justitie een onafhankelijke Commissie onderzoek vuurwerkramp ingesteld, die met de naam van haar voorzitter bekend staat als de commissie-Oosting. Deze kreeg allereerst tot taak de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de vuurwerkontploffing en de directe gevolgen die deze ramp heeft gehad te onderzoeken, alsmede de organisatie en eerste uitvoering van de zorg voor de door de ramp getroffen. Bij het onderzoek dienden in ieder geval de volgende aspecten te worden betrokken: (a) de milieuveiligheid, de veiligheid voor de omgeving en de ruimtelijke ordening, (b) de volksgezondheid, waaronder de nazorg en (c) de openbare veiligheid en de rampenbestrijding. Het onderzoek diende zich ook uit te strekken tot de geldende regelgeving en de toepassing

daarvan. De commissie diende de gebeurtenissen voor, tijdens en na de ramp in onderlinge samenhang te onderzoeken en daarbij tevens het optreden van de betrokken overheden te betrekken.

12.2. Naast het onderzoek van de commissie-Oosting hebben acht rijksinspecties, elk op grond van haar specifieke wettelijke taakopdracht, onderzoek verricht naar de ramp, te weten:

- de Inspectie Milieuhygiëne;
- de Inspectie Ruimtelijke Ordening;
- de Inspectie Volkshuisvesting;
- de Arbeidsinspectie;
- de Rijksverkeersinspectie;
- de Inspectie voor de Politie;
- de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding;
- de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

12.3. De betrokken rijksinspecties hebben in januari 2001 hun eindrapporten gepresenteerd, waaronder het rapport 'Onderzoek naar het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot VROM-regelgeving, voorafgaand aan de vuurwerkram op 13 mei 2000 te Enschede' van de Inspectie Volkshuisvesting, de Inspectie Ruimtelijke Ordening en de Inspectie Milieuhygiëne.

12.4. De commissie-Oosting heeft op 28 februari 2001 haar eindrapport en drie onderzoeksrapporten uitgebracht. Zij heeft zich daarin uitdrukkelijk onthouden van het formuleren van conclusies op het punt van schuld en aansprakelijkheid van betrokkenen, in verband met mogelijke civielrechtelijke of strafrechtelijke verwijtbaarheid jegens hen, of van hun politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid.

12.5. Het kabinet heeft op 23 maart 2001 zijn standpunt over de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Oosting en de bevindingen van de betrokken acht rijksinspecties aan de Tweede Kamer aangeboden.

13. Strafrechtelijk onderzoek

13.1. Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) heeft in opdracht van het openbaar ministerie met inschakeling van de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek TNO technisch onderzoek verricht naar het verloop en de oorzaak van de ramp. Hun rapport van 1 februari 2001 is als bijlage 4A opgenomen in onderzoeksrapport A (SE Fireworks; de overheid; de ramp) van de commissie-Oosting.

13.2. Tegen [gedaagde sub 2] en tegen [.....], enig aandeelhouder van de BV en mededirecteur van SEF, is naar aanleiding van de ramp een strafrechtelijke vervolging ingesteld.

13.3. Het gerechtshof te Arnhem heeft bij arresten van 12 mei 2003 - onder vernietiging van twee identieke, eveneens veroordelende vonnissen van de rechtbank te Almelo van 2 april 2002 - de twee verdachten veroordeeld tot gevangenisstraffen van ieder één jaar wegens:

- opzettelijke overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 18.18 van de Wet milieubeheer, begaan door een rechtspersoon, terwijl verdachte, als medepleger, opdracht tot het feit heeft gegeven en feitelijke leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging, meermalen gepleegd;
- opzettelijke overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, begaan door een rechtspersoon, terwijl verdachte, als medepleger, opdracht tot het feit heeft gegeven en feitelijke leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging;
- opzettelijke overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen, begaan door een rechtspersoon, terwijl verdachte, als medepleger, opdracht tot het feit heeft gegeven en feitelijke leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging, meermalen gepleegd;

- aan de schuld van de rechtspersoon te wijten zijn van brand en ontploffing, terwijl het feit iemands dood ten gevolge heeft, begaan door een rechtspersoon, terwijl verdachte, als medepleger, opdracht tot het feit heeft gegeven en feitelijke leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging, meermalen gepleegd;

- telkens medeplegen van opzettelijke overtreding van een voorschrift gesteld krachtens artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen, meermalen gepleegd;

en voorts bepaald dat aan hen geen straf of maatregel zal worden opgelegd wegens de eveneens bewezen verklaarde overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 18.18 van de Wet milieubeheer, begaan door een rechtspersoon, terwijl verdachte, als medepleger, opdracht tot het feit heeft gegeven en feitelijke leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging, meermalen gepleegd.

13.4. De beide door de verdachten tegen deze arresten ingestelde cassatieberoepen zijn door de Hoge Raad bij arresten van 1 februari 20053 verworpen.

14. Ruimtelijke ordening en vergunningverlening

14.1. Op 19 oktober 1976 hebben B&W aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een bouwvergunning verleend voor de bouw van dertien vuurwerkvoorraadcellen (bunkers) en een montage- en ompakruimte aan de Tollensstraat 50.

14.2. Op 2 februari 1977 hebben B&W een oprichtingsvergunning ingevolge de Hinderwet verleend voor de opslag van vuurwerk aan de Tollensstraat 46-48-50. Op 14 december 1979 is een uitbreidingsvergunning ingevolge de Hinderwet verleend voor onder meer opslag van vuurwerk in zeven prefab betonnen garages (zogenaamde MAVO-boxen).

14.3. Op 26 augustus 1985 heeft de gemeenteraad van Enschede (hierna: de raad) het Bestemmingsplan Tollensstraat 20 vastgesteld, dat onder meer het terrein van de vuurwerkopslagplaats aan de Tollensstraat 46-48-50 omvat. Nadat het plan namens gedeputeerde staten bij besluit van 9 april 1986 was goedgekeurd en ter inzage was gelegd, is dit in juli 1986 van kracht geworden. De vuurwerkbunkers van Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek stonden volgens de plankaart voor het grootste deel op het gedeelte van het bedrijventerrein met de bestemming "bedrijven tot en met categorie 3" (inrichtingen, welke door hun aard slechts toelaatbaar zijn aan de rand van woonwijken, op een minimale afstand van circa 40 meter) en voor een klein deel op het gedeelte van het bedrijventerrein met de bestemming "bedrijven tot en met categorie 2" (inrichtingen, welke door hun aard toelaatbaar zijn in de onmiddellijke nabijheid van woningen). In de planvoorschriften was onder meer bepaald dat gebruik op een wijze of tot een doel, strijdig met de in het plan aan de grond gegeven bestemming en de daarbij behorende voorschriften, is verboden (artikel 11), dat overtreding van dit verbod als een strafbaar feit wordt aangemerkt (artikel 14) en dat bestaand gebruik mag worden voortgezet (artikel 16).

14.4. Op 21 februari 1994 heeft de raad het Bestemmingsplan Enschede-Noord vastgesteld. Het gedeelte dat het terrein van de vuurwerkopslagplaats aan de Tollensstraat omvat, is bij besluit van 11 oktober 1994 door gedeputeerde staten goedgekeurd, vervolgens ter inzage gelegd en in januari 1995 van kracht geworden. Het SEF-terrein was volgens de plankaart bestemd voor bedrijfsdoeleinden. Daaronder vielen volgens artikel 10 van de planvoorschriften bedrijfsactiviteiten in de categorieën 1 en 2, alsmede voor zover nader aangeduid op de plankaart de bedrijfsactiviteiten, zoals voor het betreffende perceel in bijlage 3 (Bedrijfsactiviteiten) aangegeven met de daarbij vermelde categorie. In bijlage 3 stond voor het adres Tollensstraat 46-48-50 (kadastraal nummer 1105) een inrichting vermeld van milieucategorie 4 (inrichtingen, welke door hun aard gescheiden dienen te zijn van de woonwijken, bij voorbeeld door middel van groenstroken, plantsoenen of water, met een minimale afstand van circa 100 meter), waar vuurwerk werd opgeslagen. In de planvoorschriften was voorts onder meer bepaald dat gebruik voor een doel of op een wijze strijdig met de bestemming, is verboden (artikel 16), dat overtreding van dit verbod als strafbaar feit wordt aangemerkt (artikel 21) en dat bestaand gebruik mag worden voortgezet (artikel 20, tweede en derde lid).

14.5. Bij besluit van 22 april 1997, bekendgemaakt op 24 april 1997, hebben B&W op aanvraag van S.E. Fireworks B.V. een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend voor een inrichting voor de opslag van vuurwerk (revisievergunning), conform het gepubliceerde ontwerpbesluit van 21 januari 1997. Daarover is advies ingewonnen bij het bureau Adviseur Milieuvergunningen van de sectie Milan4 van de directie Materieel Koninklijke Landmacht van het ministerie van Defensie (hierna: bureau AMV).

14.6. Bij besluit van 19 juli 1999, bekendgemaakt op 21 juli 1999, hebben B&W op aanvraag van de vof d.d. 29 maart 1999 een veranderingsvergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend voor de duur van drie jaar (tijdelijke veranderingsvergunning), na eerdere publicatie van een ontwerpbesluit van 10 mei 1999. Ook daarover is advies uitgebracht door het bureau AMV.

14.7. Op grond van de revisie- en de tijdelijke veranderingsvergunning tezamen mocht op het SEF-terrein in dertien bunkers, zeven MAVO-boxen en veertien zeecontainers maximaal 158.500 kg. vuurwerk van de lichtste gevaarklasse 1.4 S/G in originele transportverpakking opgeslagen zijn of in plaats daarvan 136.500 kg. plus maximaal 2000 kg. van de zwaardere gevaarklasse 1.3 G, alsmede tijdens de werkuren maximaal 500 kg. van de klasse 1.4 S/G onverpakt in de ompakruimte. Opslag van vuurwerk van de zwaarste gevaarklassen 1.1 en 1.2 was niet toegestaan⁵.

14.8. Na de ramp hebben eisers [.....], [.....], [.....], [.....] en [.....] tegen de onder 14.5 en 14.6 vermelde besluiten beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze beroepen zijn bij uitspraken van 1 juni 2001 wegens (niet verschoonbare) termijnoverschrijding niet-ontvankelijk verklaard.

15. Naleving en toezicht

15.1. Naar aanleiding van de explosie op 14 februari 1991 in een vuurwerkfabriek te Culemborg is de politie Enschede, afdeling bijzondere wetten, benaderd door een voormalig medewerker van Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek, die onder de naam "All Round Effects" een concurrerend vuurwerkbedrijf was begonnen. Nadat deze het verzoek had gekregen om zijn verhaal op papier te zetten, heeft de politie op 27 maart 1991 van hem een faxbericht ontvangen. De schrijver achtte het niet denkbeeldig dat aan de Tollensstraat hetzelfde zou gebeuren als in Culemborg.

15.2. In 1993 heeft een medewerker van het bureau AMV, toen nog bureau Hinderwetzaken genaamd, een controlebezoek gebracht aan SEF, toen nog geheten Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek. Naar aanleiding daarvan hebben op 24 november 1993 twee medewerkers van de gemeentelijke milieudienst een controlebezoek gebracht.

15.3. Op 29 december 1995 en 30 december 1996 zijn door medewerkers van de gemeentelijke milieudienst en de regionale politie bij SEF eindejaarscontroles uitgevoerd. Op 30 december 1997 heeft de politie bij SEF vuurwerk van een Hengelo's bedrijf in beslag genomen dat niet aan de eisen voldeed.

15.4. Op 6 maart 1997 is door de Rijksverkeersinspectie (RVI) een "broncontrole vergunninghouders vuurwerk" bij SEF uitgevoerd.

15.5. Op 10 juni 1998 is SEF door een medewerker van het bureau AMV in het kader van toezicht bezocht. Bij deze inspectie zijn zeven zeecontainers op het SEF-terrein aangetroffen, vier meer dan het aantal waarin de revisievergunning voorzag. Het bureau AMV heeft bij brief d.d. 16 juni 1998 aan B&W geschreven dat afwijkingen waren geconstateerd. Naar aanleiding daarvan heeft een medewerker van de gemeentelijke milieudienst een controlebezoek aan SEF gebracht.

15.6. Op 12 oktober 1999 heeft de RVI opnieuw een broncontrole bij SEF uitgevoerd. Op 31 oktober 1999 en 10 december 1999 heeft de RVI controles uitgevoerd bij vuurwerkevenementen waarbij SEF betrokken was.

15.7. Medewerkers van de gemeentelijke milieudienst hebben op 29 december 1999 een eindejaarscontrole bij SEF uitgevoerd.

15.8. Op 10 mei 2000 is SEF bezocht door twee medewerkers van de gemeentelijke milieudienst en door de medewerker van het bureau AMV die dat bedrijf op 10 juni 1998 als toezichthoudende ambtenaar had gecontroleerd, om te spreken over de mogelijke verhuizing van SEF.

15.9. Ten tijde van de ramp waren op het SEF-terrein twee extra zeecontainers geplaatst, boven het aantal van veertien dat in de tijdelijke veranderingsvergunning stond vermeld.

16. Nieuwe regelgeving

Na de ramp is de regelgeving met betrekking tot vuurwerk aangescherpt. Bij koninklijk besluit van 22 januari 2002 zijn nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk vastgesteld (Vuurwerkbesluit, Stb. 33). Dit besluit is grotendeels met ingang van 1 maart 2002 in werking getreden (Stb. 114). Volgens het Vuurwerkbesluit mag binnen een inrichting waar (mede) professioneel vuurwerk wordt opgeslagen of bewerkt, niet meer dan 6000 kg. vuurwerk aanwezig zijn en mag een zodanige inrichting uitsluitend nog zijn gelegen op een afstand van ten minste 800 meter van kwetsbare objecten zoals woningen⁶. Ingetrokken werden onder meer:

- het Besluit van 19 april 1968, houdende vaststelling van regelen in het belang van de openbare veiligheid met betrekking tot gevaarlijke stoffen (Reglement Gevaarlijke Stoffen) (Stb. 1968, 207);
- het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen (Stb. 1993, 215).

Grondslagen van de vordering na aanvulling

17. Eisers en interveniënten leggen aan hun vordering tegen de gemeente primair ten grondslag dat de gemeente jegens hen onrechtmatig heeft gehandeld (a) door inbreuk te maken op hun vermogens- en persoonlijkheidsrechten, (b) door handelen in strijd met wettelijke voorschriften en plichten en (c) door doen en nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. In dat kader is tevens sprake van (d) doen en nalaten in strijd met diverse, al dan niet in de Algemene wet bestuursrecht gecodificeerde algemene beginselen van bestuur en van (e) onrechtmatig handelen gezien vanuit publiekrechtelijke indelingssystematiek.

(ad a)

De gemeente heeft inbreuk gemaakt op de subjectieve rechten van eisers en interveniënten in hun hoedanigheid van eigenaars, bezitters en huurders van de woningen waarin ze woonden of verbleven in het rampgebied, dan wel hun roerende zaken zoals inboedel, auto's, scooters, caravans e.d., aangezien door onvoldoende zorgvuldig vergunningenbeleid en onvoldoende daadkrachtig toezicht en handhavingsbeleid van de zijde van de gemeente, die wist van de gevaren bij SEF, de vermogensrechtelijke belangen van eisers en interveniënten aan grote, vermijdbare risico's bloot stonden. Die risico's hebben zich op 13 mei 2000 gerealiseerd.

Tot de geschonden persoonlijkheidsrechten rekenen eisers en interveniënten het recht op leven, recht op lichamelijke integriteit, recht op vrijheid en recht op privacy, zoals omschreven in de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM).

(ad b)

Door onvoldoende te zorgen voor een veilige leefomgeving handelde de gemeente in strijd met de artikelen 21 en 22 van de Grondwet en de artikelen 2, 5 en 8 van het EVRM. De gemeente heeft verzuimd aan de omwonenden informatie te verschaffen over een risicofactor, die zij kende, ten aanzien van hun woonomgeving en over hoe te handelen bij een ongeval in de nabijgelegen opslagplaats van vuurwerk. Hiermee heeft zij inbreuk gemaakt op artikel 8 EVRM. Door vergunningen te verlenen die onvoldoende waarborgen bieden voor veiligheid, door een illegale en gevaarlijke situatie te gedogen en door niet voldoende concreet handhavend op te treden, heeft de gemeente zich schuldig gemaakt aan een inbreuk op artikel 2 EVRM. Door haar nalatige opstelling heeft zij tevens het recht op ongestoord genot van eigendom geschonden (artikel 1 Eerste Protocol EVRM).

De gemeente is tevens aansprakelijk wegens een gekwalificeerde schending van het recht van de Europese Gemeenschap, te weten de verplichtingen op grond van de Seveso II-richtlijn (EG 96/82). Doordat deze richtlijn te laat in nationaal recht is omgezet, heeft deze directe werking gekregen. Het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen is pas met ingang van 19 juli 1999 in werking getreden, zodat de aanvraag voor de tijdelijke veranderingsvergunning daaraan nog niet

getoetst kon worden (zie rechtsoverweging 14.6). Nu de Seveso II-richtlijn op deze aanvraag van toepassing is, had deze richtlijn bij de beoordeling betrokken moeten worden.

(ad c)

De gemeente heeft in strijd gehandeld met de zorgvuldigheidsnorm, doordat zij voor de bewoners, bezoekers en ondernemers in de omgeving van SEF nodeloos een gevaar in het leven heeft geroepen waarop dezen niet beducht hoefden te zijn, hetgeen volgens de toepasselijke maatstaven uit het "kelderluikarrest" van de Hoge Raad (arrest van 5 november 1965, NJ 1966/136) jegens hen onrechtmatig is.

(ad d)

De gemeente heeft in strijd gehandeld met het verbod van willekeur, doordat zij de belangen van de betrokken ondernemers en haar eigen financiële belang bij het vermijden van kosten van bedrijfsverplaatsing zwaarder heeft laten wegen dan de veilige existentie van de andere gebruikers van de omgeving van SEF.

Voorts heeft de gemeente haar bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening en milieubeheer voor andere doeleinden gebruikt dan waarvoor deze bestemd zijn.

Doordat de gemeente geen of onvoldoende onderzoek heeft gedaan, heeft zij zich op diverse momenten op onjuiste feiten gebaseerd en heeft zij geen behoorlijke inhoudelijke belangenafweging gemaakt. Door een onjuiste weergave op de bestemmingsplankaarten van de werkelijke situatie bij SEF heeft de gemeente bovendien gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

(ad e)

De gemeente heeft in strijd met de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 12 van de Seveso II-richtlijn een bestemmingsplan opgesteld waarin onvoldoende rekening is gehouden met veiligheidsafstanden ter bescherming van omwonenden van SEF.

De gemeente heeft ten onrechte geen gebruik gemaakt van haar mogelijkheden op grond van de Onteigeningswet en de 'Bijdrageregeling sanering van milieuhinderlijke bedrijven in de woonomgeving' om SEF op planologische gronden te sluiten en/of te verplaatsen.

De gemeente heeft ten onrechte geen toezicht gehouden op naleving van het bestemmingsplan, het (bouw)vergunningvereiste uit de Woningwet, het (gebruiks)-vergunningvereiste uit de gemeentelijke bouwverordening en, voor het geval de zeecontainers en de MAVO-boxen niet als bouwwerken zijn te beschouwen, de op basis van artikel 12 van de Brandweerwet opgestelde gemeentelijke brandbeveiligingsverordening.

De gemeente is ten onrechte niet handhavend opgetreden tegen het gebruik van het SEF-terrein in strijd met het geldende bestemmingsplan, het bouwen van bouwwerken in strijd met verleende bouwvergunningen en zonder bouwvergunningen en het in gebruik hebben van de inrichting zonder gebruiksvergunning. Zij was op de hoogte van de geringe brandwerendheid van zeecontainers.

De gemeente heeft in strijd met de Wet milieubeheer milieuvergunningen verleend die niet in voldoende mate voorzagen in beperkende voorschriften teneinde de omwonenden van de inrichting te beschermen. Aan adviezen van het bureau AMV is geen gevolg gegeven. Door het ontbreken van de vereiste bouwvergunningen voor de zeecontainers zijn de revisievergunning en de tijdelijke veranderingsvergunning niet in werking getreden, gezien de coördinatie-regeling in artikel 20.8 van de Wet milieubeheer.

De gemeente heeft onvoldoende toezicht gehouden op de naleving van de milieuvergunningen.

De gemeente is in strijd met haar verplichtingen niet handhavend opgetreden toen SEF zonder in werking getreden milieuvergunning in bedrijf was en talloze in deze vergunning vermelde voorschriften overtrad, zoals vermeld in Onderzoekrapport A, blz. 72, 73 en 74, van de commissie-Oosting.

18. De vordering van eisers en interveniënten tegen de Staat is, gezien de bij repliek gegeven aanvulling van de primaire grondslag, mede gebaseerd op de hierboven onder 17, ad a, ad b, ad c en ad d vermelde, aan hun vordering tegen de gemeente ten grondslag liggende stellingen, met dien verstande dat in plaats van 'onvoldoende zorgvuldig vergunningenbeleid' moet worden gelezen: onvoldoende zorgvuldige advisering door het bureau AMV met betrekking tot verlening van de milieuvergunningen.

Daarnaast voeren eisers en interveniënten thans het volgende aan.

De Staat heeft naar aanleiding van de vuurwerkkramp in Culemborg geen adequate regelgeving tot stand gebracht om zijn burgers tegen de risico's van professioneel vuurwerk te beschermen, hoewel hij ervan op de hoogte was dat de bestaande regelgeving op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet milieugevaarlijke stoffen gebrekkig was. Door het TNO-onderzoek naar de eerdere vuurwerkexplosie te Culemborg was de Staat op de hoogte van de risico's van opslag van vuurwerk. Het bureau Hinderwetzaken heeft echter verzuimd een landelijk onderzoek in te stellen naar de situatie bij vuurwerkbedrijven vergelijkbaar met dat in Culemborg.

Vuurwerk viel al onder de eerste Seveso-richtlijn (EG 82/501, gewijzigd bij richtlijnen EG 87/216 en EG 88/610). Aangezien het eerste Besluit risico's zware ongevallen (Stb. 1988, 432) daarover geen regels bevatte, is deze richtlijn niet juist geïmplementeerd en heeft ten onrechte geen richtlijnconforme interpretatie plaatsgevonden.

De Douane, de Keuringsdienst van Waren, de Rijksverkeersinspectie (RVI) en het bureau AMV zijn in de uitvoering van hun toezichthoudende taken tekortgeschoten doordat zij de VN-classificatie voor verpakt vuurwerk niet hebben gecontroleerd. Door de versnipperde regelgeving en organisatie en het langs elkaar heen werken van de betrokken instanties bleef deze taak onuitgevoerd. De Staat heeft hiermee eisers en interveniënten aan een groter risico bloot gesteld dan waarop zij bedacht hoefden te zijn. De gemeente is niet op de hoogte gesteld van een door de RVI op 12 oktober 1999 geconstateerde overschrijding met 32.000 kg. van de op het SEF-terrein toegestane hoeveelheid vuurwerk. De RVI - en dus ook de Staat - wist dat de classificatie van vuurwerk niet deugde, maar heeft uit kostenoverwegingen het laten testen van vuurwerkmonsters jarenlang achterwege gelaten. Het toezicht door het bureau AMV bij SEF was zeer oppervlakkig. Zo is de brandveiligheid van de containers niet gecontroleerd. Voorts heeft het bureau AMV verzuimd tijdens de controlebezoeken aan SEF de dikte van de wanden van de MAVO-boxen te controleren.

Het bureau AMV is ook tekortgeschoten in de uitvoering van zijn adviserende taak met betrekking tot de vergunningverlening. Daarmee heeft de Staat eisers en interveniënten bloot gesteld aan het risico dat de milieuvergunning voor SEF ontoereikende eisen aan de bedrijfsvoering zou stellen, waardoor omwonenden niet voldoende zouden worden beschermd. Aangezien de afwijkingen van zijn adviezen in de besluiten van B&W niet zijn gemotiveerd, had het bureau AMV daartegen beroep moeten instellen.

19. Door al dit doen en nalaten hebben eisers en interveniënten materiële en immateriële schade geleden, zo stellen zij. Zij houden de gemeente en de Staat voor die schade aansprakelijk op grond van de artikelen 6:162, 6:170 en 6:171 van het Burgerlijk Wetboek of, subsidiair, op grond van het beginsel van de 'égalité devant les charges publiques'.

Beoordeling

20. Inleiding

20.1. De bescherming van personen en goederen tegen van buiten komend onheil (waaronder dat, veroorzaakt door ontplofbare stoffen) behoort van oudsher tot de kerntaken van de overheid. Reeds in 1810 werd op het grondgebied van het huidige Nederland een Frans decreet van kracht ter bescherming van omwonenden tegen gevaar, schade en hinder, veroorzaakt door bepaalde fabrieken en andere inrichtingen. Dit decreet is in 1824 opgevolgd door het Koninklijk Besluit, rakende de vergunningen ter oprigting van sommige fabrieken en trafijken (Stb. 19). Dit besluit beoogde "met betrekking tot de fabrieken en trafijken, en andere inrichtingen, die bij eene on gepaste daarstelling of verandering, baarblijkelijk het publiek met gevaar, schade of hinder

kunnen bedreigen, en tot welke oprigting of verandering van inrigting mitsdien uit het oogpunt eener goede politie de voorafgaande beoordeeling en toestemming van het openbaar gezag, als noodig zal zijn te beschouwen, de vereischte bepalingen (te) maken waardoor alle onzekerheid, zoo wel voor hen, die tot zoodanige oprigting of verandering van inrigting zouden wenschen overtegaan, als van de publieke autoriteiten zal zijn voorgekomen". Ingevolge dit besluit zijn onder meer "Buskruid-fabrieken" en "Buskruid-magazijnen", alsmede "Vuurwerk-makerijen" aan een vergunningstelsel onderworpen. Het besluit is in 1875 opgevolgd door de Wet tot regeling van het toezigt bij het oprigten van inrigtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken (Stb. 95). Ingevolge artikel 2, aanhef en onder II, van die wet werden in elk geval vanaf de inwerkingtreding ervan als vergunningplichtige inrichtingen mede beschouwd inrichtingen tot bewaring van ontplofbare stoffen, waartoe uitdrukkelijk werden gerekend de bewaarplaatsen van vuurwerk. Vanaf 1952 berustte deze vergunningplicht op de Hinderwet (Stb. 274) en sedert 1 maart 1993 is deze gebaseerd op de Wet milieubeheer (Stb. 1992, 414).

Dat ook overigens vervoer en opslag van ontplofbare stoffen een ernstig gevaar voor de omgeving konden veroorzaken, is hier te lande in ieder geval sinds 1807, toen binnen de singels van de stad Leiden een kruitschip ontplofte met verwoestende werking, algemeen bekend. Het antwoord van de wetgever heeft ook hier niet lang op zich laten wachten. De eerste Nederlandse regelgeving ter zake is te vinden in de Wet van 26 januari 1815, Stb. 7. Deze wet is vervangen door de Wet van 26 april 1884 houdende nadere bepalingen omtrent het vervoer, den in-, uit- en doorvoer, verkoop en opslag van buskruit en andere licht ontvlambare en ontplofbare stoffen (Stb. 81). Blijkens de op die wet gebaseerde algemene maatregel van bestuur (Stb. 1885, 187) vielen vuurwerken onder de gestelde regels. Laatstgenoemde wet is in 1968 vervangen door de Wet gevaarlijke stoffen (Stb. 1963, 313), welke wet op 1 augustus 1996 is opgevolgd door de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Stb. 1995, 525). Op basis van de nieuwe wet bleef het Reglement Gevaarlijke Stoffen (Stb. 1968, 207) van kracht.

20.2. Het op de grondslag van deze regelgeving door de overheid gevoerde externe-veiligheidsbeleid voor inrichtingen heeft een ramp met een omvang als die in Enschede niet kunnen voorkomen. Nadien zijn dan ook pogingen gedaan om de keten van onderzoek (risicoanalyse), regelgeving, uitvoering (vergunningverlening), toezicht en handhaving in al haar schakels te versterken.

Dat de overheid uit de gebeurtenissen lessen heeft getrokken voor de toekomst, wil echter niet zeggen dat de gemeente of de Staat aansprakelijk zijn uit hoofde van onrechtmatige daad voor de directe gevolgen van de ramp. Om zo'n aansprakelijkheid te kunnen vaststellen, moet immers niet zozeer naar de gevolgen, maar vooral naar de oorzaken van de ontploffingen op 13 mei 2000 worden gekeken, met als uitgangspunt de wetenschap die gemeente en Staat tot op het moment van de ramp bezaten of hadden moeten bezitten. Overheidsaansprakelijkheid kan niet worden aangenomen op de enkele grond dat zich een risico heeft verwezenlijkt waarvan de overheid op de hoogte was of had moeten zijn. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het optreden van de gemeente en de Staat is bepalend of het risico dat zij kenden of hadden moeten kennen - gelet zowel op de ernst van de mogelijke effecten als de kans dat deze zouden optreden - dermate groot was, dat bij afweging van de (maatschappelijke) kosten tegen de voordelen van zodanig overheidsoptreden daaruit voor een overheidsinstelling de rechtsplicht voortvloeide om maatregelen te nemen ter verkleining van dat risico.

20.3. Over de door eisers en interveniënten ingeroepen zorgvuldigheidsnorm in het kader van het leerstuk van gevaarstelling merkt de rechtbank het volgende op.

De onder 20.2 weergegeven criteria komen overeen met de maatstaven uit het "kelderluikarrest" van de Hoge Raad. Volgens die jurisprudentie moet bij de beantwoording van de vraag of sprake is van handelen in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, immers niet alleen worden gelet op de kans op schade, maar ook op de aard van de gedraging, de aard en ernst van de eventuele schade en de bezwaarlijkheid en gebruikelijkheid van

het nemen van voorzorgsmaatregelen. Gevaarscheppend gedrag is slechts onrechtmatig indien de mate van waarschijnlijkheid van schade als gevolg van dat gedrag zo groot is dat de betrokkene zich naar maatstaven van zorgvuldigheid van dat gedrag had moeten onthouden. Binnen dit kader maakt de Hoge Raad geen uitdrukkelijk onderscheid tussen gevaar voor personen en gevaar voor zaken⁷.

Dat neemt niet weg dat volgens deze criteria bij een kans op letselschade, gezien de aard van die schade, eerder tot onrechtmatigheid geconcludeerd zal kunnen worden dan wanneer door het gevaarscheppend gedrag slechts een risico van vermogensschade in het leven werd geroepen. In de zaak met het rolnummer 02-2319, waarin deze rechtbank voor de tweede maal heeft geoordeeld dat de Staat niet aansprakelijk is voor de gevolgen van de vuurwerkramp, was de gedupeerde enkel in een vermogensbelang getroffen⁸. In de onderhavige zaak, waarin ook vergoeding van schade wegens lichamelijk of geestelijk letsel wordt gevorderd, is echter de norm van gevaarstelling zonder meer relevant.

20.4. De rechtbank zal hierna de stellingen van eisers en interveniënten bespreken aan de hand van het door de gemeente en de Staat gevoerde verweer tegen de gestelde onrechtmatigheid van het overheidshandelen en tegen het beweerde oorzakelijk verband met de geleden schade. Achtereenvolgens wordt beoordeeld of aansprakelijkheid van de betrokken overheden kan worden gebaseerd op falen bij de regelgeving door de Staat (§ 21), bij de ruimtelijke ordening en de vergunningverlening door de gemeente (§ 22), bij de advisering door de Staat omtrent de vergunningverlening (§ 23), bij het gemeentelijk toezicht en de handhaving (§ 24) en bij het rijkstoezicht (§ 25). Daarna wordt ingegaan op de gestelde schending van het recht van de Europese Gemeenschap, met name de Seveso-richtlijnen (§ 26).

Vervolgens komen de grondrechten aan de orde waarop eisers en interveniënten een beroep hebben gedaan, te weten de sociale grondrechten van de artikelen 21 en 22 van de Grondwet, diverse persoonlijkheidsrechten, het recht op respect voor het familie- en gezinsleven en het recht op ongestoord genot van eigendom (§ 27). Ten slotte komt aan de orde het beginsel van de 'égalité devant les charges publiques' als verschijningsvorm van het gelijkheidsbeginsel (§ 28), waarna wordt afgesloten met een conclusie (§ 29).

20.5. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur behoeven geen afzonderlijke bespreking. Waar nodig komen deze ter sprake bij de toetsing aan de wet en aan algemene rechtsbeginselen.

21. Regelgeving door de Staat

21.1. Met betrekking tot het aan de Staat gerichte verwijt van regelgevingsfalen stelt de rechtbank voorop dat, ook voor zover de Staat rechtens tot regelgeving verplicht zou zijn, aan hem ter zake van de inhoud en de vorm van die regelgeving een ruime beleidsvrijheid toekomt. Bovendien staat niet aan de rechter ter beoordeling of een verplichting tot het totstandbrengen van wetgeving in formele zin - dat wil zeggen met de beide Kamers der Staten-Generaal als medewetgever - voortvloeit uit algemene rechtsbeginselen of uit de Grondwet.

21.2. Eisers en interveniënten lijken ervan uit te gaan dat de vuurwerkramp zou zijn voorkomen als het Vuurwerkbesluit op 13 mei 2000 van kracht zou zijn geweest. Als die veronderstelling juist is, wil dat echter nog niet zeggen dat de Staat als regelgever onrechtmatig heeft gehandeld. Ook als mede wordt aangenomen dat de Staat toen al kennis had van het zogenaamde classificatieprobleem (zie hierna onder 24.7), dan volgt daaruit nog niet dat de Staat als regelgever heeft gefaald. Om tot zo'n oordeel te kunnen komen, zal niet de huidige, maar de indertijd geldende regelgeving moeten worden beoordeeld.

21.3. Degene die een inrichting als SEF drijft, is onderworpen aan het vergunningstelsel voor inrichtingen op basis van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Daarnaast gelden voor de exploitant van een vuurwerkopslagplaats de algemene zorgplichten van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer en artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen en, in diens hoedanigheid van bezitter van gevaarlijke stoffen, de risicoaansprakelijkheid bij ongevallen van artikel 6:175 van het Burgerlijk Wetboek.

Dit stelsel brengt, naast verplichtingen waarop belanghebbenden tegenover de exploitant zelf in rechte een beroep kunnen doen, met zich dat voor de oprichting, de verandering en de verandering van de werking van een bedrijf als SEF een toetsing door het bevoegd gezag moet plaatsvinden (artikelen 8.1 en 8.2 van de Wet milieubeheer). Als bevoegd gezag voor een inrichting als SEF was indertijd aangewezen het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente. Daarbij dient het bevoegd gezag (kort samengevat) alle relevante omstandigheden van het concrete geval en de laatste inzichten van deskundigen te betrekken, alsmede de adviezen van de wettelijke adviseurs (artikel 8.8 van de Wet milieubeheer). Als wettelijk adviseur was indertijd voor een inrichting als SEF de Directeur Materieel Koninklijke Landmacht aangewezen. Het bevoegd gezag is voorts gehouden regelmatig na te gaan of de voorschriften en beperkingen van de vergunning nog toereikend zijn en moet zo nodig deze aanpassen, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van derden of op aanvraag van de vergunninghouder (artikelen 8.22 tot en met 8.24 van de Wet milieubeheer).

21.4. Eisers en interveniënten hebben niet voldoende onderbouwd waarom dit stelsel jegens hen onrechtmatig zou zijn, nog afgezien van de conclusie van de commissie-Oosting⁹ dat de ramp niet had kunnen plaatsvinden als de op dit stelsel gebaseerde vergunningen waren nageleefd. Tot zodanige onderbouwing kan in elk geval niet dienen dat de Staat weet had of had moeten hebben van eerdere explosies bij (al dan niet vergelijkbare) bedrijven in binnen- of buitenland waarbij vuurwerk of andere ontplofbare stoffen opgeslagen waren, aangezien het bovenomschreven stelsel nu juist de mogelijkheid biedt om bij de besluitvorming daarmee rekening te houden.

21.5. De overige door eisers en interveniënten besproken regelgeving strekte er niet toe de risico's van de opslag van vuurwerk bij een bedrijf als SEF voor de omgeving te voorkomen. Het is de milieuvergunning die bepaalt welk vuurwerk van welke gevarenklasse in een inrichting mag worden opgeslagen en welke activiteiten op het terrein mogen worden verricht. Het Reglement Gevaarlijke Stoffen voorzagt in een basis voor de vergunningstelsels voor het afleveren, ter aflevering aanwezig houden en bezigen van professioneel vuurwerk. Het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen bevatte regels met betrekking tot de veiligheid van en het handelen met vuurwerk door de particuliere gebruiker ter voorkoming van lichamelijk letsel. Zo aan deze beide algemene maatregelen van bestuur al zodanige gebreken zouden kleven dat daardoor de Staat onrechtmatig zou hebben gehandeld, dan is het verband tussen die gebreken en de ramp zo ver verwijderd, dat daaruit geen aansprakelijkheid van de Staat kan voortvloeien. De rechtbank laat die regelgeving hier dan ook verder onbesproken.

21.6. De rechtbank concludeert dat aansprakelijkheid van de Staat niet kan worden gebaseerd op gebreken in de wet- of regelgeving. Daarmee is ook de stelling van eisers en interveniënten verworpen dat de ramp te wijten is aan het niet verrichten van onderzoek dat tot aanpassing van de regelgeving zou hebben geroepen.

22. Ruimtelijke ordening en vergunningverlening door de gemeente

22.1. Ten verweer tegen het gestelde omtrent de vastgestelde bestemmingsplannen en de verleende vergunningen op grond van de Wet milieubeheer beroept de gemeente zich op de formele rechtskracht van de onder 14.3 en 14.4 vermelde vaststellingsbesluiten van de raad en goedkeuringsbesluiten van gedeputeerde staten en van de onder 14.5 en 14.6 vermelde besluiten van B&W. De coördinatieregeling van artikel 20.8 van de Wet milieubeheer is volgens de gemeente niet van toepassing.

22.2. De rechtbank stelt vast dat eisers en interveniënten tegen voormelde goedkeuringsbesluiten geen beroep bij de bestuursrechter hebben ingesteld. Tevens constateert de rechtbank dat de beroepen die de onder 14.8 genoemde eisers hebben ingesteld tegen de besluiten waarbij de revisievergunning en de tijdelijke veranderingsvergunning zijn verleend, niet tot vernietiging van (enig deel van) de betrokken besluiten hebben geleid. Die rechtsgangen hebben op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening c.q. de Wet milieubeheer in verbinding met de Algemene wet bestuursrecht, zoals die wetten tot 1 juli 2005 luiden, voor "een ieder" opengestaan, dus ook voor degenen die indertijd niet of nog niet in de omgeving van SEF woonden (actio popularis).

Krachtens vaste jurisprudentie moeten daarom in de onderhavige procedure de besluiten van gedeputeerde staten waarbij voor het SEF-terrein bestemmingsplannen zijn goedgekeurd - en dus ook de besluiten van de raad waarbij die plannen zijn vastgesteld - en de besluiten van B&W waarbij voor SEF milieuvergunningen zijn verleend, naar inhoud en wijze van totstandkoming voor juist worden gehouden. Deze besluiten worden dus geacht in overeenstemming te zijn met de wettelijke voorschriften en algemene rechtsbeginselen, waaronder niet gecodificeerde algemene beginselen van bestuur.

Op dit beginsel van de formele rechtskracht zijn slechts beperkt uitzonderingen mogelijk. Mogelijke gebreken in de publicatie van de (ontwerp-)besluiten behoren daartoe niet, aangezien deze door de bestuursrechter konden worden of zijn beoordeeld in het kader van een beroep op verschoonbaarheid van termijnoverschrijding. Wel is plaats voor een uitzondering als de overheid heeft erkend dat een besluit onrechtmatig is. Van een erkenning door de gemeente dat de thans aan de orde zijnde besluiten onrechtmatig zijn, is echter geen sprake, daargelaten of de gemeente de conclusies van de commissie-Oosting heeft onderschreven.

22.3. Anders dan eisers en interveniënten betogen, vormen de veelheid van de inhoudelijke en procedurele gebreken die aan de besluiten zouden kleven, de aard en de omvang van de geleden schade, de aard van de overtreden normen (veiligheidsvoorschriften), de teloorgang van de betrokken inrichting en het recht van de Europese Gemeenschap (Seveso-richtlijnen) geen van alle gronden om een nieuwe uitzondering op het beginsel van de formele rechtskracht te aanvaarden. De door eisers en interveniënten voorgestane benadering komt er op neer dat de burgerlijke rechter voortaan niet meer in beginsel van de rechtmatigheid van een in rechte onaantastbaar besluit zou kunnen uitgaan, hetgeen niet strookt met het door de Hoge Raad in een reeks van arresten ontwikkelde stelsel. Dat de in Nederland ontwikkelde rechtsfiguur van de formele rechtskracht in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht, is door de Hoge Raad reeds uitdrukkelijk beslist¹⁰.

22.4. De coördinatieregeling van artikel 20.8 van de Wet milieubeheer kan niet los worden gezien van artikel 52 van de Woningwet, welke bepaling erin voorziet dat een aanvraag van een bouwvergunning wordt aangehouden indien een vergunning krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer is vereist, zolang deze laatste niet is verleend. Aldus wordt zoveel mogelijk voorkomen dat legaal een bouwwerk wordt opgericht, terwijl het oogmerk om daarin een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer te exploiteren - naar later blijkt - niet kan worden verwezenlijkt. Omgekeerd treedt ingevolge artikel 20.8 van de Wet milieubeheer de milieuvergunning pas in werking nadat de betrokken bouwvergunning is verleend.

Het antwoord op de - door eisers en interveniënten negatief beantwoorde - vraag of de beide vergunningen op basis van de Wet milieubeheer in werking zijn getreden (met andere woorden: materiële rechtskracht hebben gekregen), is voor de rechtmatigheid van die vergunningen niet relevant. Ook als moet worden aangenomen dat de revisievergunning en/of de tijdelijke veranderingsvergunning niet van kracht zijn geworden doordat geen bouwvergunning is aangevraagd voor de uitbreiding van de inrichting met eerst drie en later nog elf zeecontainers, moeten immers de besluiten waarbij die vergunningen zijn verleend naar inhoud en wijze van totstandkoming voor juist worden gehouden. Gesteld noch gebleken is dat de gemeente zich na de verlening van de milieuvergunningen bij het uitoefenen van toezicht nog uitsluitend op de oude hinderwetvergunning is blijven baseren. In het kader van de handhaving van vergunningvereisten is niet van belang of alle milieuvergunningen in werking zijn getreden, maar alleen of bouwvergunningen ontbraken (zie hierover rechtsoverweging 24.9). Ook in het kader van toezicht en handhaving is de vraag naar de materiële rechtskracht van de milieuvergunningen dus niet relevant.

Voor het geval dat de vergunde zeecontainers al aanwezig of bijgeplaatst waren op het moment dat een uitbreiding werd aangevraagd, kan deze vraag overigens bevestigend worden beantwoord. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij uitspraak van 12 november

200311 heeft overwogen, is artikel 20.8 van de Wet milieubeheer immers niet van toepassing op besluiten, waarbij een milieuvergunning wordt verleend voor een inrichting, waarvoor in het verleden zonder bouwvergunning is gebouwd, terwijl de aangevraagde activiteiten op zich geen bouwvergunningplichtige verandering of uitbreiding van dat gebouw met zich brengen. De Hoge Raad heeft zich in de strafzaken tegen de beide directeuren van SEF uitdrukkelijk bij dit oordeel aangesloten.

22.5. In het kader van de ruimtelijke ordening speelt tevens de vraag of de gemeente SEF op planologische gronden had kunnen en moeten sluiten of verplaatsen. Bij de beantwoording van die vraag moet ervan worden uitgegaan, gezien hetgeen hiervoor over de formele rechtskracht is overwogen, dat de bedrijfsbestemming van het SEF-terrein in de betrokken bestemmingsplannen in overeenstemming was met het doel van een goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Derhalve moet worden aangenomen dat het de gemeente vrij stond deze bedrijfsbestemming te handhaven, ook al lag SEF in een woonwijk. Dat SEF - anders dan het naastgelegen, aan de Tollensstraat 20 gevestigde bedrijf Thole B.V. - niet voorkwam op de lijst van saneringsgevallen die gedeputeerde staten hebben vastgesteld op basis van de ministeriële 'Bijdrageregeling sanering van milieuhinderlijke bedrijven in de woonomgeving'12 van 27 oktober 1981, wil niet zeggen dat de gemeente heeft verzuimd SEF te sluiten of verplaatsen. Deze landelijke regeling, op grond waarvan een rijksbijdrage in de kosten van onder meer bedrijfsverplaatsingen kon worden verstrekt, bood immers niet de mogelijkheid een verplaatsing af te dwingen. Voor onteigening zou een voorafgaande wijziging van de bestaande bestemming nodig zijn geweest. Mede in het licht van hetgeen hierboven onder 20.2 is overwogen, concludeert de rechtbank dat eisers en interveniënten hun stelling dat de gemeente de veilige existentie van de gebruikers van de omgeving van SEF ondergeschikt heeft gemaakt aan de belangen van de vof en aan haar eigen financiële belang bij het vermijden van kosten van bedrijfsverplaatsing, onvoldoende hebben onderbouwd.

22.6. De rechtbank komt tot de slotsom dat de gemeente jegens eisers en interveniënten niet aansprakelijk is op grond van de verlening van de milieuvergunningen, de inhoud van de betrokken bestemmingsplannen of het gemeentelijk beleid inzake bedrijfsverplaatsingen. De stellingen van eisers en interveniënten met betrekking tot het ontbreken van de vereiste bouwvergunningen en gebruiksvergunning komen hierna onder 24.9 in het kader van toezicht en handhaving aan de orde.

23. Advisering door de Staat over vergunningverlening

23.1. De rechtbank kan de Staat niet volgen in zijn verweer, waar deze betoogt dat de formele rechtskracht van de voormelde besluiten van B&W zich ook uitstrekt tot de inhoud van de in het kader van de totstandkoming namens de Directeur Materieel Koninklijke Landmacht door het bureau AMV verstrekte adviezen. Deze adviezen waren immers afkomstig van een ander orgaan dan het bestuursorgaan dat door middel van het instellen van bezwaar en beroep in rechte had kunnen worden betrokken.

Dit neemt niet weg dat de besluiten waarbij de milieuvergunningen zijn verleend, inhoudelijk voor juist moeten worden gehouden. Nu niet is gesteld of gebleken dat de adviezen van het bureau AMV los van de vergunningprocedure tot schade hebben geleid, kan op grond van het verwijt van onjuiste advisering dan ook geen aansprakelijkheid van de Staat worden aangenomen.

Derhalve kan onder meer in het midden blijven of de voormelde adviezen terecht uitgingen van de richtlijnen uit het Handboek Milieuvergunningen 1995, zonder daarbij de onderlinge ("interne") afstanden tussen bewaarplaatsen te betrekken die volgens de versie uit 1997 in acht moesten worden genomen.

23.2. Tegen de stelling dat het bureau AMV beroep had moeten instellen op de grond dat zijn adviezen door B&W (al) in de ontwerpbeschikking van 10 mei 1999 niet volledig waren overgenomen, heeft de Staat zich verweerd met een beroep op de praktijk dat gemeenten bij het toezenden van een ontwerpbeschikking aangaven op welke punten werd afgeweken van de door

het bureau AMV naar aanleiding van de concept-aanvragen uitgebrachte adviezen, waarna nog slechts hoefde te worden geadviseerd over de punten waarop werd afgeweken. Bij het toezenden van de ontwerpbeschikking voor de tijdelijke veranderingsvergunning heeft de gemeente niet aangegeven dat van de adviezen werd afgeweken, zodat er voor het bureau AMV geen reden bestond nader advies uit te brengen, aldus de Staat.

De rechtbank laat in het midden of deze praktijk in overeenstemming was met de wet. Zij is hoe dan ook van oordeel dat eisers en interveniënten zich niet met succes erop kunnen beroepen dat het bureau AMV heeft verzuimd beroep in te stellen, aangezien voor hen zelf beroep tegen de betrokken besluiten bij de bestuursrechter heeft opengestaan.

24. Gemeentelijk toezicht en handhaving

24.1. Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot verlening van de milieuvergunning, heeft op grond van artikel 18.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer mede tot taak:

- a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het met betrekking tot de inrichting bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde;
- b. gegevens over de inrichting, die met het oog op de uitoefening van de taak als bedoeld onder a van belang zijn, te verzamelen en te registreren;
- c. klachten, die betrekking hebben op de naleving van het met betrekking tot de inrichting bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde, te behandelen.

Hieruit volgt dat in het geval van SEF de door B&W aangewezen ambtenaren waren belast met het toezicht en de controle op de naleving van de bepalingen van de Wet milieubeheer en van de milieuvergunningvoorschriften en dat B&W eveneens verantwoordelijk waren voor de daadwerkelijke handhaving daarvan door middel van bestuursrechtelijke sancties als het opleggen van een dwangsom, het uitoefenen van bestuursdwang en het intrekken van de vergunning. Ook in het kader van de tot 1 maart 1993 geldende Hinderwet waren B&W het bevoegd gezag.

Op de naleving van de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften dienen de door B&W aangewezen ambtenaren van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht toe te zien. De door de burgemeester aangewezen ambtenaren van bouw- en woningtoezicht hebben tevens opsporingsbevoegdheid¹³. Aanvragen van bouwvergunningen dienen door B&W op grond van artikel 44 van de Woningwet onder meer te worden getoetst aan het bestemmingsplan. Ten aanzien van overtreding van de als strafbare feiten aangeduide voorschriften in een bestemmingsplan hebben de door de burgemeester aangewezen ambtenaren opsporingsbevoegdheid¹⁴. Het toezicht op de naleving van de voor SEF geldende vergunningvereisten op grond van de Woningwet en de plaatselijke bouwverordening en van de bestemmingsplanvoorschriften voor het SEF-terrein behoorde dus tot de taken van (organen van) de gemeente. Voor de handhaving lag de verantwoordelijkheid eveneens op gemeentelijk niveau.

24.2. Bij de beoordeling van de stellingen van eisers en interveniënten inzake het toezicht maakt de rechtbank een onderscheid tussen algemeen en specifiek toezichtsfalen. Van algemeen toezichtsfalen kan worden gesproken, indien het bevoegde bestuursorgaan zijn wettelijke taken op dit gebied verwaarloost. Gelet op de aan het bestuur toekomende vrijheid bij de verdeling van de beschikbare financiële en personele middelen over verschillende beleidsterreinen, zal een dergelijke taakverwaarlozing slechts in uitzonderlijke omstandigheden onrechtmatig zijn jegens een individuele burger. Zodanige omstandigheden zijn echter ten aanzien van het gemeentebestuur niet gesteld of gebleken. De rechtbank zal zich daarom hierna wat betreft het gemeentelijk toezicht beperken tot specifiek toezichtsfalen. Daarbij moet worden gedacht aan het negeren van concrete aanwijzingen of het in de wind slaan van waarschuwingen dat bepaalde regels of voorschriften worden overtreden.

24.3. De stellingen van eisers en interveniënten ter zake van gemeentelijk toezicht en handhaving komen op het volgende neer:

- de gemeente heeft geen werkelijk toezicht uitgeoefend, hoewel zij uit de onder 15.1 genoemde fax van All Round Effects wist dat binnen SEF meer en zwaarder vuurwerk was opgeslagen dan was vergund;
- de controles die door de gemeente zijn uitgevoerd, hielden geen rekening met de aan haar bekende ontwikkeling van SEF in de richting van een bedrijf dat zich vooral toelegde op evenementen- en professioneel vuurwerk;
- de gemeente heeft nooit gecontroleerd of de VN-classificatie op de verpakkingen van het bij SEF aangetroffen vuurwerk juist was;
- de gemeente is niet handhavend opgetreden tegen het ontbreken van de voorgeschreven brandmuur tussen de MAVO-boxen, tegen de aanwezigheid in de wanden van de centrale bewaarplaats van een leidingdoorgang met een doorsnede van circa 7 cm en tegen de opstelling van de containers met een tussenafstand van 60 cm of minder (in plaats van de voorgeschreven afstand van minimaal één meter);
- de gemeenteambtenaren die op 10 mei 2000 SEF bezochten, hadden na de constatering dat twee extra zeecontainers waren bijgeplaatst handhavend moeten optreden;
- de gemeente heeft het bestemmingsplan en de vergunningvereisten op grond van de Woningwet en de eigen bouwverordening niet gehandhaafd, hoewel zij op grond van de aanvragen van vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer wist dat er op het SEF-terrein zonder bouwvergunning gebouwd was of zou worden en dat de bouwwerken gebruikt zouden worden voor een doel dat in strijd was met het bestemmingsplan en op een wijze waarvoor een gebruiksvergunning was vereist.

24.4. De rechtbank stelt in dit verband voorop dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het onder 24.3 bedoelde overheidsoptreden moet worden getoetst aan de in rechtsoverweging 20.2 weergegeven criteria. Bij deze toetsing moet, zoals gezegd, worden uitgegaan van de kennis die de gemeente tot op het moment van de ramp had of redelijkerwijs had moeten hebben. Voor de beantwoording van de vraag of wetenschap van gemeenteambtenaren aan de gemeente kan worden toegerekend, komt het erop aan of hun wetenschap in het maatschappelijk verkeer als wetenschap van de gemeente heeft te gelden.

24.5. Met betrekking tot de fax die de (toen nog) gemeentelijke politie naar aanleiding van de vuurwerkexplosie in Culemborg heeft ontvangen, overweegt de rechtbank dat sinds die ontvangst de situatie bij SEF zodanig is veranderd - er is een revisievergunning verleend; het bedrijf is in andere handen overgegaan - dat het beweerde niet-optreden van de gemeente naar aanleiding van de fax niet als oorzaak van de vuurwerkcramp kan worden beschouwd.

24.6. Ook de stelling van eisers en interveniënten dat de gemeente bij het toezicht onvoldoende rekening hield met het feit dat bij SEF overwegend professioneel vuurwerk was opgeslagen, leidt de rechtbank, in aanmerking genomen hetgeen ter onderbouwing daarvan is aangevoerd, niet tot het oordeel dat de gemeente onrechtmatig jegens eisers en interveniënten heeft gehandeld. Blijkens hetgeen onder 15.2, 15.3, 15.5 en 15.7 is overwogen, zijn door de gemeentelijke milieudienst controles uitgevoerd bij SEF. Eisers en interveniënten hebben niet voldoende onderbouwd dat bij die controles zodanige gebreken zijn geconstateerd dat deze ingevolge de in rechtsoverweging 20.2 weergegeven criteria hadden moeten leiden tot onmiddellijk ingrijpen van de gemeente. Tijdelijk afzien van handhaving, in een situatie waarin concreet uitzicht op legalisatie bestond, was naar het oordeel van de rechtbank jegens eisers en interveniënten niet onrechtmatig, ook al niet omdat deze gedragslijn in overeenstemming is met de bestuursrechtelijke jurisprudentie¹⁵.

24.7. De gemeente betwist dat bij haar wetenschap bestond of had moeten bestaan dat de classificatie van het bij SEF opgeslagen vuurwerk mogelijk niet deugde.

Dit zogenaamde classificatieprobleem betreft de structurele discrepantie die bij met name uit China geïmporteerd vuurwerk heeft bestaan tussen de op het etiket aangegeven zwaarte en de

werkelijke zwaarte ervan. Op grond van de verleende milieuvergunning mocht geen vuurwerk op het SEF-terrein opgeslagen zijn dat massa-explosief was. Het overgrote deel van het toegestane vuurwerk betrof vuurwerk van de gevaarklasse 1.4. De verhoudingsgewijs geringe hoeveelheid vergund vuurwerk van de gevaarklasse 1.3 leverde weliswaar risico op voor het ontstaan van brand, beperkte explosies of beperkte uitworp van brokstukken, maar betekende op zichzelf geen gevaar voor een massa-explosie. Aangenomen moet worden dat zich op het SEF-terrein ook vuurwerk heeft bevonden dat op grond van het classificatiesysteem in de gevaarklassen 1.1 en/of 1.2 behoorde te zijn ingedeeld, mogelijk in combinatie met een grotere hoeveelheid vuurwerk dat in klasse 1.3 thuis hoorde dan bij de milieuvergunning was toegestaan.

Gesteld noch gebleken is echter dat de gemeente zulks bij een intensiever toezicht op de naleving van de toegestane hoeveelheden verpakt vuurwerk had kunnen ontdekken. De gemeentelijke milieudienst ging af op de - kennelijk deels onjuiste - gevaarklassen die op de etiketten van de verpakkingen stonden vermeld. De gemeente voert aan dat haar geen enkel signaal had bereikt - niet via de bezoeken van het bureau AMV of de broncontroles van de RVI en ook niet via het onder 15.1 vermelde faxbericht aan de (toen nog) gemeentelijke politie - dat de betrouwbaarheid van die vermeldingen in twijfel had moeten doen trekken. Nu eisers en interveniënten hun stellingen op dit punt verder niet hebben onderbouwd, concludeert de rechtbank dat de gemeentelijke milieudienst op de tekst van de etiketten mocht afgaan en niet gehouden was eigen onderzoek te doen naar de juiste classificatie van het bij SEF opgeslagen vuurwerk.

24.8. De gemeente heeft bij conclusie van dupliek betwist dat in de wanden van de centrale bewaarplaats een doorgang van circa 7 cm voor een waterleiding aanwezig was en dat de containers op een onderlinge afstand van 60 cm of minder stonden opgesteld. Ook heeft de gemeente weersproken dat volgens de milieuvergunning een brandmuur tussen de MAVO-boxen aanwezig moest zijn. Volgens haar waren de boxen M3 tot en met M7 niet in één lijn geplaatst, zoals in vergunningvoorschrift 13.2.1 met betrekking tot de brandmuur staat vermeld, maar versprongen zij ten opzichte van elkaar.

Wat daar verder ook van zij, ook als op deze onderdelen werkelijk vergunningvoorschriften zijn overtreden, dan waren deze overtredingen naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende om te kunnen concluderen dat de gemeente jegens eisers en interveniënten onrechtmatig heeft gehandeld doordat zij eerst gebrekkig toezicht heeft uitgeoefend en vervolgens, na constatering van de overtredingen, de betrokken voorschriften uit de milieuvergunning niet heeft gehandhaafd. Daarbij moet bedacht worden dat, gezien hetgeen onder 24.7 is overwogen, door de gemeente geen rekening gehouden hoefde te worden met de aanwezigheid van "zwaarder" vuurwerk dan was toegelaten.

24.9 Ten aanzien van het gestelde falen van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht overweegt de rechtbank als volgt. Dat na 1976 voor diverse uitbreidingen van opslagruimte op het SEF-terrein geen bouwvergunning is aangevraagd en voorts nooit een vergunning is verleend voor het in gebruik hebben of houden van enig aldaar aanwezig bouwwerk, betekent nog niet dat de gemeente jegens eisers en interveniënten onrechtmatig heeft gehandeld door de onder 14.3 en 14.4 genoemde bestemmingsplanvoorschriften en de vergunningvereisten op grond van de Woningwet of de daarop gebaseerde eigen bouwverordening niet te handhaven. Weliswaar moesten B&W controleren of het gebruik van het SEF-terrein in overeenstemming was met (het overgangsrecht bij) de bestemmingsplannen en konden zij bij de verlening van een bouw- of gebruiksvergunning in het kader van de toetsing aan eisen van brandpreventie en brandwerendheid zo nodig voorschriften geven, maar daarbij hoefde, gezien hetgeen onder 24.7 is overwogen, geen rekening gehouden te worden met de aanwezigheid van "zwaarder" vuurwerk dan was toegelaten. Derhalve kan niet tot aansprakelijkheid van de gemeente worden geconcludeerd op basis van een gebrek aan handhaving van de bedoelde bestemmingsplanvoorschriften en vergunningvereisten bij of krachtens de Woningwet. In het midden kan blijven of vergunningverlening op basis van de bestemmingsplannen mogelijk geweest zou zijn.

24.10. De gemeente heeft bij conclusie van antwoord gemotiveerd weersproken dat zij op de hoogte was van de aanwezigheid bij SEF van twee niet vergunde zeecontainers en dat zij, als zij dat wel was geweest, gehouden en in staat was deze onmiddellijk te (laten) verwijderen. Eisers en interveniënten konden in reactie op dit verweer niet volstaan, zoals zij bij repliek hebben gedaan, met een verwijzing naar het onder 15.8 vermelde controlebezoek. De rechtbank zal dit onderdeel van de stellingen van eisers en interveniënten daarom verder buiten beschouwing laten.

24.11. Uit hetgeen in de rechtsoverwegingen 24.1 tot en met 24.10 is overwogen concludeert de rechtbank dat de gemeente jegens eisers en interveniënten niet aansprakelijk is op grond van een gebrek aan toezicht op de naleving van de relevante milieu- of bouwwetgeving of bestemmingsplanvoorschriften, dan wel een daaruit voortvloeiend handhavingsgebrek.

25. Rijkstoezicht

25.1. Op rijksniveau waren ten tijde van de ramp (de daartoe aangewezen ambtenaren van) de Inspectie Milieuhygiëne (thans: het Inspectoraat-Generaal VROM), het toenmalige bureau AMV, de RVI en de Keuringsdienst van Waren (thans: Voedsel en Waren Autoriteit), hierna tezamen aangeduid als: 'de rijkstoezichthouders', met toezicht op de naleving van de milieuwetgeving op vuurwerkopslagplaatsen belast¹⁶. De Inspectie Milieuhygiëne was tweedelijns toezichthouder voor alle inrichtingen. Daarnaast was het bureau AMV aangewezen als toezichthouder voor inrichtingen waar ontplofbare stoffen zijn opgeslagen, zoals SEF. De RVI was mede bevoegd tot toezicht binnen een inrichting waar vuurwerk is opgeslagen, voor zover dit toezicht kan worden uitgeoefend in samenhang met de werkzaamheden waartoe zij krachtens wettelijke bepalingen inzake het vervoer van stoffen en preparaten bevoegd is. Haar toezichthoudende taak op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen had zij overgenomen van het voormalige Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen. Met het toezicht op de naleving van het Vuurwerkbesluit milieugevaarlijke stoffen was mede de Keuringsdienst van Waren belast. Daarnaast had de Douane een toezichthoudende taak met betrekking tot de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet milieugevaarlijke stoffen, maar deze hield geen verband met de gang van zaken binnen de inrichting. De rol van de Douane kan daarom verder buiten beschouwing blijven.

25.2. De bevoegdheden van de rijkstoezichthouders doen niet af aan de primaire, hierboven onder 24.1 besproken verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om op de naleving van de milieuwetgeving binnen inrichtingen toe te zien. Aangezien in die wetgeving de functie van het toezicht in beginsel is gedecentraliseerd, is de rechtbank met de Staat van oordeel dat de vordering niet kan worden toegewezen op grond van aan de Staat toe te rekenen algemeen toezichtsfalen (zie rechtsoverweging 24.2). Gelet op de wettelijke taken van het bevoegd gezag, is de Staat voor eventuele taakverwaarlozing bij het toezicht van rijkswege niet jegens eisers en interveniënten aansprakelijk. Dit betekent ook dat de stelling dat de vuurwerkram্প het gevolg is van het langs elkaar heen werken van de rijkstoezichthouders, geen verdere bespreking behoeft.

De rechtbank zal zich hierna ook wat betreft het rijkstoezicht beperken tot specifiek toezichtsfalen. Daarbij moet worden gedacht aan het negeren van concrete aanwijzingen of het in de wind slaan van waarschuwingen dat bepaalde regels of voorschriften worden overtreden.

25.3. De voor het rijkstoezicht verantwoordelijke ministers zijn niet bevoegd tot bestuursrechtelijke handhaving van de vergunningvoorschriften op grond van de Wet milieubeheer. Indien bij het toezicht een overtreding wordt geconstateerd die correctie behoeft, zal aan het bevoegd gezag moeten worden gerapporteerd, dat vervolgens moet besluiten al dan niet een sanctie op te leggen. Wel kan het bevoegd gezag door de betrokken minister dringend worden aangespoord om handelend op te treden. Voorts laat zich denken dat belanghebbenden in kennis worden gesteld van risico's die tijdens het toezicht zijn geconstateerd. De stelling van eisers en interveniënten dat de vuurwerkram্প het gevolg is van het tekortschieten van de Staat in de uitvoering van zijn taak om toe te zien op een juiste naleving van de milieuvoorschriften bij SEF, is door de rechtbank dan ook aldus verstaan, dat de rijkstoezichthouders op grond van de kennis die zij hadden of hadden moeten hebben van de toestand bij SEF, het bevoegd gezag tot actie jegens de exploitanten van die inrichting hadden moeten aanzetten en zo nodig zelf het publiek hadden moeten inlichten. De

rechtsplicht waarop eisers en interveniënten hier doelen, wordt in het kader van het gestelde toezichtsfalen besproken, maar is ook aan de orde bij de beweerde schending van persoonlijkheidsrechten en van het recht op ongestoord genot van eigendom (zie hierna § 27).

25.4. De Staat heeft bij conclusie van antwoord gemotiveerd betwist dat de RVI onrechtmatig heeft gehandeld door niet op te treden naar aanleiding van de op 12 oktober 1999 bij SEF aangetroffen hoeveelheid vuurwerk. Op dit verweer, dat erop neer komt dat de RVI niet gecontroleerd heeft en ook niet behoefde te controleren of de volgens de milieuvergunning toegestane hoeveelheid werd overschreden, hebben eisers en interveniënten bij repliek niet gereageerd.

Nu eisers en interveniënten hun stellingen op dit punt niet nader hebben onderbouwd, concludeert de rechtbank dat de RVI in dit opzicht niet onrechtmatig heeft gehandeld, daargelaten of haar kan worden verweten dat de rapportage van de betrokken broncontrole niet aan de gemeente is doorgezonden.

25.5. De Staat heeft voorts aangevoerd dat er geen aanleiding was bij SEF intensiever te controleren dan hij heeft gedaan. De Staat acht het niet verwijtbaar dat binnen de beperkte toezichthoudende taak van het bureau AMV niet meer aandacht aan SEF is geschonken.

De rechtbank is van oordeel dat, wat er verder ook zij van de intensiteit van het uitgeoefende toezicht, niet kan worden geconcludeerd dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld op grond van het enkele feit dat het bureau AMV bij zijn controlebezoeken aan SEF de wanddikte van de MAVO-boxen niet heeft opgemeten. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat niet is gesteld en ook niet is gebleken dat deze bezoeken aanleiding gaven te twijfelen aan de juistheid van de vermeldingen op de etiketten van de "zwaarte" van het verpakte vuurwerk (zie ook rechtsoverweging 24.7). De overtredingen die het bureau AMV op 10 juni 1998 wel heeft geconstateerd, zijn aan het bevoegd gezag doorgegeven. Bij het bezoek van 10 mei 2000 waren ook toezichthoudende ambtenaren van de gemeente aanwezig.

25.6. In het kader van het gestelde falen van het rijkstoezicht resteert dan nog de vraag of de rijkstoezichthouders de wetenschap die zij langs indirecte weg - uit andere bron dan via eigen controles binnen SEF - hadden verkregen of hadden moeten verkrijgen over de toestand bij SEF, ten onrechte niet hebben gedeeld met het bevoegd gezag en/of de omwonenden. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het optreden van de rijkstoezichthouders moet wederom worden getoetst aan de in rechtsoverweging 20.2 weergegeven criteria. Bij deze toetsing moet, zoals gezegd, worden uitgegaan van de kennis die de Staat tot op het moment van de ramp had of redelijkerwijs had moeten hebben. Voor de beantwoording van de vraag of wetenschap van rijksambtenaren aan de Staat kan worden toegerekend, komt het erop aan of hun wetenschap in het maatschappelijk verkeer als wetenschap van de Staat heeft te gelden.

25.7. De Staat betwist dat bij de rijkstoezichthouders wetenschap bestond of had moeten bestaan dat bij SEF "zwaarder" vuurwerk was opgeslagen dan was toegestaan.

De rechtbank verwijst allereerst naar hetgeen onder 24.7 is overwogen omtrent de aanwezigheid van niet vergund vuurwerk op het SEF-terrein. Ook de rijkstoezichthouders gingen af op de gevaarklassen die op de etiketten van de verpakkingen stonden vermeld. Te beantwoorden is dan nog de vraag of zij daarop ook mochten afgaan.

25.8. In dit verband is van belang dat in de internationale verdragen ter zake van het transport van gevaarlijke stoffen de taak om toe te zien op een juiste verpakking en etikettering is neergelegd bij de bevoegde autoriteit in het land van herkomst. Uitgangspunt voor de autoriteiten in de doorvoerlanden en het bestemmingsland is dat verpakking en etikettering in orde zijn. De rechtbank dient dus na te gaan of er tot op het moment van de ramp zodanige aanwijzingen van een niet met dit uitgangspunt overeenstemmende praktijk waren, dat dit bij het toezicht op het naar SEF getransporteerde vuurwerk niet meer mocht worden gevolgd. Daarbij kan de oorzaak van de foute classificatie in het midden blijven.

25.9. Naar aanleiding van de ontploffing in een vuurwerkbedrijf te Culemborg is door TNO een onderzoek ingesteld. TNO heeft geconstateerd dat vuurwerk van de gevaarklasse 1.3 onder

omstandigheden kan reageren als vuurwerk van de gevaarlijker klasse 1.1, namelijk als het vuurwerk onjuist is geclassificeerd, als het uit de transportverpakking is gehaald of als het door bewerkingen en aanpassingen is gemodificeerd. Tevens bevat het TNO-rapport in de conclusies en aanbevelingen de volgende passage: "Het zonder meer omzetten van de transportclassificatie in een classificatie voor andere doeleinden moet ten sterkste worden afgeraden, zeker wanneer het vuurwerk niet meer in de verpakking wordt opgeslagen en er modificaties aan het vuurwerk hebben plaatsgevonden."¹⁷

Met de Staat is de rechtbank van oordeel dat op grond van deze bevindingen niet de conclusie getrokken kan worden dat de rijkstoezichthouders hadden moeten weten dat de etiketten op de verpakkingen van het vuurwerk bij een voor opslag bestemde inrichting als SEF niet corresponderden met de inhoud of anderszins onjuist waren. In dit verband acht zij mede van belang dat in Culemborg gebruik mocht worden gemaakt van los zwart kruit, een zeer brandbare en massa-explosieve stof, terwijl bij SEF naast de opslag van verpakt vuurwerk van de gevaarklassen 1.4 en (in relatief geringe hoeveelheid) 1.3 in hun transportverpakking niet meer was toegestaan dan het (tijdens werkuren) uit de transportverpakking halen en assembleren van stukken vuurwerk die zich ieder voor zich in hun primaire verpakking bevonden.

25.10. Bekendheid bij de Staat met het classificatieprobleem valt volgens eisers en interveniënten mede af te leiden uit uitlatingen van RVI-medewerkers in voorlopig getuigenverhoor en in het rapport van de commissie-Oosting¹⁸.

De rijksverkeersinspecteur L.W. Creemers heeft als getuige verklaard dat hij twijfels kenbaar heeft gemaakt over de classificatie van uit China geïmporteerd vuurwerk. Daarnaast is er sprake van een verslag van een vuurwerkevenement op 18 oktober 1999 waarin Creemers heeft gemeld dat Smallenbroek te Enschede (mogelijk is bedoeld: SEF) vermoedelijk verkeerd geclassificeerd vuurwerk uit China had geïmporteerd en geleverd aan het bedrijf Haarman¹⁹. Signalen dat de classificatie die door de producent aan het vuurwerk werd meegegeven, nogal eens afweek van de werkelijke gevaarklassen, zijn volgens de commissie-Oosting ook door andere rijksverkeersinspecteurs afgegeven. De Staat heeft dit laatste bij dupliek bestreden²⁰.

De rechtbank acht de beschikbare verklaringen en citaten, ook in samenhang bezien, onvoldoende om te kunnen concluderen dat de rijkstoezichthouders hadden moeten weten dat de etikettering van het bij SEF opgeslagen vuurwerk dermate ondeugdelijk was, dat daardoor schadelijke effecten in de omgeving van de inrichting zouden kunnen ontstaan. Daarbij moet worden bedacht dat de RVI, gezien haar wettelijke taakomschrijving, in de gang van zaken binnen inrichtingen voornamelijk geïnteresseerd was voor zover het aan het vervoer gerelateerde handelingen betrof.

25.11. Hetgeen in de rechtsoverwegingen 25.1 tot en met 25.10 is overwogen, leidt tot de conclusie dat geen aansprakelijkheid van de Staat kan worden aangenomen op grond van een gebrek aan toezicht op de naleving van de milieuwetgeving.

26. Schending van communautair recht

26.1. De plicht tot tijdige en correcte omzetting in nationaal recht van richtlijnen van de Europese Gemeenschap rust op de lidstaten. Eisers en interveniënten stellen dat de Seveso-richtlijnen uit 1982 en 1996 respectievelijk niet correct en niet tijdig zijn geïmplementeerd. Daarop kan echter, anders dan eisers en interveniënten hebben betoogd, niet de gemeente, maar alleen de Staat eventueel worden aangesproken. Voor zover het door eisers en interveniënten gestelde ziet op het door de gemeente ten onrechte niet betrekken van de Seveso-richtlijnen bij de beoordeling van aanvragen van milieuvergunningen, wordt verwezen naar hetgeen hierboven onder 22.3 is overwogen.

26.2. De lidstaten dienden uiterlijk op 3 februari 1999 aan de Seveso II-richtlijn te voldoen, maar deze was in Nederland pas geïmplementeerd toen op 19 juli 1999 het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen in werking trad. De te late implementatie van de Seveso II-richtlijn staat dus vast. De Staat betwist echter dat hij wegens deze te late omzetting jegens eisers en interveniënten aansprakelijk is. Voorts heeft de Staat al bij conclusie van antwoord gemotiveerd weersproken dat

de Post-Seveso-richtlijn uit 1982 op SEF van toepassing was en dat deze onjuist is geïmplementeerd. In reactie hierop hebben eisers en interveniënten volstaan met een verwijzing naar het rapport van de commissie-Oosting²¹.

Voor zover eisers en interveniënten aan de Staat verwijten dat als gevolg van implementatiegebreken milieuvergunningen met een onjuiste inhoud tot stand zijn gekomen, stuit dit betoog af op het hierboven onder 22.2 weergegeven oordeel dat de besluiten waarbij de milieuvergunningen zijn verleend, inhoudelijk voor juist moeten worden gehouden. Gesteld noch gebleken is dat implementatiegebreken los van de vergunningverlening tot schade voor eisers en interveniënten hebben geleid. Hun beroep op schending van het Gemeenschapsrecht door de Staat kan daarom niet slagen.

27. Inbreuk op grondrechten

27.1. Uit de door eisers en interveniënten mede aan hun vordering ten grondslag gelegde grondrechten zijn naar het oordeel van de rechtbank geen verplichtingen af te leiden die in het voorgaande nog niet aan de orde zijn geweest. Zij volstaat dan ook op deze plaats met een korte bespreking van de door eisers en interveniënten ingeroepen artikelen van de Grondwet en het EVRM waarin grondrechten worden gewaarborgd.

27.2. De artikelen 21 en 22 van de Grondwet bevatten instructienormen met betrekking tot onder meer het leefmilieu en de volksgezondheid, welke normen tot de sociale grondrechten worden gerekend. Deze zijn gericht aan de overheid en kunnen dus door de burger niet rechtstreeks voor de rechter worden ingeroepen.

De burger kan wel steeds in rechte een beroep doen op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, die worden beschermd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het staat de rechter echter niet vrij de wet in formele zin aan deze bepalingen te toetsen.

27.3. De Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft bij uitspraak van 30 november 2004 in de zaak Öneriyildiz tegen Turkije²², waarin sprake was van een reële en directe bedreiging van het leven van klager en zijn bij een methaangasexplosie omgekomen familieleden, geoordeeld dat artikel 2 van het EVRM, dat het recht op leven beschermt, was geschonden. Bovendien heeft het EHRM uit artikel 1, Eerste Protocol, van het EVRM een positieve verplichting voor de lidstaten afgeleid om maatregelen te nemen ter voorkoming van de vernietiging van eigendom. In de daar aan de orde zijnde situatie heeft het EHRM geconcludeerd dat het recht op ongestoord genot van (feitelijke) eigendom was geschonden, omdat de autoriteiten hadden nagelaten gepaste maatregelen te nemen om de vernietiging van de woning met inboedel van klager te voorkomen.

Op grond van de jurisprudentie van het EHRM kan ook artikel 8 van het EVRM, dat ziet op eerbiediging van onder meer het privéleven, het familie- en gezinsleven en de woning, in milieugeschillen met succes worden ingeroepen. De verplichting voor de autoriteiten om wezenlijke informatie over bijzondere risico's waaraan omwonenden door inrichtingen worden blootgesteld, aan hen door te geven, kan op artikel 8 van het EVRM worden gebaseerd. Bij milieuschade door hinder (geluid, stank) en gezondheidsschade door uitstoot van schadelijke stoffen kan tevens sprake zijn van een belemmering van het genot van de woning en nadelige beïnvloeding van het privé- en gezinsleven van omwonenden door uitblijven van overheidsingrijpen.²³ In de thans aan de orde zijnde zaak doet deze situatie zich echter niet voor. Pas op het moment dat het - voor hen tot dan toe onbekende - risico waaraan eisers en interveniënten hebben blootgestaan, zich heeft verwezenlijkt, is immers hun privéleven ontwricht geraakt.

De bescherming tegen aantasting van de integriteit van het lichaam valt eveneens onder artikel 8 van het EVRM te brengen. Dit artikel biedt dus dezelfde bescherming als de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zonder dat dit aan het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet is onderworpen.

Artikel 5 van het EVRM, dat het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid formuleert, lijkt voor de onderhavige zaak niet van belang, aangezien aan het recht op veiligheid in dit kader geen zelfstandige betekenis toekomt.

28. Inbreuk op het gelijkheidsbeginsel

Een van de verschijningsvormen van het gelijkheidsbeginsel is de regel dat de onevenredig nadelige - dat wil zeggen: buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende, en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende - gevolgen van een overheidshandeling of overheidsbesluit niet ten laste van die beperkte groep behoren te komen, maar gelijkmatig over de gemeenschap dienen te worden verdeeld. Uit deze regel vloeit voort dat het toebrengen van zodanige onevenredige schade bij een op zichzelf rechtmatige overheidshandeling jegens de getroffen onrechtmatig is.

Voor zover eisers en interveniënten zich in dit kader baseren op zuiver nalaten, is het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten niet van toepassing, omdat niet is voldaan aan het vereiste dat het moet gaan om een overheidsbesluit of andere overheidshandeling. Voor zover zij het oog hebben op de beleidskeuzes die (organen van) de gemeente en de Staat hebben gemaakt om hun schaarse financiële en personele middelen in te zetten op de wijze zoals deze overheden hebben gedaan, is het leerstuk van de onevenredige schade evenmin aan de orde. Dit past immers alleen bij op zichzelf rechtmatig optreden van de overheid dat tot redelijkerwijs voorzienbaar gevolg heeft dat derden daardoor schade lijden waardoor zij in vergelijking met andere burgers of instellingen onevenredig worden getroffen²⁴. Voor zover eisers en interveniënten in dit verband hebben willen betogen dat de onder 14.3, 14.4, 14.5 en 14.6 genoemde besluiten van de raad en van B&W ten onrechte niet voorzien in nadeelcompensatie, gaat het om een stelling die zij in een bestuursrechtelijke procedure aan de orde hadden kunnen en moeten stellen.²⁵

Een en ander betekent dat niet tot aansprakelijkheid van de gemeente en/of de Staat kan worden geconcludeerd op grond van schending van het égalitébeginsel.

Conclusie

29. Het voorgaande mondt uit in de conclusie dat de tegen de gemeente en de Staat ingestelde vordering van de hierboven onder 9 genoemde eisers en interveniënten eveneens moet worden afgewezen.

IN VOORWAARDELIJKE RECONVENTIE

vordering van [gedaagde sub 2] en [gedaagde sub 3]

30. Zoals in het tussenvonnissen van 26 januari 2005 onder 3.9 is overwogen, zal de tegenvordering van [gedaagde sub 2] en [gedaagde sub 3] tegen verweerders in voorwaardelijke reconventie en interveniënten sub 2 worden afgewezen. Deze beslissing geldt krachtens rechtsoverweging 9 van het tussenvonnissen van 15 juni 2005 ook voor interveniënten sub 3 en 4.

IN CONVENTIE EN VOORWAARDELIJKE RECONVENTIE

kosten

31. De vof, [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de BV zullen in conventie als de in het ongelijk te stellen partijen jegens de in rechtsoverweging 9 genoemde eisers en interveniënten worden veroordeeld in de proceskosten, zowel in de hoofdzaak als in de incidenten, waaronder de kosten van het door een deel van eisers onder Royal Nederland Schadeverzekering N.V. gelegde conservatoire beslag op gelden van de vof, [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de BV.

De in rechtsoverwegingen 4 tot en met 7 genoemde eisers en interveniënten zullen in conventie als de in het ongelijk te stellen partijen jegens de vof, [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de BV worden veroordeeld in de proceskosten, zowel in de hoofdzaak als in de incidenten.

Eisers en interveniënten zullen in conventie als de in het ongelijk te stellen partijen jegens de gemeente en de Staat worden veroordeeld in de proceskosten, zowel in de hoofdzaak als in de incidenten.

[Gedaagde sub 2] en [gedaagde sub 3] zullen in voorwaardelijke reconventie als de in het ongelijk te stellen partijen jegens verweerders en interveniënten worden veroordeeld in de proceskosten.

Op verzoek van [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de gemeente zullen de ten gunste van hen uit te spreken kostenveroordelingen uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard.

Een deel van eisers en interveniënten alsmede [gedaagde sub 2] en [gedaagde sub 3] procederen met een toevoeging. De rechtbank zal dan ook waar nodig toepassing geven aan artikel 243 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

BESLISSINGEN

De rechtbank:

in conventie

I. wijst de vordering van de in rechtsoverwegingen 4 tot en met 7 genoemde eisers en interveniënten af;

II. veroordeelt de vof, [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de BV hoofdelijk tot vergoeding van de schade, nader op te maken bij staat en te vereffenen volgens de wet, die de in rechtsoverweging 9 genoemde eisers en interveniënten als gevolg van de vuurwerkramp hebben geleden;

III. wijst de vordering van de in rechtsoverweging 9 genoemde eisers en interveniënten tegen de gemeente en de Staat af;

IV. veroordeelt de vof, [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de BV jegens de in rechtsoverweging 9 genoemde eisers en interveniënten in de proceskosten, welke tot aan deze uitspraak aan de zijde van deze eisers en interveniënten worden begroot op € 1.318,63 aan verschotten (exploitkosten € 919,87 en griffierecht € 398,76) en € 3.842,- aan salaris van de procureur, welke bedragen in hun geheel moeten worden voldaan aan de griffier van de rechtbank;

V. verklaart dit vonnis tot zover uitvoerbaar bij voorraad;

VI. veroordeelt de in rechtsoverwegingen 4 tot en met 7 genoemde eisers en interveniënten jegens de vof, [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de BV in de proceskosten, welke tot aan deze uitspraak aan de zijde van de vof en de BV gezamenlijk worden begroot op € 193,76 aan verschotten en € 452,- aan salaris van de procureur en aan de zijde van [gedaagde sub 2] en [gedaagde sub 3] gezamenlijk op € 193,76 aan verschotten en € 2.486,- aan salaris van de procureur, met dien verstande dat de bedragen op naam van [gedaagde sub 2] en [gedaagde sub 3] in hun geheel moeten worden voldaan aan de griffier van de rechtbank;

VII. veroordeelt eisers en interveniënten jegens de gemeente en de Staat in de proceskosten, welke tot aan deze uitspraak aan de zijde van de gemeente worden begroot op € 193,76 aan verschotten en € 2.938,- aan salaris van de procureur en aan de zijde van de Staat eveneens op € 193,76 aan verschotten en € 2.938,- aan salaris van de procureur;

VIII. verklaart deze kostenveroordelingen ten gunste van [gedaagde sub 2], [gedaagde sub 3] en de gemeente uitvoerbaar bij voorraad;

IX. wijst af het meer of anders gevorderde;

in voorwaardelijke reconventie

X. wijst de vordering af;

XI. veroordeelt [gedaagde sub 2] en [gedaagde sub 3] in de proceskosten, welke tot aan deze uitspraak aan de zijde van verweerders en interveniënten worden begroot op € 452,- aan salaris van de procureur.

Aldus gewezen door mrs. P.A. Koppen, E.C. van Veen en E.M. Valk en uitgesproken ter openbare terechtzitting van 13 december 2006 in tegenwoordigheid van de griffier.

1 Deze letters staan voor: "Special Effects".

2 NJ 2004/230

3 NJ 2006/421

4 De afkorting staat voor Milieu, Arbo en NBC-coördinatie. Deze sectie is in 1998 opgeheven, maar in de stukken wordt ook voor de latere periode voor het bureau AMV nog wel de aanduiding 'bureau Milan' aangetroffen.

5 Deze classificatie is gebaseerd op de "Recommendations on the Transport of Dangerous Goods, Model Regulations" van de Verenigde Naties.

6 Vuurwerkbesluit artikel 3.2.1, in verbinding met bijlagen 2 en 3 en artikel 1.1.1, eerste lid

7 arrest van de Hoge Raad van 7 april 2006, NJ 2006/244

8 vonnis van 9 november 2005, NJF 2006/47

9 Eindrapport, deel I, § 6.8

10 arrest van 24 januari 2003 in de zaak Maple Tree, NJ 2003/629

11 AB 2004/33

12 Staatscourant van 30 oktober 1981, nummer 209

13 zie de artikelen 100, eerste lid, aanhef en onder b, en 113, eerste lid, aanhef en onder b, van de Woningwet en voor de periode tot 1 oktober 1992 de vrijwel identieke artikelen 85, eerste lid, aanhef en onder b, en 100, aanhef en onder b, van de Woningwet 1962

14 zie de artikelen 59 en 63 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals die bepalingen luiden tot 13 september 2004

15 zie bij voorbeeld de uitspraak van 21 juli 2004 van de Afdeling bestuursrechtspraak in AB 2004/293

16 zie het Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren milieuwetgeving (per 1 januari 2002 vervallen)

17 Verslag van het Prins Maurits Laboratorium TNO betreffende de explosie van de vuurwerkfabriek 'MS Vuurwerk' te Culemborg op donderdag 14 februari 1991, april 1991, blz. 17, 18 en 19

18 Onderzoeksrapport A, blz. 314-315

19 Onderzoeksrapport A, blz. 326

20 zie de conclusie van dupliek van de Staat onder punt 5.67

21 Onderzoeksrapport A, blz. 166 en 170

22 zie NJ 2005/210 voor de belangrijkste overwegingen in de Engelse versie

23 arrest van het EHRM van 19 februari 1998 in de zaak Guerra e.a. tegen Italië, NJ 1999/690

24 arrest van de Hoge Raad van 28 mei 2004, NJ 2006/430

25 arrest van de Hoge Raad van 6 december 2002 in de zaak Pannenkoekhuis De Kabouter, NJ 2003/616