

uitspraak

RECHTBANK MIDDELBURG

Sector bestuursrecht

AWB nummer: 07/60

uitspraak van de meervoudige kamer voor bestuursrechtelijke zaken

inzake

Arkema Vlissingen B.V.,
gevestigd te Vlissingen – Oost,
eiseres,
gemachtigde mr. A. van Rossem, advocaat te Rotterdam,

tegen

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Vlissingen,
verweerder.

I. Procesverloop

Eiseres heeft beroep ingesteld tegen een op bezwaar genomen besluit van verweerder van 5 december 2006 (hierna: het bestreden besluit), bekendgemaakt bij brief van 18 december 2006.

Het beroep is op 16 oktober 2007 behandeld ter zitting. Namens eiseres zijn daar verschenen L.P. Marijs, C.F. Braakman en voornoemde gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde J.M. Dixhoorn. Ter zitting is het onderzoek gesloten.

II. Overwegingen

1. Eiseres is gevestigd op een industrieterrein te Vlissingen-Oost. Zij maakt onder meer producten die gebruikt worden voor het maken van gewasbeschermingsmiddelen, kunststoffen, glascoating en industriële reinigingsmiddelen.

2. Eiseres valt onder het Besluit risico's zware ongevallen (hierna: Brzo). Op grond van dit besluit heeft zij op 29 augustus 2001 een veiligheidsrapportage opgesteld waarvan een bedrijfsbrandweerrapportage deel uitmaakt. In een addendum van 8 maart 2005 van de veiligheidsrapportage heeft eiseres de maatgevende scenario's voor de bedrijfsbrandweer nader uitgewerkt.

3. Bij besluit van 8 augustus 2006 is eiseres door verweerder aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtige inrichting in de zin van artikel 2 van het Besluit bedrijfsbrandwerven. In dit besluit is onder meer bepaald dat eiseres op 1 januari 2009 over een bedrijfsbrandweer dient te beschikken. Voorts is ten aanzien van de omvang van het personeel bepaald dat dit dient te bestaan uit voldoende personeel om het grootste maatgevende scenario, zoals beschreven in de veiligheidsrapportage deel 3, paragraaf 2.4, te

kunnen bestrijden. Dit betekent dat wat bezetting betreft sprake moet zijn van één bevelvoerder, één chauffeur/pompbediende en vier brandwachten. Ten aanzien van het opleidingsniveau van het personeel is bepaald dat de bevelvoerder over het diploma "Onderbrandmeester" aangevuld met "Module 408", dat de chauffeur/pompbediende over het diploma "Manschap 1" en "Module 203" en dat een brandwacht over het diploma "Manschap 1" dient te beschikken. Over de geoefendheid van het personeel is bepaald dat het personeel geoefend dient te zijn conform het gestelde in punt 4 van de Algemene bepalingen van het Aanwijsbeleid Bedrijfsbrandweren Regionale Brandweer Zeeland.

4. Eiseres heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Met het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

5. Eiseres heeft in beroep – samengevat en zakelijk weergegeven – het volgende aangevoerd. Eiseres is van mening dat haar inrichting geen bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid vormt als bedoeld in artikel 13 van de Brandweerwet 1985 (hierna: de Brandweerwet). De inrichting is namelijk gelegen op een afgelegen industrieterrein waar ook andere Brzo-inrichtingen gevestigd zijn. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd waarom de inrichting een dergelijk gevaar zou vormen. Voorts is gesteld dat de bestaande calamiteitenorganisatie, bestaande uit 70 opgeleide en getrainde bedrijfshulpverleners, afdoende waarborgen biedt. Het bestreden besluit geeft er geen blijk van dat verweerder rekening heeft gehouden met die calamiteitenorganisatie, noch met de overige bestaande voorzieningen en apparatuur. Verder is gesteld dat de aanwijzing en de opleidingseisen onevenredig zijn aan het daarmee gediende belang. Zo vormen de opleidingskosten een bedreiging voor de continuïteit van het bedrijf, beschikt eiseres over een calamiteitenorganisatie en ligt de inrichting op een afgelegen industrieterrein. Onder verwijzing naar een uitspraak van 2 december 2003 van de rechtbank Almelo (LJN-nummer AO5519), is gesteld dat verweerder met de aanwijzing geen maatwerk heeft geleverd, terwijl hij dat, gelet op de bedoelingen van de wetgever, wel had moeten doen. In dit verband is gewezen op de aanwijzing van het bedrijf Total Raffinaderij Nederland door de gemeente Borsele waar volgens eiseres wel van maatwerk sprake is geweest. Tenslotte is aangevoerd dat verweerder in het bestreden besluit niet is ingegaan op de stelling dat het bestaande personeel niet zonder meer kan worden gedwongen om deel te nemen aan de bedrijfsbrandweer. De termijn tot 1 januari 2009, de dag waarop de bedrijfsbrandweer operationeel dient te zijn, is volgens eiseres dan ook niet reëel.

6. Verweerder stelt zich op het standpunt dat uit de brandweerrapportage en het addendum van de veiligheidsrapportage genoegzaam blijkt dat de inrichting een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid vormt. Gelet daarop dient volgens verweerder overeenkomstig het Aanwijsbeleid Bedrijfsbrandweren Regionale Brandweer Zeeland gehandeld te worden. Van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen onevenredig zou zijn conform het beleid te handelen, is geen sprake. Het door eiseres aangevoerde economisch belang is volgens verweerder ondergeschikt aan het belang van de openbare veiligheid. Met het oog op die veiligheid is van belang dat het personeel van de verschillende bedrijfsbrandweerkorpsen met goed gevolg dezelfde opleiding heeft gevolgd. De eisen die aan andere inrichtingen worden gesteld, wijken niet af van de eisen die aan eiseres worden gesteld. Met betrekking tot de uitspraak van de rechtbank Almelo stelt verweerder zich op het standpunt dat er in die zaak geen sprake was van gemeentelijk beleid terwijl dat in de onderhavige zaak wel het geval is. Bij Total Raffinaderij Nederland was sprake van een aanwijzing door een ander college, namelijk dat van de gemeente Borsele. Tenslotte stelt verweerder zich op het standpunt dat zij eiseres een termijn heeft gegund die

lang genoeg is om aan de aanwijzingsplichting te kunnen voldoen. De capaciteit van de opleidingscentra is meer dan voldoende om het personeel van eiseres op te leiden.

De rechtbank overweegt als volgt.

7. Ingevolge artikel 13, eerste lid, eerste volzin, van de Brandweerwet kunnen burgemeester en wethouders een inrichting die in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig.

Op grond van artikel 13, derde lid, van de Brandweerwet wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald welke inrichtingen kunnen worden aangewezen, welke eisen inzake personeel en materieel kunnen worden gesteld en worden nadere regels gegeven betreffende de wijze van totstandkoming van een aanwijzing.

Krachtens artikel 2, aanhef en onder a, van het Besluit bedrijfsbrandweren (hierna: het Besluit) komen voor een aanwijzing als inrichting die over een bedrijfsbrandweer moet beschikken, slechts in aanmerking inrichtingen, waarop paragraaf 2 van het Brzo van toepassing is.

Op grond van artikel 3, eerste lid, van het Besluit verzoeken burgemeester en wethouders, alvorens tot aanwijzing over te gaan, het hoofd of de bestuurder van de inrichting, waarvan zij redelijkerwijs kunnen vermoeden dat deze in geval van brand of ongevallen een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid kan vormen, binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek aan hen een rapport inzake de bedrijfsbrandweer over te leggen, dat een aantal nader in het artikellid omschreven gegevens dient te bevatten. Het tweede lid bepaalt dat het eerste lid niet van toepassing is indien voor de inrichting een veiligheidsrapport moet worden ingediend.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Besluit wijzen burgemeester en wethouders, indien zij van oordeel zijn dat de inrichting waarvoor zij ingevolge artikel 3, eerste lid, een rapport of ingevolge artikel 3, tweede lid, een veiligheidsrapport hebben ontvangen in geval van brand of ongevallen bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid, met inachtneming van de bij dit besluit behorende bijlage, de inrichting aan die binnen een door hen te stellen termijn over een bedrijfsbrandweer dient te beschikken.

Op grond van artikel 4, vijfde lid, aanhef en onder a en f, van het Besluit kunnen burgemeester en wethouders in de aanwijzing, bedoeld in het eerste en derde lid, slechts eisen stellen aan het opleidingsniveau en de geoefendheid van het personeel van de bedrijfsbrandweer en aan de omvang van het personeel en het materieel van de bedrijfsbrandweer.

Ingevolge artikel 4, zesde lid, van het Besluit houden burgemeester en wethouders bij het vaststellen van de eisen, bedoeld in het vijfde lid, rekening met de eisen die ter zake aan de inrichting worden gesteld bij of krachtens de Brandweerwet en andere wetten.

Blijkens de bij het Besluit behorende bijlage heeft die bijlage tot doel richting te geven aan het proces van selecteren, beoordelen en aanwijzen van inrichtingen die in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kunnen opleveren voor de openbare veiligheid. Onder het begrip "bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid" dient volgens de bijlage te worden begrepen een situatie waarin naar het oordeel van burgemeester en wethouders als gevolg van zogenaamde geloofwaardige incidentscenario's binnen de inrichting, een schade in de omgeving van die inrichting kan ontstaan die duidelijk groter is dan de schade die optreedt

door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheidsbrandweer is berekend.

Voorts vermeldt de bijlage dat bij de toetsing onder meer de volgende punten aan de orde zijn:

- a. zijn de opgegeven middelen en mensen toereikend voor de gehanteerde scenario's en kan de aangegeven wijze van bestrijding worden gerealiseerd met de bestaande organisatie?
- b. Mag verwacht worden dat er sprake is van een voldoende vaardigheid en uitrusting ten aanzien van de te bestrijden situaties op grond van opleiding, training en onderhoud?

Verweerder heeft op 15 oktober 2002 beleid vastgesteld voor het aanwijzen van bedrijfsbrandweren ex artikel 13 van de Brandweerwet. Het Aanwijsbeleid Bedrijfsbrandweren Regionale Brandweer Zeeland (hierna: het Aanwijsbeleid) is een uitwerking van het gestelde in artikel 4, lid 5, van het Besluit. In artikel 3 en 4 van het Aanwijsbeleid zijn eisen opgenomen voor onder andere opleiding en oefening.

8. Allereerst is ter beoordeling de vraag of verweerder in redelijkheid heeft kunnen overwegen dat de inrichting van eiseres een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid als bedoeld in artikel 13 van de Brandweerwet kan opleveren. De rechtbank stelt vast dat verweerder in dat kader beoordelingsvrijheid heeft. De rechtbank dient het standpunt van verweerder op dit onderdeel dan ook terughoudend te toetsen.

9. Verweerder heeft zijn besluit om eiseres als bedrijfsbrandweerplichtige inrichting aan te wijzen in het bijzonder gebaseerd op de door eiseres in de bedrijfsbrandweerrapportage en in het addendum van de veiligheidsrapportage vermelde incidentscenario's. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder, gelet op genoemde scenario's, in redelijkheid kunnen oordelen dat de inrichting van eiseres een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid kan opleveren. Hierbij acht zij van belang dat de inrichting is gelegen aan openbaar vaarwater, aan de openbare weg en in de nabijheid van andere bedrijven. Dat sommige van deze bedrijven eveneens Brzo-inrichtingen zijn, doet daaraan naar het oordeel van de rechtbank niet af. Gelet op het voorgaande is verweerder bevoegd om de inrichting van eiseres met toepassing van artikel 13 van de Brandweerwet als bedrijfsbrandweerplichtig aan te wijzen.

10. Verweerder heeft bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid beleidsvrijheid en hij voert beleid in de vorm van het Aanwijsbeleid. Naar het oordeel van de rechtbank is het Aanwijsbeleid, nu daarin op hoofdlijnen is aangesloten bij de uitgangspunten van het Besluit, in zijn algemeenheid niet onredelijk. Vastgesteld is echter wel dat de toets die volgens de bijlage bij het Besluit vereist is, onder meer inhoudende dat wordt beoordeeld of de opgegeven middelen en mensen toereikend zijn voor de gehanteerde scenario's en of de aangegeven wijze van bestrijding met de bestaande organisatie kan worden gerealiseerd, geen onderdeel uitmaakt van het Aanwijsbeleid.

11. De rechtbank stelt vast dat verweerder met de aanwijzing van eiseres weliswaar volgens het Aanwijsbeleid heeft gehandeld maar dat uit het besluit van 8 augustus 2006 noch uit het bestreden besluit is af te leiden dat verweerder de hiervoor genoemde toets, die op grond van het Besluit vereist is, heeft uitgevoerd en, voor zover dat het geval is geweest, wat de uitkomsten van die toets zijn geweest en welke gevolgtrekkingen verweerder daar aan heeft verbonden. De rechtbank heeft aldus niet kunnen vaststellen dat verweerder met de aanwijzing het maatwerk heeft geleverd dat de wetgever volgens de nota van toelichting bij het Besluit met de aanwijzingsbevoegdheid voor ogen heeft gestaan. In dit opzicht is het bestreden besluit onzorgvuldig voorbereid en het beroep is om die reden gegrond.

12. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel faalt reeds omdat in de vergelijking met de aanwijzing van Total Raffinaderij Nederland door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Borsele, dat wil zeggen: een andere gemeente, geen sprake is van gelijke gevallen. Aan de gestelde financiële gevolgen, verband houdend met de ter zitting ter sprake gebrachte reorganisatie, komt geen rechtens relevante betekenis toe nu de reorganisatie van latere datum is dan het besluit van 8 augustus 2006. Ook de stelling dat het personeel niet zonder meer kan worden gedwongen om deel te nemen aan de bedrijfsbrandweer treft geen doel aangezien die stelling geen steun vindt in de wet en rechtspraak.

13. De conclusie van het voorgaande is dat het bestreden besluit in rechte geen stand houdt. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit zal wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht worden vernietigd.

14. De rechtbank ziet aanleiding verweerder te veroordelen in de proceskosten, uitgaande van twee proceshandelingen (beroepschrift en verschijnen ter zitting) en een gemiddeld gewicht van de zaak.

III. Uitspraak

De Rechtbank Middelburg

verklaart het beroep gegrond;

vernietigt het bestreden besluit;

draagt verweerder op een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak;

bepaalt dat de gemeente Vlissingen het betaalde griffierecht van € 281,- (tweehonderdeenentachtig euro) aan eiseres vergoedt;

veroordeelt verweerder in de kosten van deze procedure, aan de zijde van eiseres begroot op € 644,- (zeshonderdvierenveertig euro), te betalen door de gemeente Vlissingen aan eiseres.

Aldus gedaan en in het openbaar uitgesproken op door mr. G.H. Nomes als voorzitter en mr. W.M.P. van Alphen en mr. B.F.Th. de Roos als leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Ooninx als griffier.

De griffier is buiten staat om de uitspraak te ondertekenen.

Tegen deze uitspraak kan een belanghebbende hoger beroep instellen. Het instellen van het hoger beroep geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA 's-Gravenhage, binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak.

Nota bene:

In deze uitspraak is het beroep (deels) gegrond verklaard en is het bestreden besluit vernietigd. Als de rechtbank daarbij gronden van uw beroep uitdrukkelijk heeft verworpen en u wilt daarin niet berusten, moet daartegen binnen bovengenoemde termijn hoger beroep worden ingesteld.

Afschrift verzonden op: 2007-07-10 10:00

VOOR COPIE CONFORM
De griffier van de rechtbank
Sector Bestuursrecht

wrd *PKJ*
