

Uitspraak

Zaaknummer: 200702087/1

Publicatie datum: woensdag 14 november 2007

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Kamer 3 - Hoger Beroep - Overige

200702087/1.

Datum uitspraak: 14 november 2007

AFDELING**BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "ProRail B.V.", gevestigd te Utrecht,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. BESLU 06/4157 van de rechtbank Rotterdam van 8 februari 2007 in het geding tussen:

appellante

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

1. Procesverloop

Bij zes afzonderlijke besluiten van 21 december 2005 (hierna: de aanwijzingsbesluiten) heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (hierna: het college) de emplacementen IJsselmonde, Waalhaven Zuid, Pernis, Europoort, Maasvlakte Oost en West, en Botlek aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtige inrichtingen en aan deze aanwijzingen een aantal voorschriften verbonden.

Bij besluit van 29 augustus 2006, verzonden op 20 september 2006, heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Verder heeft het college bepaald, voor zover thans van belang, dat de stalen bluswaterleidingen eerst gecoat dienen te worden bij vervanging van deze leidingen en heeft het college de verplichting om een uitstroombroef te houden laten vervallen.

Bij uitspraak van 8 februari 2007, verzonden op 9 februari 2007, heeft de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) het door appellante daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit op bezwaar vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dit besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 22 maart 2007, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 20 april 2007. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 23 mei 2007 heeft het college van antwoord gediend.

Bij brief van 8 augustus 2007 heeft appellante een nader stuk ingediend. Dit is aan de andere partij gezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 augustus 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. E. Broeren, advocaat te Breda, [gemachtigden], allen werkzaam

bij appellante, Ir. N. Rosmuller, onderzoeker bij TNO, en Ir. G.W. Hoftijzer, adviseur bij Oranjewoud, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.E. Tsoutsanis-van der Koogh, juridisch consultant te Best, ing. A. van Buren, medewerker bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, en mr. S.B.H. Fijneman, medewerker bij de juridische dienst van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting heeft appellante haar gronden die betrekking hebben op de voorschriften inzake een uitstroomproef en coating ingetrokken.

2.2. Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Brandweerwet 1985, voor zover thans van belang, 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.

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

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder b, ten tweede, van het Besluit van 17 januari 1990 houdende regels betreffende bedrijfsbrandweren, zoals in 2000 gewijzigd (hierna: het Besluit bedrijfsbrandweren), komen voor een aanwijzing als inrichting die over een bedrijfsbrandweer moet beschikken slechts spoorwegemplacements in aanmerking, voor zover zij geen onderdeel zijn van een inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, 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.

Ingevolge het vijfde lid kunnen burgemeester en wethouders in de aanwijzing, bedoeld in het eerste en derde lid, slechts eisen stellen aan:

- a. het opleidingsniveau en de geoefendheid van het personeel van de bedrijfsbrandweer;
- b. de voorzieningen inzake bluswater, melding, alarmering en verbindingen;
- c. het blusmaterieel;
- d. de beschermende middelen;
- e. de alarmering van en samenwerking met de gemeentelijke brandweer en andere hulpverleningsorganisaties;
- f. de omvang van het personeel en het materieel van de bedrijfsbrandweer.

Ingevolge het zesde lid 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 1985 en andere wetten.

Op grond van de bij het Besluit bedrijfsbrandweren behorende bijlage, onder 1.1. dient onder de woorden "bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid" te worden begrepen een situatie waarbij er naar het oordeel van burgemeester en wethouders (...) als gevolg van 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.

In de nota van toelichting bij het Besluit bedrijfsbrandweren wordt bovenstaande definitie herhaald. Daaraan wordt het volgende toegevoegd:

Bij deze definitie dient een tweetal opmerkingen te worden gemaakt:

1. De situatie, die volgens deze definitie een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid vormt, veroorzaakt een risico dat uitstijgt boven het risico, waarop normaal gesproken de overheidsbrandweer is voorbereid. Overigens wordt er hier van uitgegaan dat de overheidsbrandweer is toegerust op in die omgeving normaal voorkomende ongevallen. Indien dit niet het geval is, mag dit er niet toe leiden dat burgemeester en wethouders verdergaande eisen aan de bedrijfsbrandweer stellen.

2. Het begrip "bijzonder gevaar" is gekoppeld aan geloofwaardige incidentscenario's. Dat betekent dat het niet gaat om de beschrijving van mogelijke ongevallen, die slechts met een zeer kleine kans van optreden denkbaar zijn, maar om mogelijke ongevallen die reëel of typerend worden geacht voor de beschouwde inrichtingen met de aanwezige preventieve voorzieningen en die door snel en adequaat optreden van een brandweer kunnen worden beheerst dan wel bestreden.

2.3. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat de onderhavige emplacements in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kunnen opleveren voor de openbare veiligheid. De rechtbank heeft dit besluit vernietigd wegens schending van de artikelen 7:9 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht en de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand gelaten.

2.4. Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de emplacements een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid kunnen opleveren. Volgens appellante heeft de rechtbank een onjuiste definitie gehanteerd van het begrip "bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid" en is zij voorbij gegaan aan de definitie die wordt gegeven in de bij het Besluit bedrijfsbrandweren behorende bijlage onder 1.1. In dit verband voert zij aan dat de schade die kan ontstaan bepalend is, en niet het risico ten gevolge van het rangeren. De rechtbank heeft in het licht van de onjuiste definitie ten onrechte de tijd die de overheidsbrandweer nodig heeft om bij een ongeval of brand op een emplacement te arriveren relevant geacht, aldus appellante. Zij verwijst hierbij naar het Besluit bedrijfsbrandweren en de toelichting daarop. Voorts betoogt appellante dat de emplacements in geval van brand of ongeval geen bijzonder gevaar opleveren voor de openbare veiligheid omdat de overheidsbrandweer voldoende is berekend op vergelijkbare ongevallen die zich in de omgeving kunnen voordoen. Ter onderbouwing van haar betoog heeft appellante het rapport "Contra-expertise aanwijzing bedrijfsbrandweer op spoorwegemplacements" van 7 augustus 2007, opgesteld door TNO Bouw en Ondergrond, overgelegd.

2.4.1. Het betoog van appellante slaagt niet. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het Besluit bedrijfsbrandweren en de toelichting daarop dienen te worden gezien in het licht van het bepaalde in de Brandweerwet 1985 en de toelichting daarop. Dat, zoals appellante betoogt, de term "risico" niet in de definitie, zoals gegeven in de bij het Besluit bedrijfsbrandweren behorende bijlage, onder 1.1., voorkomt, leidt niet tot het oordeel dat de rechtbank ten onrechte het risico dat wordt veroorzaakt door de emplacements bij haar beoordeling heeft betrokken. Niet valt in te zien hoe mogelijke schade ten gevolge van geloofwaardige incidentscenario's adequaat kan worden beoordeeld zonder daarbij het risico van schade te betrekken. De Afdeling vindt hiervoor steun in het hiervoor geciteerde gesproken van een risico dat uitstijgt boven het risico waarop normaal gesproken de overheidsbrandweer is voorbereid. Tevens wordt gewezen op de bij het Besluit bedrijfsbrandweren behorende bijlage, onder 2.4. In dit gedeelte van de bijlage dat ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Besluit bedrijfsbrandweren in acht moet worden genomen, evenals het vermelde onder 1.1., wordt de waardering van het "schaderisico" voor de omgeving voorgeschreven.

Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte de tijd die de overheidsbrandweer nodig heeft om bij een ongeval of brand op een emplacement te arriveren, relevant heeft geacht.

2.4.2. Uit de door appellante overgelegde bedrijfsbrandweermanalyses volgt dat op de emplacementen verschillende geloofwaardige incidentscenario's denkbaar zijn met effecten buiten de inrichtingsgrenzen. Uit de Contramemorije van 26 juli 2006 die door het college aan het besluit op bezwaar ten grondslag is gelegd, volgt dat de overheidsbrandweer niet berekend is en kan zijn op een snelle en specifieke bestrijding van deze incidenten. Hetgeen appellante aanvoert vormt geen aanknopingspunt voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van de Contramemorije in zoverre. Bij het onderzoek dat in opdracht van appellante heeft plaatsgevonden en dat is neergelegd in het rapport "Contra-expertise aanwijzing bedrijfsbrandweer op spoorwegemplacementen", is slechts een maatgevend incidentscenario betrokken, terwijl uit de bij het Besluit bedrijfsbrandweren behorende bijlage onder 1.1. volgt dat het begrip "bijzonder gevaar" is gekoppeld aan geloofwaardige incidentscenario's. Nu onderzoek naar maatgevende incidentscenario's tot wezenlijk andere uitkomsten leidt dan onderzoek naar geloofwaardige incidentscenario's, rechtvaardigt dit rapport niet de conclusie dat de overheidsbrandweer is berekend op de verschillende geloofwaardige incidentscenario's.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat mogelijke ongevallen op de emplacementen een risico veroorzaken dat uitstijgt boven het risico waarop normaal gesproken de overheidsbrandweer is voorbereid. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de emplacementen in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kunnen opleveren voor de openbare veiligheid. Aldus was het college bevoegd om de emplacementen aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtige inrichtingen.

2.5. Met betrekking tot de klacht dat de rechtbank ten onrechte de verwijzing naar het rapport van Blaas niet heeft besproken, overweegt de Afdeling dat de bij de rechtbank ter zake aangevoerde argumenten niet als een zelfstandige beroepsgrond kunnen worden aangemerkt, zodat de rechtbank niet was gehouden hierop afzonderlijk in te gaan.

2.6. Volgens appellante heeft de rechtbank ten onrechte haar beroepsgronden inzake de voorschriften 1.2., 6.1. en 7.3. van de "Algemene bepalingen voor bedrijfsbrandweren vallend onder artikel 13 Brandweerwet 1985" (hierna: de Algemene bepalingen) niet besproken.

Appellante voert tevens aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het voorschrift met betrekking tot onderzoek naar het schuimvormend middel niet onredelijk is. Zij betoogt daartoe dat de eis beperkt moet worden tot stoffen die betrokken zijn bij de scenario's van incidenten op de emplacementen die aan de aanwijzingsbesluiten van 21 december 2005 ten grondslag liggen. Daarnaast acht zij het doen van onderzoek overbodig, omdat reeds met de productinformatiebladen kan worden aangetoond dat het schuimvormend middel het meest universele is.

Appellante betoogt voorts dat de verplichting om iedere drie jaar en bij grote wijzigingen de brandkranen te doen controleren op waterdruk en wateropbrengst te vergaand is. Volgens appellante moet worden volstaan met controles in geval van grote wijzigingen.

Tevens acht appellante het onredelijk het dat zij informatie over moet leggen waaruit blijkt dat zij afspraken heeft gemaakt over de beschikbaarheid van de blus- en koelwatervoorziening van Shell Pernis voor het emplacement Pernis. De mondelinge toezegging van Shell Pernis is volgens haar voldoende.

Appellante voert daarnaast aan dat het college niet bevoegd was voor te schrijven dat zij de resultaten over moet leggen van een onderzoek naar de mogelijkheden om de procedure "ruim uitschakelen" te bekorten.

2.6.1. Uit artikel 4, vijfde lid, van het Besluit bedrijfsbrandweren volgt dat de daar vermelde categorieën voorschriften slechts gesteld mogen en kunnen worden, indien zij nodig zijn voor een effectief optreden van de bedrijfsbrandweer, eventueel in samenwerking met andere hulpdiensten, in geval van brand of ongeval, en derhalve strekken tot een goede behartiging van de brandweertzorg.

2.6.2. Ter uitwerking van artikel 4, vijfde lid van het Besluit bedrijfsbrandweren heeft de brandweer Rotterdam "Algemene bepalingen voor bedrijfsbrandweren" uitgevaardigd (hierna: de Algemene bepalingen). Ter zitting is komen vast te staan dat deze bepalingen niet zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften.

2.6.3. Ingevolge voorschrift 4 dat aan de aanwijzingsbesluiten is verbonden moeten de emplacementen voldoen aan de Algemene bepalingen.

Ingevolge voorschrift 1.2. van de Algemene bepalingen moet binnen een half uur na ontdekken van een incident een beslissingsbevoegd personeelslid van de bedrijfsleiding, met kennis van de gebezigde processen, op het terrein aanwezig zijn. Deze functionaris wordt opgenomen in de organisatiebeschrijving als genoemd in 1.5. van de Algemene bepalingen.

Ingevolge voorschrift 6.1. van de Algemene bepalingen zijn op het terrein van de inrichting zodanige voorzieningen aanwezig, dat bij incidenten te allen tijde, binnen een redelijke afstand van het waarnemingspunt, melding kan worden gedaan omtrent aard en plaats van een incident aan een voortdurend bemande meldpost.

Ingevolge voorschrift 7.3. van de Algemene bepalingen zijn op het terrein van de inrichting in de nabijheid van de geplande opstelplaats(en) voorzieningen aanwezig om de verbindingscommandowagens van de overheidsbrandweer aan te sluiten op het openbare telefoonnet. Hiertoe zijn ten minste twee telefoonaansluitingen aanwezig, welke zijn geschakeld tussen de bedrijfstelefooncentrale en het openbare telefoonnet. Bij gebruik van de aansluitingen vindt een automatische omschakeling plaats ten voordele van de verbindingscommandowagen. Bij de aansluitingen zijn de betreffende abonneenummers aanwezig. De plaats van deze aansluitingen dient bij de bedrijfsbrandweer c.q. de beveiligingsdienst bekend te zijn.

2.6.4. Appellante voert met recht aan dat de rechtbank ten onrechte haar beroepsgronden inzake de voorschriften 1.2, 6.1. en 7.3. van de Algemene bepalingen onbesproken heeft gelaten. Dit leidt echter niet tot een vernietiging van de aangevallen uitspraak om de volgende redenen.

De klacht van appellante dat voorschrift 1.2. van de Algemene bepalingen haar verplicht om 24 uur per dag personeel aanwezig te hebben op de emplacementen berust op een onjuiste lezing van dit voorschrift, dat - voor zover thans van belang - slechts bepaalt dat binnen een half uur na ontdekken van een incident personeel aanwezig moet zijn.

De voorschriften 6.1. en 7.3. van de Algemene bepalingen vinden hun grondslag in artikel 4, vijfde lid, aanhef en onder b en e, van het Besluit bedrijfsbrandweren. De aan de aanwijzingsbesluiten verbonden voorschriften met betrekking tot het onderzoek naar schuimvormend middel en de verplichting om iedere drie jaar en bij grote wijzigingen de brandkranen te doen controleren op waterdruk en wateropbrengst vinden hun grondslag in artikel 4, vijfde lid, aanhef en onder c, van het Besluit bedrijfsbrandweren. De verplichting tot het overleggen van informatie waaruit blijkt dat appellante afspraken heeft gemaakt over de beschikbaarheid van de blus- en koelwatervoorziening van Shell Pernis voor het emplacement Pernis vindt haar grondslag in artikel 4, vijfde lid, aanhef en onder e, van het Besluit bedrijfsbrandweren. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat niet kan worden volstaan met een mondelinge toezegging van Shell Pernis. Ook de verplichting om de resultaten over te leggen van een onderzoek naar de mogelijkheden om de procedure "ruim uitschakelen" te bekorten, vindt haar grondslag in artikel 4, vijfde lid, aanhef en onder e, van het Besluit bedrijfsbrandweren.

De Afdeling ziet met de rechtbank geen grond voor het oordeel dat het college deze

voorschriften niet in redelijkheid noodzakelijk heeft kunnen achten voor een goede behartiging van de brandweezorg. Dit criterium is in de nota van toelichting (p. 43) als ratio voor artikel 4, vijfde lid, van het Besluit bedrijfsbrandweren genoemd.

2.7. Appellante voert aan dat het haar in het aanwijzingsbesluit van het emplacement Waalhaven Zuid ten onrechte slechts tot 1 april 2007 is toegestaan om binnen maximaal negen minuten na alarmering een operationele basissterkte aanwezig te hebben op het emplacement Waalhaven Zuid. Volgens haar wordt de oplevering van de nieuwe kazerne van de Gezamenlijke Brandweer eerst na 1 april 2007 verwacht. Totdat die oplevering een feit is, kan de bedrijfsbrandweer niet voldoen aan het voorschrift dat zij vanaf 1 april 2007 binnen zes minuten aanwezig moet zijn, aldus appellante.

2.7.1. Deze grond slaagt niet. In het aanwijzingsbesluit van het emplacement Waalhaven Zuid heeft het college aan appellante een overgangstermijn van twaalf maanden gegund, met ingang van 1 april 2006, om te voldoen aan de eis dat binnen zes minuten na alarmering van het incident wordt beschikt over een operationele basissterkte. Hetgeen appellante heeft aangevoerd, bevat geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de rechtbank deze overgangstermijn ten onrechte niet als onredelijk heeft aangemerkt.

2.8. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit op bezwaar ten aanzien van de operationele basissterkte voor de emplacementen, alsmede ten aanzien van diverse andere bezwaren, iedere motivering ontbeert. Volgens haar had het college ten aanzien van de operationele basissterkte moeten aansluiten bij de door haar overgelegde bedrijfsbrandweerrapporten.

2.8.1. Deze grond slaagt niet.

Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft het college in de aanwijzingsbesluiten aan de hand van taakbeschrijvingen gemotiveerd aangeduid van welke basissterkte dient te worden uitgegaan en daarmee op deugdelijke wijze uiteengezet waarom is afgeweken van de door appellante overgelegde rapporten.

Voor het overige berust de grond op een onjuiste lezing van de aangevallen uitspraak. De rechtbank heeft immers geoordeeld dat het besluit op bezwaar in strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht een deugdelijke motivering ontbeert omdat het college niet op alle gronden van bezwaar is ingegaan.

2.9. Voor zover appellante zich richt tegen het oordeel van de rechtbank over haar beroepsgrond inzake de onjuiste vermelding van gegevens, moet worden vastgesteld dat de rechtbank deze op juiste gronden heeft verworpen.

2.10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, Voorzitter, en mr. J.H.B. van der Meer en mr. K.J.M. Mortelmans, Leden, in tegenwoordigheid van mr. L.J. Können, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Dijk w.g. Können
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 november 2007

301-512.

[terug naar overzicht..](#) | [print uitspraak..](#)