

uitspraak

f.a.v. k. kappetijn

RECHTBANK ROTTERDAM

Sector Bestuursrecht
Meervoudige kamer

Reg.nrs.: AWB 07/531 BESLU-T1
AWB 07/532 BESLU-T1
AWB 07/533 BESLU-T1
AWB 07/534 BESLU-T1

Hoger Beroep bij
Rv St loopt
nog: vernacht
dit og

Uitspraak in de gedingen tussen

1. Rotterdam Short Sea Terminals B.V. (eiseres 1), gevestigd te Rotterdam,
 2. Uniport Multipurpose Terminals B.V. (tevens als rechtsopvolger van Hanno Rotterdam B.V.) (eiseres 2), gevestigd te Rotterdam,
 3. APM Terminals Rotterdam B.V. (eiseres 3), gevestigd te Rotterdam,
- gezamenlijk te noemen: eiseressen,
gemachtigde mr. M. van Wensen, werkzaam bij de Utrechtse Juristen Groep B.V. te Utrecht,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam, verweerder.

1 Ontstaan en loop van de procedure

Bij besluiten van 7 november 2005 heeft verweerder eiseressen aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtige inrichtingen.

Tegen dit besluit heeft eiseres 3 bij brief van 13 december 2005 bezwaar gemaakt. Eiseressen 1 en 2 hebben bij brieven van 15 december 2005 bezwaar gemaakt.

Bij besluiten van 30 mei 2006 heeft verweerder eiseressen (opnieuw) aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtige inrichtingen. Verweerder heeft daarbij bepaald dat de besluiten van 7 november 2005 worden ingetrokken.

Bij besluiten van 2 januari 2007 heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard.

Tegen deze besluiten (hierna: de bestreden besluiten) hebben eiseressen bij brieven van 12 februari 2007 beroep ingesteld.

Verweerder heeft bij brief van 30 december 2008 een verweerschrift ingediend. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 30 januari 2009. Eiseressen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde, bijgestaan door ing. H.J. Schuurman. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. S.B.H. Fijneman, bijgestaan door L. Bontes en K. Kappetijn.

2 Overwegingen

In 2005 zijn eiseressen door verweerder benaderd om na te gaan of zij in aanmerking komen voor een aanwijzing als bedrijfsbrandweerplichtige inrichting. Aan eiseressen is verzocht om binnen een termijn van drie maanden bedrijfsbrandweerrapportages over te leggen. Aan dit verzoek hebben zij niet voldaan. In augustus 2005 zijn eiseressen opnieuw aangeschreven met de mededeling dat inmiddels was gestart met het opstellen van het besluit en dat eiseressen nog in de gelegenheid werden gesteld informatie aan te leveren die meegenomen kon worden in het besluit. Nadat eiseressen binnen de daarvoor gestelde termijn geen informatie hadden overgelegd heeft verweerder de primaire besluiten genomen, waarbij eiseressen zijn aangemerkt als bedrijfsbrandweerplichtige inrichtingen. In april 2006 hebben eiseressen alsnog bedrijfsbrandweerrapportages overgelegd. Gelet daarop heeft verweerder op 30 mei 2006 nieuwe primaire besluiten genomen, waarbij verweerder heeft bepaald dat de primaire besluiten van 7 november 2005 met het nemen van deze besluiten zijn ingetrokken.

De bezwaren die eiseressen tegen de primaire besluiten van 7 november 2005 hebben gemaakt, worden - gelet op het bepaalde in de artikelen 6:18 en 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht - geacht mede te zijn gericht tegen de primaire besluiten van 30 mei 2006. Verweerder heeft bij de bestreden besluiten de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard.

In beroep hebben eiseressen - kort en zakelijk weergegeven - het volgende aangevoerd. Er is geen sprake van inrichtingen voor opslag waarop artikel 2, aanhef en onder b, van het Besluit bedrijfsbrandweren van toepassing is. Hiervoor dient te worden teruggegrepen naar de invocering hiervan in het besluit zoals vermeld in het Staatsblad 2000, nr. 108. In de toelichting bij deze bepaling wordt het volgende vermeld: "... Dit lijdt uitzondering voor de in onderdeel b (nieuw) genoemde vervoersgebonden inrichtingen zoals stuwadoorsbedrijven en zelfstandige spoorwegemplacementen. Op die inrichtingen is het BRZO 1999 niet van toepassing. Daarom wordt in onderdeel b (nieuw) dit type inrichtingen voor zover zij onder hoofdstuk 2, afdeling 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit vallen en daarom AVR-plichtig zijn, als aparte categorie genoemd die kunnen worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig." De inrichtingen van eiseressen zijn geen AVR-plichtige inrichtingen en hadden ook daarom niet aangewezen kunnen worden.

Geen sprake is van inrichtingen die geheel of nagenoeg geheel bestemd zijn voor de opslag van gevaarlijke stoffen. De respectievelijke milieuvergunningen geven beperkingen ten aanzien van de op enig moment aanwezige maximale hoeveelheid gevaarlijke stoffen op het terrein van de inrichtingen. Indien eiseressen de maximaal toegestane hoeveelheid gevaarlijke stoffen aanwezig zouden hebben, kan dit op basis van de milieuvergunning (slechts) 22% of 23% betreffen.

De typering "bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid" is niet op de inrichtingen van toepassing. Daarbij is van belang dat in de bedrijfsbrandweerrapporten is vermeld dat ongevallen niet zijn uit te sluiten, maar dat ook wordt aangegeven dat de preventieve, repressieve en beschermende maatregelen zodanig zijn, dat de gevolgen van een incident met een container met gevaarlijke stoffen vooraf in kaart zijn gebracht en zeker niet kunnen leiden tot een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. De containeroverslagbranche kan worden gerekend tot een zeer veilige branche. Incidenten met bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid buiten de inrichtingen hebben zich nog nooit voorgedaan. De afgelopen jaren hebben zich enkele (kleine) voorvallen voorgedaan die geen bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid hebben opgeleverd. De brandweer heeft bij het nemen van de besluiten geen of onvoldoende rekening gehouden met de eisen die terzake aan de inrichtingen al zijn

gesteld bij of krachtens de Brandweervet 1985 en andere wetten. Indien daarmee wel rekening was gehouden had verweerder moeten concluderen dat de aanwijzingen achterwege dienden te blijven.

De rechtbank overweegt ter zake als volgt.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Brandweervet 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 bedrijfsbrandveerplichtig.

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 van het Besluit van 17 januari 1990 inhoudende regels betreffende bedrijfsbrandweten, zoals in 2000 gewijzigd (hierna: het Besluit bedrijfsbrandweten), komen voor een aanwijzing als inrichting die over een bedrijfsbrandweer moet beschikken diverse categorieën van inrichtingen in aanmerking. In deze zaak gaat het om de categorie als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b ten eerste van dat besluit, luidend: inrichtingen met installaties waarop Hoofdstuk 2, Afdeling 2, van het Arbeidsomstandighedenbesluit van toepassing is voor zover het betreft inrichtingen, die geheel of nagenoeg geheel zijn bestemd voor de opslag in verband met vervoer van in die afdeling genoemde stoffen, al dan niet in combinatie met andere stoffen en producten.

Niet in geschil is dat stuwadoorsbedrijven zoals ciseressen inrichtingen zijn met installaties waarop Hoofdstuk 2, Afdeling 2, van het Arbeidsomstandighedenbesluit van toepassing is. De stelling van ciseressen dat zij niet kunnen vallen onder de inrichtingen als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b, ten eerste van het Besluit bedrijfsbrandweten omdat zij niet AVR-plichtig zouden zijn, kan de rechtbank niet volgen nu deze AVR-verplichting, waarover in de toelichting bij dit artikel wordt gesproken, niet als zodanig is neergelegd in de tekst van de betreffende bepaling.

De vraag die de rechtbank vervolgens zal beantwoorden is of de onderhavige inrichtingen geheel of nagenoeg geheel bestemd zijn voor de opslag van gevaarlijke stoffen.

Verweerder heeft zich ten aanzien van dit onderdeel op het standpunt gesteld dat het niet wenselijk is dat verweerder op basis van een inschatting van de stuwadoor van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen die op enig moment binnen een inrichting aanwezig kunnen zijn een beschikking opstelt. Verweerder stelt dat zij een "erkend" uitgangspunt neemt om te kunnen bepalen wat ze als maat hanteert voor de analyse van geloofwaardige scenario's. Dat uitgangspunt heeft zij begrijpelijkerwijs gevonden in de ruimte die het bedrijf in de milieuvergunning vergund heeft gekregen voor de opslag van gevaarlijke stoffen. Vergunde ruimte kan, aldus verweerder, immers ook daadwerkelijk worden gebruikt.

De rechtbank moet allereerst constateren dat noch artikel 2 van het Besluit bedrijfsbrandweten noch de toelichting op dat artikel enige duidelijkheid geeft over de vraag wat precies onder de zinsnede "geheel of nagenoeg geheel bestemd voor" moet worden verstaan. De rechtbank kan dan ook niet anders doen dan aansluiten bij hetgeen hieronder in het normaal taalgebruik wordt verstaan.

Indien wordt uitgegaan van hetgeen verweerder zelf als uitgangspunt heeft geformuleerd, kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden geconcludeerd dat de inrichtingen geheel of nagenoeg geheel bestemd zijn voor de opslag van gevaarlijke stoffen. Eiseressen hebben immers terecht opgemerkt dat de betreffende milieuvergunningen allerlei beperkingen stellen aan de opslag van gevaarlijke stoffen, zodat maximaal slechts 23% van het terrein benut mag worden voor de opslag van gevaarlijke stoffen.

Uitgaande hiervan kunnen de inrichtingen naar het oordeel van de rechtbank niet worden aangemerkt als inrichtingen die "geheel of nagenoeg geheel bestemd" zijn voor de opslag van gevaarlijke stoffen.

Gelet op het bovenstaande komt de rechtbank tot de conclusie dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat eiseressen inrichtingen zijn als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b, ten eerste van het Besluit bedrijfsbrandweren.

De overige onderdelen, waarop de aanwijzingsbesluiten zijn gebaseerd, behoeven derhalve geen verdere bespreking. De beroepen van eiseressen zijn gegrond.

De bestreden besluiten dienen te worden vernietigd. Gelet op de door de rechtbank getrokken conclusie komen ook de primaire besluiten voor herziening in aanmerking.

De rechtbank ziet aanleiding verweerder te veroordelen in de kosten die eiseressen in verband met de behandeling van het beroep tot aan deze uitspraak redelijkerwijs heeft moeten maken. De rechtbank bepaalt de proceskosten op € 966,- aan kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

3 Beslissing

De rechtbank,

recht doende:

verklaart de beroepen gegrond,

vernietigt de bestreden besluiten,

herziet de primaire besluiten,

bepaalt dat de gemeente Rotterdam aan eiseressen het betaalde griffierecht van 4 x € 281,- vergoedt.

veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 966,- en wijst de gemeente Rotterdam aan als de rechtspersoon die deze kosten aan eiseressen moet vergoeden.

Aldus gedaan door mr. A.I. van Strien, voorzitter, en mr. P.C. Santema en mr. P. Vrolijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. I. Geerink-van Loon, griffier.

De griffier:

De voorzitter:

Uitgesproken in het openbaar op 25 februari 2009.

Een belanghebbende - onder wie in elk geval ciseressen worden begrepen - en verweerder kunnen tegen deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA 's-Gravenhage. De termijn voor het indienen van het beroepschrift is zes weken en vangt aan met ingang van de dag na die waarop het afschrift van deze uitspraak is verzonden.

Afschrift verzonden op: 27 FEB. 2009

VOOR KOPIE CONFORM

De griffier van de
Rechtbank Rotterdam
Sector Bestuursrecht

M.B.

wnd