

Onderzoek vuurwerkramp Enschede

Onderzoek naar het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot VROM-regelgeving, voorafgaand aan de vuurwerkramp op 13 mei 2000 te Enschede

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Inspectie Ruimtelijke Ordening
Inspectie Volkshuisvesting
Inspectie Milieuhygiëne

C.J. Dijkens MSc.
Mr. P. Westerbeek

10 januari 2001

Inhoudsopgave

o	<i>Managementsamenvatting</i>	7
o.1	Inleiding	7
o.2	Opzet rapportage	7
o.3	Uitvoering onderzoek	7
o.4	Afbakening en context	8
o.5	Werkwijze en onderzoeksuitvoering	9
o.6	Thema's van onderzoek	10
o.7	Conclusies	11
o.7.1	Ruimtelijke ordening	11
o.7.2	Milieuvergunningen	12
o.7.3	Bouwvergunningen	13
o.7.4	Externe veiligheid	13
o.7.5	Handhaving	14
o.7.6	Toezicht op (de uitvoering door) de gemeente	15
o.8	Aanbevelingen	15
1	<i>Aanleiding en onderzoeksuitvoering</i>	17
1.1	Inleiding	17
1.2	Opzet rapportage	17
1.3	Uitvoering onderzoek	17
1.4	Afbakening en context	18
1.5	Werkwijze en onderzoeksuitvoering	19
1.6	Beperkingen uitgevoerd onderzoek	20
1.7	Resultaten en conclusies	20
2	<i>Ruimtelijke ordening</i>	22
2.1	Inleiding	22
2.2	Planologisch kader	22
2.2.1	Gemeentelijke Ruimtelijke Visies	22
2.2.2	Bestemmingsplannen	22
2.2.3	Vinex-locatie	22
2.3	Planologische situatie	25
2.3.1	Reconstructie feitelijke situatie	25
2.3.2	Toetsing van de situatie aan de bestemmingsplannen	26
2.4	Bevindingen	27
3	<i>Vergunningen</i>	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Afbakening	29
3.3	Hinderwetvergunningen	29
3.3.1	Hinderwetvergunning 1977	29
3.3.2	Hinderwetvergunning 1979 - uitbreiding	32
3.3.3	Revisievergunning 1997	35
3.3.4	Veranderingsvergunning 1999	52
3.4	De rechtmatigheid van de vergunningen van 1997 en 1999	56
3.5	Bouwvergunningen	58
3.6	Relatie bouwvergunning en milieuvergunning	63
3.6.1	Inleiding	63
3.6.2	Koppeling bouwvergunning en milieuvergunning	64
3.6.3	Toepassing binnen de gemeente Enschede bij S.E. Fireworks	64
3.7	Andere vergunningen	65
3.8	Bevindingen	66

4	<i>Handhaving</i>	70
4.1	Inleiding	70
4.2	Afbakening	70
4.3	Beschrijving handhavende instanties	70
4.3.1	Gemeente Enschede	70
4.3.2	Politie	74
4.3.3	Bureau Adviseur Milieuvergunningen (MILAN) van het ministerie van Defensie	75
4.3.4	Tweedelijnstoezicht door de VROM-Inspecties	77
4.4	Reconstructie handhaving bestemmingsplannen, bouwvergunningen en milieuvergunningen Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks	78
4.4.1	Zeventiger jaren	78
4.4.2	De tachtiger jaren	81
4.4.3	De negentiger jaren	83
4.5	Bevindingen	92
5	<i>Veiligheid</i>	94
5.1	Inleiding	94
5.2	Beleidskader veiligheid opslag vuurwerk	95
5.2.1	BRZO 1988	95
5.2.2	BRZO 1999	95
5.2.3	Wet milieubeheer	96
5.3	Toetsing situatie S.E. Fireworks aan beleidskaders	100
5.3.1	BRZO 1988	100
5.3.2	Wet milieubeheer	101
5.4	Toetsing AVIV	104
5.5	Bevindingen	104
6	<i>Conclusies</i>	106
6.1	Conclusies	106
6.1.1	Ruimtelijke ordening	106
6.1.2	Milieuvergunningen	108
6.1.3	Bouwvergunningen	109
6.1.4	Externe veiligheid	109
6.1.5	Handhaving	110
6.1.6	Toezicht op (de uitvoering door) de gemeente	110
6.2	Aanbevelingen	111
Bijlage 1	<i>Overzicht stukken</i>	113
Bijlage 2	<i>Lijst met afkortingen</i>	116
Bijlage 3	<i>Luchtfoto Tollensstraat 50, te Enschede (ongedateerd)</i>	117
Bijlage 4	<i>Tekening Tollensstraat 50</i>	119
Bijlage 5	<i>Vergunde hoeveelheden</i>	121

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek dat door de VROM-Inspecties is ingesteld naar aanleiding van de vuurwerkrampe te Enschede. Het onderzoek heeft zich gericht op het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot de vigerende regelgeving en beleid, aangaande het milieu, de bouwregelgeving en de ruimtelijke ordening, dus op het overheidshandelen voorafgaande aan 13 mei 2000.

Hoofdstuk 0 bevat een managementsamenvatting waarin een korte verantwoording wordt gegeven van de opzet van het onderzoek, de afbakening ervan en de gevolgde werkwijze. Verder worden in deze samenvatting themagewijs en onverkort de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

In hoofdstuk 1 wordt de opzet van het onderzoek beschreven, de afbakening ervan en de gehanteerde onderzoeksmethode. Het planologisch kader, de feitelijke planologische situatie en de toetsing van die situatie aan de bestemmingsplannen worden beschreven in hoofdstuk 2. De bouw- en milieuvergunningen die op het vuurwerkbedrijf van toepassing waren worden in hoofdstuk 3 nader geanalyseerd. In dit hoofdstuk is de analyse gesplitst in drie fasen, te weten de voorbereiding van de aanvraag, de behandeling ervan en het proces van besluitvorming. Hoofdstuk 4 gaat in op de handhaving van verleende milieuvergunningen, bouwvergunningen en bestemmingsplannen door betrokken handhavende instanties. De (externe) veiligheid in relatie tot S.E. Fireworks en de opslag van vuurwerk worden beschreven in hoofdstuk 5.

In de tekst van de te onderscheiden hoofdstukken is op diverse plaatsen een tekstdeel met het kopje 'commentaar' opgenomen. In een dergelijk tekstdeel is een korte nadere beschouwing opgenomen van de onderzochte feiten in termen van een beoordeling en conclusies.

De hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 worden afgesloten met een paragraaf met 'bevindingen'. Deze bevindingen zijn de resultaten van de analyse van het betreffende onderzoeksdeel en zijn in hoofdstuk 6 en in de managementsamenvatting uitgewerkt in conclusies.

Ten behoeve van de leesbaarheid worden de feiten daar waar ze vanuit een andere invalshoek worden belicht, zonodig herhaald in het rapport weergegeven.

Bij het rapport zijn vijf bijlagen gevoegd, waaronder een overzichtstekening en een luchtfoto van het perceel Tollensstraat 50, een lijst met stukken en een grafische weergave van vergunde hoeveelheden vuurwerk uitgezet in de tijd.

o Management samenvatting

o.1 Inleiding

Op zaterdag 13 mei 2000 om 15.34 uur, vond bij het vuurwerkbedrijf S.E. Fireworks aan de Tollensstraat in Enschede-Noord een zeer zware vuurwerkexplosie plaats met bijzonder ernstige gevolgen, waarbij helaas mensenlevens waren te betreuren, een groot aantal gewonden is gevallen en waarbij sprake was van een enorme materiële schade. Direct na de ramp drong zich de klemmende vraag op hoe dit had kunnen gebeuren. Verschillende instanties werden belast met de opdracht om onderzoek te verrichten naar de toedracht van de ramp. In opdracht van de betrokken departementen hebben acht rijksinspecties onderzoek verricht naar de vuurwerkkramp. De verschillende onderzoeken zijn onafhankelijk van elkaar uitgevoerd, vanuit een eigen verantwoordelijkheid en met een eigen doel. Bij alle onderzoeken staat de waarheidsvinding voorop.

Het onderzoek van de Inspecties Milieuhygiëne, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening was gericht op het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot de vigerende regelgeving en beleid, aangaande het milieu, de bouwregelgeving en de ruimtelijke ordening, voorafgaand aan 13 mei 2000. Het doel daarvan was om een uitspraak te kunnen doen op welke wijze het instrumentarium door de betrokken instanties is toegepast en om lering uit het gebeurde te trekken voor de toekomst.

o.2 Opzet rapportage

Het rapport van het Inspectieonderzoek bestaat uit de volgende onderdelen.

- De managementsamenvatting waarin de belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn verwoord. Verder wordt in deze samenvatting een korte verantwoording gegeven van de opzet van het onderzoek, de afbakening ervan en de gevolgde werkwijze.
- Een uitgebreide analyse van het gebeurde, met inachtneming van de gehanteerde afbakening. Deze analyse is gebaseerd op een afzonderlijk beschikbare chronologische feitenrapportage of reconstructie, waarin gebeurtenissen en handelingen gedocumenteerd worden opgesomd.

Om de anonimiteit van betrokken personen te waarborgen zijn er geen namen in het rapport opgenomen. Voor zover een functionaris in de tekst wordt genoemd, wordt deze als NN weergegeven.

o.3 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door deskundigen van de Inspecties Milieuhygiëne, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Voor de onderdelen 'ruimtelijke ordening', 'bouwvergunningen' en de bouwkundige vereisten hebben de Inspecties een beroep gedaan op externen.

Het onderzoek is samen met de onderzoeken door andere rijksinspecties onder coördinatie van de Hoofdinspecteur van de Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding uitgevoerd in verband met de coördinerende taak die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties conform het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming heeft in het kader van de rampenbestrijding.

Voor een adequate informatie-uitwisseling tussen de verschillende onderzoeksinstanties, het maken van procedurele afspraken en het coördineren ervan, is te Enschede het Logistiek Centrum

Inspecties (LCI) ingesteld. Met het oog op de coördinatie is dit centrum ook belast met het doorgeleiden van verzoeken om interviews, verstrekking van documenten etc.

0.4 Afbakening en context

Het onderzoek van de Inspecties Milieuhygiëne, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is beperkt tot het beschrijven, analyseren en beoordelen van het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot die regelgeving en dat beleid, waar het ministerie van VROM voor verantwoordelijk is. Het onderzoek heeft zich gericht op het overheidshandelen in relatie tot Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks¹. Het onderzoek en het rapport zelf hebben daarmee geen betrekking op het handelen van het bedrijf. Dit handelen is onderwerp van strafrechtelijk onderzoek.

Als onderzoeksperiode voor de reconstructie van de vergunningverlening en de handhaving is gekozen voor het moment van oprichting van het bedrijf tot het moment van de explosie op 13 mei 2000.

Dit onderzoek bevat geen vergelijkende studie. Niet onderzocht is of de vergunningverlening, de handhaving en het toezicht daarop bij S.E. Fireworks wezenlijk afwijkt van die bij soortgelijke bedrijven door andere gemeenten en instanties. Hetzelfde geldt voor de afstemming en informatie-uitwisseling tussen diensten en instanties binnen en buiten Enschede. Het onderzoek richtte zich uitsluitend en met onmiskenbare uitvergroting op dit ene geval.

Om de in dit rapport opgenomen vaststellingen en conclusies in perspectief te kunnen plaatsen is het niettemin van belang de context en achtergronden te kennen van de specifieke gebeurtenissen in het geval S.E. Fireworks.

Van de milieuvergunningverlening en de -handhaving is sinds de tachtiger jaren bekend dat er landelijk sprake was van grote achterstanden en een gebrekkige uitvoering. Met extra financiële regelingen (BUGM, VOGM) vanuit het ministerie van VROM is het kwantitatieve en vervolgens kwalitatieve niveau van uitvoering door gemeenten op peil gebracht gedurende de periode (globaal van 1990-1997) die ook in dit rapport centraal staat.

De mate waarin door Enschede deze ontwikkeling naar het zogenoemde adequate niveau van uitvoering werd waargemaakt is door de Inspectie Milieuhygiëne jaarlijks positief beoordeeld en aldus ook schriftelijk aan de gemeente teruggemeld.

Vuurwerk gold algemeen temidden van de vele bedrijfstakken waar met (milieu)gevaarlijke stoffen wordt gewerkt of waarbij (milieu)gevaarlijke stoffen kunnen vrijkomen in milieuland niet als een onderwerp dat extra aandacht of hoge prioriteit behoeft, met uitzondering van de periode rond oud en nieuw.

De explosie in een vuurwerkfabriek in Culemborg op 14 februari 1991 had daarin geen wijziging gebracht.

Voor de handhaving van bestemmingsplannen en de bouwregelgeving is inmiddels hetzelfde vastgesteld als voor handhaving op milieugebied ruim tien jaar geleden: er is landelijk sprake van achterstanden en gebrekkige uitvoering.

Dit onderzoek heeft zich niet gericht op de (onjuiste) classificatie van vuurwerk. De Inspectie Milieuhygiëne heeft als uitvloeisel van de vuurwerkcramp te Enschede een apart onderzoek naar de classificatie van professioneel vuurwerk ingesteld. Over de resultaten daarvan is apart

¹ Gedurende de onderzochte periode is de naamgeving van het bedrijf gewijzigd.

gerapporteerd. Evenmin heeft dit inspectieonderzoek zich gericht op de controle van de professionele vuurwerkopslagplaatsen in Nederland. Ook daar is door de Inspectie Milieuhygiëne een apart onderzoek naar ingesteld, waarover separaat is gerapporteerd.

In een aparte rapportage wordt verslag gedaan van onderzoek naar de milieubelasting en gezondheidsrisico's tijdens en na de vuurwerkcramp. Ook wordt aangegeven welke activiteiten onder leiding van het rampenteam Enschede aan milieuzorg en beperking van de gezondheidsrisico's zijn uitgevoerd. Dit alles maakt dus geen onderdeel uit van dit rapport. Tijdens het onderzoek van de rijksinspecties naar de toedracht van de vuurwerkcramp werden vragen opgeworpen over de follow-up van de aanbevelingen die waren gedaan naar aanleiding van de vuurwerkexplosie die in 1991 bij een vuurwerkbedrijf te Culemborg plaatsvond. Naar de follow-up is door de betrokken rijksinspecties binnen het kader van het rijksinspectieonderzoek naar de vuurwerkcramp een apart onderzoek ingesteld. De resultaten daarvan worden apart gerapporteerd en zijn derhalve niet in dit rapport opgenomen.

0.5 Werkwijze en onderzoeksuitvoering

De werkwijze die voor het onderzoek is gehanteerd kan kort onderscheiden worden in:

- dossieronderzoek
- opstellen van een chronologische reconstructie van gebeurtenissen (feitenrapportage)
- voorlopige analyse
- verificatie van de gebeurtenissen en van de voorlopige analyse
- interviews
- toetsing van de analyse aan de wet- en regelgeving en het (destijds) vigerende beleid
- formuleren van conclusies en aanbevelingen

Dossieronderzoek

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van dossiers die vanuit relevante organisaties beschikbaar werden gesteld, zoals de gemeente Enschede, het Bureau Adviseur Milieuvergunningen (MILAN)² van het ministerie van Defensie, de Rijksverkeersinspectie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Politie, het Openbaar Ministerie en diverse onderdelen van het ministerie van VROM. Die dossiers zijn onderzocht op stukken die een directe relatie hadden met S.E. Fireworks, of pasten in de context van het onderzoek, zoals relevante beleidsdocumenten etc.

Reconstructie van gebeurtenissen

Ten behoeve van de gezamenlijke reconstructie die opgesteld diende te worden door de betrokken rijksinspecties, is door de VROM-Inspecties een deelreconstructie opgesteld, passend binnen de geschetste afbakening. Het betreft hier een chronologische opsomming van feitelijke gebeurtenissen, met een waardevrije toelichting. Zij is gebaseerd op concrete documenten, die direct te relateren zijn aan een onderwerp, functionaris, organisatieonderdeel en datum. De aldus opgestelde feitenrapportage heeft als verdere basis gediend voor het onderzoek.

Voorlopige analyse

Op basis van een nadere bestudering van de feitenrapportage zijn voorlopige conclusies getrokken die nader onderzocht zijn. Daarbij heeft toetsing aan wet- en regelgeving en beleid plaatsgevonden. In deze fase is zowel uitgegaan van huidige als destijds vigerende wet- en regelgeving en beleid.

² Tot 1998 werd met MILAN bedoeld Milieu, Arbo en NBC. Na 1998 veranderde de naam in AMV: bureau Adviseur Milieu Vergunningen. In dit rapport zal verder worden gesproken over MILAN.

Verificatie van de gebeurtenissen en de voorlopige analyse

Voor zover elementen uit de feitenrapportage niet volledig uit beschikbare documenten waren te herleiden zijn deze geverifieerd door relevante personen te interviewen en door vergelijking met informatie uit processen-verbaal van verhoor van getuigen en verdachten die in het kader van het strafrechtelijk onderzoek waren opgesteld. Met het gebruik van deze informatie heeft het Openbaar Ministerie ingestemd onder voorwaarde dat de verhoorde hiermee tevens instemde. Verder is gebruik gemaakt van de verificatie die het Crisis Onderzoeks Team (COT) heeft uitgevoerd van een concept feitenrapportage waarin de reconstructie van gebeurtenissen zoals die door de VROM-Inspecties is opgesteld, is opgenomen.

Toetsing aan wet- en regelgeving en (destijds) vigerend beleid

In deze fase van het onderzoek heeft toetsing van de onderzoeksresultaten plaatsgevonden aan relevante wet- en regelgeving. Tevens zijn de bevindingen getoetst aan relevant (destijds) vigerend beleid met betrekking tot de onderzochte onderwerpen. Informatie die verkregen werd uit gehouden interviews van bij (de uitvoering) van dat beleid betrokken functionarissen, is mede bij die toetsing betrokken.

In de reconstructie en analyse is ook op relevante momenten het al of niet handelen (adviseren, controleren) door de VROM-Inspecties beschreven.

Het resultaat van deze toetsing, dat wil zeggen een concept-versie van dit totale rapport is voorgelegd aan de gemeente en aan MILAN als de meest betrokken onderzochte overheidsinstanties om hen gelegenheid te geven onjuiste feiten of onjuiste gevolgtrekkingen te signaleren. Waar in de ogen van de onderzoekers gerechtvaardigd is het rapport op grond van dit 'wederhoor' aangepast.

o.6 Thema's van onderzoek

In het VROM-Inspectieonderzoek zijn de volgende thema's met de daarvan afgeleide onderzoeksonderwerpen te onderscheiden:

Thema	Onderzoeksonderwerpen
Wet op de Ruimtelijke Ordening	<ul style="list-style-type: none">• procedure totstandkoming bestemmingsplannen• beleid ruimtelijke ordening gemeente Enschede in relatie tot S.E. Fireworks• toetsing aan bestemmingsplannen• zonerings• handhaving Wet op de Ruimtelijke Ordening
Milieuvergunningen	<ul style="list-style-type: none">• voorbereiding van de aanvraag• behandeling van de aanvraag• vergunning
Bouwvergunningen	<ul style="list-style-type: none">• toetsing aan bestemmingsplannen• toetsing aan het Bouwbesluit op constructieve eisen• coördinatie met de milieuvergunningen
Externe veiligheid	<ul style="list-style-type: none">• advisering• technische voorschriften en voorzieningen• van toepassing zijnde beleid
Handhaving Wet milieubeheer	<ul style="list-style-type: none">• toezicht• methodiek• betrokken organisaties• uitvoering

0.7 Conclusies

0.7.1 Ruimtelijke ordening

Procedure totstandkoming bestemmingsplannen

- De bestemmingsplannen 'Tollensstraat 20' (vastgesteld in 1985) en 'Enschede-Noord' (vastgesteld in 1994) die achtereenvolgens golden voor het gebied waarin Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks waren gevestigd zijn conform de procedurele regels bij of krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot stand gekomen en vastgesteld.
- Er moet geconstateerd worden dat de bestemming in het bestemmingsplan 'Tollensstraat 20' afwijkt van de toenmalige bestaande situatie en dat in het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' de plankaart afwijkt van de feitelijke situatie. Bij de plankaart van beide bestemmingsplannen is gebruik gemaakt van verouderde gegevens voor het weergeven van de bebouwingscontouren.
- Geen van de ingediende bezwaren of bedenkingen tegen het bestemmingsplan 'Tollensstraat 20' en het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' richtte zich op Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks.
- Geen van de herzieningen in het kader van de bestemmingsplannen had betrekking op en/of gevolgen voor het bedrijfsterrein waarop Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks waren gevestigd.
- Over beide bestemmingsplannen is door de Inspecties (als lid van de PPC) inhoudelijk geadviseerd, onder meer op het punt van de algemene categorie-indeling van bedrijven.

Beleid ruimtelijke ordening van de gemeente Enschede in relatie tot Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks

- Het beleid van de gemeente was, zeker vanaf begin jaren '90, erop gericht het bedrijf S.E. Fireworks te verplaatsen. Dit blijkt onder meer uit het onder het overgangsrecht plaatsen van het bedrijf bij de vaststelling van beide bestemmingsplannen. Het bedrijf S.E. Fireworks heeft zich in strijd met het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' uitgebreid en ontwikkeld, onder andere door het plaatsen van gebouwen ten behoeve van de permanente opslag van vuurwerk.
- Door de gemeente Enschede zijn ten behoeve van uitbreidingen met gebouwen voor de permanente opslag van vuurwerk door het bedrijf S.E. Fireworks, geen vrijstellingen verleend van het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' c.q. voorschriften van het plan.
- Tot op de dag van de ramp is er in relatie tot het bestemmingsplan 'Enschede-Noord', sprake geweest van illegaal gebruik door S.E. Fireworks, door het in strijd met de bestemming opslaan van vuurwerk in tenminste 11 zeecontainers. Voor dit gebruik hebben Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede geen vrijstellingen verleend als bedoeld in artikel 17 of 19 van de Wet ruimtelijke ordening (in laatste geval is delegatie van de gemeenteraad aan B&W mogelijk).

Toetsing aan bestemmingsplannen

- Vastgesteld is dat het plaatsen van zeecontainers en het gebruik daarvan door S.E. Fireworks niet is getoetst aan het bestemmingsplan 'Enschede-Noord'.
- Er heeft geen signalering vanuit de afdeling Milieu plaatsgevonden naar de afdeling Bouwbeheer inzake het plaatsen van zeecontainers en het gebruik daarvan door S.E. Fireworks. Wanneer dat had plaatsgevonden, dan had de afdeling Bouwbeheer de activiteit volgens de gehanteerde werkwijze kunnen toetsen aan het bestemmingsplan.
- Indien het gebruik of het voorgenomen gebruik van de zeecontainers was getoetst aan het bestemmingsplan 'Enschede-Noord', dan zou dat gebruik op grond van het vigerend ruimtelijk beleid niet behoren te zijn toegestaan.

Zonering

- De gemeente Enschede gebruikt bij het maken van bestemmingsplannen rechtsgeldig een eigen Staat van Inrichtingen, die niet geheel overeenkomt met de door de meeste gemeenten gehanteerde Standaard Bedrijfs Indeling (SBI) van de VNG. Overigens is in beide methoden zeer bepalend hoe men het bedrijf karakteriseert. Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' is het bedrijf omschreven als 'opslag + montage vuurwerk', terwijl in het vastgestelde bestemmingsplan het bedrijf is aangeduid als 'vuurwerk, opslag van' (gemeentelijke milieucategorie 4). Dit betekent dat, volgens de door de gemeente Enschede gehanteerde methode, er een afstand van minimaal 100 meter zou moeten zijn tussen de inrichting en woonwijken. Het verschil tussen beide methoden en de te hanteren afstand ten opzichte van de woonwijken is bij de voorbereiding van het bestemmingsplan uitdrukkelijk aan de orde geweest en is dus een keuze van de gemeente geweest.

Handhaving

- Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede heeft niet handhavend opgetreden tegen de bedrijven Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks met betrekking tot met het bestemmingsplan strijdig gebruik en strijdige plaatsing van zeecontainers, ondanks het feit dat binnen het ambtelijk apparaat van Enschede bekend was dat deze plaatsing had plaatsgevonden.

0.7.2 Milieuvergunningen

Voorbereiding van de aanvraag.

- Een aantal malen zijn er al door Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks veranderingen van de inrichting doorgevoerd, voordat daarbij behorende vergunningsprocedures waren opgestart. Dit is onder anderen onderwerp van strafrechtelijk onderzoek.
- Vastgesteld is dat in die gevallen, waarin de feitelijke situatie in de inrichting van S.E. Fireworks niet overeenkwam met de vigerende vergunning, de gemeente Enschede steeds heeft gereageerd met aanpassing van de vergunning. Handhavend optreden om de feitelijke situatie door S.E. Fireworks in overeenstemming te doen brengen met de vigerende vergunning heeft niet plaatsgevonden.
- Er is door de gemeente Enschede onvoldoende gebruik gemaakt van beschikbare toetsingsmogelijkheden, zoals de planologische inpasbaarheid, waaruit na toepassing had kunnen blijken dat het indienen van een aanvraag voor een milieuvergunning niet zinvol zou zijn.
- In 1979, 1997 en 1999 wordt door het College bij het verlenen van de vergunning afgeweken van het advies van de wettelijke adviseur externe veiligheid (MILAN). Een dergelijk advies is op te vatten als een deskundigenadvies waarvan niet lichtvaardig mag worden afgeweken. Deze afwijking is niet in de beschikkingen van 1997 en 1999 gemotiveerd. Daarmee handelde het College in strijd met artikel 3:50 van de Awb.
- De beoordeling of de coördinatie-regeling tussen de milieuvergunning en de bouwvergunning inzake S.E. Fireworks van toepassing is, is binnen de Bouw- en Milieudienst op een te lage plaats in de organisatie neergelegd, met te weinig ruimte voor collegiale consultatie.
- Sinds 1976 is de Brandweer niet aantoonbaar betrokken geweest bij de advisering over de brandpreventie en blusvoorzieningen inzake de opslag van vuurwerk bij Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks. MILAN heeft hierom schriftelijk wel verzocht.

Behandeling van de aanvraag.

- De wettelijk adviseur, het bureau adviseur Milieuvergunningen van het ministerie van Defensie (MILAN), is door de Bouw- en Milieudienst van de gemeente Enschede om advies gevraagd ten behoeve van de behandeling van alle aanvragen om vergunningen.

- De adviezen van de wettelijk adviseur MILAN vertonen inzake, de advisering ten behoeve van de vergunning van 1999 voor S.E. Fireworks, een compromiskarakter. Dat is ingegeven door, zowel vanwege de gemeente als de aanvrager aangedragen voornemens tot bedrijfsverplaatsing, en de ruimtelijke ontwikkelingen van het betreffende gebied.
- MILAN heeft als wettelijk adviseur, tenminste in het geval van de advisering inzake de vergunningaanvraag van 1997 en 1999, concessies gedaan ten opzichte van haar eigen advieskader. Deze concessies hadden zowel betrekking op de geldende constructie-eisen als op de, gelet op de mogelijke effecten bij calamiteiten bij deze opslag, in acht te nemen onderlinge afstanden tussen de vuurwerkbewaarplaatsen.
- MILAN heeft in 1999 afspraken gemaakt met S.E. Fireworks over het inrichten van de feitelijke situatie die op dat moment in strijd was met de vigerende vergunning en derhalve als illegaal moest worden aangemerkt. Daarbij is MILAN in de bevoegdheid van de gemeente getreden.
- De Inspectie Milieuhygiëne heeft van haar wettelijke adviesbevoegdheid slechts in 1979 gebruik gemaakt door te wijzen op de adviesrol van de Kwartiermeester-generaal van de Koninklijke Landmacht. In 1997 is niet geadviseerd. In 1999 is de ontwerp-beschikking conform afspraak met de gemeente, niet aan de Inspectie ter advies voorgelegd.

Vergunning op grond van de aanvraag

- De gemeente heeft via de gangbare kanalen kennisgevingen gepubliceerd van de (ontwerp)besluiten van 23 februari 1997 en 12 mei 1999. Deze geven een onvolledig beeld van de aard van de activiteiten bij S.E. Fireworks en de daarmee samenhangende risico's.
- De aanvragen voor de vergunningen van 1997 en 1999 zijn onvoldoende getoetst op hun volledigheid en juistheid. Aanvulling van de aanvraag en/of het niet ontvankelijk verklaren van de aanvraag is hierdoor niet aan de orde geweest.
- De besluiten van 1997 en 1999 kennen een aantal met de Algemene wet bestuursrecht strijdige gebreken, zoals motiveringsgebreken.
- In de revisievergunning van 1997 zijn twee doelvoorschriften opgenomen inzake brandpreventie. Uit de overlegde stukken kan worden opgemaakt dat bij de vergunningverlening niet getoetst is of de vergunninghouder deze voorschriften wel kan nakomen. Uit een nadere toetsing op grond van het door bureau SAVE opgestelde rekenmodel 'Beheersbaarheid van brand' is gebleken dat de revisievergunning (althans zoals aangevraagd) had kunnen leiden tot weigering, omdat alleen door de aanleg van een brandmeldinstallatie en de vervanging van het blussysteem door een automatische sprinkler van de hoogste orde, S.E. Fireworks aan deze voorschriften zou hebben kunnen voldoen.

0.7.3 Bouwvergunningen

- Voor de bouw van de vuurwerkbunkers is een bouwvergunning aangevraagd en voorzover kon worden nagegaan op de voorgeschreven wijze verleend. De in de aanvraag beschreven bunker voldeed aan de te stellen eisen. De bouw is niet uitgevoerd conform de bij de bouwaanvraag behorende situatietekening.
- De garageboxen en de zeecontainers zijn zonder bouwvergunning geplaatst. De zeecontainers zijn, gezien het plaatsgebonden karakter (het voorgestelde langdurige gebruik), vergunningplichtig. Zou een aanvraag om bouwvergunning zijn aangevraagd voor garageboxen en zeecontainers ten behoeve van de opslag van vuurwerk, dan had deze moeten worden geweigerd vanwege strijdigheid met het bestemmingsplan en de technische bouwvoorschriften.

0.7.4 Externe veiligheid

- In de vergunningen van 1997 en 1999 is in aanzienlijke mate afgeweken van de voor de opslag van vuurwerk geldende eisen op basis van zowel het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer, het Handboek milieuvergunningen als de richtlijnen opgenomen in het door MILAN bij de advisering

bij milieuvergunningen gehanteerde Memorandum. Deze afwijkingen hadden zowel betrekking op de geldende constructie-eisen als op de, gelet op de mogelijke effecten bij calamiteiten bij deze opslag, in acht te nemen onderlinge afstanden tussen de vuurwerkbewaarplassen.

- MILAN, heeft zich als wettelijk aangewezen adviseur, ondanks de opgenomen afwijkingen van de geldende eisen in de beschikkingen van 1997 en 1999, akkoord verklaard met deze afwijkingen.
- De uitkomsten en aanbevelingen van de in 1998 uitgevoerde inventarisatie en evaluatie van stationaire inrichtingen en bedrijven die op hun terrein met gevaarlijke stoffen werken en een significant veiligheidsrisico hebben, uitgevoerd door adviesgroep AVIV in opdracht van de Provincie Overijssel, geven aan dat S.E. Fireworks is opgenomen in de categorie bedrijven met de aanbeveling tot het opstellen van een aanvalsplan. Met betrekking tot die uitkomsten en aanbevelingen, vastgelegd in het rapport 'Externe veiligheid risico's in Overijssel', hebben gemeente en brandweer prioriteiten gesteld. Het rapport gaf onvoldoende aanleiding voor het onmiddellijk opstellen van een aanvalsplan voor S.E. Fireworks.
- Zowel het oude als het nieuwe BRZO zijn op S.E. Fireworks niet van toepassing met betrekking tot de overschrijding van de drempelwaarden.

0.7.5 Handhaving

- In 1991, 1993 en 1995 zijn door de Milieudienst van de gemeente Enschede aan S.E. Fireworks brieven verstuurd waarin handhavingspassages waren opgenomen. Nadien is er door of namens het College van Burgemeester en Wethouders bij Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks niet aantoonbaar handhavend opgetreden.
- Rond oudejaarsdag zijn in regionaal verband door gemeente en politie controles uitgevoerd in het kader van toezicht op de vuurwerkverkopen door de detailhandel. Controles van de gehele inrichting of specifiek gericht op evenementenvuurwerk hebben niet plaatsgevonden.
- De resultaten van de uitgevoerde controles zijn niet aantoonbaar in verslagen vastgelegd. Een handhavingshistorie is dus niet opgebouwd, waardoor een eventueel bestuursrechtelijk optreden werd bemoeilijkt. Uitwisseling van gegevens met de afdeling Bouwbeheer vond niet plaats.
- Uit verklaringen van bij het toezicht betrokken medewerkers van de gemeente en MILAN blijkt dat deze onvoldoende op de hoogte waren van de bevoegdheden in het kader van de Algemene wet bestuursrecht. Ten onrechte bestond daardoor de mening dat de werking van de blusinstallatie en de inhoud van verpakkingen niet kon worden gecontroleerd.
- Op diverse momenten is er niet handhavend opgetreden door de gemeente Enschede bij overtredingen ingevolge de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Hinderwet en de Wet milieubeheer, terwijl de aard van de overtredingen daar aanleiding toe heeft gegeven. Feitelijk zijn daardoor gedoogsituaties ontstaan.
- Vastgesteld is dat het College van Burgemeester en Wethouders met betrekking tot de Wet milieubeheer geen uitvoering heeft gegeven aan het landelijk geldende gedoogkader.
- De bevoegdheden van het College van Burgemeester en Wethouders om bestuursrechtelijk op te treden zijn niet gemandateerd. Op diverse momenten zijn overtredingen van de Hinderwet en/of Wet milieubeheer en vergunningvoorschriften geconstateerd door ambtenaren met toezichtsbevoegdheden. Door niet op te treden en/of door met de illegale situatie in te stemmen werd door gemeente-ambtenaren in feite de strijdige situatie gedoogd, waarmee in de bevoegdheid van het College van Burgemeester en Wethouders werd getreden.
- De gemeente, MILAN, RVI en de politie hebben ter plaatse toezicht uitgeoefend. De in dit kader verkregen informatie is alleen tussen MILAN en de gemeente uitgewisseld.
- Op bepaalde momenten vond er bij MILAN een rolwisseling plaats van toezichthouder naar die van adviseur en vergunningverlener.

o.7.6 Toezicht op (de uitvoering door) de gemeente

Op de uitvoering van de VROM-regelgeving door gemeenten wordt toezicht gehouden door de Inspecties Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening respectievelijk Milieuhygiëne. De wijze van de taakinvulling van dat tweedelijns toezicht verschilt tussen de drie Inspecties en in de tijd.

De praktijk van het tweedelijns toezicht door de VROM-Inspecties is het:

- doorlichten van gemeenten inzake hun uitvoering op één van de VROM-terreinen of op het gehele VROM-terrein;
 - doorlichten van branches inzake hun milieusituatie;
 - in specifieke gevallen op grond van klachten of incidenten zelf onderzoek doen of gemeenten verzoeken handhavend op te treden;
- Bij alle tweedelijns activiteiten gaat het om steekproeven, om selecties en/of om meerjarenprogramma's.

Ten aanzien van S.E. Fireworks heeft deze werkwijze tot het volgende geleid.

- Over de milieuvergunning van 1979 is door de Inspectie geadviseerd. Over de milieuvergunning van 1997 is niet geadviseerd. De vergunning van 1999 is, conform de terzake geldende afspraken, niet ter advies aan de Inspectie voorgelegd. Over de bouwvergunning wordt niet door de VROM-Inspectie geadviseerd.
- De aard van de inrichting is voor de Inspecties geen aanleiding geweest tot (extra) oplettendheid of aandacht of het oproepen daartoe.
- De (nu vastgestelde) strijdigheid van de werkelijke situatie met het bestemmingsplan, met bijvoorbeeld eisen van brandwerendheid en met de milieuvergunningen zijn niet (eerder) door de Inspecties geconstateerd.
- Controlebezoeken door de Inspecties bij het bedrijf of in het plangebied hebben niet plaats gevonden.

o.8 Aanbevelingen

Op grond van de uitkomsten van hun onderzoek doen de VROM-Inspecties de volgende aanbevelingen.

Ruimtelijke ordening en zonering

- Koppel de bouw- en milieuregelgeving, zodanig dat (ook) voor het afgeven van een milieuvergunning een verplichte inhoudelijke toets moet plaatsvinden aan het vigerende ruimtelijk beleid en geldende bestemmingsplannen en zodanig dat bouwtechnische voorschriften uit milieuvergunning en bouwbesluit op elkaar zijn afgestemd.
- Stel een landelijke 'staat van inrichtingen' vast, die bij het opstellen van bestemmingsplannen gehanteerd moet worden voor het lokaal indelen van (de in de landelijke staat vastgelegde) bedrijfstypen in categorieën van toelaatbaarheid op grond van hun ruimtelijke invloed.
- Stel voor homogene groepen van risicovolle bedrijven technische en afstandseisen vast, die (onder andere bij de in voorgaande aanbeveling bedoelde indeling naar toelaatbaarheid) dwingend moeten worden toegepast in ruimtelijke plannen en bij vergunningverlening.
- Geef in het kader van ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling en milieubeleid meer aandacht aan het inventariseren en oplossen van knelpuntsituaties op het gebied van veiligheid, milieu en gezondheid en stel meer (bestaande of nieuwe) financiële middelen beschikbaar voor de sanering daarvan.

Externe veiligheid

- Verlaag de drempelwaarden m.b.t. de hoeveelheden vuurwerk in het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) in relatie met de verplichting tot het opstellen van een preventieplan (lage drempelwaarde in het BRZO) en een veiligheidsrapport (hoge drempelwaarde in het BRZO); zorg voor een eenduidige definitie van de drempelwaarde met betrekking tot explosieve stoffen.
- Houd bij het vaststellen van afstandseisen van zulke risicovolle bedrijven als vuurwerkopslagen in de woonomgeving (zie eerdere aanbeveling) meer rekening met de effecten van een calamiteit naast de kans van optreden daarvan.
- Ontwerp een wettelijke regeling voor de inventarisatie en registratie van risicovolle activiteiten en een inzichtelijke registratie van opslag van gevaarlijke stoffen en producten.

Handhaving

- Schaf de advies- en toezichtrol die het bureau MILAN van het ministerie van Defensie op grond van de Wet milieubeheer heeft af.
- Breng bij bevoegde gezagen op ambtelijk en op bestuurlijk niveau een scheiding aan tussen taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de handhaving en de vergunningverlening. Intensiveer de (uitvoering van de) handhavingstaak. Hanteer een strikte handhavingsaanpak met direct strafrechtelijk en/of bestuurlijksrechtelijk optreden bij kernbepalingen.
- Breng de handhaving van de gehele vuurwerkketen onder bij één bevoegd gezag, of regel – indien in de keten toch meerdere bevoegde gezagen betrokken moeten zijn – de afstemming concreet in een handhavingsplan, waarbij één aangewezen bevoegd gezag de regie voert.

Tweedelijns toezicht

- Ken als VROM-Inspecties blijvend een hoge prioriteit toe aan die bedrijven waar veiligheid, gezondheid en milieu in het geding is en controleer vanuit de tweedelijns rol actief en integraal die bedrijven. Neem die controles op in de jaarlijkse Inspectieplannen.
- Bezie of in de Woningwet het tweedelijns toezicht met betrekking tot de utiliteitsbouw, naast dat op de woningbouw uitdrukkelijker moet worden geregeld.

1 Aanleiding en onderzoeksuitvoering

1.1 Inleiding

Op zaterdag 13 mei 2000 om 15.34 uur, vond bij het vuurwerkbedrijf S.E. Fireworks aan de Tollensstraat in Enschede-Noord een zeer zware vuurwerkexplosie plaats met bijzonder ernstige gevolgen, waarbij helaas mensenlevens waren te betreuren, een groot aantal gewonden is gevallen en waarbij sprake was van een enorme materiële schade. Direct na de ramp drong zich de klemmende vraag op hoe dit had kunnen gebeuren. Verschillende instanties werden belast met de opdracht om onderzoek te verrichten naar de toedracht van de ramp. In opdracht van de betrokken departementen hebben acht rijksinspecties onderzoek verricht naar de vuurwerkkramp. De verschillende onderzoeken zijn onafhankelijk van elkaar uitgevoerd, vanuit een eigen verantwoordelijkheid en met een eigen doel. Bij alle onderzoeken staat de waarheidsvinding voorop.

Het onderzoek van de Inspecties Milieuhygiëne, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening was gericht op het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot de vigerende regelgeving en beleid, aangaande het milieu, de bouwregelgeving en de ruimtelijke ordening, voorafgaand aan 13 mei 2000. Het doel daarvan was om een uitspraak te kunnen doen op welke wijze het instrumentarium door de betrokken instanties is toegepast en om lering uit het gebeurde te trekken voor de toekomst.

1.2 Opzet rapportage

Het rapport van het Inspectieonderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- De managementsamenvatting waarin de belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn verwoord. Verder wordt in deze samenvatting een korte verantwoording gegeven van de opzet van het onderzoek, de afbakening ervan en de gevolgde werkwijze.
- Een uitgebreide analyse van het gebeurde, met inachtneming van de gehanteerde afbakening. Deze analyse is gebaseerd op een afzonderlijk beschikbare chronologische feitenrapportage of reconstructie, waarin gebeurtenissen en handelingen gedocumenteerd worden opgesomd.

Om de anonimiteit van betrokken personen te waarborgen zijn er geen namen in het rapport opgenomen. Voor zover een functionaris in de tekst wordt genoemd, wordt deze als NN weergegeven.

1.3 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door deskundigen van de Inspecties Milieuhygiëne, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Voor de onderdelen 'ruimtelijke ordening', 'bouwvergunningen' en de bouwkundige vereisten hebben de Inspecties een beroep gedaan op externen.

Het onderzoek is samen met de onderzoeken door andere rijksinspecties onder coördinatie van de Hoofdinspecteur van de Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding uitgevoerd in verband met de coördinerende taak die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties conform het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming heeft in het kader van de rampenbestrijding.

Voor een adequate informatie-uitwisseling tussen de verschillende onderzoeksinstanties, het maken van procedurele afspraken en het coördineren ervan, is te Enschede het Logistiek Centrum

Inspecties (LCI) ingesteld. Met het oog op de coördinatie is dit centrum ook belast met het doorgeleiden van verzoeken om interviews, verstrekking van documenten etc.

1.4 Afbakening en context

Het onderzoek van de Inspecties Milieuhygiëne, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is beperkt tot het beschrijven, analyseren en beoordelen van het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot die regelgeving en dat beleid, waar het ministerie van VROM voor verantwoordelijk is. Het onderzoek heeft zich gericht op het overheidshandelen in relatie tot Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks³. Het onderzoek en het rapport zelf hebben daarmee geen betrekking op het handelen van het bedrijf. Dit handelen is onderwerp van strafrechtelijk onderzoek.

Als onderzoeksperiode voor de reconstructie van de vergunningverlening en de handhaving is gekozen voor het moment van oprichting van het bedrijf tot het moment van de explosie op 13 mei 2000.

Dit onderzoek bevat geen vergelijkende studie. Niet onderzocht is of de vergunningverlening, de handhaving en het toezicht daarop bij S.E. Fireworks wezenlijk afwijkt van die bij soortgelijke bedrijven door andere gemeenten en instanties. Hetzelfde geldt voor de afstemming en informatie-uitwisseling tussen diensten en instanties binnen en buiten Enschede. Het onderzoek richtte zich uitsluitend en met onmiskenbare uitvergroting op dit ene geval.

Om de in dit rapport opgenomen vaststellingen en conclusies in perspectief te kunnen plaatsen is het niettemin van belang de context en achtergronden te kennen van de specifieke gebeurtenissen in het geval S.E. Fireworks.

Van de milieuvergunningverlening en de -handhaving is sinds de tachtiger jaren bekend dat er landelijk sprake was van grote achterstanden en een gebrekkige uitvoering. Met extra financiële regelingen (BUGM, VOGM) vanuit het ministerie van VROM is het kwantitatieve en vervolgens kwalitatieve niveau van uitvoering door gemeenten op peil gebracht gedurende de periode (globaal van 1990-1997) die ook in dit rapport centraal staat.

De mate waarin door Enschede deze ontwikkeling naar het zogenoemde adequate niveau van uitvoering werd waargemaakt is door de Inspectie Milieuhygiëne jaarlijks positief beoordeeld en aldus ook schriftelijk aan de gemeente teruggemeld.

Vuurwerk gold algemeen temidden van de vele bedrijfstakken waar met (milieu)gevaarlijke stoffen wordt gewerkt of waarbij (milieu)gevaarlijke stoffen kunnen vrijkomen in milieuland niet als een onderwerp dat extra aandacht of hoge prioriteit behoeft, met uitzondering van de periode rond oud en nieuw.

De explosie in een vuurwerkfabriek in Culemborg op 14 februari 1991 had daarin geen wijziging gebracht.

Voor de handhaving van bestemmingsplannen en de bouwregelgeving is inmiddels hetzelfde vastgesteld als voor handhaving op milieugebied ruim tien jaar geleden: er is landelijk sprake van achterstanden en gebrekkige uitvoering.

Dit onderzoek heeft zich niet gericht op de (onjuiste) classificatie van vuurwerk. De Inspectie Milieuhygiëne heeft als uitvloeisel van de vuurwerkcramp te Enschede een apart onderzoek naar de classificatie van professioneel vuurwerk ingesteld. Over de resultaten daarvan is apart

³ Gedurende de onderzochte periode is de naamgeving van het bedrijf gewijzigd.

gerapporteerd. Evenmin heeft dit inspectieonderzoek zich gericht op de controle van de professionele vuurwerkopslagplaatsen in Nederland. Ook daar is door de Inspectie Milieuhygiëne een apart onderzoek naar ingesteld, waarover separaat is gerapporteerd.

In een aparte rapportage wordt verslag gedaan van onderzoek naar de milieubelasting en gezondheidsrisico's tijdens en na de vuurwerkcramp. Ook wordt aangegeven welke activiteiten onder leiding van het rampenteam Enschede aan milieuzorg en beperking van de gezondheidsrisico's zijn uitgevoerd. Dit alles maakt dus geen onderdeel uit van dit rapport. Tijdens het onderzoek van de rijksinspecties naar de toedracht van de vuurwerkcramp werden vragen opgeworpen over de follow-up van de aanbevelingen die waren gedaan naar aanleiding van de vuurwerkexplosie die in 1991 bij een vuurwerkbedrijf te Culemborg plaatsvond. Naar de follow-up is door de betrokken rijksinspecties binnen het kader van het rijksinspectieonderzoek naar de vuurwerkcramp een apart onderzoek ingesteld. De resultaten daarvan worden apart gerapporteerd en zijn derhalve niet in dit rapport opgenomen.

1.5 Werkwijze en onderzoeksuitvoering

De werkwijze die voor het onderzoek is gehanteerd kan kort onderscheiden worden in:

- dossieronderzoek
- opstellen van een chronologische reconstructie van gebeurtenissen (feitenrapportage)
- voorlopige analyse
- verificatie van de gebeurtenissen en van de voorlopige analyse
- interviews
- toetsing van de analyse aan de wet- en regelgeving en het (destijds) vigerende beleid
- formuleren van conclusies en aanbevelingen

Dossieronderzoek

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van dossiers die vanuit relevante organisaties beschikbaar werden gesteld, zoals de gemeente Enschede, het Bureau Adviseur Milieuvergunningen (MILAN)⁴ van het ministerie van Defensie, de Rijksverkeersinspectie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Politie, het Openbaar Ministerie en diverse onderdelen van het ministerie van VROM. Die dossiers zijn onderzocht op stukken die een directe relatie hadden met S.E. Fireworks, of pasten in de context van het onderzoek, zoals relevante beleidsdocumenten etc.

Reconstructie van gebeurtenissen

Ten behoeve van de gezamenlijke reconstructie die opgesteld diende te worden door de betrokken rijksinspecties, is door de VROM-Inspecties een deelreconstructie opgesteld, passend binnen de geschetste afbakening. Het betreft hier een chronologische opsomming van feitelijke gebeurtenissen, met een waardevrije toelichting. Zij is gebaseerd op concrete documenten, die direct te relateren zijn aan een onderwerp, functionaris, organisatieonderdeel en datum. De aldus opgestelde feitenrapportage heeft als verdere basis gedienend voor het onderzoek.

Voorlopige analyse

Op basis van een nadere bestudering van de feitenrapportage zijn voorlopige conclusies getrokken die nader onderzocht zijn. Daarbij heeft toetsing aan wet- en regelgeving en beleid plaatsgevonden. In deze fase is zowel uitgegaan van huidige als destijds vigerende wet- en regelgeving en beleid.

⁴ Tot 1998 werd met MILAN bedoeld Milieu, Arbo en NBC. Na 1998 veranderde de naam in AMV: bureau Adviseur Milieu Vergunningen. In dit rapport zal verder worden gesproken over MILAN.

Verificatie van de gebeurtenissen en de voorlopige analyse

Voor zover elementen uit de feitenrapportage niet volledig uit beschikbare documenten waren te herleiden zijn deze geverifieerd door relevante personen te interviewen en door vergelijking met informatie uit processen-verbaal van verhoor van getuigen en verdachten die in het kader van het strafrechtelijk onderzoek waren opgesteld. Met het gebruik van deze informatie heeft het Openbaar Ministerie ingestemd onder voorwaarde dat de verhoorde hiermee tevens instemde. Verder is gebruik gemaakt van de verificatie die het Crisis Onderzoeks Team (COT) heeft uitgevoerd van een concept feitenrapportage waarin de reconstructie van gebeurtenissen zoals die door de VROM-Inspecties is opgesteld, is opgenomen.

Toetsing aan wet- en regelgeving en (destijds) vigerend beleid

In deze fase van het onderzoek heeft toetsing van de onderzoeksresultaten plaatsgevonden aan relevante wet- en regelgeving. Tevens zijn de bevindingen getoetst aan relevant (destijds) vigerend beleid met betrekking tot de onderzochte onderwerpen. Informatie die verkregen werd uit gehouden interviews van bij (de uitvoering) van dat beleid betrokken functionarissen, is mede bij die toetsing betrokken.

In de reconstructie en analyse is ook op relevante momenten het al of niet handelen (adviseren, controleren) door de VROM-Inspecties beschreven.

Het resultaat van deze toetsing, dat wil zeggen een concept-versie van dit totale rapport is voorgelegd aan de gemeente en aan MILAN als de meest betrokken onderzochte overheidsinstanties om hen gelegenheid te geven onjuiste feiten of onjuiste gevolgtrekkingen te signaleren. Waar in de ogen van de onderzoekers gerechtvaardigd is het rapport op grond van dit 'wederhoor' aangepast.

1.6 Beperkingen uitgevoerd onderzoek

Het onderzoek kende op enkele punten enige beperkingen die een adequate uitvoering ervan hebben beïnvloed. Zo konden enkele gemeentelijke vertegenwoordigers niet worden geïnterviewd die met name belangrijke informatie konden verschaffen over de procedures met betrekking tot het behandelen en verlenen van bouw- en milieuvergunningen en/of belast waren met de uitvoering van de handhaving van deze vergunningen. Het betrof dus met name enkele uitvoerende medewerkers.

Verder kon niet altijd worden beschikt over de originele stukken. Daardoor was een juiste beoordeling van relevante stukken niet altijd goed mogelijk. Met name de beoordeling van plankaarten, bouw- en situatietekeningen verliep niet altijd probleemloos.

Zoveel mogelijk werd gebruik gemaakt van ander bronmateriaal om te komen tot een juiste beoordeling en meningsvorming over die betreffende onderzoeksobjecten.

1.7 Resultaten en conclusies

De resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd in de vorm van conclusies gerelateerd aan het thema waar het VROM-inspectieonderzoek op was gericht.

In dat verband zijn de volgende thema's te onderscheiden met de daarvan afgeleide onderzoeksobjecten:

Thema	Onderzoeksonderwerpen
Ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> • procedure totstandkoming bestemmingsplannen • beleid ruimtelijke ordening gemeente Enschede in relatie tot S.E. Fireworks • toetsing aan bestemmingsplannen • zonerings • handhaving Wet op de Ruimtelijke Ordening
Milieuvergunningen	<ul style="list-style-type: none"> • voorbereiding van de aanvraag • behandeling van de aanvraag • besluitvorming over de aanvraag
Bouwvergunningen	<ul style="list-style-type: none"> • toetsing aan bestemmingsplannen • toetsing aan het Bouwbesluit op constructieve eisen • coördinatie met de milieuvergunningen
Externe veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • advisering • technische voorschriften en voorzieningen • toepasselijk beleid
Handhaving Wm	<ul style="list-style-type: none"> • toezicht • methodiek • betrokken organisaties • uitvoering

2 Ruimtelijke ordening

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden constatering en gevolgtrekkingen weergegeven op basis van de beschikbare stukken van de gemeente Enschede en de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost, die betrekking hebben op de planologische regeling van de vuurwerkopslag aan de Tollensstraat. Voor de feiten wordt verwezen naar de 'feitenrapportage' waarin alle in het kader van dit onderzoek bekend zijnde gebeurtenissen chronologisch zijn beschreven.

Het onderzoek van de VROM-inspecties heeft zich gericht op alle relevante feiten die zich hebben afgespeeld voor de ramp en die betrekking hebben op de ruimtelijke regelingen ten aanzien van de locatie Tollensstraat 46, 48 en 50 waar de vuurwerkopslag lag en van de directe omgeving. De in dit hoofdstuk opgenomen analyse is gemaakt op basis van de bij de Inspectie bekende informatie zoals deze is opgenomen in de 'feitenrapportage'. Het juridisch kader bestaat uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het Besluit op de ruimtelijke ordening, inclusief de wijzigingen in de Wet en het Besluit in de beschouwde periode.

2.2 Planologisch kader

2.2.1 Gemeentelijke Ruimtelijke Visies

De gemeente Enschede heeft in 1991 een Kadernota vastgesteld waarin het gemeentelijk ruimtelijk beleid in hoofdlijnen is opgenomen. De Wijkstructuurschets Enschede Noord (vastgesteld in 1991) is de eerste deel-uitwerking op wijkniveau hiervan. De wijkstructuurschets was de aanzet tot het bestemmingsplan Enschede Noord. Van de periode voor 1991 zijn er geen ruimtelijke visies aangetroffen.

De inhoud van de Wijkstructuurschets is voorzover relevant en in hoofdlijnen verwerkt in de hierna volgende paragraaf bestemmingsplannen.

2.2.2 Bestemmingsplannen

Er zijn met betrekking tot de vuurwerkopslag Tollensstraat achtereenvolgens twee bestemmingsplannen relevant. In de periode voor deze bestemmingsplannen was de bouwverordening van de gemeente van toepassing op het gebied. Het onderzoek van de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening heeft zich gericht, voor zover dit mogelijk was op grond van de beschikbare stukken, op de procedures en de overwegingen met betrekking tot de vaststelling en (daarna) de goedkeuring van de volgende twee bestemmingsplannen:

Tollensstraat 20; vastgesteld door de gemeenteraad op 26 augustus 1985, goedgekeurd door Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Overijssel op 9 april 1986. Dit bestemmingsplan kreeg rechtskracht na de termijn waarbinnen bezwaar gemaakt kon worden bij de Raad van State tegen het goedkeuringsbesluit van GS. Er zijn geen bezwaren ingediend.

Enschede Noord; vastgesteld door de gemeenteraad op 21 februari 1994, (gedeeltelijk) goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel op 11 oktober 1994. Dit bestemmingsplan kreeg ten aanzien van de regeling voor de vuurwerkopslag rechtskracht na de termijn waarbinnen bezwaar gemaakt kon worden tegen het besluit van GS. Tegen de regeling voor de vuurwerkopslag is geen beroep ingediend bij de Raad van State.

Bestemmingsplan Tollensstraat 20

Het eerste bestemmingsplan waarin de vuurwerkopslag is geregeld, is het bestemmingsplan Tollensstraat 20. Op het toenmalige adres Tollensstraat 20 was een machinefabriek gevestigd. Dit bedrijf werd gedeeltelijk gesaneerd. De sanering hield in dat een onderdeel, de staalstraalinrichting, vanwege overlast werd stopgezet. Aan een door GS van Overijssel toegekende saneringsbijdrage is de voorwaarde verbonden dat met dit bestemmingsplan de betreffende gronden een bestemming wordt gegeven die de vestiging van milieuhinderlijke bedrijven ter plaatse voorkomt. Daarom is het bedrijfsterrein voor een gedeelte bestemd voor 'bedrijven tot en met categorie II'. De gedeelten die zijn gelegen op een afstand van minimaal 40 meter van de dichtstbijzijnde woonbebouwing zijn bestemd voor 'bedrijven tot en met categorie III'. 'Voor het overige worden de in het plangebied aanwezige gronden overeenkomstig de bestaande situatie bestemd', staat in de toelichting op het plan. Op het perceel waar de vuurwerkopslag was gesitueerd geldt een bestemming bedrijvigheid, deels categorie 2 deels categorie 3.

Uit de bij het plan horende Staat van Inrichtingen blijkt dat aan de activiteit 'opslag van vuurwerk' door de gemeente Enschede de milieucategorie 4 is toegekend, hetgeen betekent dat tussen een dergelijk bedrijf en woonbebouwing een afstand van minimaal 100 meter aangehouden moet worden.

De bestaande situatie (zoals aanwezig in 1985), te weten de vuurwerkvoorraadcellen en de MAVO-boxen, is echter niet bestemd als vuurwerkopslag of bedrijfsdoeleinden met milieucategorie 4. Dit ondanks het wel opvoeren van de activiteit 'opslag van vuurwerk' in de Staat van Inrichtingen. Van de voorschriften zijn op de bestaande situatie de artikelen 15 en 16: de overgangsbepalingen bebouwing en gebruik van toepassing.

Bestemmingsplan Enschede Noord

Dicht bij elkaar komen in het plangebied Enschede Noord woongebieden en bedrijven voor. Het betreft bedrijven die vallen onder de milieucategorieën 1 tot en met 5. Het is de intentie van de gemeente Enschede om met het bestemmingsplan Enschede Noord uitbreiding van bestaande bedrijven en nieuwvestiging van bedrijven in de categorieën 3 en hoger tegen te gaan.

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft in april 1991 (bij de vaststelling van de wijkstructuurschets) besloten te streven naar een reconstructie van Enschede Noord. Dat wil zeggen dat men het aantal bedrijven drastisch wil terugdringen, onder andere om (verdere) ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, en dat men de ruimte wil benutten voor binnenstedelijke woningbouw. De keuze voor woningbouw wordt echter in het plan Enschede Noord nog niet gemaakt, omdat gedurende de planperiode voor het wegbestemmen van de bedrijven onvoldoende financiële middelen aanwezig zullen zijn.

De gemeente kan dus niet de zekerheid geven dat in de looptijd van het bestemmingsplan de gedachte woningbouw zal plaatsvinden. Wel is in de toelichting van het plan verwoord dat de bedrijfsmatige activiteiten vallend onder een milieucategorie hoger dan 2, zich moeten beperken tot de huidige bedrijfsvoering. De toelichting van een plan is formeel niet bindend voor de overheid, dit in tegenstelling tot de voorschriften en de plankaart.

De milieuzonering van het bestemmingsplan Enschede Noord is net zoals die van het plan Tollensstraat gebaseerd op eigen indeling in categorieën. Met instemming van betrokkenen zoals de leden van de Provinciale Planologische Commissie (PPC) heeft de gemeente Enschede gekozen voor een andere milieuzonering dan die van de VNG. Door het adviesbureau dat in opdracht van de gemeente Enschede het bestemmingsplan heeft opgesteld, zijn begin jaren '90 de verschillen tussen beide lijsten (gemeentelijke en VNG) inzichtelijk gemaakt.

Uit contacten met de gemeente is gebleken dat Enschede haar eigen indeling al geruime tijd hanteert en dat die indeling ook aanvaard is bij de goedkeuring van bestemmingsplannen door de provincie en (via het PPC-advies) ook door het rijk.

Eén van de gevolgen van de eigen lijst is dat de gemeentelijke lijst een minder gedetailleerde indeling kent dan de SBI-code (Standaard Bedrijfs Indeling) van de VNG. De onderverdeling binnen een bedrijfstak is bij de SBI code veel groter. In de gemeentelijke lijst is het daarom moeilijk sommige bedrijven in de juiste milieucategorie te plaatsen. Inrichtingen worden geplaatst in de milieucategorie die er het dichtst bij in de buurt komt.

Een ander gevolg van de eigen lijst is de ongelijkheid in de verdeling van afstanden. Bij de VNG -methode is deze verdeling verfijnder. In het rapport van het vergelijkend onderzoek naar de verschillen in de zonering is een tabel opgenomen van inrichtingen. Onder kaartnummer 68 is het perceel Tollensstraat 50 opgenomen met de omschrijving 'opslag + montage vuurwerk' SBI code 2995. Volgens de VNG methode zou een afstand van 500 meter moeten worden aangehouden. Opgemerkt moet worden dat de VNG-methode spreekt over een 'vuurwerkfabriek'. De 'opslag + montage' van vuurwerk komt niet als aparte categorie in de methode voor. Volgens milieucategorie 4 van de Staat van inrichtingen van de gemeente Enschede zou een afstand van 100 meter moeten worden toegepast.

Los van deze verschillen tussen beide lijsten is uit het onderzoek gebleken dat binnen de indeling van de gemeente Enschede intern verschillende opvattingen hebben bestaan over de indeling van het vuurwerkbedrijf.

In opdracht van de gemeente Enschede is door een adviesbureau voor de wijkstructuurschets Enschede Noord een kaart met potentiële milieuhinder situaties vervaardigd. Op deze kaart staat onder nr. 43 Tollensstraat 46-48-50, H. Smallenbroek, montage vuurwerk, categorie 5 (waarschijnlijk categorie indeling VNG) vermeld.

Uit een verslag van een bespreking d.d. 14 december 1992 van de werkgroep bestemmingsplan Enschede Noord blijkt een indeling van het vuurwerkbedrijf in de gemeentelijke milieucategorie 5. Uiteindelijk is in het bestemmingsplan 'vuurwerk, opslag van' opgenomen in de gemeentelijke milieucategorie 4. Een van de gevolgen is dat daarmee een geringere afstand ten opzichte van de woonbebouwing aangehouden kan worden.

Tegen het bestemmingsplan Enschede Noord zijn acht brieven met bedenkingen ingediend bij GS van Overijssel. Nadat GS aan een deel van het plan (geen betrekking hebbend op de locatie van de vuurwerkopslag) goedkeuring onthoudt, wordt door twee appellanten beroep ingesteld. Geen van de bedenkingen of beroepen heeft betrekking op het vuurwerkbedrijf S.E. Fireworks.

Op de locatie waar S.E. Fireworks was gevestigd, lag de bestemming: 'bedrijfsdoeleinden'. Van de voorschriften van het bestemmingsplan Enschede Noord is artikel 10 van toepassing.

Dit artikel verwijst naar de met een aanduiding op de plankaart voor bedrijfsdoeleinden aangewezen gronden die bestemd zijn voor: 'de bedrijfsactiviteiten zoals voor het betreffende perceel in de bijlage 3 'bedrijfsactiviteiten' is aangegeven met de daarbij behorende categorie'. In bijlage 3 van het bestemmingsplan is voor S.E. Fireworks als bedrijfsactiviteit opgenomen: 'Tollensstraat 46, 48 en 50, vuurwerk, opslag van' met een milieucategorie 4.

Op de plankaart is het bedrijf aangeduid met het cijfer 4. Dit volgnummer verwijst naar het bedrijf zoals dat is opgenomen in bijlage 3 van het bestemmingsplan. Op de plankaart is met een arcering voor het grootste deel van het totale bedrijfsterrein de bestemming 'bedrijfsdoeleinden bedrijven in de categorie kleiner of gelijk aan 2' aangegeven. Op de plankaart is het perceel van de vuurwerkopslag voor een deel dubbel gearceerd. Op het deel met de dubbele arcering is de bestemming 'bedrijfsdoeleinden, bedrijfsactiviteiten groter dan categorie 2 toegestaan' aangeduid.

Op de plankaart zijn contouren van gebouwen te zien die behoren tot de vuurwerkopslag en die niet of slechts gedeeltelijk onder de genoemde dubbele arcering vallen. Het betreft de centrale bunker, de vrachtwagenloods en de MAVO-boxen (geheel buiten de dubbele arcering waar milieucategorie groter dan 2 is toegestaan).

De op de plankaart (ter informatie) aangegeven contour van de centrale bunker lijkt overigens onjuist op de kaart geplaatst. Dit gebouw stond in werkelijkheid meer zuid-west/noord-oost gedraaid waardoor het wel volledig of vrijwel volledig onder de dubbele arcering viel waarbinnen bedrijfsactiviteiten groter dan de categorie 2 toegestaan zijn. De feitelijk onjuist ingetekende situatie was gebaseerd op een oude kadastrale kaart met de bouwcontouren van de situatie voor 1938, en de situatietekening van de aanvraag om een bouwvergunning van 1976.

Van het bestemmingsplan Enschede Noord zijn 13 herzieningen bekend. Geen van deze herzieningen heeft, voorzover nagegaan kon worden, betrekking op het perceel van de vuurwerkopslag.

Voorzover de IRO heeft na kunnen gaan zijn geen vrijstellingen van het bestemmingsplan volgens artikel 17 WRO procedure (tijdelijke vrijstelling) of volgens de artikel 19 WRO procedure gegeven.

2.2.3 Vinex-locatie

Ook na 1995 bleef de inzet van de gemeente om in dit gebied meer woningen te bouwen en bedrijvigheid te behouden en te krijgen die past in een woonomgeving. Zo is het gebied Groot Roombeek onderdeel van het Vinex-convenant dat de gemeente Enschede onder meer met het Ministerie van VROM heeft gesloten en waarin verwoord staat dat Groot Roombeek ontwikkeld zal worden tot een grote binnenstedelijke woonlocatie met zo'n 1100 woningen.

2.3 Planologische situatie

2.3.1 Reconstructie feitelijke situatie

Het blijkt niet mogelijk de exacte tijdstippen vast te stellen waarop de MAVO-boxen en de diverse containers zijn geplaatst. Wel is uit enkele controles van MILAN bekend welke opslag voorzieningen op het moment van die controles zijn aangetroffen.

21/05/79	10 bunkers bestaand (voor 13 voorraadcellen bestaat een bouwvergunning) en 7 MAVO-boxen
06/12/93	MILAN controle. Hoewel er een gedoogbeschikking voor één container afgegeven is, wordt er naar aanleiding van deze controle geen melding gemaakt van één of meerdere containers.
11/09/96	Verzoek van S.E. Fireworks drie containers te mogen plaatsen; onduidelijk is wanneer deze containers daadwerkelijk zijn geplaatst en in gebruik zijn genomen voor de opslag van vuurwerk
16/06/98	In MILAN controle worden zeven containers aangetroffen.

Vanaf 16/06/98 is er op verschillende manieren in verschillende stukken sprake van zeven of meer containers (uiteindelijk in totaal 14). Onduidelijk is wanneer deze containers daadwerkelijk zijn geplaatst en in gebruik zijn genomen voor de opslag van vuurwerk.

Het is zeer waarschijnlijk, maar niet met 100% zekerheid aan te geven dat er geen containers aanwezig waren ten tijde van het onherroepelijk worden van dat deel van het bestemmingsplan Enschede Noord waarin de opslag van vuurwerk werd geregeld.

2.3.2 Toetsing van de situatie aan de bestemmingsplannen

Toets van de feitelijke situatie 1986-1994 aan het bestemmingsplan Tollensstraat 20

Het bedrijf ten tijde van het rechtskrachtig plan Tollensstraat 20 bestaande uit 10 of 13 centraal op het terrein gelegen vuurwerkvoorradecellen en 7 MAVO-boxen was in strijd met de bestemming (gebruik) vanwege de volgens de bestemming niet toegestane milieucategorie 4. Echter, aangezien het bedrijf in deze omvang met het gebruik als vuurwerkopslag, reeds aanwezig was voor het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan en het gebruik – voorzover nagegaan kon worden – niet gewraakt is door het College van Burgemeester en Wethouders, zijn de overgangsbepalingen van toepassing en mag het strijdige gebruik worden voortgezet (zie daarvoor in de bijlage de voorschriften in artikel 15 en 16 van het bestemmingsplan).

Toets van de feitelijke situatie (na 11 oktober 1994) aan het bestemmingsplan Enschede Noord

In dit plan zijn de centraal op het terrein gelegen vuurwerkvoorradecellen bestemd voor bedrijfsdoeleinden met een milieucategorie groter dan 2.

Ten tijde van het vigerende bestemmingsplan Tollensstraat 20 was het overgangsrecht van toepassing op de vuurwerkopslag.

Aangezien er geen zekerheid gegeven wordt op sanering van de bedrijvigheid in de milieucategorieën hoger dan 2 in de planperiode, besluit de gemeente deze bedrijven inclusief het vuurwerkbedrijf te bestemmen overeenkomstig de bestaande situatie.

Ten aanzien van de MAVO-boxen blijkt echter een hiervan afwijkende benadering. Aangezien deze reeds ten tijde van het plan Tollensstraat 20 onder het overgangsrecht vielen, had het voor de hand gelegen deze MAVO-boxen expliciet in het plan op te nemen binnen de bestemming bedrijfsdoeleinden groter dan milieucategorie 2 toegestaan en behorend bij de vuurwerkopslag, of de gemeente Enschede had sanering hiervan moeten bewerkstelligen.

Het onderzoek heeft geen verklaring opgeleverd voor deze omissie. In feite betekent dit dat de MAVO-boxen onder het overgangsrecht zijn gebracht en dat daarmee het feitelijk gebruik gecontinueerd kan worden.

Hoewel niet volledig duidelijk is wanneer de MAVO-boxen en de containers zijn geplaatst zijn hierover de volgende conclusies te trekken.

Tijdens het onderzoek zijn geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat een bouwvergunning is aangevraagd. Naar ons inzicht was een bouwvergunning wel vereist, omdat duidelijk was dat de boxen en containers bedoeld waren voor langdurig gebruik. Toetsing aan het vigerende bestemmingsplan (of dit nu Tollensstraat 20 was of Enschede Noord) had moeten leiden tot weigering van de vergunning voor de containers wegens strijd met de bestemming (het toegestane gebruik).

Opgemerkt moet worden dat plaatsing van containers binnen de bestemming bedrijfsdoeleinden categorie 1 en 2 in principe op grond van het bestemmingsplan mogelijk is. Echter van deze containers was het doel hierin vuurwerk op te slaan. De gemeente was hiervan op de hoogte blijkens onder andere de aanvraag van een milieuvergunning. Dit voorgenomen gebruik is strijdig met de bestemming. Wanneer een aanvraag voor een bouwvergunning was ingediend, had deze tot weigering van afgifte moeten leiden.

Tevens moet uit de feitelijke situatie de conclusie getrokken worden dat de gemeente Enschede de kennelijke intentie van het plan, de bedrijven van een hogere milieucategorie dan 2 niet te willen laten uitbreiden, niet heeft gehandhaafd.

De gemeente was bekend met het voornemen containers te plaatsen aangezien hiervoor hinderwet/milieuvergunningen zijn aangevraagd. Ook was de gemeente bekend met de aanwezigheid van containers omdat in MILAN controles is vastgesteld dat containers aanwezig waren en dit is gemeld aan de gemeente.

Strijdig gebruik is voorzover uit dit onderzoek bekend is geworden, niet door de gemeente vastgesteld. Dit is zeker opmerkelijk in het licht van de ingediende, volgens de gemeente 'ruimtelijke bezwaren', tegen de milieuvergunning 22/01/97, gericht op de aanwezigheid van de vuurwerkopslag zo dicht bij een woonwijk.

2.4 Bevindingen

Procedure totstandkoming bestemmingsplannen

- De bestemmingsplannen 'Tollensstraat 20' (vastgesteld in 1985) en 'Enschede-Noord' (vastgesteld in 1994) die achtereenvolgens golden voor het gebied waarin Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks waren gevestigd zijn conform de procedurele regels bij of krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot stand gekomen en vastgesteld.
- Er moet geconstateerd worden dat de bestemming in het bestemmingsplan 'Tollensstraat 20' afwijkt van de toenmalige bestaande situatie en dat in het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' de plankaart afwijkt van de feitelijke situatie. Bij de plankaart van beide bestemmingsplannen is gebruik gemaakt van verouderde gegevens voor het weergeven van de bebouwingscontouren.
- Geen van de ingediende bezwaren of bedenkingen tegen het bestemmingsplan 'Tollensstraat 20' en het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' richtte zich op Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks.
- Geen van de herzieningen in het kader van de bestemmingsplannen had betrekking op en/of gevolgen voor het bedrijfsterrein waarop Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks waren gevestigd.
- Over beide bestemmingsplannen is door de Inspecties (als lid van de PPC) inhoudelijk geadviseerd, onder meer op het punt van de algemene categorie-indeling van bedrijven.

Beleid ruimtelijke ordening van de gemeente Enschede in relatie tot Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks

- Het beleid van de gemeente was, zeker vanaf begin jaren '90, erop gericht het bedrijf S.E. Fireworks te verplaatsen. Dit blijkt onder meer uit het onder het overgangsrecht plaatsen van het bedrijf bij de vaststelling van beide bestemmingsplannen. Het bedrijf S.E. Fireworks heeft zich in strijd met het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' uitgebreid en ontwikkeld, onder andere door het plaatsen van gebouwen ten behoeve van de permanente opslag van vuurwerk.
- Door de gemeente Enschede zijn ten behoeve van uitbreidingen met gebouwen voor de permanente opslag van vuurwerk door het bedrijf S.E. Fireworks geen vrijstellingen verleend van het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' c.q. voorschriften van het plan.
- Tot op de dag van de ramp is er in relatie tot het bestemmingsplan 'Enschede-Noord', sprake geweest van illegaal gebruik door S.E. Fireworks, door het in strijd met de bestemming opslaan van vuurwerk in tenminste 11 zeecontainers. Voor dit gebruik hebben Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede geen vrijstellingen verleend als bedoeld in artikel 17 of 19 van de Wet ruimtelijke ordening (in laatste geval is delegatie van de gemeenteraad aan B&W mogelijk).

Toetsing aan bestemmingsplannen

- Vastgesteld is dat het plaatsen van zeecontainers en het gebruik daarvan door S.E. Fireworks niet is getoetst aan het bestemmingsplan 'Enschede-Noord'.

- Er heeft geen signalering vanuit de afdeling Milieu plaatsgevonden naar de afdeling Bouwbeheer inzake het plaatsen van zeecontainers en het gebruik daarvan door S.E. Fireworks. Wanneer dat had plaatsgevonden, dan had de afdeling Bouwbeheer de activiteit volgens de gehanteerde werkwijze kunnen toetsen aan het bestemmingsplan.
- Indien het gebruik of het voorgenomen gebruik van de zeecontainers was getoetst aan het bestemmingsplan 'Enschede-Noord', dan zou dat gebruik op grond van het vigerend ruimtelijk beleid niet behoren te zijn toegestaan.

Zonering

- De gemeente Enschede gebruikt bij het maken van bestemmingsplannen rechtsgeldig een eigen Staat van Inrichtingen, die niet geheel overeenkomt met de door de meeste gemeenten gehanteerde Standaard Bedrijfs Indeling (SBI) van de VNG. Overigens is in beide methoden zeer bepalend hoe men het bedrijf karakteriseert. Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' is het bedrijf omschreven als 'opslag + montage vuurwerk', terwijl in het vastgestelde bestemmingsplan het bedrijf is aangeduid als 'vuurwerk, opslag van' (gemeentelijke milieucategorie 4). Dit betekent dat, volgens de door de gemeente Enschede gehanteerde methode, er een afstand van minimaal 100 meter zou moeten zijn tussen de inrichting en woonwijken. Het verschil tussen beide methoden en de te hanteren afstand ten opzichte van de woonwijken is bij de voorbereiding van het bestemmingsplan uitdrukkelijk aan de orde geweest en is dus een keuze van de gemeente geweest.

Handhaving

- Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede heeft niet handhavend opgetreden tegen de bedrijven Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks met betrekking tot met het bestemmingsplan strijdig gebruik en strijdige plaatsing van zeecontainers, ondanks het feit dat binnen het ambtelijk apparaat van Enschede bekend was dat deze plaatsing had plaatsgevonden.

3 Vergunningen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de vergunningen beschreven die op het bedrijf Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E Fireworks van toepassing waren. Onderscheiden worden de milieuvergunningen en de bouwvergunningen die in de loop der jaren aan deze bedrijven zijn verleend. De milieuvergunningen zijn chronologisch en gefaseerd onderzocht. Hierbij zijn drie fasen in het besluitvormingsproces onderzocht die ook als zodanig worden beschreven. De voorbereiding van de aanvraag betreft de aanleiding en periode voordat de definitieve aanvraag wordt ingediend. De behandeling van de aanvraag betreft het proces van besluitvorming. Het besluit betreft de beschikking waarbij de vergunning wordt verleend.

De uitvoering van deze fasen is getoetst aan de Wet milieubeheer, het Bouwbesluit, de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De fasen worden per vergunning beschreven en monden uit in conclusies.

Bij dit deel van het onderzoek is gebruik gemaakt van verklaringen van personen die in het kader van het strafrechtelijk onderzoek door de politie zijn verhoord. Deze verklaringen zijn door het OM ten behoeve van het inspectieonderzoek beschikbaar gesteld. Tevens zijn bij het onderzoek de interviewverslagen betrokken die zijn opgesteld na interviews met enkele gemeentelijke medewerkers.

3.2 Afbakening

Bij het onderzoek naar de vergunningverlening is een afbakening toegepast. Ten aanzien van de verlening van milieuvergunningen heeft het onderzoek zich gericht op alle vergunningen, waarbij met name de revisievergunning 1997 en de veranderingsvergunning 1999 het meest diepgaand getoetst zijn. Ten aanzien van de bouwvergunningen heeft het onderzoek zich gericht op de periode vanaf 1976 dat Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en S.E. Fireworks in werking zijn geweest. De bouwvergunningen die in de periode van 1925 tot 1938 zijn verleend aan de toenmalige eigenaren zijn niet bij het onderzoek betrokken. Vanaf 1938 tot 19 oktober 1976 is uit de beschikbaar gestelde en bestudeerde dossiers niet gebleken dat er vergunningen zijn verleend aan de onderhavige bedrijven.

Ten aanzien van de aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en S.E. Fireworks verleende bezigings- en afleveringsvergunningen wordt opgemerkt dat het onderzoek van de VROM-Inspecties zich daar niet (primair) op heeft gericht. Dat onderwerp is in de rapportage van de Rijksverkeersinspectie nader uitgewerkt.

3.3 Hinderwetvergunningen

3.3.1 Hinderwetvergunning 1977

Vorbereiding van de aanvraag

In juni 1976 wordt door het bedrijf een bouwvergunning aangevraagd voor de realisatie van vuurwerkvoorraadcellen op het perceel Tollensstraat 50. Door het College van Burgemeester en Wethouders wordt verklaard dat geen bezwaar bestaat tegen de voorgenomen bouw, omdat deze in overeenstemming is met de ter plaatse gedachte bestemming. Wel wordt gewezen op het feit dat voor de inrichting een Hinderwetvergunning vereist is en wordt

gerefereerd aan aanwijzingen die zijn gegeven door de kwartiermeester-generaal⁵ waarmee – voor zover nodig – 'uiteraard rekening worden gehouden.'

Behandeling van de aanvraag

Op 27 juli 1976 wordt een aanvraag voor een Hinderwetvergunning ingediend tot opslag van vuurwerk in op te richten vuurwerkcellen [1].

De aanvraag wordt ingediend door NN, Tollensstraat 50, te Enschede. Bij de aanvraag zijn tekeningen gevoegd. Eén tekening betreft een kopie van een kadastrale kaart 1:1000. De andere tekeningen betreffen een situatieschets van de inrichting en een bouwtekening van de te bouwen opslagcellen. De aanvraag is ingevuld op een standaardformulier (uitgave SAMSOM 28201 III, mrt. 1968) en betreft het oprichten, in werking brengen en in werking houden van een inrichting, voor de opslag van vuurwerk en montage. In bij de aanvraag behorende nadere gegevens wordt de opslag nader gepreciseerd:

- 10 bunkers, per bunker 1650 kg klein vuurwerk
- 03 bunkers, per bunker 650 kg groot vuurwerk
- montage- en pakruimte waarin groot vuurwerk wordt uitgepakt en gemonteerd
- in de ruimte wordt ook klein vuurwerk omgepakt voor de detailhandel

Op 29 oktober 1976 wordt ten behoeve van de aanvraag een openbare zitting belegd [2].

Het proces verbaal van de hoorzitting bevat de weergave van de op 29 oktober 1976 gehouden openbare zitting. Het proces-verbaal meldt dat er sprake is van een vergunning tot het oprichten enz. van opslagcellen voor vuurwerk (inclusief de opslaghoeveelheid per bunker). Aangegeven wordt dat er geen schriftelijke bezwaren zijn ingediend. Ter zitting zijn geen mondelinge bezwaren ingebracht. Het proces-verbaal is ondertekend. De naam en kwaliteit van de ambtenaar is daarbij niet genoemd.

Commentaar

Het proces-verbaal [2] wijkt af van de aanvraag omdat het in de aanvraag vermelde monteren en ompakken niet in het PV is opgenomen.

Op 6 december 1976 wordt de ontwerpbeschikking vastgesteld door de directeur van openbare werken en volkshuisvesting.

De ontwerpbeschikking strekt tot verlening van de vergunning onder voorschriften.

Besluit

Op 2 februari 1977 wordt een Hinderwetvergunning verleend onder aangehechte voorwaarden [3].

De op 2 februari 1977 vastgestelde beschikking betreft het verlenen van de vergunning conform de aanvraag. De beschikking is vastgesteld door Burgemeester en Wethouders van Enschede. Aan de beschikking zijn voorwaarden verbonden. Op de vergunning is afgevinkt dat de beschikking is

⁵ De kwartiermeester-generaal is de voorloper van de Directeur Materieel Koninklijke Landmacht (DMKL) en indertijd de wettelijk adviseur bij vuurwerkopslag

verzonden naar de verzoeker, het districtshoofd Arbeidsinspectie en andere instanties (restrubriek) aan welke het verzoek om vergunning is verzonden. De beschikking kent twee bijlagen; de voorschriften en de aanvraag.

Commentaar

De aanvraag bevat een omschrijving van de activiteiten waarvoor vergunning wordt aangevraagd. Onderscheiden kunnen worden de opslag van groot respectievelijk klein vuurwerk, het ompakken van klein vuurwerk en het monteren van groot vuurwerk. Opmerkelijk is dat de beschrijving van deze activiteiten door het bevoegde gezag niet consequent wordt doorgevoerd. In het p-v van de hoorzitting wordt het ompakken en monteren van vuurwerk niet genoemd. In het dictum van de uiteindelijke beschikking wordt alleen gerefereerd aan het aanvragen van een vergunning voor de opslag van vuurwerk (m.a.w. het onderscheid klein en groot vuurwerk vervalt, tevens wordt de opgeslagen hoeveelheid niet meer weergegeven).

Aangezien conform de aanvraag is vergund (en deze onder de werking van de Hinderwet altijd onderdeel van de vergunning uitmaakte) moet worden vastgesteld dat tevens het ompakken en monteren is vergund. Te meer omdat in de voorschriften aandacht wordt besteed aan de ompak- en montageruimte.

Voorschriften

Het voorschriftenpakket heeft betrekking op algemene voorwaarden, de opslag van klein vuurwerk en de opslag van groot vuurwerk. De voorschriften vormen een nogal beperkt pakket. Er zijn opvallend weinig technische voorschriften betreffende de brandveiligheid en andere constructies opgenomen. Ten behoeve van de brandpreventie is wel een voorschrift opgenomen met betrekking tot de montage- en ompakruimte:

In de montage- en pakruimte moet o.a. aanwezig zijn (naast drie brandblussers) een op de waterleiding aangebrachte kraan ter wijde van $\frac{3}{4}$ duim waarop blijvend een $\frac{3}{4}$ slang van rubber of van daaraan gelijkwaardig materiaal is gekoppeld; de slang moet tenminste dertig meter lang zijn en aan het eind voorzien zijn van een afsluitbare straalpijp met een mondstuk van 6mm; de waterleiding, dienende voor de aanvoer van bluswater moet tegen bevriezen zijn beschermd ...

De brandweercommandant heeft een vergelijkbaar voorschrift geadviseerd ten behoeve van de bouwvergunning (verleend op 19 oktober 1976). Dit advies is niet overgenomen, maar wel toegepast ten behoeve van de Hinderwetvergunning.

Commentaar

Een mogelijke verklaring voor de beperkte voorschriften is het gegeven dat de tekening (onderdeel van de vergunning) technische informatie hieromtrent bevat. Zo is van de tekening af te leiden op welke wijze de deuren brandwerend worden uitgevoerd en is op de tekening een waterleidingsysteem met sproeikoppen aangegeven dat door de bunkers wordt gevoerd.

Onder de werking van de Hinderwet was de aanvraag onderdeel van de uiteindelijke vergunning. Dus ook de tekening. In de bij de vergunning behorende voorschriften wordt, ter verbetering van de in de aanvraag getekende brandpreventie, daaraan voorgeschreven dat de afsluitkraan voor de douchekoppen (in afwijking van de tekening) in een tegenoverliggende ruimte dient te worden aangebracht.

Overigens bevat ook de bouwvergunning een dergelijk voorschrift inzake brandpreventie: de in het rood aangegeven brandveiligheidsmaatregelen moeten in acht worden genomen.

Commentaar

Vastgesteld kan worden dat de vergunning gelet op het bestudeerde materiaal zorgvuldig tot stand is gekomen. Er heeft afstemming met de bouwvergunning plaatsgevonden. Er is intern advies gevraagd aan de brandweer en deze adviezen zijn zowel in de bouwvergunning als de milieuvergunning verwerkt. Voorafgaande aan de besluitvorming is de aanvraag aan een nauwkeurig onderzoek onderworpen, waarbij omwille van de brandpreventie het bestek voor de blusinstallatie middels een voorschrift is gecorrigeerd.

Of de inrichting ook conform de vergunning is aangelegd is niet vast te stellen. Vast staat dat de inrichting pas in 1978 gereed komt. De daadwerkelijk gerealiseerde bouwmassa ligt dan meer noord-oost gedraaid dan de op de tekening weergegeven positionering. In de bestemmingsplannen van 1985 en 1994 wordt deze oorspronkelijk door de aanvrager getekende situatie echter overgenomen. Deze wijken daarmee dus vervolgens weer af van de werkelijkheid.

De vergunning biedt ruimte voor de permanente opslag van 16500 kg klein vuurwerk en 1950 kg groot vuurwerk.

3.3.2 Hinderwetvergunning 1979 - uitbreiding

Vorbereiding van de aanvraag

In de periode van oktober 1976 tot augustus 1979 wordt door de burgemeester enkele malen een verklaring van geen bezwaar afgegeven voor de *tijdelijke opslag* van vuurwerk in 7 prefab⁶ garages. Deze tijdelijke opslag is gewenst omdat de vuurwerkvoorraadcellen waarvoor bouwvergunning is verkregen nog in aanbouw zijn. Deze verklaringen zijn op te vatten als tijdelijke gedoogbeschikkingen voor de opslag van klein vuurwerk.

Behandeling van de aanvraag

Op 21 mei 1979 wordt door NN een aanvraag ingediend voor een vergunning tot het uitbreiden van de inrichting [4].

De aanvraag betreft een standaardaanvraagformulier (uitgave SAMSOM 28201 IV) en is op 23 mei 1979 voor ontvangst afgestempeld door Bouw- en Woningtoezicht, onder kenmerk H 4023.

Aangegeven wordt dat de aanvraag betrekking heeft op:

- een inrichting voor de opslag van vuurwerk (aard van de inrichting);
- de opslag van vuurwerk (opgaaf van hetgeen in de inrichting wordt verricht);

In de nadere toelichting wordt de uitbreiding gepreciseerd:

- een vergroting van de opslagcapaciteit in de bestaande bunkers, zijnde 10 bunkers voor klein vuurwerk per bunker 7000 kg in plaats van 1650 kg.
- in de MAVO-boxen zal per box 2000 kg worden opgeslagen.

De aanvraag betekent dus een uitbreiding van de opslaghoeveelheid klein vuurwerk van 16.500 kg naar 84.000 kg vuurwerk. Ten aanzien van de kleine bunkers (opslag 1950 kg groot vuurwerk) en ten aanzien van de montage- en ompakruimte worden geen uitbreidingen aangevraagd.

⁶ Prefab -garages worden in dit rapport verder aangeduid als MAVO-boxen.

Commentaar

Bij de aanvraag is een bouwtekening van MAVO-boxen gevoegd. Dit betreft een standaardtekening uitgegeven door de fabrikant. Deze tekening is gedateerd 31 mei 1978. Bekend is echter dat dan de MAVO-boxen al aanwezig zijn. In de originele MAVO-boxen zijn ventilatiegaten aanwezig. Op de tekening wordt aangegeven dat deze (al) zijn dichtgemaakt. Tevens wordt aangegeven dat in box 1 (M7, zie bijlage) emballage wordt opgeslagen. Het op de tekening geschetste inrichtingkaartje geeft kennelijk de bestaande situatie weer.

Op de aanvraag wordt intern (positief) geadviseerd [5] door de chef afdeling weg- en waterbouw en de chef van de afdeling stedenbouw. De aanvraag wordt eveneens voor advies voorgelegd aan de wettelijke adviseurs. Uit de stukken is niet aantoonbaar dat door de brandweer is geadviseerd.

Op 29 juni 1979 wordt op de aanvraag geadviseerd door de Inspecteur van de Volksgezondheid [6].

De Inspecteur adviseert de aanvraag ook voor te leggen aan de Kwartiermeester-Generaal. Voor andere aspecten dan de opslag van vuurwerk wordt geadviseerd voorschriften op te nemen die kunnen worden ontleend aan het handboek Hinderwet.

Op 25 juli 1979 bezoekt het DMKL/Bureau Hinderwetzaken, naar aanleiding van de aanvraag, de inrichting aan de Tollensstraat 50.

Op 27 juli 1979 wordt geadviseerd door de Hoofdinspecteur van de Arbeid [7].

De Arbeidsinspectie adviseert positief. Aangegeven wordt dat de Veiligheidswet 1934 van toepassing is en dat voorzover kan blijken uit de aanvraag de inrichting zal voldoen aan de voorschriften, aangewezen bij KB d.d. 31 januari 1953.

Dit advies was onder de werking van de toenmalige Hinderwet van buitengewoon belang. Zonder een positief advies werd de procedure van vergunningverlening stopgezet.

Op 9 augustus 1979 wordt openbare kennisgeving gedaan, tevens aankondiging van de terinzagelegging van de aanvraag en mogelijkheid tot schriftelijke en mondelinge bezwaren. [8].

Blijkens het proces-verbaal worden geen schriftelijke bezwaren ingediend.

Op 24 augustus 1979 wordt ten behoeve van de aanvraag een openbare zitting belegd.

Op 27 augustus 1979 wordt geadviseerd door DMKL/Bureau Hinderwetzaken van het Ministerie van defensie [9].

Door de adviseur van DMKL/bureau Hinderwetzaken wordt aangegeven dat als hij op basis van de bij de aanvraag geschetste situatie zou moeten adviseren, de opstelling van de MAVO-boxen op bezwaren zou stuiten. Reden voor het bezwaar is dat de in de aanvraag getekende situatie het gevaar van brandoverslag van boxen naar bunker en omgekeerd in de hand zou werken. De in werkelijkheid aangetroffen situatie wijkt echter zodanig van de aanvraag af dat het bezwaar kan worden ondervangen. De adviseur geeft in dit verband aan dat daartoe 1 MAVO-box verplaatst dient te worden (op 2 tekeningen geadstrueerd), zodat deze box (aangeduid met nr. 7) niet meer op de deuren van de bestaande bunker is gericht. Tevens wordt de opname van een voorschrift

geadviseerd waarbij voorgeschreven wordt dat de toegangsdeuren van de werkruimte (bij aanwezigheid van vuurwerk) en de tegenoverliggende liggende box (aangeduid met nr. 1) niet gelijktijdig geopend mogen zijn. Het (in de MAVO-boxen) op te slaan knalvuurwerk dient in de transportverpakking te worden opgeslagen.

De uitbreiding van de hoeveelheid in de 10 bunkers kent geen problemen mits het vuurwerk in originele verpakking wordt opgeslagen. Indien er (mede) uitgepakt vuurwerk wordt opgeslagen, dan dient de hoeveelheid van 1650 kg per bunker niet te worden overschreden.

Commentaar

De bij de aanvraag gevoegde tekening betreft de bij de oprichting geplande situatie. Doordat de bunker in werkelijkheid iets gedraaid lag ten opzichte van de MAVO-boxen bleek bij de Inspectie ter plaatse, naar het oordeel van de adviseur, slechts 1 box (M7, zie bijlage) kritisch ten opzichte van een opslagbunker te liggen.

Bij verplaatsing van deze box bleef alleen MAVO-box M6 over als aandachtspunt. Aangezien deze box gericht stond op de werkbunker werd geadviseerd de werkruimte en deze box niet gelijktijdig open te zetten. Verplaatsing van de box lijkt niet nodig omdat volgens de bestaande vergunning in de werkruimte geen vuurwerk opgeslagen mag worden. Er mag alleen vuurwerk aanwezig zijn als er wordt gewerkt.

Op 26 oktober 1979 wordt de ontwerpbeschikking vastgesteld door de directeur openbare werken en volkshuisvesting [10].

Op 16 november 1979 wordt op de ontwerpbeschikking geadviseerd door de Inspecteur van de Volksgezondheid [11].

De Inspecteur is van mening dat het ontwerp van de vergunning geen wijziging behoeft. De Inspecteur reageert op een brief van de gemeente. Deze brief is niet in de stukken aangetroffen. Van de adviseur DMKL wordt geen advies ontvangen. Dit is opmerkelijk gezien het eerder door hem uitgebrachte advies en de verwerking daarvan in de voorschriften. Uit de stukken is overigens niet op te maken of de adviseur het ontwerp ter advies heeft ontvangen.

Besluit

Op 14 december 1979 wordt een Hinderwetvergunning verleend onder aangehechte voorwaarden voor het uitbreiden van de inrichting voor opslag van vuurwerk [12].

De vergunning wordt conform de aanvraag verleend. De beschikking strekt ten behoeve van de uitbreiding van de inrichting. De uitbreiding kent twee aspecten. Enerzijds is er sprake van een uitbreiding van de inrichting, anderzijds wordt de gemaximaliseerde opslaghoeveelheid in de bunkers verruimd. Ten behoeve van de MAVO-boxen worden voorschriften aan de vergunning verbonden.

Commentaar

Ten opzichte van de bestaande vergunning worden 7 MAVO-boxen toegevoegd. Op het moment van de aanvraag zijn de MAVO-boxen echter reeds aanwezig. Dit betekent dat er sprake is van het legaliseren van een niet vergunde situatie.

Met de vergunning wordt voor 10 bunkers de gemaximaliseerde opslaghoeveelheid uitgebreid van 1650 kg naar 7000 kg. De bunkers zelf hoeven niet te worden uitgebreid; er is sprake van een grotere benutting van de reeds aanwezige opslagcapaciteit. De uitbreiding heeft geen betrekking op de opslag in de drie kleine bunkers waar op dat moment groot vuurwerk in wordt opgeslagen.

De noodzaak van de uitbreiding wordt niet gemotiveerd. Het is echter waarschijnlijk dat deze uitbreiding ook het legaliseren van een niet vergunde situatie is geweest. In dit verband wordt gewezen op het feit dat nog voor het tijdvak van juli 1979 tot juli 1980 een verklaring van geen bezwaar door de gemeente wordt verleend voor de opslag van 21000 kg in de MAVO-boxen. Op dat moment zijn de bunkers al gereed. In juli 1980 zou deze hoeveelheid dus opgeslagen kunnen worden in de 10 bunkers. Dat desondanks opslag in MAVO-boxen noodzakelijk is doet vermoeden dat de opslagcapaciteit in de bunkers op dat moment al volledig benut is.

Uit de voorschriften bij het besluit blijkt dat het advies terzake van brandoverslag niet is overgenomen. Box M7 hoeft niet te worden verplaatst. Opmerkelijk is dat in plaats van de box te verplaatsen het wordt toegestaan in deze box vuurwerk op te slaan, terwijl uit de aanvraag (tekening) blijkt dat de box op dat moment alleen voor opslag van emballage in gebruik is. Medewerker NN van de gemeente verklaarde hierover dat hij een voorschrift waarin geboden werd alle deuren van de boxen gesloten te houden bij het openstaan van bunkerdeuren voldoende vond [93].

De bouw van MAVO-boxen is een vergunningplichtige activiteit. Vastgesteld wordt dat voor de bouw van de boxen geen bouwvergunning is verleend. De aanwezigheid van de boxen is sinds 1976 aantoonbaar bij de gemeente bekend (tijdelijke verklaringen van geen bezwaar). Met het aanvragen van de milieuvergunning wordt de aanvrager er echter niet op gewezen dat tevens een bouwvergunning noodzakelijk is.

De beschikking tot uitbreiding van de inrichting strekt tot legalisatie van een al bestaande, maar niet vergunde situatie. Het advies inzake externe veiligheid, waarbij een box verplaatst dient te worden, wordt niet in de vergunning overgenomen. De afwijking van dit advies wordt niet in de beschikking gemotiveerd. Het is opmerkelijk dat in tegenstelling tot het advies de opslag in een - vanuit veiligheidsoptiek- kritische bunker juist wordt vergund, terwijl uit de aanvraag blijkt dat in deze bunker geen vuurwerk was opgeslagen. Het gedeeltelijk weigeren van de vergunning was in dit verband een eenvoudige optie geweest.

3.3.3 Revisievergunning 1997

3.3.3.1 Inleiding

Op 4 november 1996 dient S.E Fireworks een definitieve aanvraag in voor een nieuwe de gehele inrichting omvattende vergunning krachtens de Wet milieubeheer. De voorbereiding voor de aanvraag van deze vergunning beslaat drie jaar. Uiteindelijk wordt op 22 april 1997 de definitieve beschikking vastgesteld.

3.3.3.2 Voorbereiding aanvraag

In december 1993 dient op grond van artikel 8.4 Wm een nieuwe, de gehele inrichting omvattende revisievergunning te worden aangevraagd. Aanleiding hiervoor is de (feitelijke) constatering in 1993, door de heer NN van het bureau MILAN, dat er in de opslag van vuurwerk een wijziging heeft plaatsgevonden. Deze wijziging wordt niet gedekt door de vergunning [14].

De constatering van de toezichthouder zijn niet opgenomen in het door MILAN overgelegde dossier. De voormalige eigenaar verklaart over deze situatie dat er meer groot vuurwerk op zijn bedrijfsterrein geconstateerd was dan de vergunde hoeveelheid vuurwerk [91]. Omtrent de hoeveelheid groot vuurwerk die geconstateerd werd is niets vastgelegd, in ieder geval betrof het meer dan de vergunde 1950 kg. De toezichthouder verklaart dat de toen vergunde hoeveelheid groot vuurwerk met duizenden kilo's werd overschreden [48].

Op 24 november 1993 wordt naar aanleiding van de constatering vooroverleg over de aanvraag gevoerd tussen de eigenaar van het bedrijf en de gemeenteambtenaren NN en NN.

Op 6 december 1993 wordt vanwege de directeur Milieudienst aan de eigenaar van het bedrijf een brief verzonden [13].

Het resultaat van het vooroverleg, en een verwijzing naar de controle wordt vastgelegd in de brief van 6 december 1993. Op grond van artikel 8.4 Wm dient een nieuwe, de gehele inrichting omvattende revisievergunning te worden aangevraagd. De door de aanvrager gewenste maximale hoeveelheden (vuurwerk verpakt in transportverpakking) per bunker zoals bepaald tijdens het vooroverleg wordt vastgelegd. Aangegeven wordt aan welke eisen de aanvraag moet voldoen. Tevens wordt aangegeven dat het op dat moment aanwezige blussysteem herbeoordeeld dient te worden; in overleg met de brandweer zal bepaald worden of het systeem aanpassing behoeft.

Commentaar

De aanleiding voor de brief is een verandering in de werkwijze van de inrichting. De eigenaar is overgestapt op groot vuurwerk. Een dergelijke wijziging is vergunningplichtig. Met een veranderingsvergunning kan deze wijziging in beginsel worden vergund. De directeur Milieudienst geeft echter aan dat een revisievergunning noodzakelijk is, kennelijk omdat er al een tweetal vergunningen bestaat en een nieuwe vergunning tot een onoverzichtelijk pakket aan vergunningen zou kunnen leiden, wordt gekozen voor een revisievergunning. In deze benadering zal eveneens meegespeeld hebben dat inmiddels de Wet milieubeheer in werking is getreden. In een nieuwe vergunning kan de verandering en de op basis van de Hinderwet verleende oprichtings- en uitbreidingsvergunning in één milieubeheervergunning (Wet milieubeheer) worden vastgelegd.

De brief lijkt te suggereren dat tijdens het bezoek de aanwezige voorraad vuurwerk is opgenomen. Uit een verklaring van ambtenaar NN blijkt echter dat in de brief de door de aanvrager gewenste hoeveelheden t.a.v. de nieuwe vergunning zijn opgenomen [94].⁷ In vergelijking met de uitbreidingsvergunning van 1979 is er gelet op deze hoeveelheden geen verandering in de totale opgeslagen hoeveelheid vuurwerk voorzien. Er is sprake van een verschuiving van klein vuurwerk naar groot vuurwerk binnen de vergunde hoeveelheid. Daartegenover staat dat het niet meer zal worden toegestaan in de bewaarplaatsen onverpakt vuurwerk op te slaan.

Overigens is in november 1982 een bouwvergunning verleend voor de realisatie van een werkruimte met schaftlokaal. Volgens bijbehorende tekeningen gaat het om een droogruimte, een technische ruimte en een schaftlokaal. Toentertijd werd een hinderwetvergunning voor deze uitbreiding niet nodig geacht. Uit verklaringen [92] blijkt echter dat deze ruimte een directe relatie had met de werkruimte. Met name in de droogkamer werd op het moment van de aanvraag vuurwerk gefabriceerd. Onduidelijk is of in het kader van de aanvraag revisievergunning door de gemeente aandacht aan deze activiteiten is besteed. In de uiteindelijke revisievergunning worden in de droogkamer geen activiteiten toegestaan (deze zijn ook niet aangevraagd). Na het van kracht worden van de vergunning vindt er echter nog steeds opslag plaats van stoffen en blijkt uit verklaringen dat er in ieder geval nog airburst wordt geproduceerd. Deze activiteiten zijn echter niet vergund.

⁷ Uit verklaringen van de heer NN blijkt dat de dossiers bij MILAN, waaronder het Fireworksdossier, in omvang zijn teruggebracht, aannemelijk is dat daarbij de correspondentie van voor 1994 is verwijderd.

Op 27 mei 1994 wordt aan MILAN een vooradvies gevraagd op een door Smallenbroek Vuurwerkbedrijf ingediende concept-aanvraag [14].

De gemeente verzoekt een *vooradvies* te geven over de op te leggen voorschriften inzake de revisievergunning. De bij dit adviesverzoek overgelegde conceptaanvraag (volgens het verzoek bestaande uit een situatietekening, bouwkundige tekening en aanvraag revisievergunning) is niet in de overgelegde stukken aangetroffen. Aangenomen wordt dat de in de brief van 6 december 1993 vastgestelde 'hoeveelheden ten behoeve van de aanvraag' ook daadwerkelijk in de conceptaanvraag zijn opgenomen en dat ten aanzien van deze hoeveelheden is geadviseerd.

Commentaar

Dit 'vooradvies' kan aldus worden begrepen. In 1994 geldt inmiddels de Wet milieubeheer. De wettelijk adviseur adviseert volgens de wet daarom alleen nog naar aanleiding van het op de aanvraag genomen ontwerpbesluit en niet meer (ook) naar aanleiding van de aanvraag zoals voorheen. Door een informeel advies naar aanleiding van de aanvraag te vragen kan in de te nemen ontwerpbeslissing en voorschriften geanticipeerd worden op het door de wettelijk adviseur n.a.v. het ontwerpbesluit uit te brengen advies.

In juni 1994 wordt door MILAN op de concept-aanvraag geadviseerd [15].

MILAN adviseert over de hoeveelheid vuurwerk, de opstelling van de bewaarplaatsen en over de opname van een aantal voorschriften in de vergunning. Tevens wordt geadviseerd contact op te nemen met de brandweer inzake brandpreventie.

Hoeveelheid vuurwerk

De in de aanvraag vermelde hoeveelheden vinden geen instemming van MILAN voorzover betreft de opslag van vuurwerkklasse 1.3G, de verdeling in de ompakruimte en opslag in een vrachtwagen. In tegenstelling tot de aanvraag wordt in plaats van 1000 kilo 1.3G een maximumopslag van 500 kilo 1.3G geadviseerd. De gewenste opslagmogelijkheden in de ompakruimte worden nader onderverdeeld in maximale hoeveelheden per klasse.

Ten aanzien van de MAVO-boxen

De opstelling van de MAVO-boxen heeft niet de instemming van de adviseur. Als oplossing wordt het verspringend opstellen van de MAVO-boxen voorgesteld of een vrije ruimte tussen de boxen van 0.50 meter.

Commentaar

Gelet op de inhoud van dit advies, heeft het advies betrekking op het voorkomen van zijdelingse doorslag van een eventuele mondingsvlam naar een naastliggende MAVO-box. De strekking van het advies is dat de boxen t.o.v. elkaar verschoven dienen te worden. Het MILAN-advies voor de Hinderwetvergunning van 1979 inzake de opstelling van MAVO-box M7 ten opzichte van de bunkers wordt daarbij overigens niet herhaald.⁸ De opstelling van de MAVO-boxen blijft dus in stand.

⁸ Uit de verklaring van gemeenteambtenaren NN (93) is af te leiden dat de boxen na hun plaatsing in 1976 nooit meer zijn verplaatst.

Voorschriften

Tevens wordt een pakket voorschriften geadviseerd. Dit pakket bevat algemene voorschriften, voorschriften ten aanzien van bewaarplaatsen/MAVO-boxen, voorschriften over de werk/montage- en ompakruimte. Geadviseerd wordt een verwijzing in de voorschriften op te nemen inzake te stellen eisen aan samenstelling, hoeveelheid ontplofbare stof en opschriften. Voor klein vuurwerk wordt verwezen naar de lijst van vuurwerken en voor groot vuurwerk wordt verwezen naar bijlage A van het ADR.

Commentaar

In de loop der jaren is de werkwijze van de inrichting veranderd. Van consumentenvuurwerk is de stap gemaakt naar evenementenvuurwerk. Deze verandering past niet in de bestaande vergunning. Een legalisatietraject wordt daartoe ingezet, de gemeente wenst de indiening van een aanvraag voor een revisievergunning. De procedure dient tevens ter actualisering, althans aangekondigd wordt dat in overleg met de brandweer bepaald zal worden of het blussysteem aanpassing behoeft. Ten behoeve van het opstellen van de ontwerpbeschikking wordt een vooradvies gevraagd bij MILAN. Gelet op de externe veiligheid dient de hoeveelheid 1.3G te worden gehalveerd en de opstelling van de MAVO-boxen te worden aangepast. Het is opmerkelijk dat het in 1979 uitgebrachte advies met betrekking tot de positionering van box-7 niet meer door MILAN wordt herhaald. Toentertijd werd deze opstelling afgekeurd. Wel wordt geadviseerd met de brandweer in contact te treden inzake brandpreventieve maatregelen.

Op 12 augustus 1994 vraagt de Milieudienst nader advies bij MILAN [16].

Op 5 oktober 1994 geeft MILAN een nader advies aan de Milieudienst [15].

Naar aanleiding van het vooradvies heeft overleg plaatsgevonden tussen de gemeente en de eigenaar van het bedrijf. Uitkomst van het overleg is dat aan MILAN een nader advies zal worden gevraagd over de opslaghoeveelheden 1.3G en de opstelling van de MAVO-boxen.

Opslag hoeveelheid vuurwerk

De geadviseerde beperking van de opslagmogelijkheden 1.3G tot 500 kg in bunker 5 (aangevraagd 1000 kg) wordt door de aanvrager onwenselijk geacht. Zijn voorstel is de drie kleine bunkers ook te gebruiken voor de opslag van 1.3G. Verzocht wordt te adviseren over de maximale opslaghoeveelheid 1.3G in de drie kleine bunkers. Krachtens de bestaande vergunning mag daar op dat moment maximaal 650 kg groot vuurwerk worden opgeslagen⁹.

MILAN gaat akkoord met het voorgestelde alternatief. De hoeveelheid per kleine bunker wordt gemaximaliseerd tot 500 kg 1.3G. In plaats van deze hoeveelheid wordt ook de opslag van 5000 kg 1.4 S/G per kleine bunker toegestaan.

MAVO-boxen

De gemeente stelt in de brief dat in verband met de verwachte ontwikkeling van woningbouw op het bedrijfsterrein aan de Tollensstraat en het naastgelegen industrieterrein het niet zinvol is om het bedrijf grote investeringen te laten doen in de aanpassing van de opstelling van de MAVO-boxen. Als alternatief wordt door de eigenaar van het bedrijf een aangepast gebruik voorgesteld: de MAVO-boxen om-en-om leeg laten en bijplaatsing van 3 zeecontainers.

⁹ Aangenomen wordt dat klasse 1.3G voorheen als groot vuurwerk werd getypeerd

MILAN gaat niet in op de suggestie voor ander gebruik van de MAVO-boxen maar adviseert een brandmuur 'tussen de op lijn geplaatste boxen', 0,5 m uitstekend aan voorzijde en bovenzijde bij de toegangsdeur. De toenmalige adviseur verklaarde dat het doen van grote investeringen voor hem geen reden was om concessies te doen aan de veiligheid [48].

Commentaar

Kennelijk om het in het vooradvies bedoelde veiligheidseffect (voorkomen van zijdelingse brandoverslag) te bereiken wordt voorgesteld de boxen om en om leeg te laten (op zeven MAVO-boxen betekent dit drie lege boxen). De daarmee verloren opslagcapaciteit kan dan worden gecompenseerd door het plaatsen van drie zeecontainers. Met het aan metselen van een brandmuur op de kopse kant van de op lijn geplaatste MAVO-bunkers wordt echter hetzelfde effect bereikt. Het advies wordt in de voorschriften overgenomen. Uit de bestudering van luchtfoto's blijkt overigens dat aan het voorschrift inzake de brandmuurtjes uitvoering is gegeven.

Zeecontainers

In het MILAN-advies wordt aangegeven dat uitbreiding met drie zeecontainers de instemming heeft van MILAN onder de voorwaarde dat brandwerende voorzieningen worden getroffen, de opslag gemaximaliseerd wordt en de containers zo worden opgesteld dat de deuren niet gericht zijn op de overige bewaarplaatsen. Meer specifiek wordt geadviseerd de containers brandwerend te maken met een brandwerendheid van 120 minuten tussen containers, de constructie van houten deuren met minimale brandwerendheid van 30 minuten, de opslag van maximaal 2000 kg 1.4S/G in ongeopende verpakking per container en deuren niet gericht in de richting van overige bewaarplaatsen.

Commentaar

De verwachte ontwikkelingen van woningbouw worden door de gemeente aangevoerd als argument tegen de verplaatsing van de MAVO-boxen. Eveneens wordt een eventuele verhuizing, waarbij de zeecontainers gemakkelijk zijn mee te nemen, naar voren gebracht. Het is niet duidelijk wat de gemeente in de brief met 'de verwachte ontwikkeling' bedoelt. Indien hiermee wordt bedoeld op de ontwikkeling van een VINEX-locatie waarvoor het bedrijf dient te wijken, is deze vaststelling niet juist. De ontwikkelingen zijn op dat moment namelijk vastgelegd in een ontwerp-bestemmingsplan en al in maart 1994 ter inzage is gelegd. Uit het plan blijkt dat het vuurwerkbedrijf positief wordt bestemd. Desondanks kunnen onderhandelingen over verplaatsing wel zijn voortgezet.

Opmerkelijk is dat als vervangende hoeveelheid in de kleine bunkers 15.000 kg 1.4G/S wordt toegestaan en tevens positief geadviseerd worden inzake zeecontainers waarin 6.000 kg 1.4G/S wordt toegestaan, terwijl deze uitbreiding niet in het concept is aangevraagd. Mogelijk is in het overleg van 4 oktober 1994 deze uitbreiding ter sprake gekomen.

MILAN gebruikt bij haar advisering onder meer het memorandum groot vuurwerk. Krachtens dit memorandum kan onder de klasse 1.4G en S slechts dat groot vuurwerk vallen dat als zodanig (UN) is beproefd. Groot siervuurwerk dat niet als zodanig is beproefd wordt als 1.3G beschouwd. Slagbommen als 1.1 tenzij door experimenten een soepeler classificatie wordt aangetoond.

Samenvatting

De periode tussen de constatering van de MILAN-toezichthouder dat de vergunning voor groot vuurwerk met duizenden kilo's wordt overschreden en oktober 1994 heeft nog niet geleid tot een definitieve aanvraag. Deze gehele fase staat in het teken van de voorbereiding van de aanvraag; het vooroverleg. Van deze fase is overigens geen enkel verslag opgemaakt. Na oktober treedt er een impasse in. Ambtenaar NN geeft als verklaring [94] voor deze opschorting van de procedure, dat de aanvrager een hartinfarct heeft gehad in deze periode en dat er sprake was van het feit dat hij eventueel zou willen stoppen met het bedrijf. Een eventuele verplaatsing van het bedrijf zou ook aan de orde zijn geweest. Vanaf 1989 zijn er al onderhandelingen gaande tussen de gemeente en

het bedrijf over een voor de gemeente wenselijke bedrijfsverplaatsing, i.v.m. de ontwikkeling van het gebied waar S.E. was gesitueerd.

Op 11 september 1996 verzoekt S.E. Fireworks schriftelijk aan de Bouw- en Milieudienst uitbreiding van het aantal bestaande cellen voor de opslag van vuurwerk [18].

Bijna twee jaar later wordt de draad weer opgepakt. Naar aanleiding van een overleg tussen de gemeente en de eigenaar van het bedrijf over het reviseren van de vergunning wordt door de laatste een verzoek ingediend tot het plaatsen van drie containers. Bij het verzoek worden twee tekeningen gevoegd. Verzocht wordt een uitbreiding toe te staan met 3 zeecontainers, ten behoeve van permanente opslag van vuurwerk met een bruto gewicht van 4.500 kg vuurwerk, klasse 1.4G per container. De aanvrager stelt dat door een toenemend volume van het vuurwerk meer opslagmogelijkheden nodig zijn.

Uit de aanhef van de brief kan worden afgeleid dat de besprekingen over de revisievergunning weer zijn opgepakt. Van dit hernieuwd (voor)overleg is geen verslag in het dossier aangetroffen. De brief van S.E. Fireworks wordt door de directeur Bouw- en Milieudienst opgevat als een aanvulling op de nog liggende concept-aanvraag. In de overgelegde stukken zijn twee tekeningen aangetroffen. Eén tekening bevat een overzicht van de inrichting en de te plaatsen containers: op één tekening is de plaatsing te zien van de containers, op de tweede tekening zijn afstanden in meters aangegeven rondom deze containers (15, 20 en 25 meter). Opmerkelijk is dat in plaats van de 2000 kg maximaal waartoe MILAN eerder had geadviseerd nu een verzoek wordt ingediend voor max. 4500 kg per container.

Per brief van 23 september 1996 wordt door de Bouw- en Milieudienst aanvullend advies gevraagd aan MILAN [19].

Bijgevoegd wordt de aanvullende aanvraag. De Bouw- en Milieudienst verzoekt om advies, aangezien in de loop der tijd de inzichten en eventuele voorschriften kunnen zijn gewijzigd.

Op 25 september 1996 geeft MILAN aanvullend advies [20].

Aangegeven wordt dat de adviezen van 1994 nog steeds van toepassing zijn. Tevens wordt verwezen naar de voorschriften van het Handboek milieuvergunningen, hoofdstuk III.2, inzake de opslag en verkoop van vuurwerk.

Commentaar

De verwijzing naar het advies van 1994 is niet verwonderlijk, omdat in het vooroverleg al geadviseerd is ten aanzien van de opslag in zeecontainers. De toen geadviseerde hoeveelheid bedraagt echter 2.000 kg per container, dit in tegenstelling tot de aangevraagde 4.500 kg per container. De adviserende ambtenaar van MILAN is dezelfde ambtenaar die in de voorliggende periode heeft geadviseerd.

3.3.3.3 Behandeling aanvraag

In 1996 is inmiddels de Algemene wet bestuursrecht van kracht. Op de behandeling van een aanvraag van een milieuvergunning is de zogenaamde uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing¹⁰. Deze procedure start met het in ontvangst nemen van de ontvankelijke aanvraag.

¹⁰ Dit betreft afdeling 3.5 van de Awb. In tegenstelling tot de bij de vergunning van 1978 gevoerde procedure, behoeft de aanvraag niet meer naar de wettelijke adviseur

De werkwijze van de gemeente Enschede is er op gericht te voorkomen dat een nutteloze procedure wordt ingegaan als een inrichting planologisch niet inpasbaar blijkt. In dit verband zij er op gewezen dat de directeur OWV al in 1979 opmerkt dat een vuurwerkbunker niet alleen Hinderwetvergunningplichtig is, maar ook moet voldoen aan bouwtechnische eisen en moet passen in het bestemmingsplan.¹¹ Ook in een brief aan MILAN geeft de gemeente aan dat van een dergelijke wijze wordt uitgegaan 'er wordt (naast de Wet milieubeheer, red.) in ieder geval gekeken of de opslag van vuurwerk en de bijbehorende activiteiten binnen het geldige bestemmingsplan passen' [99]. De voorgenomen plaatsing is in strijd met de gebruiksbepalingen van het bestemmingsplan. Tevens is voor een zeecontainer ten behoeve van permanente opslag een bouwvergunning nodig.

Commentaar

Niet duidelijk is waarom in deze fase niet tevens de planologische inpasbaarheid van de aangevraagde containers is beoordeeld. De behandelend ambtenaar verklaart in deze dat hij niet op de hoogte is van deze planologische overwegingen en overigens zouden deze bij de afdeling bouwbeheer thuis horen. Deze verklaringen zijn opmerkelijk omdat de ambtenaar al in 1993 een notitie opstelt, waarin hij planologische argumenten voorstelt voor het tegengaan van opslagen van consumentenvuurwerk onder de 1000 kg [96]. In 1994 stelt de ambtenaar een adviesverzoek op aan de directeur Bouwdienst. Verzocht wordt te informeren over de planologische inpasbaarheid van een voorgenomen opslag van vuurwerk. Indien dit het geval is kan volgens de ambtenaar gestart worden met de procedure voor de Hinderwetvergunning [96].

In tegenstelling tot door de gemeente zelf aangekondigde en overigens door MILAN geadviseerde betrokkenheid van de brandweer, is geen advies aan de brandweer gevraagd. In de overgelegde stukken is geen advies van de brandweer aangetroffen, tevens blijkt niet dat er een overleg met de brandweer is gevoerd. Uit de verklaring van medewerker NN blijkt dat inzake de vergunning van 1997 geen overleg is gevoerd met andere afdelingen [95].

Op 8 november 1996 ontvangt de gemeente de definitieve aanvraag voor de revisievergunning [21].

De aanvraag wordt ingediend door S.E. Fireworks, Tollensstraat 50, te Enschede. Bij de aanvraag is een aantal bijlagen gevoegd. Deze bijlage betreft een zestal tekeningen, Een tekening betreft een situatieschets 1:1000 en is kenbaar uit tekening nummer 4. Op tekening nummer 4 is een plattegrond van de inrichting en betreft de ten behoeve van de bouwvergunning van 1976 opgestelde bouwtekening. Tekening nr. 5 betreft de bij de bouwvergunning gevoegde tekening van 1979 ten behoeve van de bouwvergunning voor de aanbouw van een schaftlokaal, droogruimte en technische ruimte. Tekening nr. 2+3 betreft tekeningen inzake de in 1982 verleende bouwvergunning voor het bouwen van een kantoor en garage achter de woning. Tekening nr. 6 betreft de tekeningen behorende bij de verleende bouwvergunning van 1985 inzake een te bouwen vrachtwagenloods. Tekening 1 is een overzichtstekening van het bedrijfsterrein, met daarbij aangegeven de nummers van de detailtekeningen.

De aanvraag is opgesteld op een modelformulier. Het formulier heeft in vergelijking met de aanvraag van 1977 een verandering ondergaan. Met name de categorie milieuaspecten waaraan, door de aanvrager, aandacht dient te worden besteed is uitgebreid.¹² Aan het formulier is een bijlage gehecht betreffende aangevraagde hoeveelheden vuurwerk.

¹¹ Dit blijkt uit een advies aan B&W waarin het College wordt afgeraden een algemene regeling op te stellen tot het verbieden van vuurwerkbunkers binnen de bebouwde kom [23].

¹² Dit heeft mogelijk te maken met de uitbreiding van het Inrichtingen- en vergunningbesluit (Ivb) bij de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer 1993. De aanvraag lijkt aan te sluiten bij de gegevens die op grond van het Ivb verplicht ten behoeve van de aanvraag moeten worden overlegd.

Commentaar 1

De bij de aanvraag behorende kadastrale kaart komt niet overeen met de inrichtingstekening. Met name de bunkers zijn op deze laatste kaart meer noordelijk gericht dan de kadastrale kaart. Een tekening betreft een situatieschets 1:1000 en is kenbaar uit tekening nummer 4. Op tekening nummer 4 is een plattegrond van de inrichting weergegeven en betreft de ten behoeve van de bouwvergunning van 1976 opgestelde bouwtekening.

Commentaar 2

Uit verklaringen van NN en NN [86] blijkt dat de gemeente actief betrokken was bij het opstellen van de definitieve aanvraag. De aanvraag is door de afdeling Milieu, zelf geconcipieerd op basis van een door de aanvrager ingediend concept, waarbij de concept aanvraag op de afdeling in 'het net' werd uitgewerkt en vervolgens het aanvraagformulier ter ondertekening naar de aanvrager werd teruggestuurd. In deze fase werd tevens de ontvankelijkheid beoordeeld. Het opstellen van de aanvraag en de beoordeling van de ontvankelijkheid gebeurde door de behandelend (technisch) ambtenaar. Uit verklaringen blijkt dat ten behoeve van dit proces op initiatief van de behandelend ambtenaar juridische expertise kon worden ingeroepen. In het kader van deze aanvraag is een dergelijk verzoek achterwege gebleven waardoor juridische ondersteuning niet heeft plaatsgevonden [97].

Commentaar 3

Uit een verklaring [91] blijkt dat de drie containers waarvoor tevens vergunning wordt aangevraagd al in 1996 op het terrein staan. Vastgesteld kan worden dat de vergunningprocedure daarmee het karakter heeft van een legalisering van een illegale situatie. De definitieve aanvraag heeft overigens betrekking op 2000 kg in plaats van de 4500 kg in de concept-aanvraag. Mogelijk heeft het advies van MILAN hierop invloed gehad, zie paragraaf 3.3.3.3.

Inhoud aanvraag

Kenmerkend voor de inhoud van de aanvraag is dat slechts ten aanzien van een beperkt aantal milieueffecten opgave wordt gedaan en ten aanzien van de andere milieu-effecten volstaan wordt met de opmerking dat deze (negatieve) effecten niet zullen optreden (door het in werking zijn van de inrichting). In het navolgende wordt een aantal in de definitieve aanvraag opgegeven categorieën belicht.

Aard van de inrichting

Onder deze in de aanvraag opgenomen categorie dienen gegevens te worden ingevuld betreffende het bedrijf waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. Deze gegevens betreffen o.a. een omschrijving van de inrichting, een nauwkeurige opgave van de activiteiten in de inrichting/resp. veranderingen t.o.v. de huidige vergunning, de omgeving van de inrichting, gegevens omtrent een eventuele bouwvergunning

Omschrijving

In de aanvraag is aangegeven dat er sprake is van opslag van vuurwerk zoals bedoeld in categorie 3.1 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit.

Commentaar

Door slechts de opslag als vuurwerk te noemen, wordt voorbijgegaan aan het feit dat op het moment van de aanvraag ook andere vergunningplichtige activiteiten plaatsvinden die ook in de vergunning wordt toegestaan. Uit de voorschriften aan de uiteindelijke vergunning blijkt nl. dat er sprake is van monteren van vuurwerk. Uit verklaringen blijkt dat deze activiteit op dat moment ook plaatsvond. In dit verband kan ook gewezen worden op een op het moment van de aanvraag

vigerende ontheffing van Verkeer en Waterstaat tot het vervoeren van voorgesmonteerd vuurwerk.¹³ Deze (zelfstandig vergunningplichtige) activiteit, nl. het bewerken van vuurwerk, wordt niet in de aanvraag omschreven.¹⁴ De aanvraag is op dit punt onvolledig. Tevens wordt voorbijgegaan aan de aanbouw aan de bunker die in 1982 op basis van een bouwvergunning heeft plaatsgevonden. De toenmalig behandelend ambtenaar achtte een Hinderwetvergunning niet nodig. Uit verklaringen blijkt dat een gedeelte van deze aanbouw (het drooghok) gebruikt werd om lonten te drogen en vuurwerk te vervaardigen. Aangezien de behandelend ambtenaar tevens de controlerend ambtenaar was, mag worden verondersteld dat hij op de hoogte was van deze vuurwerkfabricage en dit dus tevens in de aanvraag had kunnen laten opnemen [98 en 91].

Nauwkeurige opgave van activiteiten en veranderingen t.o.v. de huidige vergunning

In de aanvraag wordt aangegeven 'opslag van vuurwerk (zie bijlage)'.

De bijlage luidt:

7 MAVO-boxen	à	2000 kg vuurwerk 1.4S en 1.4G
3 zeecontainers dan wel MAVO-boxen	à	2000 kg vuurwerk 1.4S en 1.4G
Weergegeven op de bij de aanvraag behorende tekening nr. 1		
9 grote bunkers,	à	7000 kg 1.4S en 1.4G;
3 kleine bunkers,	à	500 kg 1.3G of 5000 kg 1.4 S/G;
1 grote bunker	à	7000 kg 1.4 S en 1.4 G of 500 kg 1.3G;

1 ompakruimte waarin maximaal aanwezig mag zijn 250 kg onverpakt vuurwerk van de gevarenklasse 1.3G, 1.4S en 1.4G of 100 kg 1.1G;

Maximaal 20 keer per jaar zal een vrachtwagen maximaal 24 uur gestald worden in de loods, met daarin maximaal 400 kg, vuurwerk 1.4G. In de vrachtwagen is geen lont aanwezig, wel ontstekingsfakkeltjes (bengaals vuur) van de gevarenklasse 1.4G. enz.

Commentaar

De 'nauwkeurige opgave van de activiteiten' beperkt zich tot een herhaling van de omschrijving van de inrichting (opslag van vuurwerk) en een verwijzing naar de bijlage.

De bijlage beperkt zich tot het opsommen van de opslaghoeveelheden per bewaarplaats. Verdere activiteiten en processen worden niet omschreven. Alleen uit de toevoeging in de bijlage ompakruimte kan geconcludeerd worden dat er op zijn minst ook een andere activiteit (ompakken van vuurwerk) dan opslag plaatsvindt. Uit de uiteindelijke vergunning blijkt echter dat er ook montagewerkzaamheden worden geregeld. Deze activiteiten worden echter niet beschreven in de aanvraag. Formeel zijn deze activiteiten dan ook niet vergund.

¹³ Op 19 augustus 1996 wordt een ontheffing verleend (met een looptijd van drie jaar) voor het vervoer over de weg van voorgesmonteerd vuurwerk van de klasse 1.3, zonder knaleffect.

¹⁴ Het monteren van vuurwerk kan worden opgevat als het bewerken van vuurwerk. Deze activiteit wordt als zelfstandige activiteit genoemd in categorie 3.1 van het lvb, waarvoor een vergunningplicht geldt. De juiste omschrijving inzake de categorie had dus moeten luiden: 'opslag en bewerking van vuurwerk'.

Uit de bijlage blijkt niet dat er veranderingen worden aangevraagd ten opzichte van de dan vigerende vergunningen. Alleen door vergelijking van de aanvraag met de onderliggende vergunningen (van 1977 en 1979) is vast te stellen dat er sprake is van (aanvraag) voor een verandering door uitbreiding van de opslagfaciliteiten met drie zeecontainers (dan wel MAVO-boxen).

Daarnaast is in vergelijking met de vergunning van 1979 de werkwijze van de inrichting veranderd. In plaats van consumentenvuurwerk wordt er overwegend evenementenvuurwerk opgeslagen. Deze verandering heeft juist geleid tot de noodzaak van een aanvraag voor een revisievergunning. Ten aanzien van deze verandering wordt niets vermeld in de aanvraag. Uit de bijlage is de verandering niet af te leiden omdat de aangegeven hoeveelheden en classificatie geen uitsluitsel geven over de verhouding tussen consumentenvuurwerk en evenementenvuurwerk. Dit is opmerkelijk omdat de aanleiding voor de revisievergunning nu juist het feit was dat er een verschuiving was opgetreden in de opslag van consumentenvuurwerk naar professioneel (groot) vuurwerk.

Vastgesteld wordt dat de aanvraag geen nauwkeurige opgave van activiteiten resp. veranderingen ten opzichte van de dan vigerende vergunning bevat en op dit punt onvolledig is.

Tevens is vast te stellen dat, in vergelijking met de aanvraag van 1976, het monteren van groot vuurwerk niet wordt aangevraagd. Aangezien er sprake is van een revisievergunning die de onderliggende vergunningen heeft vervangen, is er sinds het van kracht worden van deze vergunning formeel het monteren van vuurwerk niet vergund. Uit het geheel van tekeningen en voorschriften is echter af te leiden dat het monteren in de vergunning begrepen kan worden geacht en dus is toegestaan.

Omgeving

In de aanvraag dient te worden aangegeven in welke omgeving de inrichting is gelegen. De afstand tot de dichtstbijzijnde woning bedraagt volgens de aanvraag 12 meter. Het betreft een burgerwoning van derden. Aangegeven wordt dat de ligging van de inrichting op een industrieterrein is.

Commentaar

De naam van het industrieterrein is niet ingevuld. In die zin is er sprake van een onvolledige opgave. Vastgesteld kan worden dat de inrichting planologisch als bedrijfsterrein is bestemd. Dit geldt echter voor vrijwel elke Wm-inrichting. Onduidelijk is waarom in de aanvraag tevens industrieterrein is aangeduid. Het ontbreken van de naam kan er overigens op wijzen dat het terrein kennelijk ook niet als industrieterrein benoembaar is.

Westelijk sluit het terrein aan op een woonwijk, gescheiden door een straat. Ten noorden van het bedrijfsterrein bevindt zich op ongeveer 75 meter eveneens een woonwijk. De dichtstbijzijnde woning ligt op 12 meter. Uit verklaringen blijkt dat dit vermoedelijk het woonhuis betreft op het terrein van de inrichting; op dat moment woont daar familie van de aanvrager [91]. Gelet op deze feitelijke situatie is het opmerkelijk dat op de aanvraag onder het kopje ligging niet (ook) de mogelijkheid 'woonwijk' is aangevinkt.

De aanvraag geeft op dit punt een onvolledig beeld.

Coördinatie bouwvergunning

In het aanvraagformulier is tevens een voorziening getroffen betreffende de wettelijke coördinatieregelingen inzake de Wet milieubeheer enerzijds en de Woningwet en Wet

verontreiniging oppervlaktewater anderzijds. Onder het kopje 'coördinatie bouwvergunning' is aangegeven dat een bouwvergunning niet nodig is.

Commentaar

In de aanvraag wordt echter aangegeven dat 3 zeecontainers als permanente bewaarplaats worden ingericht. Het plaatsen van dergelijke zeecontainers moet gekwalificeerd worden als een bouwactiviteit, waarvoor een bouwvergunning noodzakelijk is. Door vast te stellen dat een bouwvergunning niet noodzakelijk is, wordt tevens niet aangegeven dat de coördinatieprocedure¹⁵ van toepassing is.

De aanvraag is op dit punt onjuist en onvolledig.

Voorzieningen ter beperking van brand

In de aanvraag is aangegeven 'blusmiddelen/-installatie volgens tekening'. De bij de aanvraag gevoegde tekeningen zijn samengesteld uit de (bouw)tekeningen behorende bij de in het verleden verleende Bouw- en Hinderwetvergunningen en voorzien van actualisering. Met name zijn aanduidingen zichtbaar betreffende brandbeperkende voorzieningen als brandhaspels en poederblussers bij de bunkers en loods, welke niet op de tekeningen behorende bij de eerdere vergunningen zijn aangegeven van 1977 waren opgenomen.

Commentaar

Niet duidelijk is of deze voorzieningen op het moment van de aanvraag aanwezig waren en ten behoeve daarvan zijn ingetekend¹⁶. Gelet op de tekening is het in de bunkers aanwezige blussysteem echter niet veranderd, noch wordt een verandering aangevraagd. Met name zijn afsluitkranen binnen elke bunker ingetekend. Dit is opmerkelijk omdat in de vigerende oprichtingsvergunning van 1977, op advies van de brandweer, een voorschrift is opgenomen dat deze kranen anders geplaatst dienen te worden. Uit de stukken kan niet worden opgemaakt dat ten aanzien van dit punt in de definitieve aanvraag advies bij de brandweer is ingewonnen, zoals aangekondigd in de brief van 1993 en zoals in een vooradvies geadviseerd door MILAN. Al eerder is geconcludeerd dat dit advies niet is gevraagd. De behandelend ambtenaar heeft verklaard dat ten aanzien van de vergunning geen overleg heeft plaatsgevonden met andere afdelingen [95].

Commentaar

De definitieve aanvraag is summier en op meerdere punten onvolledig en/of onjuist. De aanvraag had gezien deze onjuistheden als ongenoegzaam kunnen worden gekwalificeerd. Dat dit niet is gebeurd wordt mogelijk veroorzaakt door de gehanteerde werkwijze waarbij de behandelende ambtenaar het vooroverleg voert, de definitieve aanvraag mede opstelt en tevens de ontvankelijkheidstoets uitvoert. In een (inhoudelijke) toetsing van dit proces is voorzien door de facultatieve inbreng van een juridisch medewerker. De inzet daarvan is echter afhankelijk van de behandelend ambtenaar.

Op 21 januari 1997 wordt het ontwerpbesluit vastgesteld [24].

¹⁵ Zie in dit verband paragraaf 3.11.1, inzake de verhouding tussen de milieuvergunning en de bouwvergunning.

¹⁶ Een mogelijke aanwijzing over de herkomst van deze markeringen vormt het originele kaartmateriaal. De onderzoekers hebben hiervan echter geen gebruik kunnen maken, omdat deze gedurende de onderzoeksperiode niet beschikbaar waren.

De vaststelling van het ontwerp en de toezending van het ontwerp aan andere betrokken bestuursorganen valt binnen de daarvoor door de Awb vastgestelde maximale termijn van 12 weken. De aanvraag met ontwerpbeschikking wordt verzonden aan de wettelijke adviseurs, zijnde de regionaal Inspecteur Milieuhygiëne van Overijssel¹⁷ en de Directeur Materieel Koninklijke Landmacht. De ontwerpbeschikking is namens B en W ondertekend door de directeur Bouw- en Milieudienst. In de overwegingen wordt aangegeven dat er geen aanleiding is de vergunning te weigeren, aangezien door het geven van voorschriften de bescherming van het belang van het milieu voldoende kan worden gewaarborgd.

Uit een verklaring blijkt dat binnen de afdeling Milieu de behandelend ambtenaar het ontwerpbesluit en de voorschriften opstelt [97]. De behandelend ambtenaar kan ten behoeve van dit proces technische en juridische expertise raadplegen binnen het werkveld, de afdeling en/of overige dienstonderdelen. In welke gevallen deze consultatie dient plaats te vinden is in sterke mate afhankelijk van de behandelend ambtenaar. In ieder geval wordt de jurist ingeschakeld indien er een bedenking of een advies wordt ingediend.

Ten behoeve van deze ontwerpbeschikking heeft echter geen juridische consultatie binnen de afdeling plaatsgevonden aldus deze verklaring. Uit de overgelegde stukken blijkt niet of ten behoeve van het opstellen van de ontwerpbeschikking intern advies is ingewonnen bij betrokken afdelingen (bouwbeheer) of diensten (brandweer). Uit de verklaring van behandelend ambtenaar NN blijkt eveneens dat inzake het opstellen van de ontwerpvergunning 1997 geen overleg is gevoerd met andere afdelingen [95].

Voorschriften

Uit een vergelijking met de door MILAN in 1994 geadviseerde voorschriften en de in de ontwerpbeschikking opgenomen voorschriften kan worden afgeleid dat de voorschriften vrijwel integraal zijn overgenomen. Op het gebied van brandpreventie zijn enkele voorschriften niet of slechts gedeeltelijk overgenomen.

Niet is opgenomen een voorschrift waarin gerefereerd wordt aan de bereikbaarheid van geplaatste blusmiddelen, voorzover deze in overleg met de commandant van de brandweer zijn geplaatst. Het voorschrift is wel opgenomen, de referentie naar de brandweer niet. Al eerder is vastgesteld dat dit overleg niet heeft plaatsgevonden. Dit voorschrift heeft echter kennelijk geen aanleiding gegeven dit overleg alsnog te voeren. In tegenstelling tot het advies wordt geen vonkenvanger voor de heftruck voorgeschreven.

Bij het opstellen van de voorschriften is afgezien van de in 1994 geadviseerde onderlinge brandwerendheid (120 minuten) van zeecontainers. In plaats daarvan werd in het voorschrift vastgelegd dat de containers 1 meter van elkaar dienen te worden opgesteld.

Commentaar

Niet duidelijk is waarom betreffende adviezen niet zijn overgenomen. De behandelende ambtenaar blijkt namelijk goed ingevoerd te zijn in brandwerendheidseisen ten aanzien van metalen containers voor de opslag van consumentenvuurwerk en maakt deel uit van een daartoe ingestelde werkgroep [96]. Onduidelijk is waarom de brandwerendheid daarom niet in de voorschriften is opgenomen. Het gegeven dat de containers op dat moment al op de inrichting worden gebruikt is hieraan mogelijk debet.

¹⁷ Uit een interne mutatie blijkt dat de (toenmalige) RIMH Overijssel de ontwerpbeschikking heeft ontvangen op 27 januari 1997. Over de ontwerpbeschikking is geen advies uitgebracht.

Commentaar

Deze adviezen worden ook niet in de definitieve vergunning opgenomen. Het is dan ook opmerkelijk dat MILAN na het vaststellen van de definitieve vergunning laat weten geen bezwaar te hebben tegen de vergunning, mede omdat een afstand van 1 meter onvoldoende is voor de beoogde brandveiligheid, zie paragraaf 3.5 [33].

Op 23 januari 1997 wordt mededeling van het ontwerpbesluit gedaan door kennisgeving in een dagblad [22].

De mededeling wordt gedaan op de mededelingenpagina van de gemeente Enschede in de Tubantia [22]. In de publicatie wordt aangegeven dat het ontwerpbesluit ter inzage ligt op de afdeling Milieubeheer van de Bouw- en milieudienst. Tevens wordt gewezen op de mogelijkheid tot het indienen van schriftelijke bedenkingen en de mogelijkheid wordt gegeven tot een mondelinge gedachtenwisseling. Weergegeven wordt dat de strekking van het ontwerp is het verlenen van de vergunning onder voorschriften. De inhoud van het ontwerp wordt omschreven als een revisievergunning ten behoeve van een inrichting voor de opslag van vuurwerk.¹⁸

Commentaar

In de publicatie wordt niet aangegeven dat er tevens sprake is van een verandering van de inrichting (uitbreiding opslagcapaciteit met drie zeecontainers en de opslagmogelijkheid van 15.000 kg in drie kleine bunkers) en de verandering van de werkwijze (verschuiving naar opslag van evenementenvuurwerk) binnen de inrichting. De enkele vermelding van opslag gaat voorbij aan de andere activiteiten die binnen de inrichting worden ondernomen. De hoeveelheid opgeslagen vuurwerk wordt niet vermeld.

Commentaar

Uit verklaringen blijkt dat ten behoeve van de publicatie gebruik wordt gemaakt van de kwalificatie en opgave in de definitieve aanvraag. Onvolledigheden in de aanvraag werken op deze wijze door in de publicatie (zie paragraaf 3.4).

Opgemerkt wordt dat publicatie heeft plaatsgevonden in een dagblad, waardoor mogelijk deze publicatie slechts een beperkte groep abonnees heeft bereikt. Uit de stukken kan niet worden opgemaakt of conform artikel 13.4 Wet milieubeheer het ontwerpbesluit middels een aanplakking aan het gemeentehuis, kennisgeving is gedaan¹⁹.

In de overgelegde stukken is een adresselectie aangetroffen [25]. Het betreft vermoedelijk een selectie van gebruikers van gebouwde eigendommen in de omgeving van de inrichting, ten behoeve van de, conform artikel 13.4 Wet milieubeheer, verplichte kennisgeving aan omwonenden²⁰. Uit de overgelegde stukken blijkt echter niet dat een dergelijke kennisgeving ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

¹⁸ De beschreven stappen zijn uitgevoerd conform de procedureregels in paragraaf 3.5.3 van de Awb.

¹⁹ In de overgelegde stukken is overigens wel een openbare kennisgeving aangetroffen.

²⁰ Niet bekend is binnen welke afstand rond de inrichting deze selectie is vastgesteld. De schrijver van de bedenking, is niet woonachtig op een van de geselecteerde adressen.

Terinzagelegging

De terinzagelegging dient conform artikel 3:21 Algemene wet bestuursrecht te geschieden. Dit betekent dat de aanvraag en de daarbij behorende stukken, de adviezen die in verband met het ontwerp zijn uitgebracht en verslagen van het vooroverleg ter inzage moeten worden gelegd. Tevens dient een overzicht van stukken van niet ter inzage gelegde adviezen en onderliggende vergunningen (en oude rapporten) ter inzage worden gelegd. Indien na de terinzagelegging bedenkingen of aanvullende adviezen zijn ingebracht dienen de ter inzage gelegde stukken daarmee te worden aangevuld.

Commentaar

Uit de overgelegde stukken blijkt niet welke stukken ter inzage hebben gelegen. Daardoor is niet bekend of aanvulling van de terinzagelegging heeft plaatsgevonden met de op 22 januari 1997 ingediende bedenking en het op 10 februari 1997 ingediende advies van MILAN. Uit verklaringen omtrent de gevolgde procedure is af te leiden dat alleen de aanvraag, de kadastrale print, tekeningen, voorschriften en indien nodig een bodem- of geluidsrapport ter inzage zijn gelegd. Gelet op deze verklaring [100] zijn eventuele verslagen van het vooroverleg²¹ en de (voor)adviezen van MILAN in strijd met artikel 3:21 Awb niet ter inzage gelegd.

Op 22 januari 1997 wordt een schriftelijke bedenking tegen het ontwerpbesluit ingebracht door een omwonende [26].

In de bedenking wordt aangegeven dat een dergelijke inrichting midden in woonwijk juist zou moeten worden geweerd. De omwonende vraagt zich af hoe het mogelijk is dat een dergelijke onderneming nog steeds in een woonwijk is gevestigd. Aangegeven wordt waarom niet verhuisd wordt naar een locatie buiten de stad op het industriegebied.

In de motivering van de eindbeschikking wordt aangegeven dat deze bedenking buiten beschouwing wordt gelaten. Als reden wordt aangegeven dat bij de beoordeling van een verzoek om een vergunning slechts milieuhygiënische aspecten kunnen worden betrokken. Omdat de bedenking van de omwonende ruimtelijke ordeningsaspecten betreft wordt de bedenking buiten beschouwing gelaten. Ambtshalve wordt opgemerkt dat het bedrijf niet gevestigd is in een woonwijk maar op een industrieterrein.

Commentaar

Deze motivering is niet juist. Zij gaat eraan voorbij dat de bedenking (mede) betrekking heeft op de gevolgen voor de externe veiligheid die de aanwezigheid van deze inrichting kan veroorzaken. Externe veiligheid is een milieu-aspect dat in de overwegingen moet worden meegenomen²².

De ambtshalve opmerking over het industrieterrein is vermoedelijk ingegeven door de vermelding en aankruising daarvan op de aanvraag, zie eerder commentaar paragraaf 3.3.3.3. De volledigheid van de ambtshalve opmerking daarvan kan daarom worden betwifteld.

Uit verklaringen blijkt dat de motivering naar aanleiding van adviezen en/of bedenkingen dienen te worden opgesteld door een juridisch medewerker. Betreffende medewerker verklaarde dat hij niet van de plaatselijke situatie op de hoogte was op het moment dat door hem op de bedenking werd gereageerd [97].

²¹ In de overgelegde stukken zijn overigens geen verslagen van vooroverleggen aangetroffen.

²² In artikel 7.1 van het Ivb wordt het MILAN als adviseur voor vuurwerkopslagen aangewezen 'ten aanzien van de gevolgen voor de externe veiligheid die een inrichting kan veroorzaken.

Op 28 januari 1997 wordt een afschrift van de bedenking naar de aanvrager verzonden [28].

Conform artikel 3:24 van de Algemene wet bestuursrecht dient het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk een afschrift van de bedenking aan de aanvrager en de adviserende bestuursorganen te zenden. De bedenking is vermoedelijk niet naar de wettelijke adviseurs gezonden, althans hieromtrent zijn geen stukken aangetroffen.²³

Op 10 februari 1997 wordt door MILAN schriftelijk geadviseerd [29].

Geadviseerd wordt op basis van de toegezonden ontwerpbeschikking²⁴. Vastgesteld wordt dat op grond van de normering de aangegeven hoeveelheden binnen de noodzakelijke veiligheidsafstanden vallen. Tevens worden constructieve eisen gesteld aan de betonnen afscheidingen en de betonnen vloer en wordt gewezen op de toepasselijkheid van hoofdstuk III.2, Handboek milieuvergunningen, 'Opslag en verkoop van vuurwerk'.

Commentaar

Uit de verklaring van MILAN-medewerker NN blijkt dat de veiligheidsafstanden ontleend worden aan de afstanden genoemd in het Handboek milieuvergunningen en de normstelling opslag groot vuurwerk [47 en 101]. Toetsing is in dit geval echter achterwege gebleven. Hij ging ervan uit dat de toetsing al had plaatsgevonden door zijn collega naar aanleiding van de conceptaanvraag in 1994 [102]. Met het ontwerp wordt echter aanzienlijk afgeweken van de veiligheidsafstanden. Zie hoofdstuk 5 voor een inhoudelijke beoordeling van de veiligheidsafstanden.

Op 18 februari 1997 wordt het advies door MILAN per telefoon aangepast.

Op 19 februari 1997 wordt een openbare zitting belegd [27].

Ten behoeve van een mondelinge gedachtenwisseling en het indienen van mondelinge bezwaren wordt de zitting belegd. Gelet op de considerans van de eindbeslissing is hiervan geen gebruik gemaakt. In de overgelegde stukken is geen proces-verbaal van deze zitting aangetroffen.

Op 24 februari 1997 wordt deze telefonische aanpassing vastgelegd in een brief van de gemeente aan MILAN [30].

Het schriftelijk advies leidt tot telefonisch contact tussen gemeente-ambtenaar NN en MILAN-medewerker NN. Bij brief wordt bevestigd dat het advies is aangepast. De aanpassing bestaat uit het vervallen verklaren van de geadviseerde constructieve eisen. Tevens wordt in de brief bevestigd dat MILAN telefonisch akkoord is gegaan met de ontwerpbeschikking.

Commentaar

Uit de verklaring van NN [94] blijkt dat er sprake was van een misverstand met MILAN medewerker NN, die op dat moment net bij MILAN werkte, die abusievelijk aangenomen heeft dat de opslagcellen nog gebouwd dienden te worden.

²³ De bedenking is niet als ontvangen geregistreerd bij de (toenmalige) riMH Overijssel, noch is de bedenking aangetroffen in het overgelegde MILAN-dossier.

²⁴ In de brief wordt aangegeven dat het advies niet als een formeel advies mag worden beschouwd, omdat het advies niet gebaseerd is op een ontwerpbeschikking. De opsteller van de brief stelt in een verklaring dat deze toevoeging door een foutief gebruik van een briefformat ten onrechte is overgenomen.

3.3.3.4 **Besluit**

Op 22 april 1997 wordt de revisievergunning vastgesteld [31].

Het besluit wordt namens Burgemeester en Wethouders ondertekend door de directeur Bouw- en Milieudienst. Het besluit wordt echter tevens conform geparafeerd. Deze tekst luidt Weth B cf. 'paraaf.' Uit verklaringen [97] komt naar voren dat op grond van het Mandaatbesluit 1996 de beschikking ter parafering is voorgelegd aan de verantwoordelijke wethouder, wegens het feit dat er een bedenking was ingebracht tegen het ontwerpbesluit. In dit geval was een paraaf van de wethouder noodzakelijk. Het besluit wordt conform de Algemene wet bestuursrecht bekendgemaakt door publicatie in de Tubantia (23 april 1997) [32]. In de publicatie wordt elk bedrijf zelfstandig genoemd. S.E. Fireworks is echter opgenomen achter de mededeling van een revisievergunning voor een rundvee- en varkenshouderij. De kennisgeving is daardoor niet zelfstandig herkenbaar [32]. Een afschrift van het besluit wordt aan de aanvrager, de bezwaarde en de beide wettelijke adviseurs toegezonden. MILAN geeft aan geen bezwaar te hebben tegen het besluit [33].

Brandpreventie

Op grond van artikel 8.22 Wet milieubeheer beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften van een vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu. Worden de voorschriften niet toereikend geacht dan kan het bevoegd gezag m.n. voorschriften wijzigen aanvullen of intrekken, of alsnog voorschriften aan de vergunning verbinden in het belang van de bescherming van het milieu.

Commentaar

Uit verklaringen blijkt dat met de revisievergunning van 1997 tevens actualisering van de vergunning is nagestreefd [97]. Daarbij wordt verwezen naar het in vergelijking met de vergunningen van 1977 en 1979 veel uitgebreider pakket aan voorschriften die aan de revisie vergunning worden verbonden. In ieder geval in het kader van de brandpreventie zijn pogingen tot actualisering ondernomen:

Brandpreventie

In de milieuvergunning van 1997 voor S.E. Fireworks (de revisievergunning) zijn onder andere twee voorschriften opgenomen inzake brandpreventie. Beide artikelen impliceren dat er een maatgevend brandscenario wordt gezocht. Een brandscenario is een beschrijving van een reëel voorstelbare brand aan de hand van een aantal vooraf geselecteerde factoren die de ontwikkeling en het verloop van de brand bepalen, met als uitkomst de gevolgen van deze brand voor personen en de schade aan de inventaris en het gebouw als zodanig.

Beide voorschriften kunnen worden getypeerd als doelvoorschriften. Het verbinden van dergelijke voorschriften legt een onderzoeksplicht op aan het bestuursorgaan. Deze onderzoeksplicht houdt in dat de aanvraag wordt onderzocht of aan de in de voorschriften opgelegde verplichting kan worden voldaan.

Voorschrift 4.1

Teneinde een begin van brand effectief te kunnen bestrijden, moeten voldoende brandblusmiddelen of brandbestrijdingsinstallaties aanwezig zijn, conform de bij de vergunning behorende tekening.

Uit de overgelegde stukken blijkt dat bij de aanvraag een tekening is overgelegd met daarbij aangegeven welke blusmiddelen binnen de inrichting worden toegepast. Door toetsing van de

aanvraag kan het bevoegd gezag vervolgens beoordelen of deze effectiviteit aanwezig is gelet op de aard, de capaciteit, het aantal, en de plaats van brandblusmiddelen. Indien zij de in de aanvraag omschreven middelen ontoereikend acht kunnen nadere middelen worden voorgeschreven. Uit de stukken blijkt niet of deze toetsing heeft plaatsgevonden, wel worden in het besluit de op de tekening aangegeven middelen verplicht gesteld. Advisering vanwege de brandweer heeft echter niet plaatsgevonden.

Of de aard, capaciteit en het aantal van de op tekening aangegeven poederblussers en brandhaspels leidt tot een situatie waarin een begin van brand effectief kan worden bestreden is daarmee niet onderzocht. De naleefbaarheid van het voorschrift is daardoor niet vastgesteld.

Voorschrift 4.5

Een tot een inrichting behorend gebouw moet van een zodanige brandwerende constructie zijn dat, gelet op te verwachten vuurbelasting, in aanmerking nemende de in het gebouw aanwezige toestellen en stoffen, de daarin uitgevoerde werkzaamheden en de binnen de inrichting aanwezige brandpreventieve en brandrepressieve voorzieningen, alsmede de brandbestrijdingsmogelijkheden van de plaatselijke brandweer, in geval van brand overslag en doorslag daarvan naar de niet tot de inrichting behorende gebouwen wordt voorkomen.

Omdat het voorschrift in een revisievergunning is opgenomen is het voorschrift in beginsel van toepassing op alle binnen de inrichting bestaande bebouwing.

Opname van het voorschrift veronderstelt dat de constructie van de bestaande gebouwen en de 3 zeecontainers op basis van de aanvraag zijn getoetst, opdat verzekerd is dat de in dit voorschrift opgenomen verplichting door de aanvrager kan worden nageleefd. Maatgevend voor de brandwerende constructie is, krachtens het voorschrift, de te verwachten vuurbelasting. Uit de overgelegde stukken en uit de door behandelend gemeenteburgemeester NN afgelegde verklaringen [105] is af te leiden dat deze inschatting niet heeft plaatsgevonden en derhalve de naleefbaarheid van het voorschrift niet is getoetst.

In dit verband is het opmerkelijk dat in voorschrift 4.1 het al op de tekening van 1976 aangegeven blussysteem verplicht wordt gesteld, waarbij het voorschrift, inzake de positionering van de brandkranen, uit de vergunning van 1979 niet is overgenomen. Feitelijk is daarmee een blussysteem verplicht gesteld dat minder effectief is dan de in 1977 voorgeschreven blusinstallatie. Tevens wordt vastgesteld dat het advies inzake de brandwerendheid van zeecontainers ten opzichte van elkaar (120 minuten) niet is overgenomen maar is vervangen door een bepaling dat de containers een meter van elkaar af dienen te staan (voorschrift 13.2.1). Wel is de 30-minuten brandwerendheid van de deuren overgenomen in de voorschriften.

Onderzoek naar vuurbelasting

Aan een onderzoeksbureau²⁵ is opdracht gegeven de vuurbelasting van de voormalige inrichting in te schatten en vast te stellen tot welke constructieve eisen dit zou hebben moeten leiden [59]. Uit dit onderzoek blijkt het volgende:

Voor de bepaling van de benodigde brandpreventieve maatregelen op basis van het begrip vuurbelasting kan het door bureau SAVE opgestelde reken- & beslismodel 'Beheersbaarheid van brand' worden gebruikt. Op basis van dit reken- en beslismodel was men in staat geweest de beveiliging van S.E. Fireworks integraal te regelen binnen een set van organisatorische, bouwkundige en installatievoorschriften:

²⁵ PRC-Bouwcentrum

Brandmelding

Vastgesteld is dat het op een klein oppervlak opslaan van grote hoeveelheden vuurwerk leidt tot een hoge vuurbelasting. Om de effecten van een brand te beheersen bij een beperkte brandcompartimentering (zoals de bewaarplaatsen bij S.E. Fireworks) is blussing essentieel. Een bijzondere aandacht voor een vroegtijdige melding en detectie van de brand heeft daarbij prioriteit. In de voorschriften had inzake een dergelijke vroegtijdige melding van de brand een automatische brandmeldinstallatie conform NEN 2535 geëist kunnen worden. Daarmee was bewerkstelligd dat een automatische melding van de brand direct bij de brandweer binnen was gekomen. Wanneer hier afspraken over zouden zijn gemaakt had dit direct opgevolgd kunnen worden door een pakket van repressieve maatregelen.

Sprinkler

Voor vuurwerkopslag geldt dat gezien de zeer hoge vuurbelasting een automatische sprinkler van de hoogste orde noodzakelijk is. Een automatische blusinstallatie die gedimensioneerd is op de aard van de opslag van vuurwerk kan in beginsel een brand beheersen en/of blussen. Door een gecertificeerde installatie te eisen verkrijgen preventiemedewerkers van verzekeraars en brandweer informatie omtrent de vuurbelasting en de mate van onderhoud. Bij een dergelijke installatie is er sprake van een halfjaarlijkse controle op de technische integriteit van de installatie en de werkelijke opslagconfiguratie van de hoeveelheid en soort vuurbelastend materiaal.

Commentaar

Vastgesteld kan worden dat zowel voorschrift 4.1 als 4.5 niet getoetst zijn op hun naleefbaarheid. Met name ten aanzien van de doelnormering, zoals vastgelegd in voorschrift 4.5, is het evident dat het voorgeschreven middel ontoereikend is. In plaats van een automatische sprinkler van de hoogste orde met brandmeldsysteem waarmee aan de doelstelling zou zijn voldaan, wordt hetzelfde blussysteem als in 1977 verplicht gesteld. Voorschrift 4.1 is daardoor tegenstrijdig met voorschrift 4.5.

Een zorgvuldige voorbereiding van de beschikking door het toetsen van de aanvraag en het inwinnen van advies van de brandweer had ertoe kunnen leiden dat deze tegenstrijdigheid was geconstateerd. De revisievergunning (althans zoals aangevraagd) had moeten worden geweigerd, omdat de in de aanvraag aangegeven blusinstallatie niet voldoet op formele titel aan voorschrift 4.5.

3.3.4 Veranderingsvergunning 1999

Vorbereiding van de aanvraag

Uit verklaringen blijkt dat op 27 april 1998 vijf containers op het terrein aanwezig zijn [92]. Twee meer dan op dat moment is toegestaan. In juni 1998 constateert toezichthouder NN van MILAN dat op het terrein inmiddels 7 containers aanwezig zijn [84].

Op 8 oktober 1998 wordt een concept-aanvraag ingediend door S.E. Fireworks [34].

De aanvraag wordt ingediend door de nieuwe eigenaren van S.E. Fireworks vof. Deze zijn eigenaar sinds 27 april 1998 (met terugwerkende kracht tot 1 januari 1998). De aanvraag betreft een verzoek tot uitbreiding van de opslagcapaciteit door het bijplaatsen van zeecontainers en het verhogen van de opslaghoeveelheid in de MAVO-boxen. De aanvraag wordt gemotiveerd met het oog op het komende millennium omdat dan veel evenementen worden verwacht. Bij het concept zit een tekening van de opstelling van de zeecontainers.

Commentaar

Op basis van de bij de vergunning van 1997 behorende tekening wordt de gewenste opstelling van de zeecontainers ingeschetst. De tekening bevestigt de vastgestelde situatie dat er op dat moment al zeven containers staan; zeven containers staan als bestaand ingetekend en zeven containers als gewenst. Twee van deze illegale containers staan met de lange zijde loodrecht op de bunkers. Het is opmerkelijk dat tegen deze opstelling niet wordt opgetreden; immers de veiligheidsafstanden tussen de vuurwerkopslagplaatsen worden met een dergelijke opstelling uiterst kritisch.

Op 17 november 1998 wordt door de gemeente aan MILAN een vooradvies gevraagd omtrent deze conceptaanvraag [35]

Omdat de adviesprocedure pas officieel start naar aanleiding van de ontwerpbeschikking wordt een vooradvies gevraagd.

Op 25 januari 1999 wordt dit verzoek om vooradvies herhaald [36].

In de brief wordt aangegeven dat de afhandeling van de aanvraag stagneert. Gewezen wordt op het belang van het bedrijf voor een tijdige vergunning. Vanwege de te verwachten grote omzet in verband met de millenniumwisseling wordt een grote omzet verwacht, waarvoor voldoende opslagcapaciteit voorhanden moet zijn.

Commentaar

Intern wordt er geen advies gevraagd bij de brandweer noch bij de afdeling bouwbeheer. Niet duidelijk is waarom geen advies wordt gevraagd bij de afdeling bouwbeheer. Juist in het voorstadium kan afgestemd worden of de uitbreiding planologisch haalbaar is. In vergelijkbare zaken heeft de behandelende ambtenaar overigens wel advies gevraagd omtrent de planologische inpasbaarheid van een eventuele vergunning voor andere vuurwerkinrichtingen (zie 3.3.3.3).

De trage reactie van MILAN is een mogelijk gevolg van een in deze periode optredend personeelsprobleem. Uit een interne nota van MILAN blijkt dat in deze periode een adviseur is uitgezonden naar Bosnië, waardoor de bezetting van MILAN beperkt is tot een bureauhoofd en een adviseur [106].

Op 23 februari 1999 adviseert MILAN schriftelijk op de conceptaanvraag [38].

Ten behoeve van dit advies is de inrichting door de MILAN-medewerker op 19 februari 1999 bezocht. De resultaten van dit bezoek worden in deze brief vastgelegd. Aangegeven wordt dat opslag in containers niet de voorkeur verdient, maar ingestemd wordt met de verhoging van het aantal kilo's per zeecontainer en de uitbreiding van het aantal gewenste containers. Met de eigenaren van het bedrijf zijn afspraken gemaakt over de plaatsing van de containers (op lijn en niet tegen over elkaar) en is overwogen dat de voorziening slechts tijdelijk is in afwachting van nieuwbouwplannen, waar overigens geen containers mogen worden gepland. Tevens dient in de montage- ompak- en werkruimte een handbediende sprinkler te worden aangelegd.

Commentaar

De inhoud van het advies is opmerkelijk. Er is kennelijk een met de externe veiligheid strijdige situatie, immers aangegeven wordt dat plaatsing van zeecontainers niet de voorkeur verdient, maar wel wordt met de aanvraag ingestemd gelet op de tijdelijkheid. Tevens is het opvallend dat voor nu als dan wordt afgesproken dat geen nieuwe zeecontainers mogen worden gepland in de nieuwbouw.

Uit de verklaringen [107] blijkt dat de externe veiligheidsadviezen niet altijd conform het daarvoor geldende memorandum werden geconcipieerd. Er werd vrijheid genomen om een minder scherp advies te geven. In dit geval komt het MILAN-advies echter neer op het loslaten van toetsing aan de onderlinge veiligheidsafstanden van de vuurwerkopslagplaatsen wegens de tijdelijkheid van de uitbreiding. Uit verklaringen van de behandelend ambtenaar [105] blijkt dat de gemeente de zorgvuldigheid van het aan de adviezen ten grondslag liggende onderzoek niet controleerde. Voor een toetsing van dit advies aan de normen voor een aanvaardbare externe veiligheid wordt verder verwezen naar hoofdstuk 5. Volstaan wordt met de vaststelling dat ten aanzien van de zeecontainers geen brandwerende voorzieningen worden geadviseerd.

De behandeling van de aanvraag

Op 29 maart 1999 wordt een definitieve aanvraag voor een veranderingsvergunning ingediend [39].

Uit de stukken is niet duidelijk of er vooroverleg met de gemeente heeft plaatsgevonden omtrent deze uitbreiding. Uit verklaringen komt naar voren dat in augustus 1998 contact is geweest met de behandelende ambtenaar van de gemeente. Tevens is deze in december 1998 op controlebezoek geweest. In deze periode zou een aanvraagformulier door de nieuwe eigenaren van deze ambtenaar zijn ontvangen. Omdat het invullen niet geheel wilde lukken werd het formulier op verzoek van de behandelend ambtenaar teruggestuurd onder de afspraak dat hij het formulier dan nader zou invullen.

De aanvrager is de nieuwe eigenaar van de S.E. Fireworks vof. De aanvraag betreft hetzelfde standaardformulier als gebruikt is voor de aanvraag van 1997. De aanvraag voor de vergunning betreft echter een veranderingsvergunning (uitbreiding).

De verandering betreft de uitbreiding van de opslagfaciliteiten voor vuurwerk van 3 naar 14 containers, het verhogen van het maximaal aantal kilo's opslag in de MAVO-boxen en zeecontainers en het veranderen van de gevaarsklasse van het vuurwerk in de werk-, montage- en ompakruimte naar uitsluitend 1.4S en 1.4G, waardoor er in deze ruimte 500 kg aanwezig mag zijn. Effectief wordt een uitbreiding aangevraagd van ruim 40.000 kilo vuurwerk.

Op 16 april 1999 zijn inmiddels 14 containers geplaatst op het terrein.

Uit beeldmateriaal en foto's blijkt dat op deze datum de containers reeds zijn geplaatst. Volgens een verklaring van de exploitant hebben een medewerker van MILAN en de behandelend ambtenaar van de gemeente Enschede er in toegestemd dat vooruitlopend op de veranderingsvergunning van 1999 deze containers zijn geplaatst [108].

Commentaar:

Vastgesteld kan worden dat de vergunningprocedure inmiddels het effect heeft dat reeds opgetreden veranderingen binnen de inrichting achteraf wordt gelegaliseerd.

Op 10 mei 1999 wordt de aanvraag en de ontwerpbesikking toegezonden aan de aanvrager [40].

Conform het ten tijde van de procedure reeds vigerende project 'sanering stukkenstroom' is het ontwerp niet toegezonden aan de Inspecteur Milieuhygiëne. In het kader van dit project is de gemeente verzocht alleen ten aanzien van een aantal categorieën bedrijven de ontwerpvergunning ter advisering op te zenden. S.E. Fireworks behoorde niet tot deze categorieën.

Op 12 mei 1999 wordt het besluit medegedeeld door een openbare kennisgeving [41].

De aanvraag met het ontwerpbesluit ligt vanaf 12 mei 1999 vier weken ter inzage. Tevens vindt op 12 mei 1999 kennisgeving plaats door middel van publicatie in een huis-aan-huis blad [42]. Uit de stukken is niet af te leiden of bij de aanvraag behorende –verplicht ter inzage te leggen- stukken (de revisievergunning 1997, vooradvies van MILAN en de brief naar aanleiding daarvan en eventuele overlegverslagen eveneens ter inzage zijn gelegd. Uit de stukken is niet af te leiden of de ter inzage gelegde stukken zijn aangevuld met het MILAN-advies van 18 mei 1999.

Op 18 mei 1999 brengt MILAN advies uit over de ontwerpbeschikking [43].

De adviseur kan zich verenigen met de door de gemeente geformuleerde voorschriften. Dit is opmerkelijk omdat de ontwerpbeschikking geen voorschriften bevat met betrekking tot de uitbreiding met 11 zeecontainers. Overigens geeft de adviseur aan dat de beoordeling heeft plaatsgevonden binnen de werkzaamheden waarvoor hij door de minister van VROM is aangesteld. Medewerkers van MILAN zijn alleen voor wat betreft het toezicht aangewezen door de minister van VROM. Door de wetgever zijn zij aangesteld als adviseur externe veiligheid.

Op 3 juni 1999 is er gelegenheid gegeven tot een openbare gedachtewisseling over het ontwerpbesluit.

Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.

Op 19 juli 1999 wordt de definitieve beschikking vastgesteld [44].

De vergunning geldt voor drie jaar. Aan het definitieve besluit, waarbij de aangevraagde vergunning wordt verleend, worden alsnog voorschriften ten behoeve van de zeecontainers toegevoegd. Het besluit wordt namens het College van Burgemeester en Wethouders ondertekend door het hoofd van de afdeling Milieu van de Bouw- en Milieudienst.

Commentaar

Het advies inzake het plaatsen van een handbediende sprinklerinstallatie in de ompakruimte is in de vergunning niet overgenomen.

Bekendmaking en mededeling

Uit de stukken blijkt dat het definitieve besluit ter inzage is gelegd, en op 21 juli is gepubliceerd in een huis-aan-huis blad [45].

Uit de publicatie blijkt dat aangegeven is dat een voorlopige voorziening of beroep bij de rechter mogelijk is tegen de bij het besluit verleende vergunning en binnen welke termijn en door wie, zie ook paragraaf 3.4.

Commentaar

Zowel het ontwerpbesluit als het definitieve besluit is gepubliceerd.

In de overgelegde stukken is een adresselectie aangetroffen [46]. Het betreft vermoedelijk een selectie van gebruikers van gebouwde eigendommen in de omgeving van de inrichting, ten behoeve van de, conform artikel 13.4 Wet milieubeheer, verplichte kennisgeving aan omwonenden. Opmerkelijk is dat de adresselectie aanmerkelijk minder adressen betreft dan de selectie die in het kader van de revisievergunning van 1997 is aangemaakt. Uit de overgelegde

stukken blijkt overigens niet dat een kennisgeving aan omwonenden ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

3.4 De rechtmatigheid van de vergunningen van 1997 en 1999

In deze paragraaf worden beide beschikkingen aan enkele bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet milieubeheer getoetst. Hierbij wordt aangetekend dat de besluiten ondanks gebreken in de totstandkoming rechtskracht hebben verkregen omdat tegen de besluiten geen bezwaar en/of beroep is aangetekend.

Coördinatieregeling

Beide vergunningen kennen de volgende structuur: een aanvraag met tekeningen en overige bijlagen, een dictum (dat wat er vergund wordt), een considerans (de overwegingen) en de voorschriften. Het geheel vormt de beschikking waarin een vergunning met voorschriften wordt verleend. Ten aanzien van deze onderdelen van de vergunning kan het volgende worden opgemerkt:

De aanvraag bestaat uit een standaardformulier waarin de gegevens van de aanvrager, de aard van de inrichting, een beschrijving van de inrichting en te verwachten milieu-effecten kunnen worden ingevuld. In beide aanvragen wordt ten aanzien van de omgeving gemeld dat de inrichting gelegen is op een industrieterrein. Tevens wordt aangegeven dat coördinatie met een bouwvergunning niet nodig is en een bouwvergunning voor de uitbreiding met zeecontainers niet nodig is. Deze uitgangspunten worden beide geaccepteerd. Op grond van de Woningwet is echter wel degelijk een bouwvergunning nodig voor het plaatsen van zeecontainers. Vastgesteld kan worden dat in totaal 14 zeecontainers geplaatst zijn zonder bouwvergunning. Krachtens de in de Wet milieubeheer opgenomen afstemmingsregeling met de Woningwet kan een milieuvergunning niet van kracht worden zolang de bouwvergunning niet is verleend.

Commentaar

De in 1997 verleende revisievergunning en de in 1999 verleende uitbreidingsvergunning is voor wat betreft de zeecontainers niet van kracht geworden. Het gebruik van deze containers voor de opslag van vuurwerk zou dan ook illegaal zijn evenals het gebruik van de in 1999 vergunde uitbreiding met 11 containers. Omdat de besluiten echter niet zijn aangevochten wordt aangenomen dat de besluiten van kracht zijn.

Kenbaarheid bij derden

Uit de aanvraag van zowel de veranderings- als uitbreidingsvergunning blijkt dat de aanvraag een vergunning voor de opslag van vuurwerk betreft.

S.E. Fireworks betreft, volgens de aanvraag, een inrichting zoals aangewezen onder categorie 3.1 van het Inrichtingen en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb). Onder deze categorie zijn aangewezen:

Inrichtingen waar ontplofbare stoffen, preparaten of producten worden vervaardigd, bewerkt, verwerkt, verpakt of herverpakt, opgeslagen of overgeslagen, waarbij onder ontplofbare stoffen worden verstaan de stoffen of preparaten als bedoeld in artikel 2 van het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen, dan wel de stoffen, preparaten of andere producten, die zijn ingedeeld in de internationale transport-gevarenklasse I als bedoeld in bijlage I van de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG) alsmede nitro-cellulose (categorie 3.1, bijlage 1 van het Ivb)

Op zichzelf is de opslag een activiteit die onder categorie 3.1 is te kwalificeren. In de aanvraag wordt onder de aard van de inrichting en de nadere toelichting op de activiteiten echter niet vermeld dat binnen de inrichting tevens activiteiten plaatsvinden die betrekking hebben op het *verwerken* dan wel *bewerken* van vuurwerk (zoals het ompakken en monteren van vuurwerk). Krachtens de voorschriften van de vergunning is deze activiteit echter wel toegestaan.

Deze omissie werkt door in de op grond van de voorbereidingprocedure noodzakelijke mededeling (door kennisgeving en terinzagelegging bekendmakingen van de ontwerp- en definitieve beschikkingen). De mededeling dient op grond van de Awb onder andere de zakelijke inhoud van de aanvraag te beschrijven en de strekking van het besluit.

Voor beide vergunningen geldt dat ten aanzien van de zakelijke inhoud alleen is aangesloten bij hetgeen vermeld is onder de aard van het bedrijf 'opslag van vuurwerk'. Een dergelijke vermelding kan betekenen dat er sprake is van de opslag van 1000 kilo consumentenvuurwerk 1.4S, maar ook dat er sprake is van de opslag van 105.000 kilo 1.4G/S en 2000 kilo 1.3G zoals in de vergunning van 1997 het geval is. Daarnaast wordt niet vermeld dat het bedrijf tevens bestemd is voor het bewerken en verwerken van vuurwerk.

Commentaar

Ter vergelijking kan gewezen worden op de kennisgeving voor de vergunning van Allround Effects BV [32], waarin de gevaarsklassen wel worden genoemd en tevens een werkplaats wordt vermeld ten behoeve van het realiseren van speciale effecten.

Vastgesteld kan worden dat de mededeling ten behoeve van kennisgeving door publicatie en terinzagelegging een onvolledig beeld geeft van de aard van de activiteiten bij S.E. Fireworks en strekking van de besluiten. Uit de mededeling is slechts op te maken dat er opslag van vuurwerk plaatsvindt. Niet is aangegeven de maximale opslaghoeveelheid, de gevaarsklassen, dat er sprake is van professioneel vuurwerk en dat er naast opslag ook montage- en ompakhandelingen met vuurwerk worden uitgevoerd en vergund. Een dergelijke mededeling is in strijd met artikel 3:20 Algemene wet bestuursrecht en draagt niet bij aan een juiste informatieverstrekking aan belanghebbenden.

Overwegingen in de beschikking

Voor beide beschikkingen geldt dat er sprake is van summier overwegingen. Voorzover gemotiveerd wordt is dit de standaardmotivering 'dat het belang van het milieu voldoende kan worden beschermd door het verbinden van (standaard)voorschriften'.

Opgemerkt wordt dat in de advisering ten aanzien van de revisievergunning drie momenten zijn te onderscheiden. In 1994 wordt op de concept-aanvraag geadviseerd. In 1996 wordt naar aanleiding van de definitieve aanvraag naar dit advies verwezen, in de zin dat deze adviezen nog steeds van toepassing zijn. Het advies van 10 februari 1997 wordt gegeven naar aanleiding van de ontwerpbeschikking.

Opgemerkt wordt dat krachtens de Algemene wet bestuursrecht ter motivering van een besluit kan worden verwezen naar een uitgebracht advies. Indien het bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van een *wettelijk advies* wordt deze afwijking met de reden van afwijking in de motivering van het besluit vermeld (artikel 3:50). In de considerans wordt, ondanks afwijking van het advies (met name de brandwerendheid van zeecontainers) hiervoor geen motivatie opgenomen. Dit geldt tevens voor het advies verbonden aan de veranderingsvergunning waarin niet wordt gemotiveerd waarom het advies ten aanzien van de handbediende sprinklerinstallatie in de werk-, ompak- en montageruimte niet wordt overgenomen.

De beschikkingen kennen daardoor een met de Algemene wet bestuursrecht strijdig motiveringsgebrek.

3-5 **Bouwvergunningen**

In juni 1976 wordt door de eigenaar van het bedrijf een bouwvergunning aangevraagd voor de realisatie van vuurwerkvoorradecellen op het perceel Tollensstraat 50 [50]. 'Het terrein waarop zal worden gebouwd is gelegen in dat gedeelte van de gemeente waarvan de Gemeenteraad in zijn vergadering van 24 november 1975 heeft verklaard dat een bestemmingsplan wordt voorbereid.'

Voorafgaande aan de vergunningverlening wordt door het College van Burgemeester en Wethouders in een brief aan het College van gedeputeerde Staten verklaard dat het College geen bezwaar heeft tegen de voorgenomen bouw, omdat deze in overeenstemming is met de ter plaatse gedachte bestemming. Tevens wordt in de brief gewezen op het feit dat voor de inrichting een hinderwetvergunning vereist is en wordt gerefereerd aan aanwijzingen die zijn gegeven door de Kwartiermeester-generaal [51]. 'Bij de realisering van het bouwplan zal hiermede – voor zover nodig – uiteraard rekening worden gehouden.' Er zijn geen stukken beschikbaar waaruit blijkt dat voornoemde aanwijzingen omvatten. GS van Overijssel verlenen de verklaring van geen bezwaar [52].

Op 19 oktober 1976 wordt de bouwvergunning verleend (Bouwvergunning nr. 775) [53]. De vergunning heeft betrekking op de bouw van 13 vuurwerkvoorradecellen (10 grote en 3 kleine) en een ompakruimte.

Aan de vergunning worden voorwaarden verbonden ter attentie van brandveiligheid. De tekeningen en berekeningen van de betonconstructie worden door de gemeente goedgekeurd. Op grond van deze voorschriften dienen de deuren als explosieluik te worden uitgevoerd. De geplande blusinstallatie moet vanaf een veilige plaats in werking te stellen zijn. De tekening behorende bij de aanvraag voor de bouw van 13 stuks vuurwerkvoorradecellen en montageruimte²⁶ geeft aan: 5 sproeikoppen per cel, afsluitkranen per cel en in de ompakruimte. De sproeikoppen zijn volgens tekening aangesloten op een 1,5 duim waterleiding welke wordt aangebracht tegen de achterwand van de cellen.

Commentaar

Deze voorschriften zijn ontleend aan het advies dat door de brandweer op 1 juli 1976 wordt uitgebracht naar aanleiding van de aanvraag. Het advies van de brandweer: 'In de montage- en ompakruimte een vorstvrije aansluiting op het gemeentelijk waterleidingnet, waaraan permanent verbonden 30 meter $\frac{3}{4}$ duim rubberslang op een axiaal gevoede haspel, met een straalpijpje met 6 mm mondstuk' wordt niet in de voorwaarden vermeld. Deze voorwaarde wordt echter wel, enigszins aangepast, opgenomen in de hinderwetvergunning van februari 1977.

Voor de plaatsing van de MAVO-boxen is voorzover bekend geen bouwvergunning aangevraagd.

Bouwvergunningen voor nieuwbouw en verbouw op het terrein in de tachtiger jaren.

Blijkens een brief van B en W verzoekt de eigenaar van het bedrijf in 1981 de gemeente om medewerking aan een aantal bouwplannen. Het gaat om:

²⁶ Deze tekening wordt tevens gebruikt in de aanvragen ten behoeve van de Hinderwetvergunningen en de Wet milieubeheervergunningen

- a. Schaftlokaal, droogruimte en technische ruimte;
- b. Kantoor/magazijn/garage;
- c. Loods langs de Tollensstraat;
- d. Erfafscheiding.

Het College van Burgemeester en Wethouders verklaart in juli 1982 in principe bereid te zijn tot medewerking aan de (ver)bouwplannen²⁷ [54]. Er wordt vervolgens uitdrukkelijk gewezen op het feit dat het nieuw te realiseren kantoor/magazijn niet gebruikt mag worden als woning in verband met strijdigheid met de bouwverordening. Wordt de ruimte gebruikt als woning, dan zal een aanschrijving volgen om dit gebruik te staken. Daaraan wordt toegevoegd dat bij verhuur aan derden van die ruimten als woning de vuurwerkopslag gesloten moet worden.

In november 1982 wordt een bouwvergunning (nr. 480) [55] verleend voor de realisatie van een werkruimte met schaftlokaal. Volgens bijbehorende tekeningen gaat het om een droogruimte, een technische ruimte en een schaftlokaal. Een nadere omschrijving van het gebruik van droogruimte en technische ruimte is niet aangetroffen²⁸. Blijkens een aantekening op de 'procedure-omslag bouwvergunning' is een Hinderwetvergunning niet nodig. Er is geen advies gevraagd aan de brandweer.

In december 1982 wordt een bouwvergunning (nr. 602) [56] verleend voor de realisatie van kantoor, magazijn en garage achter de bestaande bedrijfswoning. Advies van de brandweer wordt ingewonnen en verkregen (dit laatste feit is niet geregistreerd op de 'procedure-omslag bouwvergunning'). Een hinderwetvergunning wordt niet nodig geacht. Over de aard van opslag in het magazijn is geen informatie beschikbaar. Het ontwerp bestemmingsplan van 1982 geeft voor onderhavige locatie aan: bedrijven categorie II. Het bouwplan wordt niet strijdig geacht met de voor dit terrein gedachte bestemming.

In december 1984 wordt een bouwvergunning (nr. 661) [58] verleend voor het veranderen van de inrit/erfafscheidings.

In juli 1985 wordt een bouwvergunning (nr. 373) [60] verleend voor het bouwen van een vrachtwagenloods en een erfafscheiding. Het bouwplan wordt niet strijdig geacht met de voor dit terrein gedachte bestemming. Blijkens de 'Procedureomslag bouwvergunning' wordt geen advies gevraagd aan de brandweer. Er zijn geen stukken aangetroffen waaruit blijkt dat de brandweer een advies heeft gegeven. De voorwaarden maken geen melding van brandpreventieve voorwaarden.

Commentaar

Met de bouwactiviteiten wordt de inrichting uitgebreid respectievelijk vindt een verandering plaats. Vastgesteld wordt dat bij deze uitbreidingen niet aan de orde is gekomen dat tevens de Hinderwetvergunning aanpassing behoeft, terwijl de uitbreidingen een functionele, organisatorische en technische samenhang vertonen met de Hinderwetplichtige activiteiten.

²⁷ In de brief wordt er overigens op gewezen dat de door Smalldenbroek vermelde woning moet worden aangemerkt als een bedrijfswoning en niet verhuurd mag worden aan derden in verband met de aanwezigheid van een opslag voor vuurwerk.

²⁸ Uit verklaringen van betrokkenen blijkt dat met name in de droogruimte handelingen met vuurwerk werden verricht [91].

Na deze periode worden geen bouwvergunningen meer afgegeven. Bekend is echter dat er uitbreidingen hebben plaatsgevonden die op grond van de definitie voor gebouw als vergunningplichtig dienen te worden beschouwd. Het betreft een uitbreiding in 1997 met drie permanente bewaarplaatsen in de vorm van zeecontainers en een uitbreiding in 1999 met 11 tijdelijke (drie jaar) containers, eveneens bestemd voor de opslag van vuurwerk. Ook voor de MAVO-boxen zijn geen bouwvergunningen verleend.

In het kader van deze rapportage is nader onderzocht in hoeverre, indien wel bouwvergunningen waren aangevraagd (en planologisch inpasbaar waren geweest), bouwvergunningen hadden kunnen worden verleend voor de opslag van vuurwerk in zeecontainers en MAVO-boxen en/of de vergunde constructies nog up-to-date waren²⁹ [59].

Onderzoeksresultaat

Voor het verlenen van een bouwvergunning zijn de Woningwet en de op grond van de Woningwet gegeven regels en voorschriften van toepassing. Waar het gaat om de bouwkundige voorschriften is tot 1 oktober 1992 de gemeentelijke bouwverordening, die is afgeleid van de Model-bouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten als GBV 1962 en GBV 1977, het toetsingskader en vanaf die datum het Bouwbesluit. Deze voorschriften zijn zogenoemde functionele voorschriften³⁰. Dit betekent dat de voorschriften zijn geformuleerd als doelvoorschriften. Bij vergunningverlening zal het bevoegd gezag een aanvraag dienen te toetsen aan deze voorschriften. Het bestuursorgaan zal hierbij vooraf dienen vast te stellen welk niveau aan bouwkundige eisen het uitgangspunt voor een dergelijke toetsing is. Ten behoeve van dit onderzoek is aangesloten bij de bouwconstructieve eisen zoals vastgelegd in bijlage 1 behorende bij het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer, zie tevens voetnoot 31.

Voor dit niveau lijkt in eerste instantie in aanmerking te komen de bouwkundige voorschriften die zijn opgenomen in bijlage 1 behorende bij het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer.³¹ Dit Besluit is uitsluitend gericht op vuurwerk bestemd voor particulier gebruik.

Om het uitgangspunt gevaar voor de omgeving te beperken te realiseren dient te worden voorkomen dat zich een brand c.q. ontploffing van grote omvang kan ontwikkelen. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoe had de compartimentering moeten worden uitgevoerd?
- 2 Welke weerstanden tegen branddoorslag en brandoverslag (wbdb) waren nodig?
- 3 Op welke wijze hadden de deuren afgesloten moeten zijn?
- 4 In welke mate had de constructie van een brandcompartiment bestand moeten zijn tegen krachten die vrijkomen bij een volledig ontwikkelde brand?

²⁹ Dit onderzoek is in het kader van het inspectieonderzoek uitgevoerd door PRC-Bouwcentrum. De resultaten zijn vastgelegd in een intern rapport 'Vergunningverleningen S.E. Fireworks' [59].

³⁰ Onder een functioneel voorschrift wordt in dit kader verstaan een voorschrift dat in kwalitatieve termen weergeeft waaraan moet worden voldaan (bijvoorbeeld: een constructie moet bestand zijn tegen de op die constructie werkende krachten).

³¹ Er zij op gewezen dat het hier analoge bouwkundige eisen betreft in het kader van het toetsen van de mogelijkheid van een bouwvergunning aan het Bouwbesluit. Het in hoofdstuk 5 weergegeven kader voor externe veiligheid blijft onverkort van toepassing op milieuvergunningen.

Compartimentering

De opslag van vuurwerk moet middels de bouwvergunning worden gecompartmenteerd teneinde te voorkomen dat brand in korte tijd kan overslaan naar een aangrenzend perceel. Hierbij zal het aantal brandcompartimenten worden bepaald door de grootte van elk compartiment in relatie tot de soort en de hoeveelheid vuurwerk waarvoor een compartiment is bestemd.

Ervan uitgaande dat de grenswaarden die voor vuurwerk op grond van het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer gelden, op zijn minst zouden moeten gelden voor de onderhavige bewaarplaatsen zouden compartimenten niet mogen worden bestemd voor een grotere opslag dan 1000 kg aan vuurwerk klasse 1.4 (en een in evenredigheid geringere hoeveelheid voor vuurwerk klasse 1.3 en klasse 1.1), en moeten zijn voorzien van een automatische sprinklerinstallatie.

De voor vuurwerk bedoelde brandcompartimenten waren bestemd voor een te grote hoeveelheid vuurwerk en waren niet voorzien van een automatische sprinklerinstallatie.

Andere maatregelen die ertoe hadden kunnen leiden om het risico op een andere wijze te verkleinen³² waren niet aanwezig.

Weerstand tegen branddoorslag

De bewaarplaatsen in de bunker zijn onderling afgescheiden door een betonnen wand met een dikte van 20 cm. Deze wand heeft op zich een voldoende dikte voor een brandwerendheid van 120 minuten. Onbekend is welke doorvoeren zijn aangebracht en hoe deze zijn uitgevoerd. Een berekening van de brandwerendheid waarbij ook de belasting en de wapening in ogenschouw is genomen, is niet aangetroffen.

De wanden van de garage(MAVO-)boxen zijn van gewapend beton en hebben slechts een dikte van 5 cm. Van een gewapend betonnen wand met een dikte van 5 cm (de feitelijke dikte van de MAVO-boxen) is in werkelijkheid nauwelijks een reële brandwerendheid te verwachten. Tussen twee naast elkaar geplaatste garageboxen (2 x 5cm betonnen wand) is een brandwerendheid aanwezig van minder dan 60 minuten³³.

De zeecontainers hebben een buitenwand van staal waarvan is aangenomen dat deze 1,5 à 2 mm dik is³⁴. De brandwerendheid van de stalen buitenwand van een zeecontainer is verwaarloosbaar. De afstand van 1 m tussen de zeecontainers is onvoldoende. Voor voldoende weerstand tegen brandoverslag moet, uitgaande van NEN 6068 (onderdeel 5.7) een afstand aanwezig zijn van ten minste 5 m.

Voor de deuren van de bewaarplaatsen in de bunker, in de garageboxen en in de zeecontainers is in de vergunning een brandwerendheid vereist van 30 minuten. De kortste afstand tussen deuren van de bunker en deuren van de garageboxen is 8 m (zie hoofdstuk 5).

³² Indien het perceel voldoende groot was geweest en voldoende vrij had gelegen van bebouwing van derden zou een andere maatregel kunnen zijn geweest het aanhouden van een nader te bepalen voldoende grote afstand ten opzichte van perceelsgrens en andere bebouwing.

³³ Twee gewapend betonnen wanden van 5 cm mogen niet worden beschouwd als één gewapend betonnen wand van 10 cm. Dit, omdat bij brand elke wand afzonderlijk bezwijkt. De brandwerendheid van twee wanden van 5 cm is zelfs iets geringer dan twee keer de brandwerendheid van één wand van 5 cm.

³⁴ Bron: www.bcs-container.de/seeconta.html.

Ervan uitgaande dat de grenswaarden die voor vuurwerk klasse 1.4 op grond van het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer gelden, op zijn minst zouden moeten gelden voor de onderhavige bewaarplaatsen, dan zou op zijn minst tussen alle brandcompartimenten een brandwerendheid van ten minste 120 minuten aanwezig moeten zijn (ook tussen de deuren van de verschillende brandcompartimenten). Ter plaatse van de zeecontainers is de vereiste brandwerendheid zeker niet aanwezig. Niet is aangetoond dat de weerstand tegen brandoverslag tussen de brandcompartimenten in de bunker en de garageboxen c.q. de zeecontainers (met name indien de deuren van deze compartimenten in het branduitbreidingstraject liggen) ten minste 120 minuten was. Gelet op de grote hoeveelheid vuurwerk en de hoge vuurbelasting³⁵ zou wellicht, om een vergelijkbaar effect te verkrijgen, een aanzienlijk hogere weerstand tegen brandoverslag en brandoverslag nodig zijn dan 120 minuten.

De brandwerendheid van de garageboxen en zeecontainers was op zichzelf onvoldoende.

De voor vuurwerk bedoelde compartimenten (garageboxen en containers) hadden bovendien onderling een onvoldoende weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag.

Deuren

In de op grond van de Wet Milieubeheer in 1997 verleende vergunning die in 1999 is gewijzigd, is aangegeven dat de deuren van de bewaarplaatsen in de bunker en de deuren van de zeecontainers zelfsluitend moeten zijn. In de hinderwetvergunning van 1979 werd deze eis ook expliciet gesteld voor de deuren van de garageboxen. De deuren van de ruimten bestemd voor vuurwerk in de bunker zijn van hout. De deuren van de zeecontainers moeten, ingevolge de voorwaarden die zijn gesteld bij de op grond van de Wet Milieubeheer in 1997 verleende vergunning, eveneens van hout zijn. Niet is aangetoond dat de houten deuren voldoen aan klasse 2 van de bijdrage tot brandvoortplanting³⁶.

Tussen op lijn geplaatste³⁷ garageboxen moest volgens de voorwaarden die zijn gesteld bij de op grond van de Wet Milieubeheer in 1997 verleende vergunning een halfsteens metselwerkwand aanwezig zijn (die 0,5 m voor de deuren en 0,5 m boven de deuren uit diende te steken).

Op grond van het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer ontbraken maatregelen ter voorkoming van het gelijktijdig geopend kunnen zijn van twee naast elkaar gelegen deuren van twee verschillende compartimenten. Wel waren maatregelen getroffen om te voorkomen dat brand gemakkelijk over kon slaan bij naast elkaar gelegen deuren³⁸.

Uit de beschikbaar gestelde stukken kan niet worden opgemaakt dat de oorspronkelijke (overhead-)deuren van de garageboxen zijn vervangen door zelfsluitende brandwerende, 30 minuten brandwerende deuren. Maatregelen die ertoe leiden dat geen twee deuren gelijktijdig geopend kunnen zijn, zijn niet aangetroffen.

Het totale pakket aan maatregelen is onvoldoende.

³⁵ Ervan uitgaande dat aan verpakking een even groot gewicht aan brandbaar materiaal aanwezig is als het gewicht aan vuurwerk, is in een grote bewaarplaats van de bunker

bestemd voor vuurwerk een variabele vuurbelasting $\frac{2 \times 7.000 \times 19}{15,4} = 17.273 \text{ MJ/m}^2$ aanwezig.

³⁶ Ingevolge onderdeel 5.1 van NEN 6068 dient een gevel van een gebouw waarin de ruimte is gelegen van waaruit de weerstand tegen brandoverslag wordt bepaald aan de buitenzijde te bestaan uit bouwmaterialen die ten minste voldoen aan klasse 2 van de bijdrage tot brandvoortplanting, bepaald volgens hoofdstuk 3 van NEN 6065.

³⁷ Aangenomen is dat is bedoeld dat deze eis niet geldt voor garageboxen die enigszins verspringend zijn geplaatst.

³⁸ Niet duidelijk is of de genomen maatregelen tussen naast elkaar gelegen deuren in alle situaties een voldoende weerstand tegen brandoverslag gaf.

Krachten die vrijkomen bij een volledig ontwikkelde brand

De deuren zijn impliciet aangemerkt als ontlastopeningen (in de op grond van de Wet milieu-beheer in 1997 verleende vergunning).

Een berekening van de krachten die bij een volledig ontwikkelde brand in een bewaarplaats of in de werk-, montage- en ompakruimte kan optreden, is niet aangetroffen.

Niet is aangetoond dat de als zodanig aangemerkte ontlastopening³⁹ in voldoende mate de krachten, die kunnen optreden in de situatie van een volledig ontwikkelde brand in een ruimte met vuurwerk, vermindert. Zowel voor de garageboxen als de zeecontainers is het niet waarschijnlijk dat ze bestand zijn tegen deze krachten.

Beoordeling mogelijkheid vergunning

Voor de bouw van de bunker was in 1976 bouwvergunning verleend. De brandcompartimenten (die waren bestemd voor de opslag van vuurwerk) in deze bunker hadden onderling, naar is aan te nemen, een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van ten minste 120 minuten. Bovendien was de bunker op een redelijke grote afstand van de perceelsgrens geplaatst.

De plaatsing van garageboxen en zeecontainers was bij het verlenen van deze vergunning (naar mag worden aangenomen) niet voorzien. Er is geen reden om aan te nemen dat in die tijd de bouwvergunning (bouwtechnisch) niet terecht was verleend. Dit neemt niet weg dat nadien, op grond van artikel 18, eerste lid van de Woningwet, alsnog verlangd had kunnen worden dat:

- een automatische sprinklerinstallatie werd aangebracht;
- een beveiliging met betrekking tot het niet gelijktijdig open kunnen staan van twee deuren werd gerealiseerd, en
- de toegestane variabele vuurbelasting in de compartimenten werd verlaagd.

De garageboxen en de zeecontainers zijn zonder bouwvergunning geplaatst. Zou een aanvraag om een bouwvergunning zijn aangevraagd, dan had deze alleen al op grond van de technische bouwvoorschriften moeten worden geweigerd, omdat:

- 1 de voor vuurwerk bedoelde brandcompartimenten bestemd waren voor een te grote hoeveelheid vuurwerk en niet waren voorzien van een automatische sprinklerinstallatie;
- 2 de brandwerendheid van de garageboxen en zeecontainers op zichzelf onvoldoende was en de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag naar andere brandcompartimenten waarin vuurwerk was opgeslagen (inclusief de compartimenten in de bunker) onvoldoende was;
- 3 het totale pakket aan maatregelen voor brandoverslag via de deuren onvoldoende was;
- 4 niet is aangetoond dat de ruimten bestemd voor vuurwerk, waar nodig, bestand waren tegen de krachten die konden optreden bij een volledig ontwikkelde brand.

3.6 Relatie bouwvergunning en milieuvergunning

3.6.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de procedurele⁴⁰ relatie tussen de bouwvergunning en de milieuvergunning en de doorwerking daarvan binnen de gemeente Enschede. Deze relatie wordt gelegd over de periode 1997 - 1999.

³⁹ Dit laat onverlet dat als gevolg van het opengaan van een ontlastopening de weerstand tegen brandoverslag naar een andere ruimte met vuurwerk kan worden verminderd en de plaats van de ontlastopening in zo'n situatie verkeerd gekozen kan zijn.

⁴⁰ De technische verhouding tussen de vergunningen (met name de voorschriften) wordt niet besproken. In voorgaande hoofdstukken is daar waar nodig aan dit aspect aandacht geschonken.

De Woningwet voorziet in de afstemming met in andere sectorale wetgeving opgenomen ruimtelijk relevante uitvoeringsinstrumenten. Eén van deze afstemmingsconstructies is de coördinatieregeling inzake de afstemming tussen de bouwvergunning en de milieuvergunning. De basis voor deze regeling wordt gevormd door artikel 52 Woningwet en artikel 20.8 Wet milieubeheer. Deze regeling is sinds de herziening van de Woningwet 1991 van toepassing. De procedurele relatie wordt in paragraaf 3.6.2 besproken. In paragraaf 3.6.3 wordt vervolgens aandacht besteedt aan de wijze waarop aan deze regeling binnen de gemeente Enschede inhoud is gegeven.

3.6.2 Koppeling bouwvergunning en milieuvergunning

In het geval dat bouwen – zoals bedoeld in de Woningwet, tevens samenvalt met het oprichten – zoals bedoeld in de Wet milieubeheer, is een gecoördineerde afhandeling van de beide vergunningprocedures verplicht. In deze procedure zijn verschillende fasen te onderscheiden.

Gelijktijdige indiening van de aanvragen

Bij een gelijktijdige aanvraag van de milieuvergunning en de bouwvergunning dient bij de aanvraag milieuvergunning tevens een afschrift van de aanvraag bouwvergunning te worden gevoegd. Indien de bouwaanvraag later dan de aanvraag milieuvergunning wordt ingediend, dient alsnog een afschrift van de bouwaanvraag aan het voor de milieuvergunning bevoegde gezag te worden overlegd.

Beslissing op de aanvragen

Ten aanzien van de beslissing is voorzien in een aanhoudingsregeling. Deze komt er op neer dat de beslissing omtrent het verlenen van de bouwvergunning wordt aangehouden totdat er een redelijke zekerheid is omtrent de uitkomst van de milieuvergunningprocedure (minimaal dient een ontwerp van de milieuvergunning ter inzage zijn gelegd en mogen er geen bezwaarden bedenkingen hebben ingebracht).

Als complement op de aanhoudingsregeling is in de Wet milieubeheer bepaald dat een milieuvergunning niet eerder van kracht wordt dan nadat de betreffende bouwvergunning is verleend.

Effect van de coördinatieregeling

Juridisch is het mogelijk om een aanvraag voor een milieuvergunning in te dienen, te behandelen en te verlenen, zonder dat een aanvraag om een bouwvergunning wordt ingediend. Dan geldt echter wel de regeling van artikel 20.8 Wet milieubeheer. Indien het oprichten en veranderen tevens is op te vatten als een bouwen, dan wordt de milieuvergunning pas van kracht nadat de bouwvergunning (alsnog) is verleend. Het is niet mogelijk een aanvraag om een bouwvergunning in te dienen, of in behandeling te nemen als tevens een noodzakelijke aanvraag voor een milieuvergunning nog niet is ingediend. De toepassing van de regeling valt of staat echter met het gegeven dat het bestuursorgaan vaststelt dat voor een bepaalde activiteit waarvoor een bouwvergunning is vereist, tevens een milieuvergunning noodzakelijk is (en andersom).

3.6.3 Toepassing binnen de gemeente Enschede bij S.E. Fireworks

Tijdens de veranderings- en/of revisievergunningprocedures van 1997 en 1999 geldt de vorengenoemde coördinatieregeling. Uit de stukken blijkt dat in beide procedures op de aanvraag is aangegeven dat een bouwvergunning en coördinatie niet nodig was [21 en 39]. De verandering betrof in beide gevallen de uitbreiding met zeecontainers.

Commentaar

De bij de beoordeling van de aanvraag betrokken ambtenaar (werkzaam op de afdeling Milieu) verklaart beiden op de hoogte te zijn geweest van de verhouding tussen een bouwvergunning en een milieuvergunning. Hij verklaart echter ook niet op de hoogte te zijn geweest dat voor een zeecontainer een bouwvergunning noodzakelijk is. Over de koppeling tussen de bouw- en milieuvergunning verklaart hij dat bouwvergunningen op de afdeling milieuvergunning langskomen, om te bepalen of er tevens sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer [95].

Uit verklaringen van ambtenaren [103, 110] werkzaam op de afdeling bouwbeheer blijkt dat er op dit punt sprake was van een eenzijdige samenwerking tussen de afdelingen. Bouwaanvragen werden wel ter beoordeling voorgelegd aan de afdeling milieu en daar was een procedure-afspraken over, maar een aanvraag milieuvergunning (oprichting of verandering) werd niet voorgelegd aan de afdeling bouwbeheer, ter beoordeling of er een bouwvergunning voor de oprichting/verandering noodzakelijk was.

Commentaar

Dit is opmerkelijk omdat verwacht kan worden dat binnen de organisatie de uitwisseling wederzijds is en een bij de afdeling milieubeheer ingediende aanvraag milieuvergunning ter beoordeling (op de plicht of en bouwvergunning noodzakelijk is) naar de afdeling bouwbeheer wordt verzonden. Beide ambtenaren verklaren niet te weten of een bouwvergunning voor zeecontainers nodig is, resp. verklaren dat dit een zaak is van bouwbeheer. Toch heeft de afdeling Milieu tot tweemaal toe geoordeeld, blijkens de aanvraag, dat een bouwvergunning (voor de zeecontainers) niet nodig is. De beoordeling van de aanvraag werd uitgevoerd zowel in 1997 als 1999 zelfstandig uitgevoerd door de behandelaar.

3.7 Andere vergunningen

De opslag van vuurwerk S.E. Fireworks stond ten dienste aan andere door de exploitanten van de inrichting uitgeoefende activiteiten, zoals het organiseren van vuurwerkevenementen en de groothandel in consumenten- en professioneel vuurwerk. Ten behoeve van deze activiteiten zijn vergunningen noodzakelijk op basis van het Reglement gevaarlijke stoffen.

Voor de organisatie en uitvoer van evenementen is een bezigingsvergunning noodzakelijk voor het afsteken van professioneel vuurwerk. In het kader van deze vergunning dient voldaan te zijn aan deskundigheidsvereisten (diploma groot vuurwerk). Voor de aflevering en voor het voor de aflevering voor handen houden van professioneel vuurwerk is een afleveringsvergunning noodzakelijk. De vergunningen worden verleend namens de minister van Verkeer en Waterstaat. Op de vervoerbewegingen in het kader van deze activiteiten is de vervoerswetgeving van toepassing. Van de vervoersbepalingen kunnen vanwege de minister van Verkeer en Waterstaat ontheffingen worden verleend. Het toezicht op de naleving van de aflevering- en bezigingsvergunningen en de vervoerswetgeving wordt uitgevoerd door de RVI.

Relatie tussen milieuvergunning en aflevering- en bezigingsvergunning

De vergunninghouder van een afleveringsvergunning dient te beschikken over een opslagplaats waarvoor een milieuvergunning is afgegeven. In de vergunning is bepaald dat aflevering alleen mag plaatsvinden aan houders van een bezigingsvergunning. Op basis van zowel de afleveringsvergunning als de bezigingsvergunning dient een register te worden bijgehouden van aan- en afvoer van vuurwerk. Dit betekent dat ten kantore van S.E. Fireworks (vergunning milieubeheer), tevens een vuurwerkregistratie aanwezig diende te zijn.

De aan de exploitanten verleende vergunningen voor *het afleveren dan wel het ter aflevering voorhanden hebben* van groot vuurwerk gelden ook voor de klassen 1.1G en 1.2G ter aflevering voorhanden worden gehouden (omdat de vergunning betrekking heeft op alle klassen). De Wm-vergunningen van 1997 en 1999 beperkt de opslag van vuurwerk echter tot de klassen 1.3G, 1.4G en 1.4S.

Bij controle van het vuurwerkregister door een RVI-controleur op 12 oktober 1999 blijken 190.000 kilo ADR-producten (vuurwerk) te worden aangetroffen [112]. Dit betekent een overschrijding van ruim 30.000 kilo ten opzichte van de dan vergunde hoeveelheid. Deze constatering is niet aan de gemeente doorgegeven.

Relatie tussen milieuvergunning en vervoerswetgeving

De vervoerswetgeving inzake vuurwerk is gekoppeld aan de UN-classificatie voor vuurwerk. De zwaarte van de verpakkings- en vervoerseisen zijn evenredig met de zwaarte van de classificatie. Voor 1.1 gelden de zwaarste vervoerseisen. Deze classificatie wordt eveneens toegepast ten behoeve van de opslag van vuurwerk. De van toepassing zijnde constructie-eisen en veiligheidsafstanden zijn evenredig met de classificatie.

In 1996 wordt een ontheffing verleend voor het vervoer over de weg van voorgeïmteerd vuurwerk van de klasse 1.3. Voor zover bekend is deze informatie niet uitgewisseld met de gemeente Enschede [111].

Commentaar

Ondanks de bestaande relatie bestaat geen formele coördinatieregeling tussen beide vergunningstelsels noch een voorziening voor de uitwisseling van informatie waardoor de geschetste feitelijke relaties niet materieel zijn gecoördineerd.

3.8 Bevindingen

Vorbereiding aanvraag milieuvergunningen

- De voorbereiding en verlening van de Hinderwetvergunning in 1976 gingen vooraf aan de feitelijke realisatie van de in de vergunning toegestane opslagfaciliteit en hoeveelheid. De in de Hinderwetvergunning van 1979 vergunde vergroting van de opslagfaciliteit (MAVO-bunkers) was al gerealiseerd voordat de vergunningprocedure werd opgestart, de in de revisievergunning van 1997 vergunde opslag in 3 zeecontainers was al gerealiseerd voordat de definitieve aanvraag was ingediend. Op het moment van de aanvraag voor de uitbreidingsvergunning van 1999, waarin een uitbreiding met tot 14 zeecontainers werd toegestaan, waren reeds 7 zeecontainers aanwezig. Voordat de vergunning in juli 1999 werd verleend waren de overige 7 containers eveneens gerealiseerd. Geconcludeerd kan worden dat, uitzonderd de vergunning van 1977, de vergunningprocedures in het teken hebben gestaan van het legaliseren van niet vergunde uitbreidingen van de opslagfaciliteiten en/of de opslaghoeveelheid.
- De gemeente Enschede toetst in de voorbereiding van een milieuvergunning de planologische inpasbaarheid van de activiteit, waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Is deze inpasbaarheid niet mogelijk dat wordt de aanvrager er op gewezen dat het indienen van een aanvraag geen zin heeft, omdat gevraagde activiteit planologisch niet gerealiseerd kan worden. Deze toetsing is bij de voorbereiding van de vergunningen van 1997 en 1999 niet uitgevoerd.
- Ten behoeve van de uitbreidingsvergunning van 1979 is door MILAN geadviseerd tot verplaatsing van een MAVO-box, teneinde eventuele brandoverslag van bunker naar MAVO-box te voorkomen. Van dit advies is bij de vergunning afgeweken, zonder dat deze afwijking in de overwegingen van de beschikking wordt gemotiveerd. De Inspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne adviseert opname voorschriften uit het Handboek Hinderwet en verwijst de gemeente voor verder advies naar de Kwartiermeester-Generaal (MILAN).

- De voorbereidingsperiode van de revisievergunning van 1997 strekt zich uit over een periode van drie jaar. MILAN adviseert gedurende deze periode inzake de hoeveelheid vuurwerk en brandpreventieve maatregelen ten behoeve van MAVO-boxen en zeecontainers. De geadviseerde onderlinge brandwerendheid van de zeecontainers wordt niet in de voorschriften van de vergunning overgenomen. Deze afwijking wordt niet gemotiveerd in de beschikking. Door de Inspecteur Milieuhygiëne wordt geen advies uitgebracht.
- Ten behoeve van de voorbereiding van de revisievergunning van 1997 is onvoldoende onderzocht welke activiteiten werden uitgevoerd binnen de inrichting. Onderzoek had kunnen vaststellen dat op dat moment in de droogkamer vuurwerk werd gefabriceerd. De droogkamer maakt onderdeel uit van een in 1982 gerealiseerde aanbouw aan de bunkercellen. Voor deze aanbouw was in 1982 volgens de gemeente geen Hinderwetvergunning noodzakelijk.
- Ten behoeve van de uitbreidingsvergunning van 1999 adviseert MILAN een handbediende sprinklerinstallatie in de montage-, ompak-, en werkruimte. Dit advies wordt niet overgenomen in de vergunning. De afwijking van dit advies wordt niet in de beschikking gemotiveerd. Conform de geldende afspraak is de aanvraag en het ontwerp door de gemeente niet aan de Inspecteur Milieuhygiëne voorgelegd ten behoeve van advisering.
- Ten behoeve van de aanvraag voor de vergunning van 1997 en 1999 is de aanvrager er niet op geattendeerd dat in verband met de uitbreidingen (met zeecontainers) een bouwvergunning noodzakelijk is, waardoor tevens de coördinatie-regeling tussen milieuvergunning en bouwvergunning niet van toepassing werd geacht.
- Uit de Hinderwetvergunning van 1977 kan worden afgeleid dat de brandweer bij de voorbereiding betrokken is geweest. Bij de uitbreidingsvergunning van 1979 is deze betrokkenheid niet aantoonbaar. In het kader van de voorbereiding van de revisievergunning van 1997 heeft de gemeente in 1993 aangekondigd de brandweer te laten adviseren ten behoeve van het in de vuurwerkbunker bestaande blussysteem. Door MILAN is in 1994 geadviseerd de brandweer advies uit te laten brengen. Desondanks is er geen advies gevraagd bij de brandweer. Ook ten behoeve van de vergunning van 1999 is geen advies gevraagd.

Behandeling aanvraag milieuvergunningen

- In 1997 en 1999 is vooroverleg gevoerd tussen de aanvrager en de gemeente. Bij dit vooroverleg was tevens MILAN betrokken. Van deze vooroverleggen zijn geen verslagen gemaakt.
- De aanvraag van 1997 is zeer summier en op onderdelen onjuist. De gemeente had kunnen overwegen de aanvraag daarom niet in behandeling te nemen. De aanvraag blijkt echter mede door de gemeente te zijn opgesteld, waardoor impliciet sprake is van een toereikende definitieve aanvraag. Het buiten behandeling laten is daarmee niet meer aan de orde.
- De aanvraag van 1999 kent eenzelfde summiere opzet. Gelet op de aard van de aangevraagde vergunning, nl. een uitbreidingsvergunning, is dit verklaarbaar. Krachtens het modelformulier kan bij de aanvraag tevens een aanvalsplan te worden overgelegd in het kader van brandpreventie. Op het moment van de definitieve aanvraag is reeds bekend dat, in het kader van de externe veiligheid, ten behoeve van S.E. Fireworks een aanvalsplan noodzakelijk geacht wordt. Dit aanvalsplan wordt echter niet bij de aanvraag ingediend. Het ontbreken van dit aanvalsplan leidt echter niet tot het buiten behandeling laten van de aanvraag. Ook deze aanvraag is echter mede door de gemeente opgesteld, waardoor het, wegens onvolledigheid, buiten behandeling laten van de aanvraag niet aan de orde is.
- In verband met de vergunning van 1979, 1997 en 1999 is MILAN, als wettelijk adviseur, om advies verzocht naar aanleiding van zowel de aanvraag als de ontwerpbesikking. Overigens kon niet worden vastgesteld of de ontwerpbesikking van 1979 aan MILAN ter advies is aangeboden. Of ten behoeve van de oprichtingsvergunning van 1977 eveneens advies is gevraagd is niet te herleiden. De advisering naar aanleiding van de aanvraag voor de vergunningen van 1997 en 1999 betrof een zgn. vooradvies, omdat formeel alleen naar aanleiding van de ontwerpbesikking advies behoefde te worden gevraagd.

- MILAN adviseert in 1979 aangaande de verplaatsing van MAVO-box 7, teneinde brandoverslag te voorkomen. Dit advies wordt niet in de ontwerpbesluiting en eindbesluiting overgenomen en verplaatsing heeft ook feitelijk niet plaatsgevonden.
- MILAN adviseert in 1997 ten behoeve van de revisievergunning (vooradvies). Het niet uitgevoerde advies van 1979 wordt daarin niet herhaald. In de ontwerpbesluiting wordt een vooradvies aangaande de onderlinge brandwerendheid van de zeecontainers niet overgenomen. Desondanks wordt positief geadviseerd. Eveneens wordt in het ontwerp afgeweken van de vigerende veiligheidsafstanden voor vuurwerkopslagplaatsen. Desondanks wordt positief geadviseerd.
- MILAN adviseert in 1999 positief naar aanleiding van een concept aanvraag, ondanks het feit dat de opstelling leidt tot een aanzienlijke afwijking van de vigerende veiligheidsafstanden voor vuurwerkopslagplaatsen. In het advies worden geen constructieve eisen opgenomen ten aanzien van de zeecontainers. MILAN adviseert vervolgens positief op de ontwerpbesluiting, ondanks het feit dat aan de ontwerpbesluiting per abuis geen voorschriften zijn verbonden inzake de uitbreiding met 11 containers. Hierdoor kan tevens niet worden vastgesteld dat het advies inzake de handbediende sprinklerinstallatie niet in de voorschriften is opgenomen.
- Met betrekking tot de aanvraag is in 1997 en 1999 geen interne advisering verzocht binnen het ambtelijke apparaat. Zowel de afdeling bouwbeheer als de Brandweer heeft daardoor niet kunnen adviseren.
- De gemeente heeft zich niet, conform artikel 3:9 Awb, er van vergewist of het onderzoek van MILAN ten behoeve van de adviezen op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Besluit verlening milieuvergunningen

- De besluiten van 1997 en 1999 kennen een motiveringsgebrek omdat de afwijking van de adviezen van de wettelijke adviseurs niet is gemotiveerd.
- Het besluit van 1997 kent een motiveringsgebrek, gelet op de afwijzing van een door een omwonende ingebrachte bedenking op de ontwerpbesluiting
- De besluiten van 1997 en 1999 zijn niet in werking getreden, voorzover het betreft de opslag in zeecontainers omdat de noodzakelijke bouwvergunningen niet zijn verleend. Omdat geen rechtsmiddelen tegen de besluiten zijn aangewend hebben de vergunningen op dit punt formele rechtskracht verkregen en zijn ze rechtsgeldig.
- De besluiten van 1997 en 1999 zijn bekend gemaakt door terinzagelegging en publicatie.
- De mededeling ten behoeve van de terinzagelegging en de kennisgeving van de (ontwerp)besluiten van 1997 en 1999 voldoen echter niet aan de op grond van artikel 3:20 Awb te stellen eisen.
- Ten behoeve van de terinzagelegging zijn niet alle op grond van artikel 3:21 Awb noodzakelijke stukken ter inzage gelegd.
- Door deze gebreken hebben eventuele belanghebbenden geen inzicht kunnen krijgen in de strekking van de vergunde activiteiten.

Bouwvergunningen

- Voor de plaatsing van de MAVO-boxen zijn geen bouwvergunningen aangevraagd.
- Voor de plaatsing van 14 zeecontainers zijn geen bouwvergunningen aangevraagd.
- Zou een aanvraag om een bouwvergunning zijn aangevraagd, dan had deze alleen al op grond van de technische bouwvoorschriften moeten worden geweigerd, omdat:
 - 1 de voor vuurwerk bedoelde brandcompartimenten bestemd waren voor een te grote hoeveelheid vuurwerk en niet waren voorzien van een automatische sprinklerinstallatie;
 - 2 de brandwerendheid van de garageboxen en zeecontainers op zichzelf onvoldoende was en de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag naar andere brandcompartimenten waarin vuurwerk was opgeslagen (inclusief de compartimenten in de bunker) onvoldoende was;
 - 3 het totale pakket aan maatregelen voor brandoverslag via de deuren onvoldoende was;

4 niet is aangetoond dat de ruimten bestemd voor vuurwerk, waar nodig, bestand waren tegen de krachten die konden optreden bij een volledig ontwikkelde brand.

- De plaatsing van garageboxen en zeecontainers was bij het verlenen van deze vergunning (naar mag worden aangenomen) niet voorzien. Er is geen reden om aan te nemen dat in die tijd de bouwvergunning (bouwtechnisch) niet terecht was verleend. Dit neemt niet weg dat nadien, op grond van artikel 18, eerste lid van de Woningwet, alsnog verlangd had kunnen worden dat:
 - 1 een automatische sprinklerinstallatie werd aangebracht;
 - 2 een beveiliging met betrekking tot het niet gelijktijdig open kunnen staan van twee deuren werd gerealiseerd, en
 - 3 de toegestane variabele vuurbelasting in de compartimenten werd verlaagd.

Relatie bouwvergunning en milieuvergunning

- Zowel in 1997 en 1999 is door de gemeente ingestemd met de opgave in de aanvraag dat een bouwvergunning voor zeecontainers niet noodzakelijk was.
- De beoordeling van deze opgave heeft alleen plaatsgevonden door de behandelend ambtenaar, waarbij geen collegiale toetsing heeft plaatsgevonden.
- De plaatsing van de zeecontainers is niet getoetst op planologische inpasbaarheid.
- Binnen de afdeling milieu was geen procedure vastgelegd waarin werd voorzien dat een aanvraag werd getoetst door de afdeling bouwbeheer op de toepasselijkheid van een bouwvergunning resp. planologische inpasbaarheid.
- De beoordeling of een bouwvergunning noodzakelijk is (en daarmee de coördinatie-regeling) en/of de planologische inpasbaarheid is binnen de afdeling Milieu op een lage plaats binnen de organisatie vastgelegd.

Andere vergunningen

Er bestaat geen formele coördinatie-regeling tussen de afleveringsvergunning, bezigingsvergunning, ontheffingen van de vervoerswetgeving enerzijds en de milieuvergunning anderzijds. Tevens bestaat er geen voorziening voor de uitwisseling van informatie waardoor de geschetste feitelijke relaties niet materieel zijn gecoördineerd.

4 Handhaving

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de handhaving van de Wet Milieubeheer, de bouwregelgeving, de woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In dat verband zal vooral worden ingegaan op verleende Wet milieubeheer vergunningen, bouwvergunningen en bestemmingsplannen. De handhaving daarvan wordt integraal in dit hoofdstuk beschreven. De chronologie met betrekking tot gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden in relatie tot de handhaving wordt in dit hoofdstuk aangehouden.

Alvorens op de inhoudelijke analyse van de gebeurtenissen in te gaan, wordt in de volgende paragraaf 4.3 een beschrijving gegeven van de instanties die een taak hebben bij de handhaving van de milieuwetgeving en meer specifiek in relatie tot S.E. Fireworks. Het hoofdstuk sluit af met een analyse en conclusies van de handhaving per regelgeving.

4.2 Afbakening

Bij het onderzoek naar de handhaving is een afbakening toegepast. Ten aanzien van de handhaving van de wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening heeft het onderzoek zich gericht op de periodes dat het bestemmingsplan Tollensstraat 20 en het bestemmingsplan Enschede-Noord vigeerden.

Alhoewel er voor 1985 een gemeentelijke bouwverordening gold waarin ook ruimtelijke ordeningsaspecten waren geregeld, is de toetsing aan die verordening niet in het onderzoek opgenomen. Met betrekking tot de bouwvergunningen en de vergunningen die in het kader van de milieuwetgeving zijn verleend, heeft het onderzoek zich uitgestrekt over de periode vanaf 1976 dat Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en S.E. Fireworks in werking zijn geweest. De bouwvergunningen die in de periode van 1925 tot 1938 zijn verleend zijn niet bij het onderzoek betrokken. Vanaf 1938 tot 19 oktober 1976 is uit de beschikbaar gestelde en bestudeerde dossiers niet gebleken dat er vergunningen zijn verleend aan de onderhavige bedrijven.

Ten aanzien van de aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en S.E. Fireworks verleende bezigings- en afleveringsvergunningen wordt opgemerkt dat het onderzoek van de VROM-Inspecties zich daar niet primair op heeft gericht. Dat onderwerp is in de rapportage van de Rijksverkeersinspectie nader uitgewerkt.

4.3 Beschrijving handhavende instanties

In deze paragraaf worden in het kort de organisaties beschreven die een taak hebben bij de handhaving van de milieuwetgeving, en een relatie in dat verband hadden met S.E. Fireworks. Het betreft in dat verband de gemeente Enschede, het bureau MILAN van het ministerie van Defensie, en de politie. Dit betreft het zogenoemde eerstelijnstoezicht, waarbij op basis van de constatering van de gemeente en het Openbaar Ministerie respectievelijk bestuursrechtelijk en strafrechtelijk kunnen optreden. Daarnaast kan het tweedelijnstoezicht worden onderscheiden, waarbij de VROM-Inspecties toezicht uitoefenen op de uitvoering van de van toepassing zijnde wetten.

4.3.1 Gemeente Enschede

Het College van Burgemeester en Wethouders is bevoegd tot het verlenen van een milieuvergunning voor inrichtingen voor het opslaan, bewerken, verwerken enz. van vuurwerk. Als vergunningverlenend orgaan is het college tevens belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving. Ter uitoefening van deze taak heeft het college op grond van de Gemeentewet de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang. Op grond van de Algemene

wet bestuursrecht kan in plaats daarvan ook een last onder dwangsom worden opgelegd. Tenslotte biedt de Wet milieubeheer in het uiterste geval de bevoegdheid tot het sanctioneren van overtreders door het intrekken van de vergunning.

Ter behoeve van deze taak wijst het College ambtenaren aan, binnen hun ambtsgebied, die belast zijn met het toezicht op de naleving van bijvoorbeeld de vergunning voor het opslaan van vuurwerk. Deze toezichthouders hebben een aantal bevoegdheden waarmee zij in staat zijn hun werk op effectieve wijze uit te oefenen.

Handhavingsbeleid gemeente Enschede

De gemeente Enschede streeft een integrale handhaving van de kwaliteit van het leefmilieu na. Hoe dat plaatsvindt heeft de Bouw- en Milieudienst beschreven in de nota 'Vóór open doel' [57]. Beschreven wordt de wijze waarop een effectieve en efficiënte handhaving van regelgeving inzake milieu, bouwen en ruimtelijke ordening, waarbij zoveel mogelijk handhavingsactiviteiten gecombineerd uitgevoerd zullen gaan worden. Door middel van een integraal handhavingsteam, bestaande uit medewerkers van de afdelingen Milieu en Bouwbeheer van de sector VROM zullen integrale handhavingsacties worden gecoördineerd en zal de uitvoering van het handhavingsprogramma worden bewaakt. De nota beschrijft met betrekking tot handhaving een viertal speerpunten, te weten het bestemmingsplan buitengebied, het illegaal storten van afval en nieuwe situaties. Een vierde speerpunt is de intensivering van de handhavingsactiviteiten op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening, met name in binnenstedelijk gebied. Dit beleid, dat in januari 1998 in de nota is vastgelegd, zal geleidelijk aan vorm moeten krijgen. Uitbreiding van de formatie is daarbij van bijzonder belang, aldus de nota.

Van de milieuvergunningverlening en de handhaving is sinds de tachtiger jaren bekend dat er landelijk sprake was van grote achterstanden en een gebrekkige uitvoering. Met extra financiële regelingen (BUGM, VOGM) vanuit het ministerie van VROM is het kwantitatieve en vervolgens kwalitatieve niveau van uitvoering door gemeenten op peil gebracht gedurende de periode (globaal van 1990-1997) die ook in dit rapport centraal staat.

De mate waarin door Enschede deze ontwikkeling naar het zogenoemde adequate niveau van uitvoering werd waargemaakt is door de Inspectie Milieuhygiëne jaarlijks positief beoordeeld en aldus ook schriftelijk aan de gemeente teruggemeld.

Uitvoering in de praktijk

In het kader van het onderzoek is onderzocht op welke wijze de handhavingstaak met betrekking tot Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en S.E. Fireworks door de gemeente is uitgevoerd. Ten behoeve daarvan zijn de verklaringen onderzocht van medewerkers van de gemeente Enschede die in het kader van het strafrechtelijk onderzoek zijn verhoord. Deze verklaringen zijn door het OM ten behoeve van het inspectieonderzoek beschikbaar gesteld.

Tevens zijn bij het onderzoek de interviewverslagen betrokken die zijn opgesteld na interviews met enkele gemeentelijke medewerkers.

Organisatorische inbedding handhavingstaken gemeente Enschede

Uit het onderzoek is gebleken dat de handhavingstaken van de milieuwetgeving, de Wet op de ruimtelijke ordening en de bouwregelgeving zijn ondergebracht bij de sector VROM. Deze sector kent de afdelingen Milieu en Bouwbeheer.

De handhaving van de Wet milieubeheer is ondergebracht bij de afdeling Milieu en de handhaving van de ruimtelijke ordening en de gemeentelijke bouwregelgeving is ondergebracht bij de afdeling Bouwbeheer. Laatstgenoemde afdeling is verdeeld in vijf rayons, waarbij elk rayon zelf belast is met de handhaving van de bestemmingsplannen en de bouwregelgeving. Op het gebied van het bouwtoezicht is er, aldus een medewerker van de afdeling Bouwbeheer, veel gebeurd. Sinds 1998 wordt er met handhaving beleidsmatig omgegaan. In 1998 is tevens de nota 'Voor open doel' vastgesteld [57].

De afdeling Milieu kent een vijftal horizontaal gepositioneerde werkvelden, met onder andere het 'werkveld Inrichtingen' en het 'werkveld Handhaving'. Binnen de afdeling is het zo georganiseerd dat medewerkers die met de vergunningverlening zijn belast tevens het toezicht op de naleving van milieuvergunningen in hun pakket hebben. Het is echter zo georganiseerd (aldus het afdelingshoofd) dat een medewerker geen toezicht houdt op de vergunning waarvan hij het gehele vergunningverleningsproces heeft begeleid. Probleemsituaties bij inrichtingen met een meer complex karakter, waaronder op het terrein van de handhaving, worden via een zogenaamde kernteam behandeld. Bij een dergelijk team kunnen op basis van behoefte en noodzaak disciplines vanuit meerdere werkvelden betrokken worden. In 1998 is de afdeling Milieu 'zelfsturend' geworden, met intervisie bij de taakuitvoering en de vervaardiging van de diverse producten als een belangrijk trefwoord.

Deskundigheid met handhaving belaste medewerkers met betrekking tot vuurwerk

De medewerkers van de afdeling milieu geven aan een beperkte deskundigheid te hebben op het gebied van omgang en opslag van vuurwerk [87]. Als gemeente ging men er vanuit dat MILAN de deskundigen/specialisten waren met betrekking tot advisering en toezicht omtrent vuurwerk [88].

Controleplanning

De handhaving van de vergunningen ingevolge de Wet milieubeheer wordt aldus een medewerker van de afdeling verricht naar aanleiding van prioriteit en is praktisch gericht. Er is geen selectie gemaakt met betrekking tot de gevaarszetting [86]. Er is een categorie-indeling gemaakt van de bedrijven, waarbij niet duidelijk is hoe die feitelijke indeling heeft plaatsgevonden. De betreffende medewerker geeft aan het gevoel te hebben dat het een gevoelsmatige handeling is. De medewerker geeft ten aanzien van S.E. Fireworks aan:

'voor zover ik weet denk ik dat S.E. Fireworks onder categorie III viel. Uit mijn hoofd gezegd betekende dit dat dit bedrijf 1 keer per 2 of 3 jaar gecontroleerd diende te worden. Er is een gradatie in de controlefrequentie van vermoedelijk 10, 5, 3 en 1 jaar. Het juiste weet ik daar niet van [86].

Het rayon is verantwoordelijk voor de handhaving van bouwregelgeving en de Wet op de ruimtelijke ordening. Medewerkers van het rayon gaan regelmatig het gebied in om te kijken. Er is een beperkt handhavingsprogramma aanwezig voor prioriteitstelling.

Uitvoering controles

Uit bestudering van de gemeentelijke dossiers met betrekking tot S.E. Fireworks blijkt dat de geplande controles bij het bedrijf zich richtten op de zogenoemde eindejaarscontroles die in nauwe samenwerking met de politie werden uitgevoerd. Met name de laatste twee weken van december werden daar voor benut. De politie was aanwezig om waar nodig direct strafrechtelijk op te treden tegen geconstateerde overtredingen. Voor 1984 had de politie het initiatief bij deze controles. Na 1984 heeft de gemeente het voortouw bij de uitvoering van de oudejaarscontroles. De politie richt zich bij de controles met name op de Algemene Politieverordening en de gemeente richt zich op de naleving van de milieuwetgeving.

De toenmalige⁴¹ afdelingschef van de afdeling Milieu NN verklaart hierover tegenover de politie het volgende:

⁴¹ Betrokkene heeft vanaf 1987 tot en met tenminste februari 1997 de functie van afdelingschef bekleed. Vanaf februari 1997 was betrokkene plaatsvervangend afdelingshoofd.

'Eigenlijk is er vanuit doelmatigheid ervoor gekozen om vanaf begin 1980 de vuurwerkopslagplaatsen zoals het bedrijf S.E. Fireworks mee te nemen in de zogenaamde eindejaarscontroles. Dit waren de eindejaarscontroles van de verkooppunten vuurwerk bij detailhandelaren.'..... 'Voor zover ik mij kan herinneren heb ik tijdens de eindejaarscontroles het bedrijf S.E. gecontroleerd vanaf begin 1984 tot en met 1999. Er zijn wel enkele jaren tussenuit gevallen door o.a. gezondheidsproblemen van de heer NN junior.' [87].

Ten aanzien van de controle van S.E. Fireworks verklaart de medewerker van de afdeling Milieu NN, die ook vanaf 1993 het gehele vergunningsverleningsproces vanuit de gemeente heeft verzorgd, tegenover de politie het volgende:

'Ik heb nog nooit bij S.E. Fireworks letterlijk met de vergunning in de hand alle vergunningvoorschriften gecontroleerd. In 1997 hebben wij geen enkele controle uitgevoerd bij S.E.. Ik ben in 1998 vermoedelijk 3 of 4 keer en in 1999 ben ik vermoedelijk 2 keer alleen bij het bedrijf S.E. Fireworks geweest. Tevens was er sprake van een hoge werkdruk in verband met projecten die voorrang hadden op alles en koste wat kost voor moesten gaan, b.v. Miracle Planet.' [88].

Verder verklaart dezelfde medewerker NN tegenover de politie het volgende:

'In de verklaring van de afgelopen..... heb ik in zijn algemeenheid verklaard dat de voorschriften en handhavingstijl zoals die altijd al werden gehanteerd door NN. Wij letten op de algehele toestand van het bedrijf en maakten een inschatting m.b.t. de kilo's. Bij de controles werden door ons, zoals reeds verklaard, overtredingen geconstateerd. In overleg met NN⁴² is besloten om terzake bepaalde overtredingen niet op te treden. Wij waren bezig met legalisatie van de toenmalige situatie. Bijv. opslag verhouding groot-klein vuurwerk. Sinds 1993 was ik al met deze overtredingen op de hoogte. Omdat er nooit tegen deze overtredingen is opgetreden werd daar verder geen aandacht meer aan besteed tot aan de vergunning van 1997.' [88].

De toenmalige afdelingschef van de afdeling Milieu NN verklaart tegenover de politie het volgende:

'Over controles bij het bedrijf S.E. kan ik verklaren dat er wel eens door mij een tekortkoming werd geconstateerd over het verlopen van de keuringsdatum van de brandblussers of het open laten staan van de deuren. Ter plaatse werd dit dan medegedeeld zodat dit voor wat betreft de deuren direct werd opgeheven. Het bedrijf is hiervoor zover ik weet nooit over aangeschreven door de gemeente. Er was dus ook geen sanctie voor het bedrijf. Ik kan mij herinneren dat ik gemiddeld bij de eindejaarscontrole bij S.E. een uur bezig was. Het probleem was hier tijd. Wij gingen in twee dagen met twee ploegen op controle bij de vuurwerkinrichtingen in Enschede. Dit kwam dus neer op per ploeg 10 bedrijven per dag controleren.' [87].

'Het kwam voor dat ik met maar ook wel zonder de vergunning van S.E. bij dit bedrijf op controle ging. Als ik de vergunning niet bij me had keek ik deze voor de controle wel eerst door. Bij de daadwerkelijke controle lette ik op o.a. kierende deuren, onverpakt vuurwerk, brandblussers en steekproeven op hoeveelheden.' [87].

⁴² NN is hier de chef van de betreffende controlerende medewerker.

'De geconstateerde overtredingen zijn door ons nooit op papier aan het bedrijf gezonden. Er was dus ook zoals gezegd geen sanctie. Ik ben wel eens bij een overtreding van de keuringsdatum van brandblussers teruggeweest om dit te controleren. De brandblussers waren dan wel goedgekeurd. Verder kan ik verklaren dat er eigenlijk door mij nooit noemenswaardige overtredingen waren geconstateerd. De controles waren gewoon steekproeven.' [87].

'Constructieve eisen werden nooit gecontroleerd omdat er door mij vanuit gegaan werd dat er na het oprichten geen veranderingen waren opgetreden t.a.v. de constructie. Dit geldt dus ook voor de aanwezigheid van zelfsluitende deuren. Tijdens de opleveringscontrole (dit is de eerste controle na oprichting van de vergunde constructies, red.) waren deze al gecontroleerd en akkoord bevonden.' [87].

'Ik heb bij mijn controlebezoeken aan S.E. niet stil gestaan bij het feit dat de deuren wel of niet zelfsluitend waren. Ik heb waarschijnlijk een keer gezien dat de deuren van de MAVO boxen niet zelfsluitend waren. Ik heb hier mogelijk wel eens iets van gezegd maar nooit nader op gehandhaafd.' [87].

4.3.2 Politie

Tot de algemene taak van de Nederlandse politie behoort ook de handhaving van de milieuwetgeving. Alhoewel de belangrijkste taak van de politie in dat verband is de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving, voert de politie ook milieucontroles uit als onderdeel van de basis politiezorg. Binnen de regiopolitie Twente is een regionale afdeling milieu actief. Een van die taken is het uitvoeren van de oudejaarscontroles, die in samenwerking met het lokale bevoegde gezag (gemeente) plaatsvinden. Deze controles worden elk jaar op 29 en 30 december uitgevoerd. Gecontroleerd wordt dan op gedragsregels en of een en ander er wel netjes uitzag. De controles die bij S.E. Fireworks werden uitgevoerd, beperkten zich hoofdzakelijk tot het oudejaarsvuurwerk. Bevindingen tijdens controles werden door de politie in geautomatiseerde systemen vastgelegd. Wanneer er tijdens de controles overtredingen worden geconstateerd, dan treedt de politie strafrechtelijk op en maakt proces-verbaal op. Wanneer zich hardnekkige zaken voor doen, dan wordt in samenwerking met de gemeente een gezamenlijke controle uitgevoerd.

De politie verklaart naar aanleiding van de oudejaarscontroles dat men bij de controle meer als chauffeur fungeerde dan als controleur. De bij de controles betrokken politieambtenaar verklaart hierover het volgende:

'Vanaf het moment dat ik mijn werkzaamheden verrichtte bij de afdeling Bijzondere Wetten, vanaf 1982 ongeveer, heb ik mij bezig gehouden met controles op het gebied van consumentenvuurwerk in de maand december. Deze controles werden oudejaarscontroles genoemd en vonden veelal plaats op de 29ste en de 30ste december van elk jaar, bij de diverse verkooppunten. Elk verkooppunt werd dan bezocht door een ambtenaar van de gemeente, vergezeld door een politieambtenaar. Uit hoofde van die controles kwam ik elk jaar dus ook bij S.E. Fireworks. Dit bedrijf was gevestigd aan de Tollensstraat te Enschede.....' [89].

'Het was mij bekend dat S.E. Fireworks een bedrijf was waar groot vuurwerk werd verzorgd voor diverse evenementen. Omstreeks de jaarwisseling leverde dit bedrijf ook als groothandelaar consumentenvuurwerk aan detaillisten. De controles werden door mij uitgevoerd aan de hand van een vooraf verkregen controlelijst. Op deze lijst stond dan per bedrijf vermeld, aan welke voorwaarden voldaan moest worden en welke hoeveelheden vuurwerk in voorraad mochten zijn. Ook werden dossiers meegenomen, die werden verkregen van de toezichthouders bij de milieudienst van de gemeente. Ik kan mij niet herinneren dat ik

überhaupt ein dossier heb ingezien. Het dossier van S.E. Fireworks heb ik volgens mij ook nooit ingezien.'

'Kortom, ik verklaar u, dat ik niet controlerend optrad bij S.E. Fireworks. Ik wist natuurlijk wel enkele eisen, zoals brandwerende deuren en sprinklerinstallaties. Bij de controles werd daar echter niet op gecontroleerd. Gecontroleerd werd op de gedragsregels, of een en ander er netjes uitzag. De controle die de toezichthouder in mijn aanwezigheid bij S.E. Fireworks uitvoerde beperkte zich hoofdzakelijk tot activiteiten rond het oudejaarsvuurwerk..... Mijn bevindingen tijdens deze controles werden in ieder geval vastgelegd in de betreffende systemen. In het geval van S.E. Fireworks is er naar mijn mening nooit wat bijzonders gemuteerd. Althans ik kan het mij niet herinneren.' [89].

4.3.3 Bureau Adviseur Milieuvergunningen (MILAN) van het ministerie van Defensie⁴³

Voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting is een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer vereist die verleend wordt door het bevoegd gezag. Artikel 8.7 van de Wm stelt dat het bevoegd gezag ten aanzien van een juiste beoordeling van de vergunningaanvraag, verplicht is om advies in te roepen van bepaalde autoriteiten of bestuursorganen. De Directeur Materieel van de Koninklijke Landmacht is één van die autoriteiten. De Directeur Materieel is in het Inrichtingen en vergunningenbesluit (Ivb) aangewezen als adviseur voor inrichtingen in de categorieën 3 en 17a uit bijlage I van het Ivb en de categorieën 4b en 6 uit bijlage II. De Directeur Materieel heeft het Hoofd van het Bureau Adviseur Milieuvergunningen (MILAN) voor de uitvoering van de adviserende taak aangewezen. De minister van VROM heeft het Hoofd bureau MILAN rechtstreeks de bevoegdheid gegeven om toezicht te houden op verleende vergunningen en inrichtingen die behoren tot eerder genoemde categorieën. Die bevoegdheid wordt ontleend aan het Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren milieuwetgeving van 21 februari 1994, nr. MJZ 11294026; Staatscourant 25.02.94. Hiervan afgeleid onderscheidt het bureau MILAN de taak om advies te verlenen aan het bevoegd gezag voor onder andere civiele inrichtingen waar met explosieve stoffen wordt gewerkt. Verder heeft het bureau tot taak om toezicht te houden op inrichtingen die onder de adviesbevoegdheid van het bureau MILAN vallen. Het bureau dient hiertoe controles uit te voeren. Per jaar geeft het bureau honderden (verwachting 2000: 600) adviezen. Verder staan er circa 3500 civiele en 250 militaire inrichtingen op de lijst van het bureau MILAN waar periodiek toezicht moet worden gehouden.⁴⁴ Volgens het huidige programma van MILAN dienen per jaar door het bureau ruim 600 controles te worden uitgevoerd. Met betrekking tot de personele bezetting van het bureau MILAN kan gesteld worden dat deze de afgelopen jaren gevarieerd heeft van 2 tot 4 medewerkers, waarvan 1 bureauhoofd.

Uitvoering in de praktijk

In het kader van het onderzoek is onderzocht en beschreven op welke wijze de toezichtstaak door het bureau MILAN is uitgevoerd. Ten behoeve van die beschrijving zijn alle verklaringen van het (voormalig) bureauhoofd van MILAN en 2 adviseurs nader onderzocht, die in het kader van het strafrechtelijk onderzoek zijn opgesteld. Daaruit valt het volgende beeld te vormen.

⁴³ Voor de beschrijving van de rol, taken en bevoegdheden van het bureau MILAN is deels gebruik gemaakt van het projectplan 2000, Bureau Adviseur Milieuvergunning (AMV) [104].

⁴⁴ Bron: projectplan bureau AMV 2000

Organisatorische inbedding bureau MILAN en aansturing

Uit de verklaring van het (voormalige) hoofd bureau MILAN valt op te maken dat er sprake was van een getrapte verantwoordelijkheid. Boven het bureauhoofd stond een sectiehoofd. Daarboven stond een afdelingshoofd, die weer onder leiding stond van een sous chef. De sous chef was verantwoording verschuldigd aan de Directeur Materieel.

In de praktijk werd door het bureauhoofd niet naar boven gerapporteerd. De lijn was alleen militair. Voor het inhoudelijke werk had het bureauhoofd geen lijn naar boven. Letterlijk verklaart het bureauhoofd [114 en 115]:

'inhoudelijk van het werk wist niemand wat we deden'. 'Ik had de verantwoording van het bureau MILAN en diende verantwoording af te leggen aan de directeur. Ik diende jaarplannen in. Hierop werd door een hoger niveau niet gereageerd. Ik weet dat men bij de directie materieel van Defensie het bureau MILAN niet kende, men wist niet wat wij deden en mogelijk niet wisten wat of het bureau zou moeten doen. Ik heb wel eens gezegd als ik een half jaar ziek thuis zou blijven, dan zouden alleen mijn naaste medewerkers het weten.'

Deskundigheid medewerkers bureau MILAN

Het bureauhoofd verklaart dat hij bij de tewerkstelling bij het bureau geen kennis had met betrekking tot vuurwerk, maar dat hij zich daarin bekwaamd heeft door de kennis te vergaren van explosieven en vuurwerk door training on the job. Een concrete opleiding op bijvoorbeeld pyrotechnisch gebied is niet gevolgd. Deskundigheid werd vooral ontwikkeld door ervaring, contacten met TNO en het bijhouden van vakliteratuur en beoordelen van diverse casuïstiek. Kennis op het gebied van classificatie van vuurwerk was bij het bureauhoofd niet aanwezig. Betrokkene verklaarde verder dat zijn medewerkers voldoende deskundig waren op het gebied van de bouwkundige eisen voor de opslag van vuurwerk.

Verder verklaart betrokkene dat de deskundigheid van MILAN door de buitenwereld werd geaccepteerd. Letterlijk:

'In het land der blinden is eenoog koning, dat is het gevoel wat ik er van heb. Op het gebied van explosievenopslag waren wij de deskundigen. Wij waren de deskundigen op het gebied van opslag van groot vuurwerk. Ook door de buitenwereld werden wij zo gezien. De gemeentes gingen er vanuit dat als NN het zei, het ook zo was. Met NN bedoel ik dan het bureau. Ik denk dat onze deskundigheid werd geaccepteerd omdat wij nauw contact hadden met TNO. TNO en wij hielden dezelfde normen aan' [90].

De adviseurs van het bureau verklaarden dat zij over ruim voldoende deskundigheid beschikten om hun taken naar behoren uit te voeren.

Voor de uitvoering van hun taken werd gebruik gemaakt van een door het bureau opgestelde beleidsbundel.

Controleplanning

Er zijn, aldus het bureauhoofd, geen richtlijnen gegeven met welke frequentie een bedrijf bezocht moet worden. Het begrip toezichthouden moest door het bureau zelf worden ingevuld. Er waren geen landelijke richtlijnen voor. Door het bureau MILAN is een planning opgezet voor de uitvoering van de controles. Bepaald werd dat een inrichting voor de opslag van evenementen-vuurwerk in principe eens in de twee jaar gecontroleerd zou moeten worden. De adviesaanvragen die het bureau na 1997 bereikten waren zo talrijk, dat de toezichtstaak nagenoeg niet uitgevoerd is. Verder was de personeelssterkte van het bureau zo krap, dat aan het controleprogramma geen uitvoering kon worden gegeven. Vooral toen er administratieve krachten bij het bureau MILAN werden weggehaald, kwam men niet meer toe aan de controles. Aan de planning werd vervolgens

ook niets meer gedaan. Vanuit VROM is geen begeleiding gegeven inzake de wijze waarop de toezichthoudende taak kon worden uitgevoerd.

Uitvoering controles

Wanneer door MILAN een toezichtscontrole werd uitgevoerd, werden tekortkomingen schriftelijk door de adviseur van MILAN gemeld bij de betreffende gemeente. Periodes voor aanpassing volgens de vergunning werden door MILAN niet genoemd, omdat MILAN niet het bevoegde gezag is. Wat er verder gebeurde met de melding van de tekortkoming, werd door het bureau MILAN niet gecheckt. Het bureau had daar geen zicht op en het werd derhalve ook niet administratief bewaakt. Toezicht door het bureau MILAN werd met en zonder aanwezigheid van de gemeente verricht. Uitvoering van de controles werden zowel op initiatief van het bureau MILAN als ook op verzoek van de gemeentes verricht. Het bureauhoofd verklaart dat wanneer bij een toezichtcontrole bleek de inrichting niet conform de vergunning was, werd er een hercontrole vastgelegd en uitgevoerd, als het een tekortkoming was voor de veiligheid van de omgeving. Tijdens een controle werden verpakkingen van vuurwerk nooit geopend door medewerkers van het bureau MILAN. Meestal liet men dat doen door de eigenaar.

Als men ergens voor een advies kwam en er werd een tekortkoming geconstateerd, dan werd daar wel op gewezen, en werd medegedeeld dat dat verholpen moest worden. Dat feit werd niet gerapporteerd. Het was volgens een adviseur onmogelijk om dat ook nog een keer schriftelijk te rapporteren. Dit vanwege het teveel aan werk en te weinig mankracht. Wanneer de uiteindelijke vergunning is afgegeven, wordt deze niet door het bureau MILAN gecontroleerd. Vanwege de werkdruk is het onmogelijk om alles na te lopen.

4.3.4 Tweedelijns toezicht door de VROM-Inspecties

Het bestaan en de taakstelling van de VROM-Inspecties is gedefinieerd in de Woningwet (IVH), de Wet op de ruimtelijke ordening (IRO) respectievelijk de Gezondheidswet (IMH). In die wetten is één van de taken het toezicht op de uitvoering van beleid en regelgeving door andere overheden. Dit noemt men het tweedelijns toezicht.⁴⁵

Behalve een aantal algemene bevoegdheden van toezichthouders, zoals het recht om informatie in te winnen en het recht op toegang tot locaties, hebben de Inspecties in de specifieke VROM-wetten, zoals de Wet milieubeheer, de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, een aantal instrumenten gekregen om hun tweedelijnsrol inhoud te geven.

Ten aanzien van het tweedelijns toezicht op de bouwregelgeving valt een mogelijk hiaat te constateren met betrekking tot het toezicht op de utiliteitsbouw.

De praktijk van het tweedelijns toezicht door de VROM-Inspecties is het:

- doorlichten van gemeenten inzake hun uitvoering op één van de VROM-werkterreinen of op het gehele VROM-terrein;
- doorlichten van branches inzake hun milieusituatie.
- in specifieke gevallen op grond van klachten of incidenten zelf onderzoek doen of gemeenten verzoeken handhavend op te treden.

⁴⁵ In het bestuursrecht en de bestuurspraktijk worden inmiddels onderscheiden:

- **Toezicht op de naleving** richt zich op burgers en bedrijven op wie de verboden en verplichtingen bij of krachtens de wet rechtstreeks van toepassing zijn: *eerstelijns toezicht*.
- **Toezicht op de uitvoering** richt zich op de instanties die op grond van de wet plannen vaststellen, vergunningen afgeven, gelden besteden, overige bestuurs- en uitvoeringshandelingen verrichten en die toezien op de naleving: *tweedelijns toezicht*.

Jaarlijks maken de Inspecties een werkplan waarin het aantal onderzoeken bij overheden en branches wordt vastgelegd, de aard van de branches en te onderzoeken thema's⁴⁶ worden vermeld. De inspectiejaarplannen worden door de bewindspersonen of de ambtelijke top goedgekeurd. De vuurwerkbranche is in deze jaarplanning niet aan de orde gekomen.

Bij alle tweedelijnsactiviteiten gaat het om steekproeven, om selecties en/of om meerjarenprogramma's. Tweedelijnsstoezicht beoogt niet en vermag niet een waterdichte dubbele zekerheid te bieden voor alle situaties waarin het eerstelijnsstoezicht tekort schiet. Wanneer de Inspecties situaties constateren waarbij burgers of bedrijven wetten of regels niet naleven dan treden Inspecties daarin niet zelf op, maar brengen de feiten ter kennis van het primair bevoegd gezag. Zonodig kunnen zij een formeel verzoek tot handelen indienen bij het primair bevoegd gezag en, bij weigering daaraan te voldoen, een bezwaar en beroepsprocedure starten.

4.4 Reconstructie handhaving bestemmingsplannen, bouwvergunningen en milieuvergunningen Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks

In deze paragraaf wordt per datum en vigerende vergunning chronologisch uitgewerkt wat er op het gebied van de handhaving van de vergunning en/of van toepassing zijnde regelgeving heeft plaatsgevonden. De omkaderde tekstdelen geven de formele momenten aan waarop vergunningen en/of verklaringen van geen bezwaar zijn afgegeven en/of wanneer een bestemmingsplan van kracht is geworden. Aan deze kaders is voortdurend getoetst of en in welke vorm een met handhaving belaste instantie heeft gehandhaafd op de naleving van de dan vigerende wet- en regelgeving. Een overzicht van de bouw- en milieuvergunningen en bestemmingsplannen wordt gegeven in bijlage 4 van dit rapport.

4.4.1 Zeventiger jaren

Op 7 oktober 1976 zendt de gemeente Enschede aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een brief [67], betreffende een verklaring van geen bezwaar tegen de opslag van 10.000 kg. vuurwerk in een aantal prefab-garages op het terrein Tollenstraat 50.⁴⁷

De verklaring geldt voor het tijdvak 1 oktober 1976 tot 30 april 1977. Aan de verklaring zijn voorschriften verbonden. De verklaring heeft betrekking op vuurwerk zoals bedoeld in Bijlage III van het Reglement gevaarlijke Stoffen (Stb. 207, 1968).

⁴⁶ Thema's van aandacht zijn in het algemeen ontleend aan de belangrijkste elementen van rijksbeleid, zoals neergelegd in VROM-nota's en -plannen:

- bescherming van de ecologische hoofdstructuur
- locatiebeleid voor woningen, bedrijven en voorzieningen
- restrictief beleid en bundelingsbeleid
- hoogwaterbeleid van de rivieren
- grootschalige emissies
- gezondheid en veiligheid
- duurzaamheid
- woonkeuzevrijheid
- woonruimteverdeling
- voldoende woningen
- betaalbaarheid /bereikbaarheid van het wonen
- bereikbaarheid, energiezuinigheid en milieutechnische aspecten
- kwaliteit van het wonen

Daarnaast zijn voor de inspecties de begrippen rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid belangrijke beoordelingscriteria in het tweedelijnsstoezicht.

⁴⁷ De verklaring is op te vatten als een gedoogbeschikking voor het opslaan van vuurwerk zonder Hinderwetvergunning.

Vooruitlopend op de bouw en oprichting van vuurwerkopslagcellen wordt toegestaan dat in een aantal prefab-garages, ook wel MAVO-boxen genoemd 10.000 kg. klein vuurwerk (consumentenvuurwerk) wordt opgeslagen. Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente de naleving van deze bouwvergunning heeft gecontroleerd.

Op 19 oktober 1976 wordt aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een bouwvergunning [50] verleend onder nr. 775 voor de bouw van 13 stuks vuurwerkvoorraadcellen.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente de naleving van deze bouwvergunning heeft gecontroleerd.

Op 2 februari 1977 wordt aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een Hinderwetvergunning [3] onder kenmerk H3350 verleend voor het oprichten, in werking brengen en in werking houden van een inrichting voor de opslag van vuurwerk in bunkers. Er zijn voorschriften aan de vergunning verbonden.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente de naleving van deze Hinderwetvergunning heeft gecontroleerd. Op het moment van de verlening van deze vergunning waren de betreffende bunkers nog niet gebouwd.

Op 25 oktober 1977 zendt de gemeente Enschede aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een brief met kenmerk 63326 azk, betreffende een verklaring van geen bezwaar [69] voor de opslag van vuurwerk in 7 prefab garages op het terrein Tollensstraat 50.

De verklaring, waaraan tevens voorschriften v.w.b. de opslag zijn opgenomen, geldt voor het tijdvak 15 oktober 1977 tot en met 31 juli 1978.

De verklaring heeft betrekking op 21.000 kg vuurwerk zoals bedoeld in Bijlage III van het Reglement gevaarlijke Stoffen (Stb. 207, 1968).

Met het afgeven van de verklaring mag wederom gedurende een bepaalde periode vuurwerk worden opgeslagen in de MAVO-boxen. Inmiddels was in februari van 1977 aan het bedrijf een Hinderwetvergunning verleend voor een nog op te richten vuurwerkbunker. Door het afgeven van de verklaring van geen bezwaar staat de gemeente toe dat er nog steeds vuurwerk wordt opgeslagen in de MAVO-boxen, terwijl al een vergunning voor opslag in vuurwerkbunkers is verleend.

Uit de stukken blijkt niet dat de MAVO-boxen aan de bouwkundige en de brandveiligheidseisen voldoen.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente de naleving van deze verklaring van geen bezwaar heeft gecontroleerd.

Op 27 oktober 1978 zendt de gemeente Enschede een brief [73] aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek, met kenmerk 84153 azk., bevattende een verklaring van geen bezwaar voor de opslag van 21.000 kg vuurwerk in een zevental garages onder voorwaarden. De verklaring geldt van 1 november 1978 tot en met 30 juni 1979.

De verklaring is op te vatten als een gedoogbeschikking voor het opslaan van vuurwerk zonder Hinderwetvergunning. Op 6 september 1978 vraagt Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek middels een brief [70] aan de gemeente Enschede een verlenging aan voor de opslag van vuurwerk tot juli 1979. In de brief geeft het bedrijf aan dat de reden voor de verlenging is: *'de onderhanden zijnde bouw komt plm. voor de helft klaar in december, maar dan is de vochtigheidsgraad te hoog om het vuurwerk hierin op te slaan. Om het vuurwerk op te slaan, beschikken wij zoals voorheen over 7 prefab garages.'*

Intern wordt dit verzoek uitgezet voor advies [71]. Directeur OWV adviseert positief [72].

De brief van het bedrijf geeft aan dat de bunkers voor de helft gereed komen in december 1978. Uit de toelichting op een advies aan B&W, nr H3350, kenmerk 6579 afd. bw. blijkt dat op grond van de Hinderwetvergunning in aanbouw zijnde bunkers nog niet gereed zijn voor de opslag van vuurwerk. De opslag van vuurwerk wordt opnieuw tijdelijk toegestaan in de MAVO-boxen.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente de naleving van deze verklaring van geen bezwaar heeft gecontroleerd.

Op 7 augustus 1979 zendt de gemeente Enschede aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een brief [77] met nr. H4023, kenmerk 2340 azk., betreffende een verklaring inzake geen bezwaar tegen de opslag van vuurwerk in 7 prefab garages, onder voorwaarden. De verklaring geldt tot 1 maart 1980.

De verklaring van geen bezwaar is op te vatten als een gedoogbeschikking voor het opslaan van vuurwerk zonder Hinderwetvergunning.

Op grond van een normale bouwplanning mag er van uitgegaan worden dat de bunkers in het voorjaar van 1979 zijn afgebouwd en gebruikt kunnen worden voor het doel waarvoor ze bestemd zijn. Op 21 mei 1979 dient Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek bij de gemeente een aanvraag in voor het uitbreiden van de inrichting voor de opslag van vuurwerk (uitbreidingsvergunning). De aanvraag heeft betrekking opslagcapaciteit in de bestaande bunkers⁴⁸, De redactie van de aanvraag suggereert dat de bunkers al gerealiseerd zijn.

Op 28 augustus 1979 stuurt de Directie Materieel van de Koninklijke Landmacht (DMKL) aan College van Burgemeester en Wethouders van Enschede een advies [9] naar aanleiding van de aanvraag uitbreidingsvergunning Hinderwet nr. H4023. Het advies houdt in dat de ter plaatse geconstateerde situatie niet voldoet aan de in de aanvraag opgenomen getekende situatie. De aangetroffen situatie wordt door DMKL gevaarlijk geacht wegens brandoverslag naar de bunkers van de boxen en omgekeerd.

Commentaar

Wanneer de bunkers zijn afgebouwd en beschikbaar zijn c.q gebruikt worden voor de opslag van vuurwerk zoals uit de vorenstaande redenering valt op te maken, lijkt de grond voor het afgeven van verklaringen van geen bezwaar door de gemeente voor de opslag van vuurwerk in de MAVO-boxen als tijdelijke voorziening niet meer aanwezig. Het is daarom opmerkelijk te noemen dat de gemeente wederom een verklaring van geen bezwaar afgeeft geldend tot 1 maart 1980.

Uit de toelichting op de aanvraag voor deze verklaring van geen bezwaar [74] is op te maken dat de verklaring noodzakelijk is omdat de Hinderwetvergunning niet meer kan worden verstrekt.

Gedoeld zal zijn op de aangevraagde uitbreidingsvergunning voor de opslag van vuurwerk (in o.a de MAVO-boxen).

⁴⁸ In de aanvraag om de vergunning is in de rubriek 'nadere gegevens' opgenomen dat het een vergroting van de opslagcapaciteit in de bestaande bunkers betreft.

Commentaar

De bunkers waar de oprichtingsvergunning betrekking op heeft komen pas laat beschikbaar voor opslag. Om in voor het bedrijf noodzakelijke opslag te kunnen voorzien, wordt door de gemeente enkele keren een verklaring van geen bezwaar afgegeven voor de tijdelijke opslag van vuurwerk. Deze tijdelijke opslag wordt vervolgens voortgezet ook na het gereedkomen van de bunkers. Uit het vorenstaande valt op te maken dat de MAVO-boxen, die aanvankelijk toch als een tijdelijke voorziening werden gezien, in de tijd gezien werden getransformeerd naar een permanente opslagruimte.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente de naleving van deze verklaring van geen bezwaar, noch de in 1976 verleende Hinderwetvergunning heeft gecontroleerd.

Op 14 december 1979 verleent de gemeente Enschede aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een Hinderwetvergunning [12] tot het uitbreiden van de inrichting voor de opslag van vuurwerk onder kenmerk H4023. Aan deze vergunning zijn voorwaarden verbonden conform de ontwerpbesluiting.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente de naleving van de vigerende verklaring van geen bezwaar heeft gecontroleerd. Ook is niet gebleken uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers dat de in 1977 verleende Hinderwetvergunning en de uitbreiding van de Hinderwetvergunning (1979) door de gemeente zijn gecontroleerd. Tenminste betreft het hier de periode van december 1979 tot 28 november 1989.

Voor de MAVO-boxen zijn, gedurende de tijdelijke opslag noch ten behoeve van de bij de uitbreidingsvergunning vergunde permanente opslag, bouwvergunningen aangevraagd of verleend. Aangezien een bouwvergunning wel aangevraagd had moeten worden, zijn deze MAVO-boxen in strijd met de Woningwet gerealiseerd.

4.4.2 De tachtiger jaren

In een tijdsbestek van 3 jaar zijn de volgende 4 bouwvergunningen verleend aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek voor het plaatsen en/of verbouwen van bouwwerken op het perceel Tollensstraat 46, 48 en 50:

Op 14 oktober 1982 verleent de gemeente Enschede aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een bouwvergunning nr. 480 betreffende de aanbouw van werkruimte met schaftlokaal aan de bestaande opslagbunkers en ompak- en montageruimte. Nieuw worden aangebouwd de droogruimte, technische ruimte, en schaftlokaal [55].

Op 8 december 1982 verleent de gemeente Enschede aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een Bouwvergunning onder nr. 602, betreffende het bouwen van een kantoor en garage met magazijn achter de woning [56].

Op 8 december 1984 verleent de gemeente Enschede aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een bouwvergunning onder nr. 661 voor het veranderen en verplaatsen van een erfafscheiding [58].

Op 24 juli 1985 verleent de gemeente Enschede aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een bouwvergunning voor het bouwen van een vrachtwagenloods en een erfafscheiding [60].

Opmerkelijk is dat de gemeente Enschede bij geen van deze vier bouwvergunningen een uitbreiding heeft geëist van de Hinderwetvergunning naar aanleiding van deze nieuwbouw en/of verbouw. In juridische zin wordt hiermee een illegale situatie gecreëerd.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente de naleving van deze bouwvergunningen heeft gecontroleerd.

Het bestemmingsplan Tollensstraat 20, vastgesteld door de gemeenteraad van Enschede op 26 augustus 1985, wordt door Gedeputeerde Staten van Overijssel op 9 april 1986 goedgekeurd. Aan het bestemmingsplan zijn voorschriften verbonden.

In de toelichting op het bestemmingsplan is opgenomen dat het bestemmingsplan Tollensstraat 20 beoogt ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Voor een nadere beschrijving van het plan wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit rapport. De bestemmingen die op het planterrein zijn gelegd, zijn conserverende bestemmingen.

De percelen Tollensstraat 46, 48 en 50 van S.E. Fireworks hebben in het bestemmingsplan een bedrijfsbestemming gekregen, te onderscheiden de bestemming 'Bedrijven tot en met categorie II' en deels de bestemming 'Bedrijven tot en met categorie III'. Volgens de bij het bestemmingsplan behorende Staat van Inrichtingen, bij de artikelen 8 en 9 van de voorschriften valt 'opslag van vuurwerk' in de milieucategorie 4, inhoudende een afstand tot (nieuwe) woningen van circa 100 meter.

Blijkens de plankaart is op de plaats waar de loods is gerealiseerd bedrijfcategorie II toegestaan.

Op 28 november 1989 zendt de hoofdcommissaris van de politie Enschede, namens B&W van Enschede, aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek, een brief [78] betreffende een schriftelijke goedkeuring tijdelijke nederlegging vuurwerk.

De verklaring geldt in de periode van 1 december 1989 t/m 15 januari 1990.

In afwachting van een nieuwe Hinderwetvergunning verklaren B&W geen bezwaar te hebben tegen een tijdelijke nederlegging van vuurwerken in een stalen scheepscontainer op het terrein van de inrichting onder voorwaarden.

In de container mag maximaal 7000 kg vuurwerk worden opgeslagen.

Bijgevoegd is een situatietekening waarop wordt aangegeven op welke plaats de container dient te zijn opgesteld.

De brief is op te vatten als een gedoogbeschikking voor het zonder Hinderwetvergunning opslaan van vuurwerk in een zeecontainer. Niet duidelijk is waarom de goedkeuring door de politie wordt verleend. Waarschijnlijk gaat het om vuurwerk bestemd voor de jaarwisseling. Een bouwvergunning is niet aangevraagd en niet verleend.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat toetsing van de uitbreiding aan het bestemmingsplan heeft plaatsgevonden.

Commentaar

Het plaatsen van een zeecontainer voor de opslag van vuurwerk moet worden gezien als 'bouwen' als bedoeld in artikel 1 lid 1 onder c van de Woningwet, hetgeen inhoudt dat voor het plaatsen en/of het geheel of gedeeltelijk oprichten ervan een bouwvergunning nodig is als bedoeld in de

Woningwet. Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek beschikte niet over de vereiste bouwvergunning. Het bouwwerk is dan ook in strijd met de woningwet geplaatst of opgericht.

Alhoewel de gemeente, in de personen van bij Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek betrokken medewerkers van de Milieudienst, op de hoogte was van de voornemens van de eigenaar van het bedrijf tot plaatsing of oprichting van het bouwwerk, heeft zij de verantwoordelijken van het bedrijf er niet op geattendeerd dat daarvoor een bouwvergunning vereist was.

Toetsing aan het vigerende bestemmingsplan zou hebben geleid tot een weigering van de bouwvergunning, omdat het bestemmingsplan uitbreiding/ander gebruik niet toestaat.

De voormalige eigenaar van S.E. Fireworks NN geeft in een verklaring [91] aan dat er weliswaar sprake van een aanvraag om een vergunning is geweest, maar dat deze nooit is geëffectueerd. Althans de container is volgens hem nooit geplaatst.

4.4.3 De negentiger jaren

Op 27 maart 1991 zendt een anonieme persoon⁴⁹ een fax [79] aan de politie Enschede ter attentie van de heer NN. Volgens de schrijver van de fax is de fax op verzoek van de politie geschreven en verzonden.

De fax is geschreven naar aanleiding van de ramp in Culemborg. Schrijver van de fax acht het niet denkbeeldig dat hetzelfde gebeurt bij het bedrijf Smallenbroek aan de Tollensstraat. De aanhef van de fax geeft aan: 'wij hopen dat u deze opmerkingen ernstig neemt in verband met de veiligheid van omwonenden en het personeel van omliggende bedrijven.'

De fax bevat observaties inzake de actuele toestand op de inrichting (constructies), de bedrijfsvoering en vermeend illegaal handelen. Schrijver geeft aan dat hij wordt bedreigd. Een fotokopie van de betreffende fax werd in het kader van het inspectie-onderzoek aangetroffen in een dossier van de Bouw- en Milieudienst van de gemeente Enschede.

Commentaar

Het plaatsvervangend hoofd van de afdeling Milieu van de gemeente Enschede NN verklaart over de betreffende fax dat hij de betreffende fax voor het eerst gezien heeft na de ramp toen hij het gemeentedossier van S.E. Fireworks doornam. Hij kan zich niet c.q. vaag herinneren dat hij de fax voordien ooit gezien had. Normaliter had zijn paraaf dan ook op de fax moeten staan. Verder verklaarde hij met zekerheid dat er in het verleden geen acties zijn genomen naar aanleiding van de fax waar hij bij betrokken was. Hij kan zich niet herinneren dat de fax door de politie Enschede naar hem is doorgestuurd.

De politie verklaart over de fax het volgende. De ondernemer van het betreffende bedrijf heeft tijdens een gesprek met politiefunctionarissen van de afdeling Bijzondere Wetten van de politie zijn ongenoegen geuit over het bedrijf Smallenbroek. Op verzoek van de politie heeft de betrokkene zijn ongenoegen op papier gezet. De fax is door de betrokken politiefunctionarissen ontvangen. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden dat de fax ook is ingeboekt in de administratie. De fax is door de betrokken politiefunctionarissen niet besproken met de chef van de afdeling Bijzondere Wetten. Vervolgens is de fax doorgezonden aan de gemeente Enschede. De betrokken politiefunctionarissen weten niet meer of hierover eerst nog mondeling contact is geweest. Van de gemeente Enschede is daarna niets meer vernomen.

⁴⁹ Alhoewel uit de fax kan worden opgemaakt dat de schrijver van de brief anoniem wil blijven, blijkt uit de kop van het faxbericht dat deze afkomstig is van het bedrijf NN.

Op **6 november 1991** zendt de gemeente Enschede aan de eigenaar van het bedrijf een brief [80] betreffende de 'uitvoering Hinderwet en opslag vuurwerk'. De behandelaars zijn de medewerkers NN en NN van de Milieudienst van de gemeente.

In de brief wordt gewezen op de wijziging van de regeling voor het opslaan van vuurwerk. Tevens wordt in de brief gewezen op het feit dat het bedrijf meer vuurwerk opslaat dan 1000 kilo en dat de nieuwe regeling derhalve niet op het bedrijf van toepassing is, en dat de aan het bedrijf verleende hinderwetvergunning van kracht blijft. De gemeente geeft verder aan dat dit inhoudt dat het bedrijf qua opgeslagen hoeveelheid en voorschriften moet blijven voldoen aan het bepaalde in deze vergunning.

De gemeente geeft verder in de brief aan:

'wij willen u er op voorhand op wijzen, dat deze voorschriften strikt moeten worden nageleefd.

Degene die deze voorschriften overtreedt dient er rekening mee te houden dat bij geconstateerde overtredingen proces-verbaal wordt opgemaakt en het vuurwerk in beslag zal worden genomen. Tevens zullen op grond van de strafbepalingen van de Hinderwet de nodige sancties worden genomen. Bij grove overtredingen en overtredingen die meerdere keren worden geconstateerd zou overwogen kunnen worden de verleende vergunning in te trekken.

Op voorhand gaan wij er vanuit dat bovengenoemde maatregelen niet nodig zullen zijn. Dit mede vanwege het feit dat u reeds meerdere malen mondeling van het bovenstaande op de hoogte bent gesteld.'

Op **24 november 1993** bezoeken de medewerkers NN en NN van de Milieudienst van de gemeente Enschede het bedrijf Smallenbroek Vuurwerkberijf. De aanleiding van het bezoek was het controlebezoek dat de heer NN van het bureau MILAN van de Koninklijke Landmacht aan het bedrijf heeft gebracht.

Zowel door MILAN als door de gemeente Enschede op 24 november 1993 wordt geconstateerd dat de ter plaatse aangetroffen situatie afwijkt van de vergunde situatie. De afwijking betreft met name de opslag van hoofdzakelijk 'groot' vuurwerk. Ook wordt geconstateerd dat een aantal deuren slecht sluit. Er wordt derhalve door Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek in strijd met de vigerende Hinderwetvergunning gewerkt.

De gemeente Enschede stuurt op **6 december 1993** aan Smallenbroek Vuurwerkbedrijf een brief, kenmerk H4023 [13], naar aanleiding van het controlebezoek van MILAN en het bezoek van de medewerkers NN en NN van de Milieudienst van de gemeente Enschede op 24 november 1993. Behandelaar van de brief is medewerker NN van de Milieudienst.

In de brief van de gemeente aan Kunstvuurwerk Smallenbroek wordt opgenomen dat de deuren van de grote bunkers binnen 2 maanden na datum van de brief zodanig dienen te zijn aangepast dat deze goed sluiten tegen een kozijnaanslag van ten minste 25 mm rondom. Verder wordt door de gemeente niet opgetreden tegen de geconstateerde afwijkingen. Behoudens de opmerking in de brief *'dat in tegenstelling tot de huidige vergunning waarin de opslag van 1950 kg 'groot' vuurwerk en 84000 kg 'klein' vuurwerk is toegestaan, hoofdzakelijk 'groot' vuurwerk wordt opgeslagen'*, wordt er in de brief niets opgenomen wat het bedrijf moet doen om de aangetroffen situatie in overeenstemming te brengen met de vergunde situatie. Wel wordt in brief aangegeven dat:

'Het betreft hier een wijziging, het opslaan van vuurwerk van een zwaardere gevaarsklasse, van een inrichting waarvan de bedrijfsactiviteiten onder de bepalingen van de Wet milieubeheer vallen, vanwege de opslag van vuurwerk. Er dient op grond van artikel 8.4 van genoemde wet een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning te worden aangevraagd.'

Verder constateerde zowel de gemeente Enschede als MILAN dat het hier hoofdzakelijk om groot vuurwerk ging in plaats van om consumentenvuurwerk. De brief van 6 december 1993 geeft dat ook aan, namelijk het opslaan van vuurwerk van een zwaardere gevaarsklasse.

Een ambtenaar van de gemeente Enschede die samen met zijn collega op 6 december 1993 het bedrijf bezocht, verklaart dat een van hen naar aanleiding van het bezoek contact heeft opgenomen met MILAN om te weten of de omschakeling naar meer groot vuurwerk eventueel problemen zou geven. MILAN reageert door aan te geven dat de gemeente de aanvraag moest toesturen.

De hiervoor geschetste situatie wordt door de voormalige eigenaar van S.E. Fireworks bevestigd. In een afgelegde verklaring geeft hij aan dat die situatie hem bekend is en dat er sprake was van de aanwezigheid van meer groot vuurwerk dan de vergunde hoeveelheid vuurwerk. Er was, zoals de voormalige eigenaar aangeeft, als het ware sprake van verandering van de bedrijfsvoering. De classificatie was derhalve niet juist meer.

'De door u getoonde brief van de gemeente Enschede van 6 december 1993 is mij bekend. Er was sprake van de aanwezigheid van meer groot vuurwerk dan de vergunde hoeveelheid vuurwerk op het bedrijfsterrein van S.E. Fireworks geconstateerd. Er was als het ware sprake van verandering van bedrijfsvoering. De classificatie was derhalve niet juist meer.'

Commentaar

In plaats van handhavend op te treden naar aanleiding van het in strijd werken met de verleende Hinderwetvergunning, wordt via de aanschrijving met de vermelding dat vanwege de aangetroffen wijziging een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning moet worden aangevraagd, in feite een legalisatie van de huidige overtreding in gang gezet. Die houding van de gemeente is opmerkelijk gezien de brief [80] die de gemeente op 6 november 1991 aan het bedrijf stuurde. De strekking van die brief was dat tegen geconstateerde overtredingen opgetreden zou worden door proces-verbaal op te maken en dat het vuurwerk in beslag genomen zal worden. Ook werd aangegeven dat bij grove overtredingen die meerdere keren geconstateerd worden, overwogen kan worden om de verleende vergunning in te trekken. Uit de redactie van de brief kan opgemaakt worden dat de gemeente zich met betrekking tot handhaving sterk positioneert ten opzichte van het bedrijf.

[Het bestemmingsplan Enschede-Noord, vastgesteld door de gemeenteraad van Enschede op 24 februari 1994, wordt \(gedeeltelijk\) door Gedeputeerde Staten van Overijssel op 11 oktober juni 1994 grotendeels goedgekeurd \[64\]. Aan het bestemmingsplan zijn voorschriften verbonden.](#)

Dit bestemmingsplan heeft feitelijk een conserverende werking voor bedrijven in een categorie hoger dan 2. Voor S.E. Fireworks betekent dit dat er geen uitbreiding van het bedrijf met bouwwerken mag plaatsvinden waarin vuurwerk wordt opgeslagen. Naast het feit dat daar een bouwvergunning voor nodig is, is een dergelijke uitbreiding strijdig met het bestemmingsplan.

Op 12 augustus 1994 schrijft de directeur van de Milieudienst van de gemeente Enschede aan MILAN een brief met het kenmerk 94M007671 [16], met het verzoek om een aanvullend advies

uit te brengen. Dat verzoek wordt gedaan naar aanleiding van een op 22 juni 1994 door MILAN uitgebracht advies met betrekking tot een vergunningaanvraag door Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en een gesprek dat hierover heeft plaatsgevonden tussen NN van de gemeente Enschede en de eigenaar van het bedrijf.

MILAN wordt verzocht aanvullend te adviseren op alternatieven die in het overleg ter sprake zijn gebracht:

De eigenaar van het bedrijf vindt de door MILAN geadviseerde hoeveelheid opslag van 1.3G vuurwerk te beperkt. De gemeente Enschede verzoekt MILAN te adviseren aangaande de opslag van 1.3G in de 3 kleine bunkers. Gevraagd wordt om te adviseren over de maximaal op te slaan hoeveelheid vuurwerk in de kleine bunkers. De gemeente is het niet eens met het advies van MILAN inzake de opstelling van de MAVO-boxen.

De gemeente reageert op dat onderdeel van het advies als volgt:

'Gezien de te verwachten ontwikkelingen ten aanzien van woningbouw op de bedrijfsterreinen aan de Tollensstraat en het naastgelegen industrieterrein is het niet zinvol NN grote investeringen te laten doen.' [16]

De brief vermeldt verder dat de eigenaar van het bedrijf voorstelt om de MAVO-boxen om en om leeg te laten en ter vervanging van de drie lege MAVO-boxen drie 20 ft zeecontainers te plaatsen. Bij een eventuele verhuizing zijn die eenvoudig mee te nemen. De gemeente Enschede verzoekt aan MILAN dan ook om na te gaan of er binnen de inrichting drie 20 ft zeecontainers geplaatst kunnen worden, bij voorkeur in het verlengde van de MAVO-boxen. Tevens wordt in de brief verzocht aan te geven welke maximale hoeveelheden in deze containers mogen worden opgeslagen.

Commentaar

Uit de passage met betrekking tot te verwachten ontwikkelingen blijkt dat de behandelaar NN van de gemeente Enschede op de hoogte was van de ontwikkelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening van het betreffende gebied. Hij had de eigenaar van het bedrijf tijdens het gesprek al kunnen aangeven dat door te veranderen van klein naar groot vuurwerk er ten aanzien van het gebruik iets veranderd.

Verder had NN aan kunnen geven dat plaatsing van containers niet mogelijk was omdat daar een bouwvergunning voor nodig was die niet verleend kon worden gelet op het vigerende bestemmingsplan. Ook had NN het bedrijf er op moeten wijzen dat de gewenste situatie met de plaatsing van de 3 zeecontainers, strijdig was met de verleende Hinderwetvergunning. Het bedrijf zou bij plaatsing van de zeecontainers in overtreding komen.

Commentaar

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente het bedrijf Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek geattendeerd heeft op de onmogelijkheid tot uitbreiding.

Op **29 december 1995** wordt de inrichting van S.E. Fireworks aan de Tollensstraat 46 - 50 bezocht door NN van de politie Enschede en NN van de Milieudienst van de gemeente Enschede. Tijdens het bezoek is nagegaan in hoeverre de inrichting en vuurwerkbewaarplassen voldoen aan de voorschriften behorende bij de aan het bedrijf verleende milieuvergunning.

Tijdens het bezoek is geconstateerd dat er nauwelijks vuurwerk voor detaillisten binnen de inrichting werd opgeslagen. Verder zijn er ten aanzien van de opslag van vuurwerk geen misstanden geconstateerd. Dit bezoek werd door de gemeente bij brief aangekondigd [81].

Het bezoek en de constatering zijn in een brief [82] van 12 januari 1996 met als kenmerk 96M000314 TMH aan het bedrijf S.E. Fireworks BV bevestigd.

Commentaar

Vermoedelijk heeft het bezoek plaatsgevonden in de jaarlijkse eindejaarscontrole naar de opslag van consumentenvuurwerk. Alhoewel de brief suggereert dat er verder geen misstanden zijn geconstateerd, wordt uit het bestudeerde dossiermateriaal niet duidelijk of de overige voorwaarden van de milieuv vergunning wel zijn gecontroleerd. In het ter beschikking gestelde en bestudeerde dossier werd geen controlerapport aangetroffen.

Op **11 september 1996** verzoekt de eigenaar van het bedrijf per brief [18] aan de Regio Twente p/a Bouw- en Milieudienst, t.a.v. NN 3 zeecontainers te plaatsen als permanente bewaarplaatsen voor vuurwerk I.4G. De Milieudienst vraagt vervolgens advies van MILAN van het ministerie van Defensie. Nog diezelfde maand reageert MILAN en verwijst naar een eerder advies, met daarbij wel de opmerking dat van een formeel advies alleen sprake kan zijn op basis van een ontwerpbeschikking. Ook wordt verwezen naar het Handboek Milieuv vergunningen ('95) hoofdstuk III 'Opslag en verkoop van vuurwerk'.

Commentaar

Door de gemeente c.q. de Regio Twente is de eigenaar van het bedrijf er ook nu niet op geattendeerd dat voor het plaatsen van de zeecontainers een bouwvergunning nodig is. Evenmin is aan de eigenaar van het bedrijf medegedeeld dat een dergelijke bouwvergunning niet verleend kon worden omdat de uitbreiding in strijd zou zijn met het vigerende bestemmingsplan. Door desondanks het verzoek tot uitbreiding in behandeling te nemen en advies aan MILAN te vragen over het bijplaatsen van 3 zeecontainers, wordt een gelegenheid geschapen tot het creëren en legaliseren van een illegale situatie.

Op **8 november 1996** vraagt S.E. Fireworks een vergunning aan inzake de Wet Milieubeheer, bijna drie jaar na aanschrijving dat een revisievergunning nodig is [21]. Op het aanvraagformulier staat o.a. aangegeven dat een bouwvergunning niet nodig is. In de aanvraag is onder andere sprake van 3 zeecontainers. Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat er een bouwvergunning voor het plaatsen van 3 zeecontainers is aangevraagd noch dat de gemeente de bouwvergunning heeft verleend.

Uit verklaring blijkt dat de 3 containers in 1996 binnen de inrichting zijn geplaatst.

Commentaar

Uiteindelijk is een illegale situatie door de plaatsing van de containers evident geworden. Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers blijkt echter niet dat, in de periode na plaatsing tot het van kracht worden van de milieuv vergunning, door de gemeente Enschede bij het bedrijf handhavend is opgetreden. Dit betekent dat er in deze periode een situatie in stand is gebleven die in strijd was met de vergunde situatie.

Op **30 december 1996** wordt de inrichting van S.E. Fireworks aan de Tollensstraat 46 - 50 bezocht door NN van de politie Enschede en NN en NN van de Milieudienst van de gemeente Enschede. Tijdens het bezoek is nagegaan in hoeverre de inrichting en vuurwerkbewaarplaatsen voldoen aan de voorschriften behorende bij de aan het bedrijf verleende milieuv vergunning. Tijdens het bezoek is geconstateerd dat er nauwelijks vuurwerk voor detaillisten binnen de inrichting werd opgeslagen. Verder zijn er ten aanzien van de opslag van vuurwerk geen misstanden geconstateerd. Het bezoek en de constateringen zijn in een brief [83] van 10 januari 1997 met als kenmerk 96M010934 TMH aan het bedrijf S.E. Fireworks BV bevestigd.

Commentaar

Dit bezoek heeft vermoedelijk plaatsgevonden in het kader van de jaarlijkse eindejaarscontrole naar de opslag van consumentenvuurwerk. In het dossier werd geen controlerapport aangetroffen. Informatie over de feitelijk aangetroffen situatie is niet beschikbaar. Dat er geen overtredingen zijn geconstateerd is opmerkelijk, in het licht van de verklaring dat er op dat moment 3 zeecontainers zijn geplaatst in strijd met de vigerende milieuvergunning.

De Rijksverkeersinspectie (RVI) voert op **6 maart 1997** een broncontrole vergunninghouders vuurwerk uit bij S.E. Fireworks aan de Tollensstraat 50 te Enschede. De bevindingen van de controle zijn door de controleur vastgelegd in een rapport 'VLG' [113].

Tijdens de controle treft de RVI de bezigingsvergunning nr. RVI/BEZ.176 aan en de afleveringsvergunning onder nummer RVI/AFLG314. Verder wordt aangetroffen een ontheffing voorge monteerd vuurwerk onder nummer RVI-MOV/0035. Het bedrijf toonde het register van het vuurwerk, diploma's en ADR-certificaten. Verder werd aan de controleur een brief van de RVI getoond van 22 maart 1995 onder nummer RVI/BEZ./des. De brief vermeldde een aantal namen die niet als deskundigen kon worden geregistreerd op de vergunning wegens het ontbreken van een erkend diploma.

Naar de mening van de controleur is dit in strijd met de wettelijke voorschriften en de richtlijn 'broncontrole vergunninghouders vuurwerk'.

Vastgesteld werd dat het register niet op de juiste wijze werd bijgehouden. Verder werden geen overtredingen geconstateerd. Vermeld wordt dat over de opslag van vuurwerk geen opmerkingen zijn.

In het controlerapport wordt vermeld dat over de opslag van vuurwerk geen opmerkingen zijn. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de RVI ook de voorwaarden van de verleende milieuvergunning heeft gecontroleerd. Het controlerapport verschafte daarover geen informatie. Controle door de RVI op die voorwaarden ligt ook niet voor de hand omdat de RVI zich specifiek op de afleverings- en bezigingsvergunning en overige vervoerswetgeving richt.

Op 22 april 1997 nemen B&W van Enschede een Besluit (kenmerk H6886) tot verlening vergunning (Wet milieubeheer) voor een nieuwe de gehele inrichting omvattende vergunning, voor een inrichting voor opslag van vuurwerk. Aan de vergunning zijn voorschriften verbonden [31].

Volgens de vergunning mogen de volgende hoeveelheden worden opgeslagen:

- In de drie kleine bewaarplaatsen mag maximaal 500 kg 1.3G of 5000 kg 1.4S en 1.4G worden opgeslagen. Bij opslag van 1.3G en 1.4G/1.4S blijft een maximale toelaatbare hoeveelheid 500 kg.
- In de bewaarplaatsen 1 t/m 4 en 6 t/m 10 mag maximaal 7000 1.4S en 1.4G worden opgeslagen.
- In de bewaarplaats 5 mag maximaal 500 kg 1.3 G of 7000 1.4S en 1.4G worden opgeslagen.
- In de MAVO-boxen, dan wel de zeecontainers mag maximaal 2000 kg 1.4S en 1.4G worden opgeslagen.
- In de werkmontage en ompakruimte mag ten hoogste 100 kg 1.1G of 250 kg 1.3G, 1.4S en 1.4G worden opgeslagen. Bij gelijktijdige aanwezigheid van deze 4 klassen mag de maximale hoeveelheid 100 kg bedragen.

Op **30 december 1997** muteert de afdeling Bijzondere Wetten van de politie Enschede in het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) over een bezoek aan S.E. Fireworks naar aanleiding van in beslag genomen vuurwerk het volgende:

'Ter plaatse werd vuurwerk aangetroffen t.b.v. particulier gebruik, dat niet aan de voorschriften voldeed en in beslag werd genomen. Afgehandeld na consultatie van de Keuringsdienst van Waren te Rotterdam.'

Op 16 juni 1998 schrijft MILAN aan B&W van Enschede een brief [84] met kenmerk 27.981/F., betreffende een controle van de vergunning H 6886. De brief bevat een weergave van de resultaten van het door MILAN uitgevoerde controlebezoek. MILAN constateert diverse afwijkingen van de verleende milieuvergunning. De gemeente wordt aangegeven dat naar de mening van MILAN de in de brief genoemde punten binnen een maand zijn te realiseren of te corrigeren. Het betreft de volgende constatering:

- In bunker 1 staat naast vuurwerk een ontvlambare stof klasse 3 zgn. Regenboogvloeistof: deze moet gescheiden van het vuurwerk worden opgeslagen;
- In bunker 4 staan verschillende dozen met foutieve sticker (1.3G UN nr. 0335. Dit moet zijn 1.4G UN 0336. De gebruiker moet deze van juiste stickers voorzien;
- In bunker 8 ontbreekt de kozijnaanslag;
- In bunker 12 staat naast verpakt vuurwerk 1.4G:
 - a) afvalvuurwerk
 - b) ontvlambare stoffen als in bunker 1 en
 - c) een aantal losse mortierbommen, die daardoor in de klasse 1.1 ingedeeld moeten worden.
- Stoffen onder a en b verwijderen of elders gescheiden van vuurwerk onderbrengen; mortierbommen inpakken in originele verpakking, dan 1.3G.
- In het algemeen staat in sommige bunkers een combinatie van 1.3 en 1.4 waarmee de totale inhoud van de bunkers boven de toegestane hoeveelheid komt. Daarnaast wordt in het algemeen het vuurwerk te hoog opgestapeld, nl. (bijna) tegen de sprinklerinstallatie.
- In loods 6 aangetroffen een afvoergerede partij vuurwerk 300 à 400 kg. Volgens de vergunning mag in deze geen vuurwerk staan: hiervoor zo mogelijk een aparte bunker inrichten en indien nodig een aanpassing van de vergunning starten.
- In totaal staan er 7 (zeven) containers, terwijl er op de tekening bij de vergunning 3 (drie) zijn weergegeven. MILAN geeft aan dat er van haar kant hiertegen geen bezwaar is, e.e.a. moet wel vastgelegd worden.
- In één van de containers staat teveel vuurwerk, ca. 3000 kg i.p.v. de toegestane 2000 kg;
- Afvalvuurwerk niet laten liggen in bunkers, ompakruimte en loods, maar opslaan in bijvoorbeeld een afvalcontainer of andere opslagplaats zonder vuurwerk e.d. Afvalvuurwerk moet in een aparte bunker worden opgeslagen.

Commentaar

MILAN constateert een reeks overtredingen in relatie tot de Wet milieubeheervergunning die op 22 april 1997 aan S.E. Fireworks is verleend. Verder constateert MILAN dat er in plaats van 3 zeecontainers inmiddels 7 zeecontainers op het terrein zijn geplaatst. Voor het plaatsen van deze zeecontainers is een bouwvergunning nodig. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de gemeente voor deze containers een bouwvergunning heeft verleend. Wanneer een dergelijke aanvraag door de gemeente zou zijn behandeld, dan zou het verlenen van een bouwvergunning ook niet mogelijk zijn, omdat het vigerende bestemmingsplan een uitbreiding of verandering van het gebruik niet toestaat.

In de brief van MILAN geeft MILAN aan geen bezwaar te hebben tegen de extra zeecontainers die er ten opzichte van de toegestane 3 containers zijn geplaatst. Het is en niet die van MILAN uiteraard de taak van de gemeente zelf is om te beoordelen of plaatsing mogelijk is.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente in het kader van handhaving van de onderhavige vergunning naar aanleiding van de brief van MILAN stappen heeft ondernomen naar S.E. Fireworks.

Op 7 oktober 1998 vraagt S.E. Fireworks om uitbreiding van de opslag voor vuurwerk in verband met de evenementen voor het jaar 2000 [34]. In de aanvraag is sprake van uitbreiding van het aantal zeecontainers. Op tekening wordt aangegeven: 7 stuks als bestaand, en 7 stuks 'eventuele uitbreiding'. Verzocht wordt om de toegestane hoeveelheid vuurwerk in MAVO-boxen en containers te verhogen van 2000 naar 3000 kg en in de ompakruimte naar max. 500 kg. Tevens wordt verzocht om uitbreiding van het aantal kilo's opgeslagen in de loods.

Commentaar

Door de gemeente is S.E. Fireworks er niet op geattendeerd dat voor het uitbreiden van het aantal zeecontainers en het plaatsen ervan een bouwvergunning nodig is. Evenmin is aan S.E. Fireworks medegedeeld dat een dergelijke bouwvergunning niet verleend kon worden omdat de uitbreiding in strijd zou zijn met het vigerende bestemmingsplan. Door het verzoek tot uitbreiding in behandeling te nemen en advies aan MILAN te vragen wordt de gelegenheid geschapen tot het creëren en legaliseren van een feitelijk illegale situatie.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat er een bouwvergunning voor de uitbreiding van het aantal zeecontainers is aangevraagd en dat de gemeente de bouwvergunning heeft verleend. Evenmin is uit de bestudeerde dossiers op te maken dat er een toetsing van het verzoek heeft plaatsgevonden aan het vigerende bestemmingsplan.

Verder is niet gebleken dat de gemeente tegen de door MILAN geconstateerde en door S.E. Fireworks gepleegde overtredingen (zie brief MILAN 16 juni 1998 - 84), is opgetreden.

Het Hoofd Bureau Adviseur Milieuvergunningen (MILAN), de heer NN brengt op 19 februari 1999 een bezoek aan S.E. Fireworks naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Enschede betreffende de uitbreiding van de opslag van vuurwerk bij de firma S.E. Fireworks. Naar aanleiding van het bezoek zendt MILAN een brief (kenmerk MILAN/27.981/G) aan B&W gemeente Enschede, Bouw- en milieudienst. De brief [38] wordt gezonden ter attentie van de medewerker Bouw- en Milieudienst NN.

In de brief wordt het volgende aangetekend:

- *'Hoewel de opslag in containers niet mijn voorkeur geniet bericht ik u dat ik mij kan verenigen met de verhoging van de hoeveelheden vuurwerk per opslagruimte en de uitbreiding met het gewenste aantal containers.*
- *Met de heren NN en NN is het navolgende afgesproken:*
 - *de containers worden op een lijn gezet en niet tegenover elkaar,*
 - *het betreft hier een tijdelijke oplossing (volgens de heren 1 a 2 jaren), in afwachting van de realisatie van de nieuwbouwplannen,*
 - *in de nieuwbouw worden geen containers meer gepland.*
- *Indien de ompakruimte wordt voorzien van een handbediende sprinklerinstallatie kan de hoeveelheid hier worden uitgebreid tot 500 kilogram.'*

Commentaar

Het bezoek heeft het karakter gehad om de situatie ter plaatse te beschouwen in het kader van een door MILAN uit te brengen advies. Uit de redactie van de brief kan opgemaakt worden dat MILAN afspraken maakt over het inrichten van de feitelijke situatie en tevens inschat dat het hier een tijdelijke oplossing betreft. Ook maakt MILAN al met de huidige directie een afspraak over de inrichting van het bedrijf op een nieuwbouw locatie.

Opmerkelijk is dat een wettelijk adviseur inhoudelijke afspraken maakt met een bedrijf, terwijl het feitelijk de bevoegdheden zijn van de gemeente Enschede. Uit het dossier valt niet op te maken dat ingegaan is op de eerder geconstateerde tekortkomingen.

Op **31 maart 1999** dient S.E.-Fireworks een formele aanvraag in voor een veranderingsvergunning Wet Milieubeheer [39], nu voor de tijdelijke uitbreiding van opslag van vuurwerk voor 3 jaar. De uitbreiding betreft:

- 1 uitbreiding van 3 naar 14 containers;
- 2 opslag per container van 2000 kg naar 3500 kg;
- 3 opslag MAVO-boxen van 2000 naar 3500 kg;
- 4 in ompakruimte uitsluitend 1.4 S/G, hoeveelheid ophogen naar 500 kg.

Op het aanvraagformulier wordt aangegeven dat een bouwvergunning niet nodig is. In de praktijk dient er echter voor het plaatsen van een container een bouwvergunning te worden verleend.

Commentaar

Door de gemeente is S.E. Fireworks er niet op geattendeerd dat voor het uitbreiden van het aantal zeecontainers en het plaatsen ervan een bouwvergunning nodig is. Evenmin is aan S.E. Fireworks medegedeeld dat een dergelijke bouwvergunning niet verleend kon worden omdat de uitbreiding in strijd zou zijn met het vigerende bestemmingsplan. Door wederom een verzoek tot uitbreiding in behandeling te nemen en advies aan MILAN te vragen wordt de gelegenheid geschapen tot het creëren en legaliseren van een feitelijk illegale situatie.

Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat er een bouwvergunning voor de uitbreiding van het aantal zeecontainers is aangevraagd en dat de gemeente de bouwvergunning heeft verleend. Feitelijk waren er al 7 zeecontainers illegaal geplaatst. Uit verklaringen en luchtfoto's blijkt dat al voordat de vergunning is verleend de 14 zeecontainers op de inrichting zijn geplaatst.

Commentaar

Op dat moment is er sprake van een daadwerkelijk illegale situatie. Uit de ter beschikking gestelde en bestudeerde dossiers is niet gebleken dat de gemeente in het kader van handhaving van de dan vigerende vergunning stappen heeft ondernomen naar S.E. Fireworks teneinde deze illegale situatie te beëindigen.

Op **19 juli 1999** nemen B&W het besluit nummer WM17230 tot het verlenen van een veranderingsvergunning Wet milieubeheer met een tijdelijk karakter voor de duur van drie jaar voor een inrichting voor de opslag van vuurwerk [44].

Op **12 oktober 1999** voert NN van de RVI bij S.E. Fireworks een broncontrole uit. Van de controle wordt een 'afloopbericht broncontrole' opgesteld onder nr. WB/111099/0900/3138/BRN. Uit dit afloopbericht blijkt dat op allerlei aspecten is gecontroleerd, doch vooral op de taken van de RVI. Geconstateerd wordt o.a. dat er 190.000 kilo ADR-klasse producten aanwezig was.

Op **19 oktober 1999** bevestigt de RVI aan S.E. Fireworks schriftelijk [112] de inspectie die recentelijk bij het bedrijf gehouden is op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet Vervoer gevaarlijke Stoffen. In de brief wordt aangegeven dat er geen onregelmatigheden zijn geconstateerd.

Op **29 december 1999** vindt er bij S.E. Fireworks een controle plaats op naleving van de voorschriften in de revisievergunning van 22 april 1997 en de veranderingsvergunning van 19 juni 1999. De controle is uitgevoerd door medewerkers van de afdeling Milieu van de gemeente Enschede. In een brief [85] van 4 januari 2000 van de gemeente Enschede aan S.E. Fireworks wordt aangegeven dat geconstateerd is dat de voorschriften, voor zover gecontroleerd, worden nageleefd.

Commentaar

Vermoedelijk heeft het bezoek plaatsgevonden in de jaarlijkse eindejaars controle naar de opslag van consumentenvuurwerk. Alhoewel de brief aangeeft dat de voorschriften, voorzover gecontroleerd, worden nageleefd, wordt uit het bestudeerde dossiermateriaal niet duidelijk of inderdaad de overige voorwaarden van de milieuvergunning wel zijn gecontroleerd. In het ter beschikking gestelde en bestudeerde dossier werd geen controlerapport aangetroffen.

Blijkens correspondentie tussen de Milieudienst en de directeur Materiaal uit 1999, waarbij de gemeente bezwaar aantekent tegen de klaarblijkelijke praktijk dat MILAN ook rechtstreeks bedrijven adviseert, toetst de gemeente aanvragen voor opslag van vuurwerk op meer punten dan alleen de Wet Milieubeheer. 'Er wordt in ieder geval gekeken of de opslag van vuurwerk en de bijbehorende activiteiten binnen het geldende bestemmingsplan passen.' [99].

4.5 Bevindingen

- Op meerdere momenten heeft het bedrijf Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks in de periode van 28 november 1989 tot 13 mei 2000, althans in de periode dat de bestemmingsplannen Tollensstraat 20 en Enschede-Noord van kracht waren, zich op het perceel Tollensstraat 48, 49 en 50 uitgebreid en/of gewijzigd ten aanzien van het gebruik van de bestemming, in strijd met de vigerende bestemmingsplannen. Tenminste op 10 juni 1998 en 19 februari 1999 is door betrokkenen van MILAN van het ministerie van Defensie vastgesteld dat er extra bouwwerken op het perceel waren geplaatst ten opzichte van hun eerdere waarnemingen. De gemeente Enschede is daarvan schriftelijk op de hoogte gesteld.
- Ondanks het feit dat er op diverse momenten uitbreidingen van de inrichting hebben plaatsgevonden door het plaatsen van bouwwerken op het perceel voor de opslag van vuurwerk, zonder bouwvergunningen en in strijd met het vigerende bestemmingsplan, heeft de gemeente Enschede daar geen aanleiding in gezien om handhavend op te treden.
- Tenminste medio 1994, op 11 september 1996, 8 november 1996, 16 juni 1998, 7 oktober 1998 en op 31 maart 1999 hebben betrokkenen van de gemeente Enschede van de eigenaren van het bedrijf Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks vernomen dat deze voornemens waren de opslagactiviteiten uit te breiden door onder andere het plaatsen van 1 of meerdere zeecontainers.
- Alhoewel de gemeente, in de personen van bij S.E. Fireworks betrokken medewerkers van de Milieudienst, op de hoogte was van de voornemens van Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks tot plaatsing of oprichting van de bouwwerken, heeft zij de verantwoordelijken van het bedrijf er niet op geattendeerd dat daarvoor een bouwvergunning vereist was.
- Op meerdere momenten, doch ten minste op 24 november 1993 en 10 juni 1998 is er sprake geweest van overtredingen van de aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks verleende vergunningen ingevolge de Hinderwet en/of de Wet milieubeheer. Medewerkers van de gemeente en MILAN hebben daar kennis van gedragen (MILAN heeft over de bevindingen van 10 juni 1998 gerapporteerd). In plaats van handhavend op te treden heeft de gemeente structureel met het bedrijf 'meegedacht' waarbij de situatie die in strijd met de verleende vergunning aanwezig was in stand werd gelaten en er niet werd opgetreden tegen illegale uitbreidingen. In het laatste geval werd actief een beleid gevoerd om de uitbreidingen via milieuvergunningen te legaliseren. Dit is als 'legaliseren achteraf' te typeren.
- Door vanaf 1993 op ambtelijk niveau voor dit 'legaliseren achteraf' te kiezen is door de gemeente feitelijk een illegale situatie gedoogd. Het gedogen op een dergelijke wijze past niet in het vanaf 1995 geldend landelijk gedoogkader. Omdat de bevoegdheden van het College van Burgemeester en Wethouders om bestuursrechtelijk op te treden niet zijn gemandateerd, is door niet handhavend op te treden en/of in te stemmen met de illegale situatie, in de bevoegdheid getreden van het College van Burgemeester en Wethouders.

- De bezoeken die in het kader van de handhaving door de gemeente Enschede en de politie aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks zijn gebracht, richtten zich op en beperkten zich tot de zogenaamde eindejaarscontroles. Dergelijke controles werden in regionaal verband door de gemeente en politie uitgevoerd in het kader van het toezicht op de vuurwerkverkoop door de detailhandel. In dat verband wordt opgemerkt dat het bedrijf niet rechtstreeks aan particulieren levert. Controles op andere momenten en verdeeld over het jaar waren in dat licht meer zinvol geweest. De eindejaarscontroles, die in een tijdsbestek van gemiddeld 1 uur per controle, werden uitgevoerd, richtten zich, aldus de betrokkenen, op naleving van de gedragsregels en of alles er netjes uitzag.
- De resultaten van de uitgevoerde controles werden niet aantoonbaar in verslagen vastgelegd. Een goed opgebouwde en toegankelijk gemaakte handhavingshistorie van het bedrijf is daardoor niet beschikbaar. Adequaate bestuurlijk optreden door B&W als bevoegd gezag kan daardoor ernstig worden bemoeilijkt. Volgens het hoofd van de afdeling Milieu moeten de verstuurde brieven tevens als verslag van de uitgevoerde controle worden gezien.
- Belangrijke onderdelen van de vergunningen, zoals de sprinkler- en/of blusinstallatie en de inhoud van verpakkingen, werden niet gecontroleerd door de toezichthouders van gemeente en MILAN op grond van de veronderstelling dat er dan meegewerkt zou worden aan het overtreden van de vergunningsvoorschriften. Die veronderstelling is onterecht, omdat op grond van de Algemene Wet bestuursrecht de daarvoor benodigde bevoegdheden zijn toegekend. De vraag werpt zich op of de met toezicht belaste medewerkers voldoende op de hoogte zijn van die bevoegdheden.
- Verschillende overheidsinstanties (RVI, MILAN, politie en gemeente) hebben een toezichthoudende en/of adviserende taak en zijn in dat kader bij het bedrijf Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks geweest. De in dit kader verkregen informatie is alleen tussen MILAN en de gemeente uitgewisseld.

5 Veiligheid

5.1 Inleiding

De beoordeling van de veiligheid van inrichtingen vindt van oudsher plaats in het kader van de milieu- en veiligheidswetgeving, die beide uit de vijftiger jaren stammen.

In het verleden werd uitsluitend gekeken naar de bron, waaraan op ad-hoc-basis bronmaatregelen werden opgelegd.

Begin jaren tachtig is de risicobenadering ontwikkeld, met als basis de kwantificering van de risico's van inrichtingen, zoals verwoord in de nota 'Omgaan met risico's', en later aangepast zoals verwoord in de Handreiking externe veiligheid inrichtingen (uitgegeven door IPO, VNG, het ministerie van BZK en het ministerie van VROM). Deze handreiking is het algemeen kader van het EV-beleid over hoe omgegaan dient te worden met risicovolle bedrijven. In de Handreiking wordt ook aangegeven hoe de relatie is tussen het externe veiligheidsbeleid en andere, voor het onderwerp relevante, beleidsterreinen zoals risicocommunicatie, hulpverlening en rampenbestrijding.

De risicobenadering is, mede onder invloed van Europese directieven, Seveso I-richtlijn⁵⁰, verwerkt in het besluit van 15 september 1988, houdende regels inzake kennisgeving omtrent risico's van zware ongevallen, veelal genoemd het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO).

In 1999 is op basis van de Seveso II-richtlijn⁵¹ het BRZO 1999 in werking getreden.

Het toepassingsgebied van het (voormalige) BRZO is beperkt tot die bedrijven waar meer dan de in het besluit aangegeven laagste drempelwaarde van een bepaalde gevaarlijke stof aanwezig is of aanwezig kan zijn, op grond van de milieuvergunning. In die gevallen dat de hoogste drempelwaarden worden overschreden, dient een rapport inzake de externe veiligheid (EVR) te worden opgesteld welk rapport een inzicht dient te verschaffen in de risico's die de inrichting voor de omgeving veroorzaakt. In die gevallen dat de laagste drempelwaarden worden overschreden, is sprake van een zorgplicht.

De risico's die een inrichting veroorzaakt voor de omgeving maken onderdeel uit van de afweging in het kader van de behandeling van een aanvraag om een Wm-vergunning.

Als er geen sprake is van een EVR dat inzicht verschaft in de risico's die de inrichting voor de omgeving veroorzaakt, zal daarin op andere wijze moeten worden voorzien.

Op sommige inrichtingen zijn algemene regels van toepassing voor het voorkomen van zware ongevallen c.q. het beperken van risico's. Dit kunnen algemene maatregelen van bestuur zijn voor bepaalde (delen van) inrichtingen en/of circulaire waarmee het beleid wordt weergegeven dat door de Minister wordt voorgestaan. Deze bevatten afstanden die noodzakelijk zijn tussen de betreffende activiteit en bepaalde functies. Daarnaast worden CPR-richtlijnen gehanteerd waarin adviezen worden gegeven voor technische installaties en opslag van gevaarlijke stoffen en welke door het opnemen hiervan in de milieuvergunning juridische c.q. formeel bindend zijn.

In de hierna volgende paragraaf 5.2 wordt kort ingegaan op de inhoud van het BRZO 1988 en het BRZO 1999 voor zover de besluiten betrekking hebben op de opslag van vuurwerk. Tevens wordt aangegeven welke algemene regels er bestaan met betrekking tot de opslag van vuurwerk en welke eisen aan die opslag moeten worden gesteld.

⁵⁰ Richtlijn nr. 82/501/EEG van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten

⁵¹ Richtlijn nr. 96/82/EG van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken

In de daarop volgende paragraaf 5.3 wordt nagegaan of sprake zou kunnen zijn van toepassing van het BRZO 1988, dan wel het BRZO 1999 voor de inrichting van S.E. Fireworks ten tijde van de vergunningverlening in 1997 en 1999, dan wel of de aan S.E. Fireworks vergunde situatie in overeenstemming was met de algemene regels die voor de inrichting van toepassing waren.

5.2 Beleidskader veiligheid opslag vuurwerk

5.2.1 BRZO 1988

Met betrekking tot risico's van zware ongevallen ten tijde van de verlening van de revisievergunning voor S.E. Fireworks in 1997 was het BRZO 1988 van kracht. De vraag doet zich voor of S.E. Fireworks onder de de aanwijzingscriteria van dat besluit viel. In het Brzo 1988 werd vuurwerk niet als zodanig genoemd. Wel gold als aanwijscriterium de categorie 'ontploffbaar', waarbij wordt verwezen naar de etikettering van de Wet milieugevaarlijke stoffen (waarschuwingzin R2 en R3). Gelet op de waarschuwingzinnen R2 en R3 vallen alleen die stoffen en preparaten die ontploffings-gevaar dan wel ernstig ontploffingsgevaar opleveren door schok, wrijving, vuur of andere ontstekingsoorzaken onder het BRZO 1988. Of elk type vuurwerk als ontplofbare stof in de zin van de Wet milieugevaarlijke stoffen moet worden aangemerkt is niet duidelijk.⁵² Wel zou men moeten afwegen of zwaar dan wel professioneel vuurwerk dat als ontplofbaar kan worden aangemerkt onder dit selectiecriterium als relevant moet worden beschouwd. De drempelwaarden waarboven het BRZO 1988 van toepassing was bedroegen respectievelijk 10 en 200 ton ontplofbare stof. Indien de hoeveelheid die op grond van de vergunning in de inrichting aanwezig kan zijn deze hoeveelheid overschrijdt, is het besluit van toepassing.

Bij overschrijding van de drempelwaarde van 10 ton ontplofbare stof viel de inrichting onder het BRZO (1988). In elk geval waren dan de lichte verplichtingen van het BRZO van toepassing. Dat hield in dat de houder van de inrichting verplicht was om regelmatig de omvang van de risico's van ongewone voorvallen binnen de inrichting die buiten de inrichting gevaar kunnen opleveren vast te stellen, en alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ongewone voorvallen die zich binnen de inrichting kunnen voordoen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Als er in de inrichting veel grotere hoeveelheden ontplofbare stof aanwezig zouden zijn, namelijk 200 ton of meer zijnde de drempelwaarde voor de zware verplichting onder het BRZO, dan was een extern veiligheidsrapport (EVR) verplicht. Gelet op de bij S.E. Fireworks in totaal toegestane hoeveelheden is van dit laatste dan ook geen sprake.

Opgemerkt moet worden dat (formeel) het BRZO ook van toepassing kan zijn indien een gevaarlijke stof uit bijlage 1 van het BRZO kan worden vervaardigd, gebezigd, verwerkt, bewerkt of in samenhang daarmee kan worden opgeslagen. Toetsing aan de drempelwaarde is in dergelijke gevallen niet alleen maatgevend (art. 1a, 1e lid, onder a van het BRZO). In de praktijk is echter aan deze mogelijkheid zelden invulling gegeven.

5.2.2 BRZO 1999

Kort nadat de veranderingsvergunning voor S.E. Fireworks in 1999 was verleend is het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO 1999) in werking getreden (19 juli 1999).

In dit besluit worden in Bijlage I, deel 2 onder ontplofbare stoffen en preparaten verstaan:

⁵² Volgens VROM is het BRZO 1988 niet van toepassing geweest op S.E. Fireworks. In de in opdracht van de provincie Overijssel uitgevoerde AVIV-rapportage is het BRZO 1988 wel van toepassing geacht (en daarmee PBZO-plichtig), omdat de drempelwaarde van 10 ton werd overschreden. Daarbij diende de exploitant op verzoek van de gemeente, door middel van een PBZO-document, te kunnen aantonen op de hoogte te zijn van de risico's en voorzieningen te hebben getroffen om deze risico's te beperken. Deze verplichting is volgens dezelfde rapportage vervallen met het in werking treden van het BRZO 1999 op 19 juli 1999, omdat de (nieuwe) drempelwaarde van 50 ton zou niet worden overschreden.

- a.
- 1° stoffen en preparaten die ontploffingsgevaar opleveren door schok, wrijving, vuur of andere ontstekingsoorzaken (waarschuwingzin R2);
 - 2° pyrotechnische stoffen. Onder een pyrotechnische stof wordt verstaan een stof of mengsel van stoffen die of dat tot doel heeft warmte, licht, geluid, gas of rook of een combinatie van dergelijke verschijnselen te produceren door middel van niet-ontploffende, zichzelf onderhoudende exotherme chemische reactie;
 - 3° ontplofbare of pyrotechnische stoffen en preparaten die in voorwerpen zijn vevat;
- b. stoffen en preparaten die ernstig ontploffingsgevaar opleveren door schok, wrijving, vuur of andere ontstekingsoorzaken (waarschuwingzin R3).

Voor de categorie ontplofbare stoffen onder a gelden evenals in het BRZO 1988 de drempelwaarden van 50 en 200 ton.

Voor de categorie ontplofbare stoffen onder b gelden nieuwe scherpere drempelwaarden van 10 en 50 ton.

Met het BRZO 1999 wordt bij overschrijding van de lage drempelwaarde een verplichting geïntroduceerd, voor diegene die de inrichting drijft, een document op te stellen waarin hij zijn beleid ter preventie van zware ongevallen vastlegt. Ten einde het genoemde preventiebeleid te kunnen vaststellen en uitvoeren moet de betrokken inrichting beschikken over een veiligheidsbeheerssysteem. Opmerking: Deze bepaling wordt opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen EV, dat in voorbereiding is. Een risico-analyse kan altijd worden gevraagd ter beoordeling van de aanvraag om een milieuvergunning.

Op grond van het BRZO 1999 is er een verplichting voor bedrijven die op grond van de aanwijscriteria onder het besluit vallen, om bij het bevoegde gezag ex Wm, d.w.z. de gemeente, een kennisgeving in te dienen waarin o.a. de hoeveelheden gevaarlijke stoffen vermeld zijn. De gemeente zou die taak overigens pas op grond van het besluit goed kunnen invullen na 19 juli 2000, zijnde de datum waarop uiterlijk een kennisgeving volgens het BRZO 1999 bij het bevoegde gezag moest zijn ingediend.

5.2.3 **Wet milieubeheer**

Onder 5.1 is aangegeven dat als geen sprake is van een inrichting waarop het BRZO van toepassing is de beoordeling van de risico's die een inrichting veroorzaakt voor de omgeving onderdeel uitmaken van de afweging in het kader van de behandeling van een aanvraag om een Wm-vergunning en dat op sommige inrichtingen algemene regels van toepassing zijn voor het voorkomen of beperken van risico's. Dergelijke algemene regels kunnen worden onderscheiden in regels die de Wm-vergunningplicht opheffen en regels die door het bevoegd gezag gebruikt kunnen worden ten behoeve van het nemen van een verantwoord besluit met het oog op het voorkomen of beperken van risico's.

Voor de opslag van vuurwerk zijn beide categorieën regels beschikbaar. Hierop wordt in de hierna volgende paragrafen ingegaan.

5.2.3.1 **Besluit opslag vuurwerk milieubeheer⁵³**

Voor een inrichting waarin minder dan 1000 kg vuurwerk wordt opgeslagen geldt het Besluit opslag vuurwerk op grond van artikel 8:40 van de Wm.

Dit besluit stelt eisen aan de opslag en de opslagfaciliteiten met het oog op de externe veiligheid van de inrichting.

⁵³ Anders dan de in paragraaf 3,5 geconcretiseerde eisen van het bouwbesluit zijn in deze paragraaf de eisen opgenomen die aan opslagplaatsen kunnen worden gesteld op grond van de Wet milieubeheer.

De eisen betreffen onder meer:

- constructie-eisen: metselwerk tenminste 105 mm dik, toegangsdeuren zelfsluitend, naar buiten openend en kozijnaanslag van tenminste 25 mm.;
 - brandveiligheidseisen: brandwerendheid van tenminste 60 minuten, toegangsdeuren een brandwerendheid van ten minste 30 minuten;
 - Bij twee bewaarplaatsen scheiding door een tenminste 120 minuten brandwerende wand. Dit besluit is uitsluitend gericht op vuurwerk bestemd voor particulier gebruik
- Voor de opslag van vuurwerk tot 1000 kg geldt geen vergunningplicht in de zin van de Wm. In plaats daarvan gelden de algemene regels die in genoemd besluit zijn opgenomen.

5.2.3.2 Handboek milieuvergunningen

Voor het opslaan van hoeveelheden groter dan 1000 kg vuurwerk geldt een vergunningplicht op grond van de Wm. De vergunningverlening voor dergelijke bedrijven is aan gemeenten opgedragen. Voor inrichtingen met opslag van vuurwerk, bestemd voor de verkoop aan de particuliere gebruiker, zijn voorschriften voor het voorkomen en beperken van risico's opgenomen in het Handboek milieuvergunningen. Dit Handboek heeft weliswaar geen wettelijke status, maar wordt, onder meer door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, als een richtlijn aangemerkt waarvan alleen gemotiveerd kan worden afgeweken.

Evenals in het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer zijn in het Handboek eisen opgenomen met betrekking tot:

- constructie-eisen: wanden, vloer en afdekking van metselwerk dikte tenminste 105 mm of beton van tenminste 70 mm, toegangsdeur naar buiten openend, zelfsluitend, kozijnaanslag van tenminste 25 mm;
- brandveiligheidseisen: bewaarplaats brandwerendheid van tenminste 60 minuten, toegangsdeuren een brandwerendheid van ten minste 30 minuten;
- minimale afstandseisen ten opzichte van belendende bebouwing in relatie tot de opgeslagen hoeveelheden;
- bij gebruik van (zee)containers als vuurwerkbewaarplaats dient de container tenminste 60 minuten brandwerend te zijn uitgevoerd.

Aangezien het Handboek bedoeld is voor inrichtingen bestemd voor de verkoop aan de particuliere gebruiker zijn hierin alleen de afstand-hoeveelheid relaties opgenomen voor vuurwerk gevarenklasse 1.4S en 1.4G.

Opmerking: zie toelichting in paragraaf 6.4.4.1 van het handboek. Hierbij geldt als uitgangspunt dat bij opslag van consumentenvuurwerk (90 - 95% 1.4S) de afstanden voor 1.4S aangehouden moeten worden. Deze afstanden zijn kleiner dan die gelden voor vuurwerk uit subklasse 1.4G.

Voor gevarenklasse 1.4G zijn in het Handboek voor de opslag van vuurwerk zonder sprinklerinstallatie de volgende afstand-hoeveelheid relaties opgenomen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de vuurwerkbewaarplaatsen bij S.E. Fireworks niet waren voorzien van een automatische sprinklerinstallatie als bedoeld in het Handboek.

Gevarenklasse 1.4G

Hoeveelheid in kg	afstand in m	afstand in m	afstand in m
	A	B	C
1.000	0	6	6
2.000	0	8	15
5.000	0	10	20
10.000	5	13	25

A: afstand van zij- of achterwand naar de erfgrans of bebouwing van derden
B: afstand zijkant deur naar de erfgrans of bebouwing van derden
C: afstand van deuropening naar voren tot de erfgrans of bebouwing van derden

In voorschrift 62 in paragraaf 6.6, 'Twee of meer vuurwerkbewaarplaatsen', van het Handboek wordt gesteld dat indien toegangsdeuren zich niet naast elkaar bevinden, maar elkaar wel kunnen beïnvloeden, moet tussen de deuren de C-afstand van de bijbehorende tabel worden aangehouden.

5.2.3.3 Memorandum Veiligheidsafstanden Groot Vuurwerk

Ingevolge artikel 8.7, lid 1 Wm jo artikel 7.1 Ivb stelt het bevoegd gezag

- de inspecteur Milieuhygiëne en ingeval van een inrichting als bedoeld in categorie 3 van Bijlage I van het Ivb en
 - de Directeur Materieel Koninklijke Landmacht (MILAN) in de gelegenheid advies uit te brengen.
- In Bijlage I behorende bij het Ivb zijn onder categorie 3.1 aangewezen:

'inrichtingen waar ontplofbare stoffen, preparaten of producten worden vervaardigd, bewerkt, verwerkt, verpakt of herverpakt, opgeslagen of overgeslagen, waarbij onder ontplofbare stoffen worden verstaan de stoffen of preparaten als bedoeld in artikel 2 van het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen, dan wel de stoffen, preparaten of andere producten, die zijn ingedeeld in de internationale transport-gevarenklasse 1 als bedoeld in bijlage 1 van de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG), alsmede nitrocellulose.'

Vuurwerk is ingedeeld in genoemde gevarenklasse 1. Het bevoegd gezag dient ingeval van een aanvraag om vergunning voor de opslag van vuurwerk zowel de inspecteur Milieuhygiëne als de Directeur Materieel Koninklijke Landmacht in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen. Door het toenmalige Bureau Hinderwetzaken van de Directie materieel Koninklijke Landmacht is in mei 1992 het memorandum Veiligheidsafstanden Opslag Groot Vuurwerk opgesteld. Uit verklaringen van medewerkers van het Bureau advisering milieuvergunningen, voorheen Bureau Hinderwetzaken, blijkt dat het genoemde Memorandum als richtlijn gebruikt werd dan wel gebruikt diende te worden bij de advisering bij vergunningverlening voor de opslag van groot (professioneel) vuurwerk.

In de inleiding behorende bij dit memorandum wordt gesteld dat:

- het in 1992 afgerond TNO-onderzoek, alsmede het gangbaar worden van UN-keuringen, een indeling naar effecten mogelijk maakt op basis van ADR-gevarenclassificatie;
- aan de hand van die indeling een afstandhoeveelheidsrelatie is bepaald;
- voor de opslag van groot vuurwerk de normering uit dit memorandum dient te worden aangehouden.

De in het Memorandum opgenomen indeling naar effecten op basis van de ADR-gevaarclassificatie is:

- slechts groot vuurwerk, dat als zodanig (UN) is beproefd, wordt als 1.4S beschouwd. Bij brand is de straling gering, evenals de hoeveelheid brandbare gassen;
- slechts groot vuurwerk, dat als zodanig (UN) is beproefd, wordt als 1.4G beschouwd. Bij brand ontstaan weinig brandbare gassen maar veel straling;
- groot siervuurwerk dat niet (UN) beproefd is, wordt (mits in de oorspronkelijke transportverpakking) als 1.3G beschouwd met uitzondering van vuurpijlen en slagbommen. Eveneens wordt hierin ingedeeld geheel of gedeeltelijk uitgepakt vuurwerk indien dit in de transportverpakking in 1.4 (S of G) zou vallen. Bij brand ontstaan veel brandbare gassen waardoor een vlamtong ontstaat. Hierdoor wordt de afstand tussen hetstralend oppervlak en de omgeving geringer;
- uit beproeving blijken (groot vuurwerk-)vuurpijlen eigenlijk in 1.2 ingedeeld te moeten worden. Gezien de geringe uitworpafstanden wordt echter toch 1.3G toegepast, met een minimum van 40 m;
- zowel slagbommen als zwart buskruit worden als detonabel en dus 1.1 beschouwd, voor wat betreft de bommen: tenzij door experimenten of theoretische studie een soepeler classificatie wordt aangetoond. Effecten zijn drukpuls (blast) en brokstukken van een omgevende constructie.

In paragraaf 4 van het memorandum worden de benodigde afstanden gegeven als functie van de classificatie van het vuurwerk, de opgeslagen hoeveelheden bij het niet toepassen van een automatische sprinklerinstallatie.

Gevarenklasse 1.4G

Hoeveelheid in kg	afstand in m		
	A	B	C
500	0	5	10
1.000	0	10	20
2.000	0	10	20
5.000	0	10	20
10.000	5	13	30

Vergelijking van de voorgeschreven afstanden voor 1.4G in het Memorandum en die voorgeschreven in het Handboek laat zien dat deze afstanden goed overeenkomen en alleen bij grotere hoeveelheden in het Memorandum iets grotere afstanden worden gehanteerd.

Gevarenklasse 1.3G

Hoeveelheid in kg	afstand in m		
	A	B	C
tot 50	0	5	5
500	15	20	30
1.000	25	35	50
2.000	35	50	75
4.000	35	55	90
5.000	45	65	100
10.000	60	80	110

Hoeveelheid in kg	afstand in m	afstand in m	afstand in m
	A	B	C
10	12	12	12
20	12	12	12
50	17	17	17
100	27	27	27
200	47	47	47
500	80	80	80
1.000	105	105	105

Indien de A, B en C-afstand worden aangehouden vanaf respectievelijk de achterzijde, de zijkant van de deur en vanaf de deuropening naar voren wordt de vereiste veiligheidszone rondom het opslaggebouw tot stand gebracht.

Gelet op te verwachten effecten bij vuurwerk van gevaarenklasse 1.1, schokgolf en weggeslingerde stukken van de omhullende constructie wordt voor deze categorie geen onderscheid gemaakt in de A, B of C afstand.

Uit de verklaring van NN, voormalig medewerker van het Bureau Hinderwetzaken, blijkt dat de C-afstand ook diende te worden gehanteerd voor zodanig ten opzichte van elkaar gelegen vuurwerkbewaarloplaatsen dat deze elkaar zouden kunnen beïnvloeden.

5.3 Toetsing situatie S.E. Fireworks aan beleidskaders

5.3.1 BRZO 1988

Bij S.E. Fireworks was in 1997 sprake van opslag van maximaal 105 ton vuurwerk van klasse 1.4S/G dan wel van 85 ton vuurwerk, waarvan maximaal 2 ton 1.3G en voor het overige vuurwerk van klasse 1.4 S/G.

Een correspondentietabel tussen de gevaarklasse-indeling en de netto hoeveelheid ontplofbare stof was en is niet beschikbaar.

Over de te hanteren reductiefactor ten opzichte van de bruto hoeveelheid verpakt vuurwerk lopen de meningen uiteen.

In het Memorandum Veiligheidsafstanden Opslag Groot Vuurwerk 1992 wordt gerekend met een factor 0,5 bruto-netto, waarbij 50% van het bruto vuurwerkgewicht uit kruit bestaat (netto ontplofbare stof).

De EU heeft aangegeven dat voor aanwijzing van ontplofbare en pyrotechnische stoffen in het kader van de Seveso II-richtlijn alleen gerekend hoeft te worden met de actieve stof en de verpakking niet hoeft te worden meegerekend. Daarna heeft het ministerie van VROM, op verzoek van TNO-PML, aangegeven dat voor consumentenvuurwerk uit klasse 1.4 mag worden uitgegaan van 70% verpakkingsmateriaal. Voor professioneel vuurwerk (1.1, 1.2 en 1.3) verdient het sterke aanbeveling om bij de aanwijzing van ontplofbare en pyrotechnische stoffen in het kader van het BRZO 1999 uit te gaan van het totale gewicht van het betrokken voorwerp (het vuurwerk inclusief omhulsel), tenzij de inrichtinghouder naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende specifieke gegevens met betrekking tot het percentage verpakkingsmateriaal verstrekt.

Door AVIV wordt bij vuurwerk van klasse 1.3G 50% van de bruto massa gezien als netto massa ontplofbare stof, bij vuurwerk van de klasse 1.4S en 1.4G is dat 30%⁵⁴

⁵⁴ Externe veiligheidsrisico's in Overijssel. Een onderzoek in opdracht van de provincie Overijssel, maart 1999, p. 38

Uitgaande van het gegeven dat vuurwerk in de stofcategorien niet is genoemd in het BRZO 1988 is gelet op de aangevraagde en vergunde hoeveelheden vuurwerk in 1997 het BRZO 1988 niet van toepassing voor de inrichting van S.E. Fireworks. Dit geldt ook voor de uitbreiding in 1999, waarbij maximaal 158,5 ton vuurwerk van klasse 1.4S/G worden opgeslagen, dan wel 138,5 ton vuurwerk, waarvan maximaal 2 ton 1.3G en voor het overige vuurwerk van klasse 1.4 S/G.

Samengevat

Uit niets is gebleken, dat S.E. Fireworks onder de aanwijscriteria van het BRZO viel. Overigens is ook niet gebleken, dat de gemeente moeite heeft ondernomen om expliciet na te gaan of S.E. Fireworks onder het BRZO (1988) viel, bijvoorbeeld door expliciet na te gaan welk deel van het aanwezige (professionele) vuurwerk kon worden aangemerkt als 'ontploffbaar', zijnde het enige relevante criterium waarop aanwijzing onder BRZO mogelijk was. Vanuit VROM, Inspectie noch MILAN is daartoe overigens een oproep gedaan.

BRZO 1999

Het BRZO 1999 is op 19 juli 1999 in werking getreden.

Indien de vergunde hoeveelheden vuurwerk bij S.E. Fireworks aanleiding zou hebben gegeven tot de conclusie dat de (lage) drempelwaarde wordt overschreden zou het bedrijf uiterlijk op 19 juli 2000 een kennisgeving moeten hebben ingediend en moeten beschikken over het PBZO-document en een veiligheidsbeheerssysteem. Indien bovendien de hoogste drempelwaarde, overschreden zou zijn, zou S.E. Fireworks voor 2 februari 2002 een veiligheidsrapport opgesteld moeten hebben.

Niettemin wordt hier een beschouwing gegeven over de vraag of het wel inhoudelijk onder de aanwijscriteria van de Seveso II richtlijn viel. De aanwijscriteria van het besluit zijn identiek aan die van de richtlijn 96/82/EC. Anders dan in het BRZO 1988 maakt in dit besluit vuurwerk wel deel uit van de aanwijscriteria, en wel met drempelwaarden van 50 en 200 ton. Voor ontplofbare stoffen zijn de drempelwaarden respectievelijk 10 en 50 ton. Daarbij is van belang dat de aanwijzing volgens de Seveso II richtlijn betrekking heeft op de hoeveelheid actieve stof en bij het vuurwerk dat volgens vergunning bij S.E. Fireworks aanwezig was (of mocht zijn) was het percentage actieve stof 30% van het bruto gewicht (categorie 1.4 volgens ADR). Gelet op de drempelwaarden valt S.E. Fireworks niet onder het BRZO 1999 vallen: de hoeveelheid ontplofbare stof overschreed niet de 10 ton, de hoeveelheid vuurwerk overschreed effectief niet de 50 ton.

5.3.2 Wet milieubeheer

5.3.2.1 Besluit opslag vuurwerk milieubeheer

Weliswaar is dit besluit uitsluitend gericht op vuurwerk bestemd voor particulier gebruik, ook wel consumentenvuurwerk genoemd, evenwel mag worden aangenomen dat de maatregelen die bij S.E. Fireworks hadden moeten worden verlangd in ieder geval tenminste dienden te voldoen aan het hetgeen wordt geëist bij het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer.

Zoals in paragraaf 5.2.3.1 is vermeld stelt dit besluit eisen aan de opslag en de opslagfaciliteiten met het oog op de interne en externe veiligheid van de inrichting. Deze eisen betreffen onder meer:

- constructie-eisen bewaarplaatsen: wanden, vloeren en afdekking metselwerk tenminste 105 mm dik, of beton van tenminste 70 mm, toegangsdeuren zelfsluitend, naar buiten openend en kozijnaanslag van tenminste 25 mm.;
- brandveiligheidseisen: brandwerendheid van tenminste 60 minuten, toegangsdeuren een brandwerendheid van ten minste 30 minuten;
- Bij twee bewaarplaatsen scheiding door een tenminste 120 minuten brandwerende wand.

Vergelijking van de eisen uit het besluit met de eisen gesteld in de vergunningen van S.E. Fireworks leiden tot de volgende verschillen:

- Uit de tekeningen behorende bij de verleende vergunningen blijkt dat de wanden van de garageboxen van gewapend beton zijn en een dikte hebben 5 cm. Daarmee werd niet voldaan aan de constructie-eis van tenminste 70 mm beton;
- Noch in de vergunning van 1997, noch in de vergunning van 1999 zijn eisen opgenomen met betrekking tot de brandwerendheid van de constructie van de toen aanwezige zeecontainers. Met het plaatsen van de zeecontainers werd niet voldaan aan de eis dat wanden, vloer en afdekking een brandwerendheid dienen te hebben van 60 minuten;
- In de vergunning 1999 zijn geen eisen opgenomen met betrekking tot de brandwerendheid van de deuren van de toen aanwezige zeecontainers. Daarmee werd niet voldaan aan de eis dat toegangsdeuren een brandwerendheid dienen te hebben van 30 minuten.

5.3.2.2 **Handboek milieuvergunningen**

Weliswaar is dit Handboek uitsluitend gericht op vuurwerk bestemd voor particulier gebruik, ook wel consumentenvuurwerk genoemd, evenwel mag worden aangenomen dat de maatregelen die bij S.E. Fireworks hadden moeten worden verlangd in ieder geval tenminste dienden te voldoen aan het hetgeen is opgenomen in het Handboek milieuvergunningen.

Zoals in paragraaf 5.2.3.2 is vermeld zijn in het Handboek voorschriften opgenomen waarin eisen worden gesteld aan de opslag en de opslagfaciliteiten met het oog op de interne en externe veiligheid van de inrichting. Deze eisen betreffen onder meer:

- constructie-eisen: wanden, vloer en afdekking van metselwerk dikte tenminste 105 mm of beton van tenminste 70 mm, toegangsdeur naar buiten openend, zelfsluitend, kozijnanslag van tenminste 25 mm;
- brandveiligheidseisen: bewaarplaats brandwerendheid van tenminste 60 minuten, toegangsdeuren een brandwerendheid van ten minste 30 minuten;
- minimale afstandseisen ten opzichte van belendende bebouwing in relatie tot de opgeslagen hoeveelheden;
- bij gebruik van (zee)containers als vuurwerkbewaarplaats dient de container tenminste 60 minuten brandwerend te zijn uitgevoerd.

Vergelijking van de eisen uit het Handboek met de eisen gesteld in de vergunningen leiden tot de volgende verschillen:

- Uit de tekeningen behorende bij de verleende vergunningen blijkt dat de wanden van de garageboxen van gewapend beton zijn en slechts een dikte hebben 5 cm. Daarmee werd niet voldaan aan de constructie-eis van tenminste 70 mm beton;
- Noch in de vergunning van 1997, noch in de vergunning van 1999 zijn eisen opgenomen met betrekking tot de brandwerendheid van de constructie van de toen aanwezige zeecontainers. Daarmee werd niet voldaan aan de eis dat bij gebruik van zeecontainers deze containers tenminste 60 minuten brandwerend dienen te zijn uitgevoerd;
- In de vergunning 1999 zijn geen eisen opgenomen met betrekking tot de brandwerendheid van de deuren van de toen aanwezige zeecontainers. Daarmee werd niet voldaan aan de eis dat toegangsdeuren van vuurwerkbewaarplaatsen een brandwerendheid dienen te hebben van 30 minuten.
- Uit de bij de vergunning van 1997 behorende tekening nr.1 blijkt dat de afstand van de deuropeningen van de MAVO-boxen, M3, M4, M5, M6 en M7 tot de deuropeningen van de nabij gelegen bunkers C4, C5, C6 en C10 kleiner was dan de afstand van tenminste 20 meter die uitgaande van de vergunde hoeveelheid van 7000 kg 1.4G in deze bunkers overeenkomstig de tabel afstand-hoeveelheid relaties voor vuurwerk 1.4G uit het Handboek in acht genomen diende te worden.

De uit de tekening opgemeten afstanden tussen de deuropeningen van de verschillende vuurwerkopslagen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

	M3	M4	M5	M6	M7
C4	16	14	14	13	13
C6		16	13	13	13
C8				15	14
C10					16

Daarmee werd niet voldaan aan de eis dat gelet op de hoeveelheden opgeslagen vuurwerk tussen de deuropeningen van vuurwerkbewaarplaatsen die elkaar kunnen beïnvloeden de C-afstand van 20 meter moet worden aangehouden.

Voor de codering van de bunkers en MAVO-boxen wordt verwezen naar de kopie van genoemde tekening nr. 1, welke als bijlage 1 is bijgevoegd.

Opmerking: Ook als er van wordt uitgegaan dat de tekening en de daarbij aangegeven schaal juist is bevatten de opgemeten afstanden een zekere meetonnauwkeurigheid.

Om die reden zijn de opgemeten afstanden afgerond op meters, waarbij waarden kleiner of gelijk dan 0,5 meter naar beneden zijn afgerond en waarden groter dan 0,5 meter naar boven zijn afgerond.

De nauwkeurigheid van de opgemeten afstanden bedraagt ca ± 1 meter.

5.3.2.3 Memorandum Veiligheidsafstanden Groot Vuurwerk

Zoals in het Memorandum wordt gesteld dient voor de opslag van groot vuurwerk de normering uit dit memorandum te worden aangehouden.

In paragraaf 5.2.3.3. is aangegeven welke normering met betrekking tot in acht te nemen afstanden voor de verschillende gevarenklassen vuurwerk gelden.

Vergelijking van de eisen uit het Memorandum met de afstanden die op basis van de verleende vergunningen waren toegestaan leiden tot de volgende verschillen:

- Uit de bij de vergunning van 1997 behorende tekening nr.1 blijkt dat de afstand van de deuropeningen van de MAVO-boxen, M3, M4, M5, M6 en M7 tot de deuropeningen van de nabij gelegen bunkers C4, C5, C6 en C10 kleiner was dan de afstand van **tenminste 20 meter** die uitgaande van de vergunde hoeveelheid van 7000 kg 1.4G in deze bunkers overeenkomstig de tabel afstand-hoeveelheid relaties voor vuurwerk 1.4G uit het Memorandum in acht genomen diende te worden.
- Uit de bij de vergunning van 1999 behorende tekening nr.1 blijkt dat de afstand van de deuropeningen van de zeecontainers E1 t/m E8 tot de deuropeningen van de nabij gelegen bunkers C4, C5, C6 en C10 kleiner was dan de afstand **van tenminste 20 meter** die uitgaande van de vergunde hoeveelheid van 7000 kg 1.4G in deze bunkers overeenkomstig de tabel afstand-hoeveelheid relaties voor vuurwerk 1.4G uit het Memorandum in acht genomen diende te worden en dat de afstanden van deze zeecontainers tot de nabijgelegen bunkers C12, C14 en C16 kleiner was dan de afstand van **tenminste 30 meter** die uitgaande van de vergunde hoeveelheid van 500 kg 1.3G in deze bunkers overeenkomstig de tabel afstand-hoeveelheid relaties voor vuurwerk 1.3G uit het Memorandum in acht genomen diende te worden.

De uit de tekening opgemeten afstanden tussen de deuropeningen van de verschillende vuurwerkopslagen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

De gehanteerde codering is weergegeven in de als bijlage bijgevoegde tekening.

	M3	M4	M5	M6	M7	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
C4	16	14	14	13	13	15							
C6		16	13	13	13	14	16						
C8				15	14	14	15	16					
C10					16	15	14	15	14				
C12						16	15	14	13	12			
C14							16	13	13	11	10	10	
C16							17	16	14	11	10	8	8

Daarmee werd in de vergunde situatie niet voldaan aan de voor de tegenover de bunkers C4, C6, C8 en C10 gelegen MAVO-boxen en zeecontainers geldende eis dat daarvoor een afstand van tenminste 20 meter in acht genomen diende te worden en tevens niet voldaan aan de voor de tegenover de bunkers C12, C14 en C16 gelegen zeecontainers geldende eis dat daarvoor een afstand van tenminste 30 meter in acht genomen diende te worden.

5.4 Toetsing AVIV

Door de provincie Overijssel is begin 1998, onder meer naar aanleiding van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) 1988, aan Adviesgroep AVIV uit Enschede opdracht gegeven een inventarisatie en evaluatie uit te voeren van stationaire inrichtingen en bedrijven die op hun terrein met gevaarlijke stoffen werken en een significant extern veiligheidsrisico hebben. De risico's zijn geëvalueerd t.b.v. preventie (milieuvergunning) en preparatie (te verwachten aantal slachtoffers bij een calamiteit, objecten die bijzondere aandacht van de betrokken hulpverleningsdiensten vragen). In het rapport 'Externe veiligheid risico's in Overijssel' wordt geconcludeerd dat aan de in het Handboek milieuvergunningen ten aanzien van de opslag van consumentenvuurwerk gestelde afstandseisen in alle in Overijssel aangetroffen gevallen wordt voldaan. In het project is een relatie ontwikkeld tussen de gevaarstelling en het aanbevolen niveau van preparatie. De schaal loopt van rampbestrijdingsplan verplicht, rampbestrijdingsplan aanbevolen, rampbestrijdingsplan overwegen naar aanvalsplan aanbevolen. In de rapportage is S.E. Fireworks opgenomen in de categorie bedrijven met de aanbeveling tot het opstellen van een aanvalsplan. De rapportage is aangeboden aan de gemeente Enschede. Met betrekking tot de uitkomsten en aanbevelingen van het rapport hebben gemeente en brandweer prioriteiten gesteld. Het plan gaf onvoldoende aanleiding voor het onmiddellijk opstellen van een aanvalsplan voor S.E. Fireworks.

5.5 Bevindingen

Kort samengevat moet op basis van het voorgaande worden geconstateerd, dat:

- in de vergunningen van 1997 en 1999 in aanzienlijke mate is afgeweken van de voor de opslag van vuurwerk geldende eisen op basis van zowel het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer, het Handboek milieuvergunningen als de richtlijnen opgenomen in het door MILAN bij de advisering bij milieuvergunningen gehanteerde Memorandum. Deze afwijkingen bestonden uit te soepele constructie-eisen en te korte, gelet op de mogelijke effecten bij calamiteiten bij deze opslag, in acht te nemen onderlinge afstanden tussen de vuurwerkbewaarplaatsen;
- MILAN, heeft zich als wettelijk aangewezen adviseur, ondanks de opgenomen afwijkingen van de geldende eisen in de beschikkingen van 1997 en 1999 akkoord verklaard met deze afwijkingen⁵⁵;
- de inspecteur Milieuhygiëne heeft in 1997 op de toegezonden stukken niet geadviseerd; in 1999 is geen gebruik gemaakt van de gelegenheid de stukken op te vragen.

⁵⁵ Brief MILAN d.d. 1 mei 1997 en brief MILAN d.d. 18 mei 1999

- zowel het oude als het nieuwe BRZO zijn op S.E. Fireworks niet van toepassing met betrekking tot de overschrijding van de drempelwaarde;
- de uitkomsten en aanbevelingen van de in 1998 uitgevoerde inventarisatie en evaluatie van stationaire inrichtingen en bedrijven die op hun terrein met gevaarlijke stoffen werken en een significant veiligheidsrisico hebben, uitgevoerd door adviesgroep AVIV in opdracht van de Provincie Overijssel, geven aan dat S.E. Fireworks is opgenomen in de categorie bedrijven met de aanbeveling tot het opstellen van een aanvalsplan. Met betrekking tot die uitkomsten en aanbevelingen, vastgelegd in het rapport 'Externe veiligheid risico's in Overijssel', hebben gemeente en brandweer prioriteiten gesteld. Het rapport gaf onvoldoende aanleiding voor het onmiddellijk opstellen van een aanvalsplan voor S.E. Fireworks.

6 Conclusies

De resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd in de vorm van conclusies gerelateerd aan het thema waar het VROM-inspectieonderzoek op was gericht. In dat verband zijn de volgende thema's te onderscheiden met de daarvan afgeleide onderzoeksonderwerpen:

Thema	Onderzoeksonderwerpen
Wet op de Ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none">• procedure totstandkoming bestemmingsplannen• beleid ruimtelijke ordening gemeente Enschede in relatie tot S.E. Fireworks• toetsing aan bestemmingsplannen• zonerings• handhaving Wet op de ruimtelijke ordening
Milieuvergunningen	<ul style="list-style-type: none">• voorbereiding van de aanvraag• behandeling van de aanvraag• vergunning
Bouwvergunningen	<ul style="list-style-type: none">• toetsing aan bestemmingsplannen• toetsing aan het Bouwbesluit op constructieve eisen• coördinatie met de milieuvergunningen
Externe veiligheid	<ul style="list-style-type: none">• advisering• technische voorschriften en voorzieningen• van toepassing zijnde beleid
Handhaving Wet milieubeheer	<ul style="list-style-type: none">• toezicht• methodiek• betrokken organisaties• uitvoering

6.1 Conclusies

6.1.1 Ruimtelijke ordening

Procedure totstandkoming bestemmingsplannen

- De bestemmingsplannen 'Tollensstraat 20' (vastgesteld in 1985) en 'Enschede-Noord' (vastgesteld in 1994) die achtereenvolgens golden voor het gebied waarin Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks waren gevestigd zijn conform de procedurele regels bij of krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot stand gekomen en vastgesteld.
- Er moet geconstateerd worden dat de bestemming in het bestemmingsplan 'Tollensstraat 20' afwijkt van de toenmalige bestaande situatie en dat in het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' de plankaart afwijkt van de feitelijke situatie. Bij de plankaart van beide bestemmingsplannen is gebruik gemaakt van verouderde gegevens voor het weergeven van de bebouwingscontouren.
- Geen van de ingediende bezwaren of bedenkingen tegen het bestemmingsplan 'Tollensstraat 20' en het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' richtte zich op Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks.
- Geen van de herzieningen in het kader van de bestemmingsplannen had betrekking op en/of gevolgen voor het bedrijfsterrein waarop Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks waren gevestigd.
- Over beide bestemmingsplannen is door de Inspecties (als lid van de PPC) inhoudelijk geadviseerd, onder meer op het punt van de algemene categorie-indeling van bedrijven.

Beleid ruimtelijke ordening van de gemeente Enschede in relatie tot Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks

- Het beleid van de gemeente was, zeker vanaf begin jaren '90, erop gericht het bedrijf S.E. Fireworks te verplaatsen. Dit blijkt onder meer uit het onder het overgangsrecht plaatsen van het bedrijf bij de vaststelling van beide bestemmingsplannen. Het bedrijf S.E. Fireworks heeft zich in strijd met het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' uitgebreid en ontwikkeld, onder andere door het plaatsen van gebouwen ten behoeve van de permanente opslag van vuurwerk.
- Door de gemeente Enschede zijn, ten behoeve van uitbreidingen met gebouwen voor de permanente opslag van vuurwerk door het bedrijf S.E. Fireworks, geen vrijstellingen verleend van het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' c.q. voorschriften van het plan.
- Tot op de dag van de ramp is er in relatie tot het bestemmingsplan 'Enschede-Noord', sprake geweest van illegaal gebruik door S.E. Fireworks, door het in strijd met de bestemming opslaan van vuurwerk in tenminste 11 zeecontainers. Voor dit gebruik hebben Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede geen vrijstellingen verleend als bedoeld in artikel 17 of 19 van de Wet ruimtelijke ordening (in laatste geval is delegatie van de gemeenteraad aan B&W mogelijk).

Toetsing aan bestemmingsplannen

- Vastgesteld is dat het plaatsen van zeecontainers en het gebruik daarvan door S.E. Fireworks niet is getoetst aan het bestemmingsplan 'Enschede-Noord'.
- Er heeft geen signalering vanuit de afdeling Milieu plaatsgevonden naar de afdeling Bouwbeheer inzake het plaatsen van zeecontainers en het gebruik daarvan door S.E. Fireworks. Wanneer dat had plaatsgevonden, dan had de afdeling Bouwbeheer de activiteit volgens de gehanteerde werkwijze kunnen toetsen aan het bestemmingsplan.
- Indien het gebruik of het voorgenomen gebruik van de zeecontainers was getoetst aan het bestemmingsplan 'Enschede-Noord', dan zou dat gebruik op grond van het vigerend ruimtelijk beleid niet behoren te zijn toegestaan.

Zonering

- De gemeente Enschede gebruikt bij het maken van bestemmingsplannen rechtsgeldig een eigen Staat van Inrichtingen, die niet geheel overeenkomt met de door de meeste gemeenten gehanteerde Standaard Bedrijfs Indeling (SBI) van de VNG. Overigens is in beide methoden zeer bepalend hoe men het bedrijf karakteriseert. Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan 'Enschede-Noord' is het bedrijf omschreven als 'opslag + montage vuurwerk', terwijl in het vastgestelde bestemmingsplan het bedrijf is aangeduid als 'vuurwerk, opslag van' (gemeentelijke milieucategorie 4). Dit betekent dat, volgens de door de gemeente Enschede gehanteerde methode, er een afstand van minimaal 100 meter zou moeten zijn tussen de inrichting en woonwijken. Het verschil tussen beide methoden en de te hanteren afstand ten opzichte van de woonwijken is bij de voorbereiding van het bestemmingsplan uitdrukkelijk aan de orde geweest en is dus een keuze van de gemeente geweest.

Handhaving

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede heeft niet handhavend opgetreden tegen de bedrijven Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks met betrekking tot met het bestemmingsplan strijdig gebruik en strijdige plaatsing van zeecontainers, ondanks het feit dat binnen het ambtelijk apparaat van Enschede bekend was dat deze plaatsing had plaatsgevonden.

6.1.2 Milieuvergunningen

Vorbereiding van de aanvraag.

- Een aantal malen zijn er al door Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks veranderingen van de inrichting doorgevoerd, voordat daarbij behorende vergunningsprocedures waren opgestart. Dit is onder anderen onderwerp van strafrechtelijk onderzoek.
- Vastgesteld is dat in die gevallen, waarin de feitelijke situatie in de inrichting van S.E. Fireworks niet overeenkwam met de vigerende vergunning, de gemeente Enschede steeds heeft gereageerd met aanpassing van de vergunning. Handhavend optreden om de feitelijke situatie door S.E. Fireworks in overeenstemming te doen brengen met de vigerende vergunning heeft niet plaatsgevonden.
- Er is door de gemeente Enschede onvoldoende gebruik gemaakt van beschikbare toetsingsmogelijkheden, zoals de planologische inpasbaarheid, waaruit na toepassing had kunnen blijken dat het indienen van een aanvraag voor een milieuvergunning niet zinvol zou zijn.
- In 1979, 1997 en 1999 wordt door het College bij het verlenen van de vergunning afgeweken van het advies van de wettelijke adviseur externe veiligheid (MILAN). Een dergelijk advies is op te vatten als een deskundigenadvies waarvan niet lichtvaardig mag worden afgeweken. Deze afwijking is niet in de beschikkingen van 1997 en 1999 gemotiveerd. Daarmee handelde het College in strijd met artikel 3:50 van de Awb.
- De beoordeling of de coördinatie-regeling tussen de milieuvergunning en de bouwvergunning inzake S.E. Fireworks van toepassing is, is binnen de Bouw- en Milieudienst op een te lage plaats in de organisatie neergelegd, met te weinig ruimte voor collegiale consultatie.
- Sinds 1976 is de Brandweer niet aantoonbaar betrokken geweest bij de advisering over de brandpreventie en blusvoorzieningen inzake de opslag van vuurwerk bij Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks. MILAN heeft hierom schriftelijk wel verzocht.

Behandeling van de aanvraag.

- De wettelijk adviseur, het bureau adviseur Milieuvergunningen van het ministerie van Defensie (MILAN), is door de Bouw- en Milieudienst van de gemeente Enschede om advies gevraagd ten behoeve van de behandeling van alle aanvragen om vergunningen.
- De adviezen van de wettelijk adviseur MILAN vertonen, inzake de advisering ten behoeve van de vergunning van 1999 voor S.E. Fireworks, een compromiskarakter. Dat is ingegeven door, zowel vanwege de gemeente als de aanvrager aangedragen voornemens tot bedrijfsverplaatsing, en de ruimtelijke ontwikkelingen van het betreffende gebied.
- MILAN heeft als wettelijk adviseur, tenminste in het geval van de advisering inzake de vergunningaanvraag van 1997 en 1999, concessies gedaan ten opzichte van haar eigen advieskader. Deze concessies hadden zowel betrekking op de geldende constructie-eisen als op de, gelet op de mogelijke effecten bij calamiteiten bij deze opslag, in acht te nemen onderlinge afstanden tussen de vuurwerkbewaarplaatsen.
- MILAN heeft in 1999 afspraken gemaakt met S.E. Fireworks over het inrichten van de feitelijke situatie die op dat moment in strijd was met de vigerende vergunning en derhalve als illegaal moest worden aangemerkt. Daarbij is MILAN in de bevoegdheid van de gemeente getreden.
- De Inspectie Milieuhygiëne heeft van haar wettelijke adviesbevoegdheid slechts in 1979 gebruik gemaakt door te wijzen op de adviesrol van de Kwartiermeester-generaal van de Koninklijke Landmacht. In 1997 is niet geadviseerd. In 1999 is de ontwerp-beschikking conform afspraak met de gemeente, niet aan de Inspectie ter advies voorgelegd.

Vergunning op grond van de aanvraag

- De gemeente heeft via de gangbare kanalen kennisgevingen gepubliceerd van de (ontwerp)besluiten van 23 februari 1997 en 12 mei 1999. Deze geven een onvolledig beeld van de aard van de activiteiten bij S.E. Fireworks en de daarmee samenhangende risico's.
- De aanvragen voor de vergunningen van 1997 en 1999 zijn onvoldoende getoetst op hun volledigheid en juistheid. Aanvulling van de aanvraag en/of het niet ontvankelijk verklaren van de aanvraag is hierdoor niet aan de orde geweest.
- De besluiten van 1997 en 1999 kennen een aantal met de Algemene wet bestuursrecht strijdige gebreken, zoals motiveringsgebreken.
- In de revisievergunning van 1997 zijn twee doelvoorschriften opgenomen inzake brandpreventie. Uit de overlegde stukken kan worden opgemaakt dat bij de vergunningverlening niet getoetst is of de vergunninghouder deze voorschriften wel kan nakomen. Uit een nadere toetsing op grond van het door bureau SAVE opgestelde rekenmodel 'Beheersbaarheid van brand' is gebleken dat de revisievergunning (althans zoals aangevraagd) had kunnen leiden tot weigering, omdat alleen door de aanleg van een brandmeld-installatie en de vervanging van het blussysteem door een automatische sprinkler van de hoogste orde, S.E. Fireworks aan deze voorschriften zou hebben kunnen voldoen.

6.1.3 Bouwvergunningen

- Voor de bouw van de vuurwerkbunkers is een bouwvergunning aangevraagd en voorzover kon worden nagegaan op de voorgeschreven wijze verleend. De in de aanvraag beschreven bunker voldeed aan de te stellen eisen. De bouw is niet uitgevoerd conform de bij de bouwaanvraag behorende situatietekening.
- De garageboxen en de zeecontainers zijn zonder bouwvergunning geplaatst. De zeecontainers zijn, gezien het plaatsgebonden karakter (het voorgestelde langdurige gebruik), vergunningplichtig. Zou een aanvraag om bouwvergunning zijn aangevraagd voor garageboxen en zeecontainers ten behoeve van de opslag van vuurwerk, dan had deze moeten worden geweigerd vanwege strijdigheid met het bestemmingsplan en de technische bouwvoorschriften.

6.1.4 Externe veiligheid

- In de vergunningen van 1997 en 1999 is in aanzienlijke mate afgeweken van de voor de opslag van vuurwerk geldende eisen op basis van zowel het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer, het Handboek milieuvergunningen als de richtlijnen opgenomen in het door MILAN bij de advisering bij milieuvergunningen gehanteerde Memorandum. Deze afwijkingen hadden zowel betrekking op de geldende constructie-eisen als op de, gelet op de mogelijke effecten bij calamiteiten bij deze opslag, in acht te nemen onderlinge afstanden tussen de vuurwerkbewaarplaatsen;
- MILAN, heeft zich als wettelijk aangewezen adviseur, ondanks de opgenomen afwijkingen van de geldende eisen in de beschikkingen van 1997 en 1999, akkoord verklaard met deze afwijkingen;
- De uitkomsten en aanbevelingen van de in 1998 uitgevoerde inventarisatie en evaluatie van stationaire inrichtingen en bedrijven die op hun terrein met gevaarlijke stoffen werken en een significant veiligheidsrisico hebben, uitgevoerd door adviesgroep AVIV in opdracht van de Provincie Overijssel, geven aan dat S.E. Fireworks is opgenomen in de categorie bedrijven met de aanbeveling tot het opstellen van een aanvalsplan. Met betrekking tot die uitkomsten en aanbevelingen, vastgelegd in het rapport 'Externe veiligheid risico's in Overijssel', hebben gemeente en brandweer prioriteiten gesteld. Het rapport gaf onvoldoende aanleiding voor het onmiddellijk opstellen van een aanvalsplan voor S.E. Fireworks.
- Zowel het oude als het nieuwe BRZO zijn op S.E. Fireworks niet van toepassing met betrekking tot de overschrijding van de drempelwaarden.

6.1.5 Handhaving

- In 1991, 1993 en 1995 zijn door de Milieudienst van de gemeente Enschede aan S.E. Fireworks brieven verstuurd waarin handhavingspassages waren opgenomen. Nadien is er door of namens het College van Burgemeester en Wethouders bij Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek en/of S.E. Fireworks niet aantoonbaar handhavend opgetreden.
- Rond oudejaarsdag zijn in regionaal verband door gemeente en politie controles uitgevoerd in het kader van toezicht op de vuurwerkverkopen door de detailhandel. Controles van de gehele inrichting of specifiek gericht op evenementenvuurwerk hebben niet plaatsgevonden.
- De resultaten van de uitgevoerde controles zijn niet aantoonbaar in verslagen vastgelegd. Een handavingshistorie is dus niet opgebouwd, waardoor een eventueel bestuursrechtelijk optreden werd bemoeilijkt. Uitwisseling van gegevens met de afdeling Bouwbeheer vond niet plaats.
- Uit verklaringen van bij het toezicht betrokken medewerkers van de gemeente en MILAN blijkt dat deze onvoldoende op de hoogte waren van de bevoegdheden in het kader van de Algemene wet bestuursrecht. Ten onrechte bestond daardoor de mening dat de werking van de blusinstallatie en de inhoud van verpakkingen niet kon worden gecontroleerd.
- Op diverse momenten is er niet handhavend opgetreden door de gemeente Enschede bij overtredingen ingevolge de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Hinderwet en de Wet milieubeheer, terwijl de aard van de overtredingen daar aanleiding toe heeft gegeven. Feitelijk zijn daardoor gedoogsituaties ontstaan.
- Vastgesteld is dat het College van Burgemeester en Wethouders met betrekking tot de Wet milieubeheer geen uitvoering heeft gegeven aan het landelijk geldende gedoogkader.
- De bevoegdheden van het College van Burgemeester en Wethouders om bestuursrechtelijk op te treden zijn niet gemandateerd. Op diverse momenten zijn overtredingen van de Hinderwet en/of Wet milieubeheer en vergunningvoorschriften geconstateerd door ambtenaren met toezichtsbevoegdheden. Door niet op te treden en/of door met de illegale situatie in te stemmen werd door gemeente-ambtenaren in feite de strijdige situatie gedoogd, waarmee in de bevoegdheid van het College van Burgemeester en Wethouders werd getreden.
- De gemeente, MILAN, RVI en de politie hebben ter plaatse toezicht uitgeoefend. De in dit kader verkregen informatie is alleen tussen MILAN en de gemeente uitgewisseld.
- Op bepaalde momenten vond er bij MILAN een rolwisseling plaats van toezichthouder naar die van adviseur en vergunningverlener.

6.1.6 Toezicht op (de uitvoering door) de gemeente

Op de uitvoering van de VROM-regelgeving door gemeenten wordt toezicht gehouden door de Inspecties Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening respectievelijk Milieuhygiëne. De wijze van de taakinvulling van dat tweedelijns toezicht verschilt tussen de drie Inspecties en in de tijd.

De praktijk van het tweedelijns toezicht door de VROM-Inspecties is het:

- doorlichten van gemeenten inzake hun uitvoering op één van de VROM-terreinen of op het gehele VROM-terrein;
- doorlichten van branches inzake hun milieusituatie;
- in specifieke gevallen op grond van klachten of incidenten zelf onderzoek doen of gemeenten verzoeken handhavend op te treden;

Bij alle tweedelijns activiteiten gaat het om steekproeven, om selecties en/of om meerjarenprogramma's.

Ten aanzien van S.E. Fireworks heeft deze werkwijze ertoe geleid dat:

- Over de milieuvergunning van 1979 is door de Inspectie geadviseerd. Over de milieuvergunning van 1997 is niet geadviseerd. De vergunning van 1999 is, conform de terzake geldende afspraken, niet ter advies aan de Inspectie voorgelegd. Over de bouwvergunning wordt niet door de VROM-Inspectie geadviseerd.
- De aard van de inrichting is voor de Inspecties geen aanleiding geweest tot (extra) oplettendheid of aandacht of het oproepen daartoe.
- De (nu vastgestelde) strijdigheid van de werkelijke situatie met het bestemmingsplan, met bijvoorbeeld eisen van brandwerendheid en met de milieuvergunningen zijn niet (eerder) door de Inspecties geconstateerd.
- Controlebezoeken door de Inspecties bij het bedrijf of in het plangebied hebben niet plaats gevonden.

6.2 Aanbevelingen

Op grond van de uitkomsten van hun onderzoek doen de VROM-Inspecties de volgende aanbevelingen:

Ruimtelijke ordening en zoning

- Koppel de bouw- en milieuregelgeving, zodanig dat (ook) voor het afgeven van een milieuvergunning een verplichte inhoudelijke toets moet plaatsvinden aan het vigerende ruimtelijk beleid en geldende bestemmingsplannen en zodanig dat bouwtechnische voorschriften uit milieuvergunning en bouwbesluit op elkaar zijn afgestemd.
- Stel een landelijke 'staat van inrichtingen' vast, die bij het opstellen van bestemmingsplannen gehanteerd moet worden voor het lokaal indelen van (de in de landelijke staat vastgelegde) bedrijfstypen in categorieën van toelaatbaarheid op grond van hun ruimtelijke invloed.
- Stel voor homogene groepen van risicovolle bedrijven technische en afstandseisen vast, die (onder andere bij de in voorgaande aanbeveling bedoelde indeling naar toelaatbaarheid) dwingend moeten worden toegepast in ruimtelijke plannen en bij vergunningverlening.
- Geef in het kader van ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling en milieubeleid meer aandacht aan het inventariseren en oplossen van knelpuntsituaties op het gebied van veiligheid, milieu en gezondheid en stel meer (bestaande of nieuwe) financiële middelen beschikbaar voor de sanering daarvan.

Externe veiligheid

- Verlaag de drempelwaarden m.b.t. de hoeveelheden vuurwerk in het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) in relatie met de verplichting tot het opstellen van een preventieplan (lage drempelwaarde in het BRZO) en een veiligheidsrapport (hoge drempelwaarde in het BRZO); zorg voor een eenduidige definitie van de drempelwaarde met betrekking tot explosieve stoffen.
- Houd bij het vaststellen van afstandseisen van zulke risicovolle bedrijven als vuurwerkopslagen in de woonomgeving (zie eerdere aanbeveling) meer rekening met de effecten van een calamiteit naast de kans van optreden daarvan.
- Ontwerp een wettelijke regeling voor de inventarisatie en registratie van risicovolle activiteiten en een inzichtelijke registratie van opslag van gevaarlijke stoffen en producten.

Handhaving

- Schaf de advies- en toezichtrol die het bureau MILAN van het ministerie van Defensie op grond van de Wet milieubeheer heeft af.
- Breng bij bevoegde gezagen op ambtelijk en op bestuurlijk niveau een scheiding aan tussen taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de handhaving en de vergunningverlening.

Intensiveer de (uitvoering van de) handhavingstaak. Hanteer een strikte handhavingsaanpak met direct strafrechtelijk en/of bestuurlijksrechtelijk optreden bij kernbepalingen.

- Breng de handhaving van de gehele vuurwerkketen onder bij één bevoegd gezag, of regel – indien in de keten toch meerdere bevoegde gezagen betrokken moeten zijn – de afstemming concreet in een handhavingsplan, waarbij één aangewezen bevoegd gezag de regie voert.

Tweedelijns toezicht

- Ken als VROM-Inspecties blijvend een hoge prioriteit toe aan die bedrijven waar veiligheid, gezondheid en milieu in het geding is en controleer vanuit de tweedelijns rol actief en integraal die bedrijven. Neem die controles op in de jaarlijkse Inspectieplannen.
- Bezie of in de Woningwet het tweedelijns toezicht met betrekking tot de utiliteitsbouw, naast dat op de woningbouw uitdrukkelijker moet worden geregeld.

Bijlage 1

Overzicht stukken

Stuknr.	Omschrijving stuk
1	Aanvraag Smallenbroek aan B&W Enschede voor oprichten, in werking brengen en houden van opslag vuurwerk.
2	Verslag Openbare zitting gehouden op vrijdag 29 oktober '76. Kenmerk H 3350
3	Verlening Hinderwetvergunning kenmerk H3350
4	Aanvraag Smallenbroek aan B&W Enschede voor uitbreiden van opslag vuurwerk.
5	Interne vraag naar eventuele bezwaren tegen oprichting, uitbreiding en/of wijziging van een interne opslag (doss.nr. 4023).
6	Advies van Inspecteur Volksgezondheid aan B&W Enschede betreft aanvraag Hinderwetvergunning van dhr Smallenbroek, kenmerk HW-4200/CG.
7	Brief van Arbeidsinspectie aan dhr Smallenbroek betreft geen bezwaar veiligheidswet 1934 en voorschriften KB d.d. 31 jan '53 Stb.nr. 40.
8	Openbare kennisgeving verzoek om vergunning.
9	Advies van DMKL aan B&W Enschede n.a.v. Hinderwetaanvraag nr.H4023.
10	Ontwerpbesikking wordt getekend -nr 11330-, tevens voorwaarden opgenomen.
11	Brief van Inspecteur Volksgezondheid aan B&W Enschede n.a.v. ontwerpvergunning (behoeft geen wijzigingen) kenmerk HW-4200/FH/CG.
12	Vergunningverlening van gemeente aan Smallenbroek voor uitbreiden van opslag.kenmerk H4023.
13	Brief van gemeente Enschede aan Smallenbroek (kenmerk H4023), n.a.v. controlebezoek van MILAN en bezoek van gemeente Enschede op 24 november '93.
14	Verzoek vooradvies voorschriften revisievergunning Smallenbroek van de milieudienst gemeente Enschede aan DMKL kenmerk 94Moo4719TMH.
15	Brief van MILAN, inzake advies aanvraag milieuvergunning, aan Milieudienst gemeente Enschede.
16	Brief van Milieudienst gemeente Enschede aan MILAN (kenmerk 94Moo7671 TMH) verzoek aanvullend advies.
17	Aanvullend advies van MILAN aan Milieudienst Enschede n.a.v. brief van 12 augustus '94 van gemeente Enschede.
18	Brief van SE Fireworks aan Regio Twente betreft plaatsing containers.
19	Brief gemeente Enschede aan MILAN (kenmerk 96Moo7963TMH) met verzoek om advies aanvraag van 1994
20	Antwoord van MILAN aan Milieudienst gemeente Enschede, betreft brief van gemeente Enschede d.d. 23 september '96. Nr. MILAN 27.981/C
21	Definitieve aanvraag voor de revisievergunning.
22	Kennisgeving in Tubantia van ontwerpbesikking.
23	Advies directeur OWV aan B&W naar aanleiding van verzoek om advies inzake verbieden vuurwerkbunkers in bebouwde kom.
24	Ontwerpbesluit van de Bouw- en Milieudienst gemeente Enschede betreft nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning voor inrichting opslag vuurwerk SE Fireworks.
25	Uitdraai adresbestanden.
26	Bezwaarbrief van M.A. Slot aan de gemeente Enschede betreft aanvraag SE Fireworks.
27	Openbare kennisgeving ontwerpbesluit van SE Fireworks bij Bouw- en Milieudienst gemeente Enschede.
28	Kopie-brief van gemeente Enschede aan SE Fireworks betreft ingebracht bezwaar m.b.t. ontwerp-besluit
29	Brief MILAN aan B&W Enschede betreft advies vergunningaanvraag SE Fireworks.
30	Reactie gemeente Enschede aan MILAN betreft advies MILAN d.d. 10 februari 1997
31	Brief van Bouw- en Milieudienst gemeente Enschede betreft Besluit (kenmerk H6886) tot verlening vergunning nieuw, gehele inrichting omvattend vergunning voor inrichting opslag vuurwerk aan SE Fireworks.
32	Kennisgeving in Tubantia.
33	Brief van MILAN aan Milieudienst gemeente Enschede betreft geen bezwaar besluit verlenen vergunning.
34	Brief van SE Fireworks aan Bouw- en Milieudienst gemeente Enschede betreft concept aanvraag uitbreiden opslagcapaciteit.
35	Brief gem Enschede aan MILAN betreft verzoek vooradvies inzake uitbreiding inrichting.
36	Brief gemeente Enschede aan MILAN (kenmerk; 99Boo1466MIL) betreft herinnering advies aanvraag november 1998.
37	Proces-verbaal van verhoor - LCI1017
38	Brief van MILAN aan B&W gemeente Enschede kenmerk MILAN/27.981/G.
39	Definitieve aanvraag vergunning veranderen (met tijdelijk karakter met termijn van 3 jaar) opslag vuurwerk SE Fireworks.

Stuknr.	Omschrijving stuk
40	Ontwerpbesluit (nr 1723) veranderingsvergunning met tijdelijk karakter voor duur van 3 jr voor inrichting opslag vuurwerk.
41	Openbare kennisgeving ontwerpbesluit met daarin vermeld terinzagelegging SE Fireworks.
42	Kennisgeving door publicatie in huis-aan-huis blad.
43	Brief van MILAN aan B&W gemeente Enschede met advies n.a.v. aangeboden ontwerpbeschikking.
44	Besluit (nr.Wm1723) tot verlenen van veranderingsvergunning met tijdelijk karakter voor duur van 3 jaar voor inrichting opslag vuurwerk.
45	Kennisgeving door publicatie in huis-aan-huis blad.
46	Uitdraai adresbestanden.
47	Proces-verbaal van verhoor - LCI1108
48	Proces-verbaal van verhoor - LCI1031
49	Diverse bouwvergunningen van 1925 tot 1938.
50	Aanvraag bouwvergunning vuurwerkvoorraadcellen (Woningwet art.53 j° art.47)
51	Aanvraag van een verklaring van geen bezwaar kenmerk 34635 rvog/bra
52	Verklaring van geen bezwaar voor afgifte bouwvergunning terwijl voorbereidingsbesluit van kracht is (art.46 lid 7 WRO)
53	Bouwvergunning nr 775 voor 13 stuks werkvoorraadcellen
54	Brief van B&W aan Smallenbroek: in principe bereidheid medewerking vergroten panden aan Tollensstraat 46 en 48, echter eerst schetsplan en pand niet verhuren aan derden i.v.m. vuurwerkopslag.
55	Bouwvergunning 480 en aanvraag werkruimte met schaftlokaal
56	Bouwvergunning 602 en aanvraag kantoor, magazijn, garage achter woning
57	Handhavingsnota 'Voor open doel'.
58	Bouwvergunning voor veranderen en verplaatsen erfafscheiding
59	Intern document 'Vergunningenverleningen SE Fireworks' van PRC Bouwcentrum.
60	Bouwvergunning bouwen van vrachtwagenloods en erfafscheiding
61	(LCI 0259) vaststelling wijkstructuurschets
62	(LCI 0259) Brief van Min.VROM RPD IRO Oost aan gemeente in het kader van art.10 WRO vooroverleg
63	(LCI 0259) vaststelling bestemmingsplan
64	Goedkeuringsbesluit RGP 94/503.
65	Uitspraak in beroepen tegen goedkeuringsbesluit GS, RPG 94/503.
66	Vaststelling/goedkeuring herziening 2 van bestemmingsplan Enschede Noord.
67	Brief van gemeente Enschede aan Smallenbroek kenmerk 36669/azk betreft verklaring geen bezwaar tegen opslag vuurwerk in aantal prefab betongarages.
68	Brief van gemeente Enschede aan Smallenbroek kenmerk azk betreft verklaring van geen bezwaar tegen de aanvoer van vuurwerk naar Tollensstraat 50.
69	(Brief van gemeente Enschede aan Smallenbroek kenmerk 63326 azk betreft verklaring van geen bezwaar tegen opslag vuurwerk in 7 prefab garages op terrein Tollensstraat.
70	Brief van Smallenbroek aan gemeente Enschede kenmerk a/s met verzoek tot verlening van vergunning voor opslag vuurwerk tot juli '79 in de 7 prefab garages.
71	Intern verzoek van Algemene Zaken aan directeur OWV om advies over verzoek van 6 september 1978.
72	Brief van gemeente Enschede aan B&W nr.H3350 met advies inzake verklaring van geen bezwaar tegen tijdelijke opslag van klein vuurwerk in zevental garages.
73	Brief van gemeente Enschede aan Smallenbroek kenmerk 84153 azk, betreft beschikking bevattende verklaring van geen bezwaar voor opslag vuurwerk in zevental garages onder voorwaarden.
74	Brief van Smallenbroek aan gemeente Enschede (afd. Algemene Zaken) kenmerk a/s, met verzoek om tijdelijke verlenging opslag vuurwerk voor het tijdvak 1 juli '79 t/m juli '80.
75	Intern verzoek van Algemene Zaken aan OWV om advies verzoek van 31 mei '79, kenbaar uit stempel.
76	Brief van gemeente Enschede aan B&W nr. H4023 kenmerk 11674 afdeling bw, betreft advies inzake verklaring van geen bezwaar tegen tijdelijke opslag vuurwerk in zevental garages.
77	Brief van gemeente Enschede aan Smallenbroek nr.H4023 kenmerk 2340 azk, verklaring inzake geen bezwaar tegen opslag vuurwerk in 7 prefab garages onder voorwaarden.
78	Brief van politie aan Smallenbroek betreft schriftelijke goedkeuring tijdelijke nederlegging vuurwerk.
79	Fax aan afdeling bijzondere wetten van de politie, tav dhr. Broekhuis
80	Brief van gemeente Enschede aan Smallenbroek kenmerk MD H 4023 onderwerp; opslag vuurwerk.
81	Brief gemeente Enschede aan geadresseerde, betreft aankondiging jaarlijkse controle vuurwerkbehaarplaatsen.
82	Brief gemeente Enschede aan SE Fireworks kenmerk 96M00314 THM bevat weergave controlebezoek door regiopolitie op 29 december 1995.
83	Brief gemeente Enschede aan SE Fireworks kenmerk 96M010934 THM bevat weergave controlebezoek door regiopolitie op 30 december 1996.
84	Brief van MILAN aan B&W kenmerk 27.981/F betreft vergunning H 6886, met weergave resultaten controlebezoek van MILAN.
85	Brief gemeente Enschede aan SE Fireworks kenmerk 00B000041 MIL. Bevat weergave controlebezoek door gemeente op 29 december 1999.

Stuknr.	Omschrijving stuk
86	Proces-verbaal van verhoor - LCI0989
87	Proces-verbaal van verhoor - LCI1009
88	Proces-verbaal van verhoor - LCI0992
89	Proces-verbaal van verhoor - LCI0750
90	Proces-verbaal van verhoor - LCI1041
91	Proces-verbaal van verhoor - LCI0790
92	Proces-verbaal van verhoor - LCI1056
93	Proces-verbaal van verhoor - LCI1017
94	Proces-verbaal van verhoor - LCI0990
95	Proces-verbaal van verhoor - LCI0993
96	Dossier - LCI0312
97	Interviewverslag
98	Proces-verbaal van verhoor - LCI1053
99	Brief Bouw- en Milieudienst aan directeur Materieel Koninklijke Luchtmacht, 22 juni 1999
100	Proces-verbaal van verhoor - LCI0988
101	Proces-verbaal van verhoor - LCI1109
102	Proces-verbaal van verhoor - LCI1131
103	Interviewverslag
104	Projectplan 2000 MILAN
105	Proces-verbaal van verhoor - LCI0998
106	Proces-verbaal van verhoor - LCI1111
107	Proces-verbaal van verhoor - LCI1052
108	Proces-verbaal van verhoor - LCI1053
109	Proces-verbaal van verhoor - LCI1430
110	Interviewverslag
111	De RVI verleent aan SE Fireworks ontheffing nr RVIMOV/0035 voor vervoer over de weg van voorgesmonteerd vuurwerk zonder knaleffect.
112	RVI-controle oktober 1999
113	RVI-controle maart 1997
114	Proces-verbaal van verhoor - LCI 1038
115	Proces-verbaal van verhoor - LCI 1046

Bijlage 2

Lijst met afkortingen

Afkorting	Omschrijving
AMV	Bureau Adviseur Milieu Vergunningen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en Wethouders
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DMKL	Dienst Materieel Koninklijke Landmacht
EV	Externe Veiligheid
GBV	Gemeentelijke Bouw Verordening
GS	Gedeputeerde Staten
IMH	Inspectie Milieuhygiëne
IPO	Inter Provinciaal Overleg
IRO	Inspectie Ruimtelijke Ordening
Ivb	Inrichtingen en vergunningenbesluit milieubeheer
IVH	Inspectie Volkshuisvesting
LCI	Logistiek Centrum Inspecties
MILAN	Milieu, Arbo en NBC (bureau van het ministerie van Defensie)
PBZO	Preventie Beleid Zware Ongevallen
PPC	Provinciale Planologische Commissie
SBI	Standaard Bedrijfs Indeling
TNO	Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
VLG	Regeling Vervoer Gevaarlijke stoffen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wm	Wet milieubeheer
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening

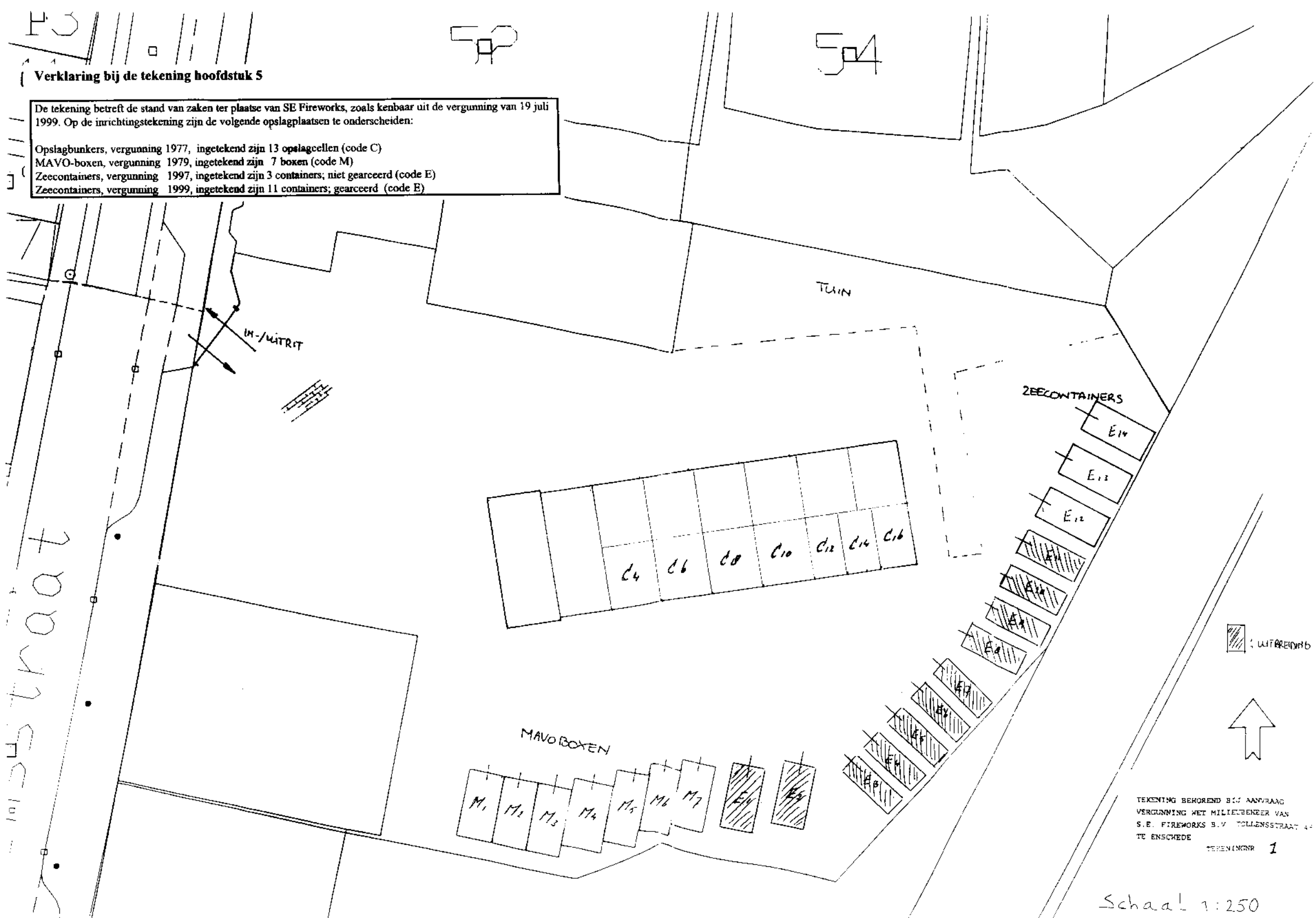
Bijlage 3

Luchtfoto Tollensstraat 50 te Enschede (ongedateerd, ter illustratie)



Bijlage 4

Tekening Tollensstraat 50



Verklaring bij de tekening hoofdstuk 5

De tekening betreft de stand van zaken ter plaatse van SE Fireworks, zoals kenbaar uit de vergunning van 19 juli 1999. Op de inrichtingstekening zijn de volgende opslagplaatsen te onderscheiden:

- Opslagbunkers, vergunning 1977, ingetekend zijn 13 opslagcellen (code C)
- MAVO-boxen, vergunning 1979, ingetekend zijn 7 boxen (code M)
- Zeecontainers, vergunning 1997, ingetekend zijn 3 containers; niet gearceerd (code E)
- Zeecontainers, vergunning 1999, ingetekend zijn 11 containers; gearceerd (code E)

Bijlage 5

Vergunde hoeveelheden

In deze bijlage zijn de hoeveelheden en klassen vuurwerk per opslagfaciliteit opgenomen die in de loop der jaren zijn vergund. Tevens is een totaaloverzicht toegevoegd. Niet zijn opgenomen de extra hoeveelheden die tijdelijk werden toegestaan op basis van verklaringen van geen bezwaar gedurende de periode 1976 - 1980 en 1989. In de overzichten is geen onderscheid gemaakt tussen groot vuurwerk en klein vuurwerk. De voor 1997 opgenomen klassen 1.3G en 1.4 G/S werden in de vergunning van 1977 en 1979 als groot respectievelijk klein vuurwerk vergund. De opslagmogelijkheid in de werk-, ompak- en montageruimte is niet opgenomen.

Samenstelling

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

- Inspectie Ruimtelijke Ordening
- Inspectie Milieuhygiëne
- Inspectie Volkshuisvesting

Productiebegeleiding

Directie Voorlichting en Communicatie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ontwerp omslag

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Zetwerk

Aeroset, Rijswijk

Druk

De Bink BV, Leiden

Bestelwijze

Deze publicatie is schriftelijk te bestellen bij het

Logistiek Centrum Brandweer

Chroomstraat 151

2718 RJ Zoetermeer

Fax 079 361 49 86

Bestelnummer 7610016062

Prijs fl. 10,- inclusief verzendkosten

Januari 2001

20131b

