

Rookoverlast vanuit grote brandcompartimenten (I)



Foto: Peter Wijnands Photography

De effecten van brand in een industriegebouw blijven doorgaans niet beperkt tot dit gebouw. Als de rookpluim uitwaaiert over een aangrenzende woonwijk of een snelweg kan dit gevolgen hebben met een grote impact. Denk aan ontruiming van de woonwijk of stilleggen van verkeer op de snelweg. Richtlijnen over gelijkwaardige oplossingen voor grote brandcompartimenten stellen geen beperkingen aan dergelijke rookverspreiding. Van tijd tot tijd wordt hierover 'gemopperd' in de brandveiligheidswereld in Nederland: 'Wáárom wordt er in richtlijnen geen aandacht aan rookoverlast besteed?' Met het recent verschijnen van de NEN 6060 een relevante vraag, maar ook een juridisch interessante vraag.

Tekst mr. ing. J.C. Huijzer



Rookoverlast en groot brandcompartiment

Het probleem van rookoverlast in de omgeving bij brand in een groot brandcompartiment is in 2014 ook aan de orde gesteld door het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR).¹ Dit was naar aanleiding van de brand die in 2013 plaatsvond in een bouwmarkt in Brielle. Daar was sprake van een brandcompartiment van ongeveer 3.700 m², waarbij een gelijkwaardige oplossing was gerealiseerd met maatregelpakket I van de methode Beheersbaarheid van brand (afbrandscenario). Het gebouw bevond zich op relatief korte afstand van hoogspanningsleidingen en grensde aan een woonwijk. Met een grootschalige brandweerinzet is brandoverslag naar de hoogspanningsleiding voorkomen en is zo veel mogelijk geprobeerd overlast in de omgeving te beperken. De maximaal toegestane omvang van nieuw te bouwen brandcompartimenten is volgens de overlevering zo gekozen, dat een brand beheerst kan worden door één tankautospuiter. In werkelijkheid wordt bij melding van een gebouwbrand vaak standaard al uitgerukt met twee tankautosputters. Indien er daadwerkelijk brand is, wordt er al snel opgeschaald naar middelbrand. Als het uit de hand dreigt te lopen, wordt er verder opgeschaald naar grote brand of zeer grote brand. Hoe groter de brand, hoe meer brand-

weervoertuigen er opgeroepen worden. Het rapport van het IFV en de VRR uit 2014 concludeerde daarom dat de rekenmethode Beheersbaarheid van Brand 2007 te ver af staat van de repressieve werkelijkheid, doordat er geen rekening wordt gehouden met de maatschappelijke impact van een brand.² Dit zal dan ook gelden voor de NEN 6060 'Brandveiligheid van grote brandcompartimenten'. Deze norm stelt net als de methode Beheersbaarheid van Brand 2007 een beperking aan de maximaal toegestane omvang van een brandcompartiment op basis van voornamelijk de vuurbelasting. Hiermee kunnen grotere brandcompartimenten worden gerealiseerd dan het Bouwbesluit in de prestatie-eisen toestaat. Staan regelgeving en normering inderdaad ver van de repressieve werkelijkheid?

Rookoverlast en Bouwbesluit 2012

Bouwbesluit 2012 bevat voorschriften voor brandveiligheid, met uitsluitend als doel om slachtoffers en branduitbreiding naar een naastgelegen perceel te voorkomen. Andere doelstellingen die vanuit het oogpunt van brandveiligheid nastrevenswaardig zijn, vallen uitdrukkelijk niet onder het bereik van het Bouwbesluit. Het stelsel van het Bouwbesluit impliceert dat er ofwel aan functionele eisen met bijbehorende prestatie-eisen moet worden voldaan, ofwel dat er een gelijkwaardige oplossing wordt gerealiseerd. Een oplossing

is gelijkwaardig indien er weliswaar wordt afgeweken van een voorschrift, maar er desondanks wordt bereikt wat de wetgever met dat voorschrift heeft beoogd.

Omdat het Bouwbesluit niet *exact* aangeeft wat er met de voorschriften beoogd wordt, zijn er in de loop van de tijd verschillende richtlijnen en standaardoplossingen verschenen. Aan de hand van deze 'pseudowetgeving' kan gemotiveerd worden dat er sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Voor brandcompartimenten zijn dat bijvoorbeeld het brandveiligheidsconcept Beheersbaarheid van Brand (1995), de Methode Beheersbaarheid van Brand (2007) en nu dus de NEN 6060 (2015). Bij het beoordelen van gelijkwaardigheid heeft het bevoegd gezag volgens jurisprudentie 'enige beoordelingsvrijheid'.³ Deze beoordelingsvrijheid is echter niet onbeperkt; het is niet toegestaan dat gemeenten eisen stellen vanuit een ander oogpunt dan die van waaruit de voorschriften van het Bouwbesluit zijn geschreven. Artikel 1.3, eerste lid, van Bouwbesluit 2012 geeft immers aan dat er sprake moet zijn van *eenzelfde mate* van veiligheid, bescherming van gezondheid, enzovoort. Dat betekent dat bij de beoordeling van gelijkwaardigheid alléén de doelstellingen een rol mogen spelen die aan het Bouwbesluit ten grondslag liggen.⁴ Voor brandveiligheid mag schade aan het

milieu bij brand dus géén rol spelen.⁵ Het meewegen van andere aspecten dan waar het Bouwbesluit op ziet zou immers niet leiden tot wat de wetgever beoogd heeft met de voorschriften. Bij het realiseren van een groot brandcompartiment mag daarom rookverspreiding naar een naastgelegen woonwijk eenvoudigweg niet meegewogen worden. Het ligt niet direct voor de hand om in praktijkrichtlijnen en normen, die standaardvormen van gelijkwaardigheid voor Bouwbesluit 2012 beschrijven, voorschriften hierover op te nemen. Deze normen doen immers niets méér dan invulling geven aan de beoogde doelstelling met de brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit; rookoverlast maakt daar geen onderdeel van uit.

Repressieve inzet

Maar waarom dan toch zo'n grootschalig brandweeroptreden? Waarom past de brandweer de repressieve inzet niet aan op het Bouwbesluit, als dat blijkbaar het maatschappelijk geaccepteerde veiligheidsniveau is? Het uitgangspunt, dat een brand door één tankautospuit beheerst moet kunnen worden, moet niet al te letterlijk genomen worden; net zoals dit geldt voor de andere ficties waarvan het Bouwbesluit uitgaat. Maar een grootschalige brandweerinzet is óók nodig om maatschappelijk ontwrichtende omgevingseffecten te voorkomen, die niet onder het bereik van het Bouwbesluit vallen.

Rookoverlast vanuit een brandend gebouw in de omgeving kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat snelwegen, tunnels en spoorlijnen moeten worden stilgelegd, dat woonwijken of ziekenhuizen moeten worden ontruimd, of dat wijken zonder stroom komen te zitten. Het is niet meer dan vanzelfsprekend dat er een verschil kan ontstaan tussen de repressieve werkelijkheid en het Bouwbesluit. Aan de constatering dat deze twee werelden te ver bij elkaar vandaan liggen, lijkt echter stilzwijgend de veronderstelling ten grondslag te liggen dat het Bouwbesluit het enige instrument is dat brandveiligheid van gebouwen reguleert. Uit deze veronderstelling moet het misverstand wel volgen dat brandveiligheid zich nooit kan

richten op het voorkomen van onwenselijke effecten van brand in de omgeving. Dat is echter onjuist. Het stelsel van de bouwregelgeving heeft slechts tot gevolg dat dit bij de toetsing van een bouwactiviteit aan het Bouwbesluit niet aan de orde kan komen. Maar er bestaan ook andere juridische instrumenten, waar dit wel degelijk aan bod kan komen. Hierbij kan primair gedacht worden aan een planologische beoordeling, maar ook aan een beoordeling in het kader van milieu.

Focus te veel op Bouwbesluit?

Dat Bouwbesluit 2012 geen juridische grondslag biedt om rookoverlast in de omgeving te reguleren, staat niet in de weg dat dit bij een planologische beoordeling of eventueel bij een beoordeling in het kader van milieu aan de orde komt. Het opleggen van een beperking zal niet in alle gevallen kunnen, omdat een bepaalde mate van rookoverlast in de omgeving nu eenmaal geaccepteerd moet worden. Het gaat hier slechts om het voorkomen van *maatschappelijk ontwrichtende overlast* van een brand.

Bij de brand uit 2013 in Brielle is kennelijk geen aandacht geweest voor omgevings-effecten bij brand. Daar kan de 'schuld' echter niet in de 'beperkte' focus van het Bouwbesluit gelegd worden, en dus óók niet in het ontbreken van aandacht hiervoor in de Methode Beheersbaarheid van Brand of de NEN 6060. Een beoordelingsaspect dat 'vergeten' is in het ruimtelijke ordeningsrecht of het milieurecht kan nu eenmaal niet 'gecompenseerd' worden door het Bouwbesluit. Dat het Bouwbesluit en de daarop gebaseerde richtlijnen met gelijkwaardige oplossingen te ver af staan van de repressieve werkelijkheid is daarom te ongenueanceerd geformuleerd. Het komt mij voor dat de casus Brielle laat zien dat focus ten aanzien van de brandveiligheid in Nederland te veel is gericht op het Bouwbesluit en te weinig op andere mogelijke juridische toetskaders. Anders gezegd: niet de (bouw)regelgeving, maar brandpreventief Nederland staat te ver af van de repressieve werkelijkheid!

De versnipperde regelgeving van het omge-

vingsrecht nodigt ook niet bepaald uit tot een integrale brandveiligheidsbeoordeling. Wellicht dat het denken rondom de Omgevingswet ook bij dit onderwerp tot een meer integrale benadering leidt. En mogelijk dat de ontwikkelingen met betrekking tot private kwaliteitsborging tot gevolg zal hebben dat andere juridische instrumenten beter worden benut; als het bevoegd gezag minder invloed heeft op de brandveiligheid van gebouwen via het Bouwbesluit, zal wellicht het effect zijn dat de grenzen van andere bevoegdheden verder verkend gaan worden.

- 1 R.F. van Werkhoven e.a., Afbrandscenario als uitkomst? De repressieve consequentie van een preventieve oplossing, IFV/VRR 2014.
- 2 Idem, p. 42.
- 3 Zie bijvoorbeeld ABR5 4 december 2002, 200201495/1, r.o. 2.6.
- 4 Vergelijk Rb. 's Hertogenbosch 22 juli 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BN2135, r.o. 2.5 en 2.6 en ABR5 27 april 2011, 201008593/1/H1.
- 5 Stb. 2011, 416, p. 146.

Tweede artikel

Het tweede deel van dit artikel zal nader ingaan op de grenzen van de bevoegdheden op het gebied van planologie en milieu, in relatie tot het probleem van rookoverlast en Bouwbesluit.

Informatie over de auteur

Jacco Huijzer is juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs.