

Rookoverlast vanuit grote brandcompartimenten (II)

In het eerste deel van dit artikel, in de vorige editie van Bouwkwiteit in de praktijk, stond de vraag centraal waarom er in de methode Beheersbaarheid van Brand 2007 en de NEN 6060:2015 geen eisen aan rookoverlast in de omgeving worden gesteld. Het antwoord is eenvoudig: het Bouwbesluit biedt daar geen ruimte voor. Maar dat wil niet zeggen dat er geen andere wetgeving is waarbij dit aandacht kan krijgen. Dit tweede deel gaat nader in op de grenzen van de bevoegdheden op het gebied van planologie en milieu, in relatie tot het Bouwbesluit en rookoverlast in de omgeving.

Tekst mr. ing. J.C. Huijzer en ir. R.A.P. van Herpen FIFireE

Het is niet mogelijk om bij toetsing aan het Bouwbesluit rookoverlast in de omgeving mee te laten wegen. Ook niet in het kader van een gelijkwaardige oplossing. Het meewegen van andere aspecten dan waar het Bouwbesluit op ziet zou immers niet leiden tot wat de wetgever beoogt

met de regels. Hieruit kan echter, zoals in deel I van dit artikel is aangegeven, niet de conclusie getrokken worden dat het Bouwbesluit te ver bij de repressieve werkelijkheid vandaan staat. Het stelsel van de bouwregelgeving heeft slechts tot gevolg dat dit bij de toetsing van een bouwactiviteit aan het Bouwbesluit

niet aan de orde komt. 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. ❖





Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan regelt op welke wijze grond gebruikt mag worden. In planregels kunnen restricties aan het gebruik worden opgelegd. Planregels moeten aan een belangrijke eis voldoen: ze moeten *ruimtelijk relevant* zijn. Wát er precies wel of niet geregeld wordt, is verder overgelaten aan het goeddunken van de gemeenteraad. Het is evident dat omgevingseffecten van een brand ruimtelijk relevant zijn, zoals de omgevingseffecten van een explosie zoals een BLEVE (boiling liquid expanding vapor explosion) en van een gifwolk dat ook zijn. De aard van het toegestane gebruik is bepalend voor het risico van hinder, schade of persoonlijke veiligheid. Als er in een bestemmingsplan een industriezone direct grenzend aan een woonwijk, ziekenhuis of belangrijk infrastructureel object wordt toegestaan, ligt het in de lijn der verwachting dat in geval van brand op het industrieterrein hinder, schade of zelfs persoonlijk letsel kan optreden in de directe omgeving ervan. Het klinkt daarom niet onlogisch om, indien daartoe aanleiding bestaat, bij een planologische afweging het risico van hinder, schade of persoonlijke veiligheid te betrekken die ten

gevolge van een brand kan optreden. Dit kan door de afweging te maken of een bepaalde planologische ontwikkeling vanuit dit oogpunt überhaupt wel wenselijk is, of door hierover een voorschrift op te nemen.

Maar mag er überhaupt aandacht worden besteed aan brandveiligheid in een bestemmingsplan? Dat lijkt haast een overbodige vraag. Bepaalde brandveiligheidsaspecten die ruimtelijk relevant zijn, worden nu ook al in het bestemmingsplan geregeld; denk aan aanrijroutes voor de brandweer, bluswatervoorzieningen en externe veiligheid in algemene zin. Toch is de vraag niet helemaal overbodig, omdat de schijnbare exclusiviteit van het Bouwbesluit op het gebied van brandveiligheid soms dit misverstand doet rijzen. Daarbij wordt uit het oog verloren dat die exclusiviteit vooral de interne veiligheid (gebouwveiligheid) betreft maar niet de externe veiligheid (omgevingsveiligheid) omvat.

Dat belangrijke brandveiligheidsaspecten van gebouwen exclusief in het Bouwbesluit geregeld zijn, wil echter niet zeggen dat andere brandveiligheidsaspecten niet in het bestemmingsplan aan de orde kunnen worden gesteld. Er is met het Bouwbesluit nimmer een

principiële keuze gemaakt om *alle* brandveiligheidsaspecten ten aanzien van gebouwen in het Bouwbesluit te ondervangen, maar alleen die aspecten die dienen om slachtoffers en branduitbreiding naar een naastgelegen perceel te beperken. Dit zijn de twee hoofdoelen ten aanzien van brandveiligheid van het Bouwbesluit. Zo beschouwd staat er vanuit juridisch oogpunt niets in de weg om een voorschrift 'Omgevingseffecten bij brand' in het bestemmingsplan op te nemen, en hierbij overlast van rook te betrekken.

Regeling in het bestemmingsplan

Het is vaste jurisprudentie dat in bestemmingsplanregels géén bouwkundige voorzieningen in het bouwwerk verplicht mogen worden gesteld. Het Bouwbesluit bevat immers exclusieve regels hiervoor. Dit stelsel mag niet doorkruist worden met andere regels. Het rigoureuze opnemen van een voorschrift waarin een sprinklerinstallatie in een industriegebouw wordt geëist ter bescherming van de omgeving, is daarom niet (zonder meer) toegestaan.¹ Dat is immers de zijde van de medaille die in het Bouwbesluit wordt geregeld. Dat betekent ook dat in een bestemmingsplan niet

verboden kan worden dat er grote brandcompartimenten worden gerealiseerd. Verdedigbaar is dat evenmin in het bestemmingsplan een beperking opgelegd mag worden aan zaken die het meeste invloed hebben op de omgevingseffecten, zoals vuurbelasting, brandvermogen, brandduur, brandbaarheid en bijdrage in rookproductie van materialen. Ook dat zijn immers aspecten die vallen onder het bereik van het Bouwbesluit, omdat dit nu eenmaal bepaalt of er sprake is van een gelijkwaardige oplossing in de zin van het Bouwbesluit.

De andere zijde van diezelfde medaille, het effect op de omgeving, wordt evenwel niet in het Bouwbesluit geregeld. Dáár alleen dient het voorschrift zich derhalve op te richten: niet op het gebouw, maar op de omgeving. Dat het stellen van een beperking aan de overlast in de omgeving de facto neer kan komen op het moeten treffen van bouwkundige voorzieningen (bijvoorbeeld in de vorm van bouwkundige compartimentering of automatische brandblusinstallatie) is niet relevant. Zolang een planvoorschrift geen uitdrukkelijke bouwkundige regels bevat, is er geen bezwaar om regels op te nemen die gegeven zijn vanuit het oogpunt van brandveiligheid. Ook niet als dit gevolgen heeft voor aspecten die wél uitdrukkelijk in het Bouwbesluit geregeld zijn.² Het Bouwbesluit is dus niet zó exclusief dat het verboden is om ruimtelijk relevante eisen te stellen die de facto mogelijk leiden tot bouwkundige voorzieningen.

Milieu

Als er niets in het bestemmingsplan geregeld is, biedt de Wet milieubeheer dan nog een uitweg? Dat lijkt niet op voorhand onmogelijk. In elk geval voor die inrichtingen waarvoor maatwerkregels ter zake hiervan kunnen worden opgelegd. Centraal in de beoordeling in het kader van de Wet milieubeheer is het milieubelang. Belangen van derden mogen worden meegewogen, maar slechts voor zover het milieubelang betreft. Luchtverontreiniging is daar in elk geval een aspect van, zodat ook rookoverlast vanuit een brand hieronder kan vallen.

Uit jurisprudentie volgt dat de noodzaak tot het treffen van brandveiligheidsvoorzieningen in en aan gebouwen primair aan de orde komt in het kader van de Woningwet en het Bouwbesluit, maar dat in het kader van een

beoordeling aan de Wet milieubeheer ruimte blijft voor een aanvullende beoordeling. De brandveiligheidsvoorzieningen die nodig zijn in het kader van de bescherming van het milieu kunnen verder gaan dan wat op grond van het Bouwbesluit reeds is vereist.³

In jurisprudentie is geaccepteerd dat aan de hand van de methode Beheersbaarheid van brand ook de nadelige gevolgen voor het milieu worden beschouwd.⁴ In een uitspraak uit 2004 werd overwogen dat er een relatie is tussen vuurbelasting en nadelige gevolgen voor het milieu, in die zin dat een toename van de vuurbelasting ook een toename van de luchtverontreiniging inhoudt.⁵ Dat betekent onvermijdelijk dat bij het toepassen van een richtlijn als de NEN 6060 nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van rookoverlast in de omgeving; toepassing van een gelijkwaardige oplossing voor de omvang van een brandcompartiment laat onverlet dat er aanleiding kan zijn om het verband tussen de omvang van het brandcompartiment en de te verwachten rookoverlast in de omgeving nader te kwantificeren. Hiertoe kan aanleiding bestaan indien de omgeving van de betreffende inrichting daar om vraagt. Er zal dan gemotiveerd moeten worden dat er sprake is van een zodanige activiteit binnen de inrichting, dat de voorzieningen die reeds op grond van het Bouwbesluit vereist zijn onvoldoende zijn vanuit het oogpunt van milieu.

Mogelijke inhoud van een regeling

Beperking van schade aan milieu en openbare ruimte in geval van brand in een bouwwerk of inrichting is het eenvoudigst af te dwingen wanneer die schade leidt tot persoonlijke veiligheidsrisico's, gezondheidsrisico's of hoge maatschappelijke kosten.

Risico's van persoonlijke veiligheid en gezondheid kunnen worden gekwantificeerd in een acceptabele toxische concentratie, een acceptabele toxische dosis, of een combinatie van beide, die niet mag worden overschreden. Toxische dosis betekent in dit verband een combinatie van concentratie en blootsteldingsduur, in dit geval de brandduur. Dit kan worden geverifieerd door de verwachting van schadelijke concentraties in het rookverspreidingsgebied vast te stellen en te toetsen aan een acceptabele percentielwaarde van de concentratie of een acceptabele percentielwaarde van de dosis. Het gaat daarbij niet alleen om

blootstelling aan schadelijke concentraties verbrandingsgassen, maar zeker ook om blootstelling aan schadelijke concentraties van vaste roetdeeltjes. Hier is een verband met externe veiligheid snel gelegd.

Maatschappelijke kosten gaan met name een rol spelen wanneer openbare voorzieningen of infrastructuur (wegen, spoorwegen, waterwegen, luchtwegen, maar ook kabels en leidingen van het openbare net) zodanig worden bedreigd dat deze kunnen bezwijken of buiten werking moeten worden gesteld. Het voorkomen hiervan kan als een duidelijk doel worden beschouwd.

Overige belasting van milieu of openbare ruimte ten gevolge van brand in een bouwwerk of inrichting laat zich minder gemakkelijk toetsen aan acceptabele risico's. Natuurlijk spreekt het voor zich dat bij duurzame bouwwerken en inrichtingen een zogenaamd 'afbrandscenario' met de daaruit voortvloeiende milieubelasting niet past. Duurzaamheid houdt een zodanige beheersing van de brandcalamiteit in dat het bouwwerk of de inrichting 'resilient' is, in staat is om de calamiteit te overleven. Concrete handvatten ontbreken nog, ook in duurzaamheidslabels zijn daarvoor geen aanknopingspunten aanwezig. Er valt nog wat te pionieren, hoewel dit met name het privaatrechtelijke domein omvat.

En nu?

Niet alle brandveiligheidsaspecten lossen zich op bij toetsing aan het Bouwbesluit. Er is dan ook geen enkele reden om een brandveiligheidsbeoordeling tot het Bouwbesluit te beperken. Maatschappelijk ontwrichtende rookoverlast vanaf een brand kan alleen in het kader van een planologische beoordeling of milieu worden gereguleerd. Het ontbreekt echter nog aan eenduidige bepalingmethoden, toch wel een essentiële voorwaarde voor regulering. De reikwijdte van de bevoegdheden op het snijvlak van bouwen, planologie en milieu is ook nog geenszins uitgekristalliseerd. Werk aan de winkel...?

1 ABR 22 mei 2013, 201112416/1/R3, r.o. 4.2 t/m 4.2.2.

2 Vergelijk ABR 17 december 2014, 201308135/1/R3, r.o. 5.3.

3 ABR 9 oktober 2002, 200202596/1, r.o. 2.2.3 en ABR 17 oktober 2007, 200700219/1, r.o. 2.4.1.

4 ABR 3 september 2003, 200202877/1, ABR 21 juli 2004, 200308329/1, ABR 22 maart 2006, 200504388/1.

5 ABR 21 juli 2004, 200308329/1, r.o. 2.2.4.