

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent het brandveilig opslaan van cacao (Regionale beleidsregels brandveiligheid cacao-opslag)

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

gelet op artikel 7.7, 7.10 en 7.22 van het Bouwbesluit 2012;

gelet op artikel 2.2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer;

besluit de volgende regeling vast te stellen:

Regionale beleidsregels brandveiligheid cacao-opslag

Artikel 1 Doel

Deze regels hebben als doel dat bij brand van opgeslagen cacao:

- a. de beheersbaarheid van de brand voldoende is geborgd;
- b. de inzet van de publieke brandweer wordt beperkt tot wat gangbaar en evenredig is;
- c. wordt voorkomen dat op voor de omgeving op onaanvaardbare wijze hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid;
- d. grootschalige hinder en maatschappelijke ontwrichting als gevolg van brand wordt tegengaan.

Artikel 2 Specifieke zorgplichten

1. Deze regels hebben betrekking op de uitleg van de volgende wettelijke voorschriften bij het toezicht op de naleving:
 - a. artikel 7.7, eerste lid van het Bouwbesluit 2012 (regels over brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen in verband met de beheersbaarheid van brand);
 - b. artikel 7.10 van het Bouwbesluit 2012 (regels over restrisico brandgevaar en ontwikkeling van brand in verband met beperking van de inzet van de publieke brandweer wordt tot wat gangbaar en evenredig is);
 - c. op artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 (in verband met het voorkomen dat bij brand op voor de omgeving op onaanvaardbare wijze hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid voor zover deze verspreiding gezondheidsrisico's en veiligheidsrisico's met zich meebrengt);
 - d. op artikel 2.1, eerste lid van het Activiteitenbesluit milieubeheer (in verband met het tegengaan van nadelige gevolgen voor het milieu die worden veroorzaakt door activiteiten, in het bijzonder in verband met het tegengaan van grootschalige hinder en maatschappelijke ontwrichting als gevolg van brand).
2. Na het tijdstip waarop Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) in werking is getreden hebben de regels betrekking op de uitleg van de volgende wettelijke voorschriften bij het toezicht op de naleving:
 - a. artikel 6.4 onder a. en b. van het Besluit bouwwerken leefomgeving (specifieke zorgplicht: brandveilig gebruik van bouwwerken, in verband met aanwezigheid van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen die de beheersbaarheid van brand bemoeilijken);
 - b. artikel 6.4 onder f. van het Besluit bouwwerken leefomgeving (specifieke zorgplicht brandgevaar en ontwikkeling van brand in verband met beperking van de inzet van de publieke brandweer wordt tot wat gangbaar en evenredig is);
 - c. artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (hoofdstukken bruidsschat omgevingsplan), artikel 2.2.4.3 Specifieke zorgplicht gebruik bouwwerk (in verband met het voorkomen dat bij brand op voor de omgeving op onaanvaardbare wijze hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid voor zover deze verspreiding gezondheidsrisico's en veiligheidsrisico's met zich meebrengt).
 - d. artikel 2.11, eerste en tweede lid onder e. van het Besluit activiteiten leefomgeving (in verband met het tegengaan van nadelige gevolgen voor het milieu die worden veroorzaakt door activiteiten, in het bijzonder in verband met het tegengaan van grootschalige hinder en maatschappelijke ontwrichting als gevolg van brand).

Artikel 3 Aan te houden brandveiligheidsniveaus

1. Bij het bepalen van het brandveiligheidsniveau wordt in de bijlage opgenomen Werkinstructie cacao-opslag 2018 als referentie gebruikt.
2. Voor het opslaan van cacao in een nieuwgebouwde loods en in een bestaande loods die vóór 1 januari 2019 niet voor het opslaan van cacao werd gebruikt, geldt het niveau van de Werkinstructie cacao-opslag 2018 – deel A als het ten minste aan te houden veiligheidsniveau.
3. Het veiligheidsniveau van een opslag van cacao in een loods die gebouwd is en in gebruik is genomen met toepassing van de ingetrokken Beleidsregels gelijkwaardigheid Bouwbesluit cacao-loods, mag niet worden verlaagd. Is het veiligheidsniveau van die opslag hoger dan dit niveau, dan geldt in afwijking hiervan het niveau van de Werkinstructie cacao-opslag 2018 – deel A als het ten minste aan te houden veiligheidsniveau.
4. Voor de overige bestaande - vóór 1 januari 2019 aanwezige - opslagen van cacao geldt het niveau van de Werkinstructie cacao-opslag 2018 – deel B als het ten minste aan te houden veiligheidsniveau.
5. Het gelijkwaardigheidsbeginsel is van toepassing. Dat wil zeggen dat niet aan de Werkinstructie cacao-opslag 2018 hoeft te worden voldaan, indien de doelen als bedoeld in artikel 1 op een gelijkwaardige manier worden bereikt door toepassing van andere maatregelen dan die in de Werkinstructie worden genoemd. De gelijkwaardigheid is aan te tonen door degene die een beroep op gelijkwaardigheid doet.

Artikel 4 Bekendmaking, inwerkingtreding en geldigheid

1. Dit besluit vervangt de beleidsregels gelijkwaardigheid Bouwbesluit cacao-loods van 11 juli 2006 .
2. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

Artikel 5 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Regionale beleidsregels brandveiligheid cacao-opslag

Aldus vastgesteld in de vergadering van 24 maart 2020.

*De burgemeester
Femke Halsema*

*De gemeentesecretaris
Peter Teesink*

Toelichting

Algemeen deel

Ongewijzigde uitgangspunten

De uitgangspunten voor het beleid blijven gelijk aan de ingetrokken Beleidsregels gelijkwaardigheid Bouwbesluit Cacaoloodsen collegebesluit, namelijk:

1. De praktijk heeft geleerd dat cacaobranden, zeker als ze eenmaal groot zijn (ter grootte van een brandcompartiment), lang kunnen duren en moeilijk te blussen zijn. De blussing vergt bijzondere maatregelen; de brand en de bestrijding ervan kunnen de nodige hinder veroorzaken.
2. De schade aan het milieu ten gevolge van een cacaobrand is van tijdelijke aard en tot op heden geen reden om op grond van de Wet milieubeheer aan de opslag van cacao nadere voorwaarden met betrekking tot de vestigingslocatie of de mogelijke omvang van een brand te stellen.
3. De hinder voor de omgeving bij een cacaobrand (blootstelling aan NO₂, CO en stof- en roetdeeltjes in de rook) is een aspect dat bij het formuleren van beleid een rol heeft gespeeld. Tot hinder wordt ook de ontruiming van woningen en bedrijven gerekend, evenals tijdelijke uitval van infrastructuur.
4. De ruimtelijke ordening is meestal een gegeven: De keuze "het juiste bedrijf op de juiste plaats", is min of meer gemaakt, behalve waar een wijziging van een vigerend bestemmingsplan wordt voorbereid.

5. Regulering van de kans op brand, de beheersbaarheid van een brand en de eventuele hinder bij brand in opslagen die groter zijn dan de standaard prestatie-eisen in het Bouwbesluit 2012 vergt een op het voorgaande afgestemde beleidsinvulling in het kader van de vergunningverlening op grond van de bouw- en de milieuregelgeving.
6. Naast het in redelijkheid beperken van de kans op een grote brand en het zoveel mogelijk beperken van branduitbreiding naar naastgelegen brandcompartimenten, kiest het beleid voor het vooraf vaststellen van een globale maximale tijdsduur van de brandbestrijding, in combinatie met:
 - a) Vaststelling van een brandweerinzet die gedurende die tijd, naar verwachting vooral in de eerste dag/dagen van de brand, kan worden volgehouden. Deze inzet bestaat uit maximaal één brandweercompagnie, die geacht wordt binnen 2 uur na alarmering volledig operationeel te zijn, inclusief groot watertransport;
 - b) Voor uitrijden van smeulende/verbrande cacao: de benodigde assistentie van het opslagbedrijf: inhuur van geschikte transportfaciliteiten en waarschijnlijk van een sloopbedrijf om de cacao uit een (deels) ingestort brandcompartiment te kunnen verwijderen.
7. De maximaal toegestane tijdsduur voor deze vorm van brandbestrijding is 9 etmalen. De hulpmiddelen voor de bestrijding moeten een aangegeven capaciteit hebben, ongeacht de grootte van de opslag. Hiermee wordt bereikt dat kleinere opslagen eerder geblust zullen zijn dan grotere. De benodigde bestrijdingscapaciteit verschilt overigens voor opslagen bestemd voor cacao bonen en cacao product.

Wijziging wettelijke grondslagen, van "gelijkwaardigheid" naar "zorgplicht"

De huidige (in te trekken) *Beleidsregels gelijkwaardigheid Bouwbesluit Cacaoloodsen* zijn gebaseerd op het gelijkwaardigheidsartikel uit het Bouwbesluit. Bij een beroep op gelijkwaardigheid moet ten genoegen van het bevoegd gezag worden aangetoond dat de loods of het gebruik daarvan ten minste eenzelfde mate van veiligheid heeft als is beoogd met het betrokken voorschrift over de maximale grootte van het brandcompartiment. De beleidsregels geven uitleg over wat bij het opslaan van cacao onder gelijkwaardigheid dient te worden verstaan.

Met het inwerking treden van het Bouwbesluit 2012 is het mogelijk om bij de industrie functie een brandcompartiment te realiseren met een gebruiksoppervlakte van 2.500 m² in plaats van 1.000 m² die op grond van het Bouwbesluit 2003 was toegestaan. Het effect hiervan is, dat de sector nog slechts in uitzonderlijke gevallen een beroep op gelijkwaardigheid behoeft te doen. Het gevolg is dat de in artikel 1 beschreven doelen niet meer met een beleid op basis van het gelijkwaardigheidsartikel van het Bouwbesluit 2012 kunnen worden bereikt.

De Woningwet en de Wet milieubeheer en het activiteitenbesluit kennen algemene zorgplichten (Woningwet artikel 1a, Activiteitenbesluit milieubeheer, artikel 2.1). Dit houdt gebouweigenaren of ondernemers verantwoordelijk blijven voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, ook al wordt aan de inhoudelijke bouw- en milieuregels voldaan. Deze algemene zorgplicht is een vangnet als toepassing van de regels in een concrete situatie niet leidt tot de doelen die ermee worden beoogd. Specifieke zorgplichten borduren voort op de algemene zorgplichten, maar zijn concreter. Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen.

Bij de opslag van cacao kunnen de in artikel 1 genoemde doelen alleen worden bereikt als een beroep wordt gedaan op de in artikel 2 onder eerste genoemde specifieke zorgplichten. In het tweede lid van artikel 2 staan de specifieke zorgplichten die van toepassing zijn nadat de Omgevingswet in werking is getreden.

Wijzigingen inhoudelijk nieuwbouw

De beleidsregels en de daarop gebaseerde werkinstructie zijn aangepast aan de actuele wetgeving.

Op sommige punten is er ook sprake van inhoudelijke wijzigingen:

- De invulling van rook- en warmteafvoer is concreter aangegeven. Het blijkt dat ontbrekende informatie bij de meeste projecten eenduidig is ingevuld. Daarom zijn nu de ontwerpparameters voor het systeem concreet aangegeven.
- De berekening van veilige afstanden om brandoverslag te verhinderen, zijn qua rekenmethodiek aangesloten op de laatste inzichten. Dat wil zeggen NEN 6060:2015 die van toepassing is op de beoordeling van grote brandcompartimenten. Echter, in één opzicht is conservatief, veilig een voorzichtiger inschatting gemaakt: de vlamhoogte is niet gemaximeerd op 10 m, maar wordt gelijk aan de gebouwhoogte verondersteld als het gebouw hoger dan 10 m is. Deze systematiek geldt voor gebouwen tussen gebouwen, maar is ook toegepast voor de veilige afstanden tussen opslag binnen gebouwen met een vorm van rookafvoer.
- Opmerking: in aanvang is het een 'brand in een gebouw' en daarna 'een gebouw in brand'. Het is geen buitenbrand, daarom is gekozen uit de gestandaardiseerde modellen voor gebouwbranden

- van NEN 6060 en NEN 6068, waarbij de strengste is gekozen. Het stralend vlak is dus gekoppeld aan de hoogte van het gebouw, omdat deze altijd een relatie heeft met de opslaghoogte.
- Een ander model ("Bepalingsmethode warmtestralingsbelasting opslag van hout", Ministerie van VROM 28 mei 2004) voor het gevaar van brandoverslag betreft een houtopslag in de buitenlucht. Dat model staat te ver af van de verwachte situatie bij een cacao-opslag in een gebouw en wordt daarom niet gekozen. Het model voor houtopslag als binnenopslag vertoont wel grote directe overeenkomsten met de modelleringen van NEN 6060 en 6068. De meer recente normen NEN 6060 en 6068 verdienen daarbij de voorkeur en daar is voor gekozen.

Uitbreiding van het beleid naar bestaande bouw

Het beleid en de werkinstructie worden uitgebreid met een deel voor de toepassing op bestaande bouw. Daarbij is zo goed mogelijk aangesloten op de combinatie van bestaande praktijk in grote brandcompartimenten, bouwregelgeving voor 'gewone' opslagloodsen.

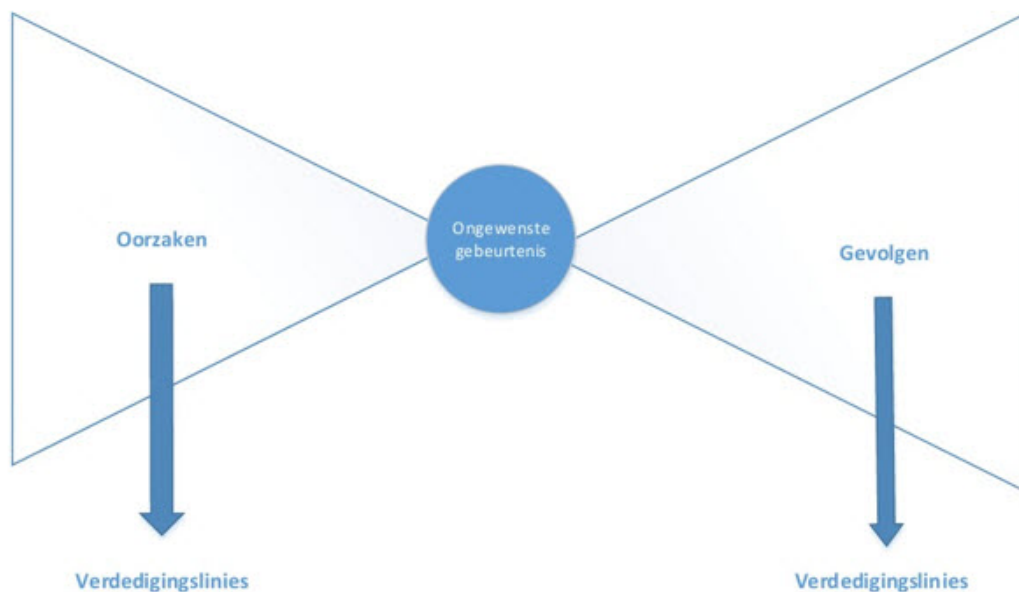
Werkwijze

Tijdens de voorbereiding van dit besluit cacao-opslagen in bestaande bouw anno 2018 in de regio Zaandam / Amsterdam geïnventariseerd. Tevens zijn een aantal locaties met grote brandcompartimenten geïnspecteerd. Het blijkt zoals verwacht dat deze geheel niet te beoordelen zijn volgens de werkinstructie voor nieuwbouw. Dat is ook principieel geen probleem, er is altijd een verschil in vereiste veiligheid tussen nieuwbouw en bestaande bouw. Bestaande bouw qua brandveiligheid op nieuwbouwniveau brengen, is namelijk in het algemeen niet realistisch en ook hier geheel niet haalbaar. Nieuwbouwniveau is de denkrichting, echter op onderdelen zal het kwaliteitsniveau substantieel minder zijn.

Uitwerking risico-model voor bestaande bouw

Op basis van de genoemde inventarisatie en inspecties blijkt dat vanwege een grote diversiteit aan bestaande cacao-opslagen maatwerk per situatie nodig zou zijn. Dat is echter niet de bedoeling van een werkinstructie. Anderzijds is één pasklare oplossing, zoals bij nieuwbouw, niet mogelijk. Bestaande situaties in meerderheid onderbrengen in een werkinstructie vereist diverse pasvormen. Het risico-model dat in 2005 al omschreven was in de achtergronden van de werkinstructie 2008, is daarom als kapstok gehanteerd om meerdere oplossingen (pasvormen) mogelijk te maken.

Overzien we de totale brandveiligheid dan zijn er diverse fasen waar met maatregelen ingegrepen kan worden. Precies zoals dat bij de nieuwbouw gebeurt. De grondslag is dus een brandscenario dat zich in verschillende fasen ontwikkelt, precies zoals dat tien jaar geleden is gehanteerd. Bij bestaande bouw zijn de maatregelen voor elke fase echter niet altijd realistisch meer haalbaar. Daarom geldt het principe dat een tekort op een bepaald aspect gecompenseerd kan worden door een extra veiligheid op een ander aspect.



Figuur: Het vlinderdasmodel voor een ongewenste gebeurtenis

Met het zogenaamde vlinderdas-model is dit inzichtelijk te maken. Traditioneel in de brandveiligheid regelgeving is om (bijna) alleen iets aan de gevolgen van brand te doen (rechts in de vlinderdas). In de cacao-branche echter, blijkt het bijzonder nuttig en succesvol om er alles aan te doen om het ontstaan

van brand te voorkomen. Dit betreft de fase links in de vlinderdas. Dit begint met temperatuurdetectie om broei te voorkomen en vervolgens, als doorgroei naar brand ontstaat, een goede branddetectie om zo snel mogelijk gewaarschuwd te zijn.

Als in het voorkomen van de ongewenste gebeurtenis extra stappen gemaakt kunnen worden, dan heeft dat de voorkeur (voorkomen is beter dan genezen). De werkinstructie deel B waardeert en beloont daarom ook zulke extra inspanningen. Rechts in de vlinderdas blijkt het namelijk heel lastig om de gevolgen van brand voldoende te beheersen. Voor nieuwbouw is 240 minuten weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag vereist richting andere brandcompartimenten en andere percelen. Dat blijkt echter voor bestaande bouw vaak geheel niet haalbaar. Immers, de afstanden zijn daarvoor vaak onvoldoende, de brandscheidingen vaak te zwak (bijv. 60 minuten brandwerend) en constructies onvoldoende afgestemd op een nog toe te voegen verzwaring van brandscheidingen.

De verschillende pasvormen van 'voldoende veilig voor bestaande bouw' zijn nu te realiseren door het totale risico voldoende te beperken. Dit uit zich in het behalen van voldoende veiligheidspunten. Voor een zestal aspecten zijn deze veiligheidspunten afhankelijk van het type maatregel. In Werkinstructie cacao-opslagen 2018 – deel 0 zijn een aantal voorbeelden opgenomen over hoe het risicomodel op concrete bestaande situaties zal worden toegepast.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel beschrijft de doelen van deze beleidsregels.

Artikel 2

Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen. Bij de opslag van cacao kunnen de in artikel 1 genoemde doelen alleen worden bereikt als een beroep wordt gedaan op de in artikel 2 onder eerste genoemde specifieke zorgplichten. In het tweede lid van artikel 2 staan de specifieke zorgplichten die van toepassing zijn nadat de Omgevingswet in werking is getreden (zie ook het algemeen deel van de toelichting).

Artikel 3

Het eerste lid van dit artikel verwijst naar de Werkinstructie cacao-opslag 2018 opgesteld door de Werkgroep Cacao. Vanwege de bijzonderheden van cacao-opslagen hebben de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, de Omgevingsdienst IJmond, de brandweer Amsterdam-Amstelland, de brandweer Zaanstreek-Waterland, het Havenbedrijf Amsterdam, de gemeenten Zaanstad, Zaandam en Wormerland en zeven cacaovemen het gezamenlijke initiatief genomen om de werkinstructie *Beleidsregels gelijkwaardigheid Bouwbesluit Cacaoloodsen* uit 2008 te actualiseren. Deze initiatiefnemers vormen samen de Werkgroep Cacao.

Het tweede tot en met vierde lid geeft aan welk brandveiligheidsniveau op de naar bouwperiode en tijdstip van ingebruikneming te onderscheiden loodsens van toepassing is. Over het voldoen aan het vierde lid (over de vóór 1 januari 2019 aanwezige - opslagen van cacao) wordt onder regie van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied een programma opgesteld om binnen een redelijke termijn tot het afgesproken brandveiligheidsniveau te komen. Het zal naar verwachting twee jaar duren voordat de voor het afgesproken veiligheidsniveau benodigde maatregelen zijn getroffen.

Het vijfde lid ziet toe op gelijkwaardige oplossingen. Als de werkinstructie voorschrijft dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.