

Beleid advisering beschermingsniveau 2 PGS 15

Juni 2015

Colofon

Dit document is tot stand gekomen onder regie van de directie Risico- en Crisisbeheersing

Adres

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Portefeuille Risico- en Crisisbeheersing
Postbus 9154, 3007 AD Rotterdam
www.veiligheidsregio-rr.nl

Druk

Versie 0.2
22 juni 2015

MT IV akkoord op: 4 augustus 2015

Directieraad akkoord op: 19 augustus 2015

Dagelijks bestuur akkoord op: 7 september 2015

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur op 28 september 2015

de voorzitter,

de secretaris,

Ing. A. Aboutaleb

mr. drs. A Littooi

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
H1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doelstelling	6
H2 Wettelijk kader.....	7
2.1 Wet bepalingen omgevingsrecht, besluit en regeling omgevingsrecht	7
2.2 Richtlijn PGS 15.....	7
2.3 Herziening PGS 15.....	8
2.4 Beleid.....	9
H3 Uitgangspunten	10
3.1 Uitgangspunten advisering beschermingsniveau 2.....	10
3.2 Opkomsttijd en het begrip inzetbaar	10
3.3 Beschermingsniveau 2 in relatie tot de brandweerdoctrine.....	12
3.4 Basisbrandweerzorg en beschermingsniveau 2.....	14
3.5 Inzet overheidsbrandweer als LOD	15
H4 Eindconclusie uitgangspunten/Standpunt VRR	16
H5 Advisering beschermingsniveau 2	18
5.1 Nieuwe situaties.....	18
5.2 Bestaande situaties	18
5.3 Mogelijke gevolgen negatieve advisering.....	18
H6 Planning	20
H7 Organisatie	21
7.1 Personeel.....	21
7.2 Juridische consequenties	21
Bijlage 1:	22

Samenvatting

Binnen het verzorgingsgebied van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) bevinden zich veel bedrijven waarbinnen opslag van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Ten aanzien van opslag van verpakte gevaarlijke stoffen is de PGS 15 richtlijn (opslag verpakte gevaarlijke stoffen) van toepassing. De richtlijn kent voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen een drietal beschermingsniveaus. Als een aanvraag om omgevingsvergunning milieu voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen wordt ingediend wordt deze richtlijn gebruikt bij de beoordeling van die aanvraag.

Ten aanzien dergelijke aanvragen om omgevingsvergunning wordt door het bevoegd gezag Wabo advies gevraagd aan de VRR. In het kader van deze advisering ervaart de VRR daarbij, evenals andere veiligheidsregio's, problemen ten aanzien van opslag van verpakte gevaarlijke stoffen onder beschermingsniveau 2. Volgens de richtlijn PGS 15 is opslag van gevaarlijke stoffen onder dit beschermingsniveau namelijk toegestaan als de brandweer binnen 15 minuten inzetbaar is (waarbij inzetbaar inhoudt dat daadwerkelijk gestart kan worden met de blusactie door de brandweer). Onder andere door een veranderde kijk op de inzet naar aanleiding van het incident in De Punt en door de opkomstnormen voor gebouwen met een industrie functie zoals vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's, adviseert de VRR het bevoegd gezag Wabo deze opslagvoorzieningen niet te vergunnen. Deze advisering vindt op dit moment nog ad hoc plaats en leidt tot discussies. Gelet hierop is er behoefte aan een duidelijk, onderbouwd en vastgesteld standpunt vanuit de VRR. Zodoende is voor alle partijen duidelijk welke lijn de VRR volgt in de advisering ten aanzien van aanvragen omgevingsvergunning milieu met betrekking tot opslagvoorzieningen met beschermingsniveau 2.

In het onderhavige document wordt het standpunt ten aanzien van het advies om opslagvoorzieningen met beschermingsniveau 2 niet te vergunnen, nader onderbouwd. Aan dit negatief advies ligt een viertal argumenten ten grondslag.

Ten eerste schrijft de PGS 15 voor beschermingsniveau 2 voor dat de brandweer binnen 15 minuten inzetbaar moet zijn. Voor gebouwen met industriële functie (waaronder loodsen met opslag van gevaarlijke stoffen) geldt op grond van het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) echter een opkomsttijd van 10 minuten. Daarnaast is ter plaatste nog minimaal 7 minuten voorbereidingstijd noodzakelijk om tot een inzet te kunnen komen. Zodoende bedraagt de totale inzettijd minimaal 17 minuten. De inzettijd van 15 minuten waar de PGS 15 vanuit gaat wordt zodoende niet gehaald. Daarnaast wordt opgemerkt dat ten aanzien opkomstnorm de VRR in het Dekkingsplan 2.0 heeft opgenomen te streven naar een opkomstpercentage van 80%, wat wil zeggen dat de brandweer in 80% van de incidenten in het gedekte gebied daadwerkelijk binnen de normtijd ter plaatse is. Een normtijd vormt zodoende geen garantie voor de daadwerkelijke opkomsttijd. De VRR kan de inzettijd van 15 minuten door de lokale brandweer dan ook niet garanderen (dit geldt overigens ook voor de inzettijd van 17 minuten).

Ten tweede lijkt beschermingsniveau 2 uit te gaan van een "binneninzet" door de (lokale)brandweer, hoewel dit niet expliciet in de PGS 15 is opgenomen. Naar aanleiding van het incident in De Punt is door Brandweer Nederland een brandweerdoctrine opgesteld. Deze doctrine heeft tot gevolg dat de brandweer bij een opslagvoorziening voor gevaarlijke stoffen beschermingsniveau 2 in principe niet zal overgaan tot een binneninzet. Gelet hierop is het dan ook de vraag in hoeverre, door het niet uitvoeren van een binneninzet, überhaupt sprake is van een inzetbaarheid van de brandweer binnen 15 minuten, zoals de PGS 15 vereist. Inzetbaar impliceert immers een adequate blusactie of beheersing van brand.

Ten derde zal, in geval van een incident in een opslagvoorziening beschermingsniveau 2, in eerste instantie gestart worden vanuit de basisbrandweezorg. De basisbrandweereenheid die deze zorg uitvoert zal als eerste uitrukken. De basisbrandweereenheid zal in veel gevallen echter niet binnen het tijdsbestek dat in de PGS 15 ten aanzien van beschermingsniveau 2 is opgenomen, de zorg kunnen leveren die op grond van de PGS 15 voor dit beschermingsniveau is vereist. Hiervoor is meer slagkracht noodzakelijk.

Ten vierde gaat beschermingsniveau 2 uit van een inzet van de overheidsbrandweer als primaire “Line of Deffence”(LOD) bij de blussing en beheersing van de brand om escalatie te voorkomen. Maatregelen voor blussing en beheersing van brand en ter voorkoming van escalatie moeten echter worden genomen door degene die het risico veroorzaakt (zijnde de inrichting die de gevaarlijke stoffen opslaat) en moeten niet afhankelijk worden gesteld van het optreden van de overheidsbrandweer.

Tot slot dient nog te worden opgemerkt dat beschermingsniveau 2 voor de opslag van gevaarlijke stoffen ook in veel andere veiligheidsregio's leidt tot een negatief advies. Het zou dan ook wenselijk zijn hier landelijk beleid voor te formuleren. Onderhavig document kan hiertoe aan Brandweer Nederland worden voorgelegd om tot een landelijk beleid te komen.

H1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen periode is, namens het bevoegd gezag Wabo, een aantal aanvragen om omgevingsvergunning milieu ter advisering voorgelegd aan de VRR, waarin door bedrijven een opslagvoorziening voor gevaarlijke stoffen met beschermingsniveau 2 van de PGS 15 wordt aangevraagd. Ten aanzien van deze aanvragen heeft de VRR geadviseerd deze opslagvoorzieningen niet te vergunnen. De belangrijkste reden hiervoor is dat niet kan worden voldaan aan de voorwaarde ten aanzien van de inzetbaarheid van de lokale brandweer (overheidsbrandweer) binnen 15 minuten. Dit heeft onder andere te maken met een veranderde kijk op de inzet naar aanleiding van het incident in De Punt en met opkomstnormen voor gebouwen met een industrie functie zoals vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's en het naar aanleiding daarvan door de VRR opgestelde Dekkingsplan¹.

Zowel binnen de VRR als voor de externe partners ontbreekt ten aanzien van de advisering met betrekking tot beschermingsniveau 2 echter een duidelijk standpunt in de vorm van een richtlijn, handreiking of beleidslijn.

1.2 Doelstelling

Door het ontbreken van een duidelijk, onderbouwd en vastgesteld standpunt vanuit de VRR zorgt de advisering ten aanzien van beschermingsniveau 2 momenteel voor veel discussie.

Het doel van het onderhavige beleid is om voor alle partijen duidelijkheid te scheppen over de lijn die de VRR volgt in de advisering ten aanzien van aanvragen omgevingsvergunning milieu met betrekking tot opslagvoorzieningen met beschermingsniveau 2.

Ondanks dat beschermingsniveau 2 opgenomen is in de PGS 15, is de VRR van mening dat dit beschermingsniveau niet wenselijk is. In onderhavig beleidsdocument, zal dit standpunt van de VRR worden toegelicht en onderbouwd.

1.3 Afbakening

Het beleid, zoals geformuleerd in dit document, heeft betrekking op opslagvoorzieningen met beschermingsniveau 2, zoals bedoeld in de PGS 15 (december 2011), waarbij een inzet van de lokale brandweer wordt verwacht. Het beleid richt zich niet op de inzet van een bedrijfsbrandweer ten aanzien van dit beschermingsniveau.

¹ Dekkingsplan 2.0, 17 september 2012
Beleid PGS 15 beschermingsniveau 2
Definitief concept 22 juni 2015

H2 Wettelijk kader

2.1 Wet bepalingen omgevingsrecht, besluit en regeling omgevingsrecht

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Met de Wabo zijn circa 25 vergunningen, ontheffingen en/of meldingen (toestemmingen) op het terrein van ruimte, bouwen, natuur, monumenten en milieu tot één integrale 'omgevingsvergunning' samengevoegd. Eén van de vergunningen die is opgegaan in de Wabo betreft de milieuvergunning. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo betreft dit een omgevingsvergunning voor een activiteit zoals bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo (kortweg: omgevingsvergunning milieu).

Op grond van artikel 2.14 lid 1 onder c 1° Wabo moet het bevoegd gezag bij de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning milieu in ieder geval in acht nemen dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast. Voor de bepaling van de voor een inrichting in aanmerking komende BBT is artikel 5.4 lid 1 Besluit omgevingsrecht (Bor) van belang. Op grond van dit artikel moet voor bepaling van de BBT rekening worden gehouden met de bij ministeriële regeling aangewezen informatiedocumenten BBT. Deze ministeriële regeling betreft de regeling omgevingsrecht (Mor). In de bijlage behorende bij artikel 9.2 Mor is de richtlijn PGS 15 aangewezen als BBT informatiedocument. Bij de beslissing op een aanvraag om omgevingsrecht milieu dient het gestelde in deze richtlijn dan ook in acht te worden genomen.

2.2 Richtlijn PGS 15

De PGS 15 'Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen' (december 2011) geeft regels voor de (brand)veilige opslag van gevaarlijke stoffen. Bij het overschrijden van een in de PGS 15 genoemde ondergrens, kan deze PGS van toepassing zijn op de uit te voeren activiteiten. De PGS 15 is dusdanig opgebouwd dat voor de voorschriften toegespitst zijn op de activiteiten en de hoeveelheid gevaarlijke stoffen. De publicatiereeks geeft de stand van de techniek weer en beoogt een zo volledig mogelijke beschrijving te geven van de wijze waarop bedrijven kunnen voldoen aan de eisen die uit wet- en regelgeving voortvloeien. Een PGS-publicatie beschrijft daarnaast relevante onderwerpen die niet in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, en geeft daarvoor indien nodig aanvullende voorschriften. De naleving van deze voorschriften kan echter alleen dan worden afgedwongen, wanneer vanuit een bindend document, zoals het Activiteitenbesluit of een omgevingsvergunning milieu naar die bepaling wordt verwezen.

In het kader van het onderhavige beleid is hoofdstuk 4 van de PGS 15 van belang. In dit hoofdstuk zijn voorschriften opgenomen voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen en/of CMR-stoffen² in hoeveelheden van meer dan 10.000 kg. De voorschriften met betrekking tot brandpreventie zijn onderverdeeld in drie zogenaamde beschermingsniveau's:

1. *Beschermingsniveau 1 kenmerkt zich door een doelmatige detectie in geval van brand en een blussing die binnen korte tijd (semi)automatisch wordt ingezet;*
2. *Bij beschermingsniveau 2 moet evenzeer een beheersing en blussing van brand mogelijk zijn door een goed voorbereide blusactie. In deze situatie wordt echter geaccepteerd dat de blusactie niet 'automatisch' wordt ingezet;*

² Stoffen kunnen ingedeeld zijn als Carcinogeen (kankerverwekkend) en/of Mutageen (veranderingen in erfelijke eigenschappen inducerend) en/of Reproductie toxisch (schadelijk voor de voortplanting of het nageslacht). Stoffen die 1 of meerdere van deze eigenschappen hebben worden CMR stoffen genoemd (bron: RIVM.nl)

3. *Beschermingsniveau 3 betreft situaties waarin de kans op een (omvangrijke) brand klein wordt geacht. Verdergaande eisen m.b.t. brandpreventie en bluswateropvang worden dan niet als een redelijkerwijs te verlangen maatregel beschouwd. Volstaan kan worden met maatregelen in de preventieve sfeer, welke overigens ook gelden voor beschermingsniveau 1 en 2.*

In hoofdstuk 4 zijn per beschermingsniveau voorschriften opgenomen waaraan moet worden voldaan. Voor beschermingsniveau 2 is in het kader van onderhavig beleid met name de voorschrift 4.8.2 van belang waarin de voorzieningen en maatregelen m.b.t. beschermingsniveau 2 zijn opgenomen, maar ook het gestelde in de voorschriften 4.5.1 en 4.6.2 verdient aandacht.

In voorschrift 4.8.2 is opgenomen dat indien in een opslagvoorziening beschermingsniveau 2 moet zijn gerealiseerd, een brandbeveiligingsinstallatie aanwezig moet zijn die bedrijfs gereed is en die tenminste bestaat uit de volgende voorzieningen en maatregelen:

- in de opslagvoorziening moet een snel branddetectiesysteem zijn geïnstalleerd;
- de lokale brandweer moet binnen 15 minuten inzetbaar zijn dan wel binnen de inrichting moet een bedrijfsbrandweer aanwezig zijn;
- in de opslagvoorziening moet nabij de opslagvoorziening een voorraad schuimvormend middel aanwezig zijn omdat bij een mogelijke blussing moet worden uitgegaan van toepassing van schuim
- de maximale oppervlakten voor opslagvoorziening en vakgrootte moeten worden gehanteerd.

Voor onderhavig beleid is met name het 2^e bolletje van belang aangezien hier een inzet van de lokale brandweer wordt verwacht. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond wordt in verband met deze verwachte inzet door het Wabo bevoegd gezag om advies gevraagd. Indien de aanvrager onder beschermingsniveau 2 ook ADR klasse 3 wenst op te slaan, hetgeen heel vaak het geval is, moet het Wabo bevoegd gezag de Veiligheidsregio ook in dat kader om advies vragen. Over de opslag van deze klasse onder beschermingsniveau 2 is in de toelichting op tabel 4.1 (voorschrift 4.5.1) namelijk opgenomen dat deze uitzondering (*zijnde de opslag van klasse 3 in beschermingsniveau 2*) kritisch moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag en de lokale brandweer op onder meer aspecten als de noodzakelijke veel grotere bluswateropvang, het grotere indirecte ruimte beslag op grond van het BEVI, de gevolgen van de vuurbelasting in geval van brand voor de omgeving, opslaglocatie van schuimvormend middel en inzetbaarheid van de lokale brandweer.

Aansluitend hierop merken wij op dat in voorschrift 4.6.2 van de PGS 15 ten aanzien van de bluswateropvangcapaciteit is opgenomen dat de nominale opvangcapaciteit een bepaalde omvang moet hebben waarbij wordt uitgegaan van een aantoonbare inzet van de brandweer binnen 15 minuten. Hieruit blijkt dat de inzetbaarheid van de brandweer een zodanige eis is dat deze inzet binnen de genoemde tijdsnorm moet worden aangetoond.

2.3 Herziening PGS 15

Op het moment van opstellen van deze dit beleid is vanuit de PGS programmaraad al een start gemaakt met een herziening van de PGS 15. Er zijn werkgroepen samengesteld, die ieder een specifiek onderwerp behandelen binnen die herziening. In werkgroep A staat o.a. de wenselijkheid van beschermingsniveau 2 ter discussie. Het is de verwachting dat beschermingsniveau 2 (in zijn huidige vorm) in de nieuwe PGS 15 zal verdwijnen en voor bestaande situaties zal blijven bestaan.

2.4 Beleid

Binnen verschillende veiligheidsregio's wordt beschermingsniveau 2 niet meer toegestaan omdat de lokale brandweer niet kan garanderen dat ze binnen 15 minuten inzetbaar zijn³. Binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond wordt sinds 2013 negatief geadviseerd ten aanzien van aanvragen die betrekking hebben op een opslagvoorziening met beschermingsniveau 2. Binnen de VRR is echter geen beleid, richtlijn of handreiking beschikbaar waarin het standpunt ten aanzien van beschermingsniveau 2 is vastgelegd. Daarom is besloten het standpunt ten aanzien van de advisering over beschermingsniveau 2 in een beleidsdocument vast te leggen en dit beleid openbaar te maken. Hiervoor is gekozen omdat sprake is van een advies dat gebaseerd is op een richtlijn die als BBT is aangemerkt.

In het onderhavig beleid zal worden ingegaan op de advisering door de VRR met betrekking tot beschermingsniveau 2 en de inzet van de lokale brandweer (overheidsbrandweer). De prestatie die van de overheidsbrandweer wordt verwacht, vormt namelijk het grootste knelpunt bij beschermingsniveau 2.

³ Infomil Veiligheid Handleiding PGS15 12 februari 2013
Beleid PGS 15 beschermingsniveau 2
Definitief concept 22 juni 2015

H3 Uitgangspunten

3.1 Uitgangspunten advisering beschermingsniveau 2

Voor de advisering ten aanzien van beschermingsniveau 2 dient rekening te worden gehouden met een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten zullen in dit hoofdstuk worden beschreven en uitgewerkt. Per uitgangspunt zal een tussenconclusie worden gegeven ten aanzien van het standpunt van de VRR over het betreffende uitgangspunt.

3.2 Opkomsttijd en het begrip inzetbaar

Zoals eerder al is aangegeven is de prestatie die wordt verwacht van de lokale brandweer (overheidsbrandweer) het grootste knelpunt bij beschermingsniveau 2. De PGS 15 schrijft in voorschrift 4.6.2 namelijk voor dat de lokale brandweer binnen 15 minuten inzetbaar moet zijn, dan wel dat er binnen de inrichting een bedrijfsbrandweer aanwezig moet zijn. Hieronder zal uiteengezet worden waarom dit voor de lokale brandweer (overheidsbrandweer) een niet haalbaar uitgangspunt is.

3.2.1 Wat dient onder inzetbaar te worden verstaan?

Het begrip 'inzetbaar' is geen gangbaar begrip voor Veiligheidsregio's. Binnen Brandweer Nederland wordt in dit kader 'inzetbaar' gezien als het moment dat daadwerkelijk met bestrijden/beheersen/blussen aangevangen kan worden. Dit is ook het uitgangspunt van de brandveiligheidsconcepten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De handleiding PGS 15 (Infomil, 1 april 2013) geeft voor de term inzetbaar de volgende definitie:

'Inzetbaar van de lokale brandweer houdt in dat er dus na 15 minuten daadwerkelijk gestart kan worden met de blusactie door de brandweer. Om te bepalen of hieraan kan worden voldaan dient eigenlijk rekening te worden gehouden met een standaard aanrijdtijd van 10 minuten van de brandweer. Het binnen 5 minuten opbouwen en gereed hebben van blusinstallatie, actie is dan wel een hele korte tijd'.

Het begrip inzetbaar bestaat zodoende uit de opkomsttijd en de voorbereidingstijd. Beide tijden zijn van belang voor de bepaling of de lokale brandweer binnen 15 minuten inzetbaar is.

3.2.2 Opkomsttijd

Op grond van het Besluit veiligheidsregio's dient onder opkomsttijd te worden verstaan "de tijd tussen aanneming van de melding door de meldkamer en de aankomst van de eerste brandweereenheid op de plaats van het incident" (artikel 1.1 Bvr). De opkomsttijd omvat hiermee de verwerkingstijd, uitruktijd en rijtijd.

In artikel 3.2.1 van het Bvr zijn de tijdsnormen opgenomen die het bestuur van de Veiligheidsregio moet hanteren bij het vaststellen van de opkomsttijden van de basisbrandweereenheid. De opkomsttijden worden door het bestuur van de Veiligheidsregio vastgesteld in het zogenaamde "dekkingsplan" dat onderdeel uitmaakt van het beleidsplan⁴. Dit dekkingsplan bevat volgens artikel 12 tweede lid sub f een beschrijving van voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om te voldoen aan de gestelde opkomsttijden. In het dekkingsplan kan het bestuur van de Veiligheidsregio voor bepaalde locaties gemotiveerd afwijken van de opkomstnormen uit artikel 3.2.1 Bvr.

Voor de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is op 17 september 2012 het Dekkingsplan Brandweer Rotterdam-Rijnmond 2.0 (verder: Dekkingsplan) vastgesteld. Het Dekkingsplan geeft weer welke

⁴ Artikel 12 Wet veiligheidsregio's
Beleid PGS 15 beschermingsniveau 2
Definitief concept 22 juni 2015

brandweezorg gemeenten, burgers en bedrijven van de VRR mogen verwachten. Het betreft daarbij de basisbrandweezorg. De mate van dekking wordt afgemeten aan de Zorgnorm Brandweer Rotterdam-Rijnmond. In deze zorgnorm heeft de VRR bestuurlijk vastgelegd welke normen voor opkomsttijden worden gehanteerd voor de voertuigen die de basisbrandweezorg verzorgen. De VRR wijkt met de zorgnorm – conform de in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) gegeven ruimte – af van de normen voor opkomsttijden in het Besluit veiligheidsregio's (Bvr). De normen van de VRR zijn niet vastgesteld met het idee dat deze in alle gevallen gehaald kunnen worden, maar staan voor het gewenste niveau van brandweezorg. De dekking en de te verwachten opkomsttijd voor het eerste voertuig zijn middels dit plan bestuurlijk vastgelegd voor de Brandweer Rotterdam-Rijnmond.

Op grond van het Bvr en op grond van het Dekkingsplan bedraagt de norm voor de opkomsttijd voor tankautospijters voor gebouwen met een industrie functie 10 minuten. Deze opkomsttijd kan en hoeft niet voor 100% van de incidenten te worden gegarandeerd. Bij gelijktijdigheid van incidenten, of bij het buiten dienst zijn van een post, zal de eerste basiseenheid van de (overheids)brandweer van een andere post moeten komen. Deze zal dan niet binnen de norm tijd van 10 minuten aanwezig kunnen zijn. Ten aanzien van de opkomstnorm streeft de VRR, zoals blijkt uit het Dekkingsplan 2.0, naar een opkomstpercentage van 80%, wat wil zeggen dat de brandweer in 80% van de incidenten in het gedekte gebied daadwerkelijk binnen de normtijd ter plaatse is. Een normtijd vormt dus geen garantie voor de daadwerkelijke opkomsttijd.

3.2.3 Voorbereidingstijd (werktijd)

Naast de opkomsttijd is voor de inzetbaarheid van de lokale brandweer de voorbereidingstijd van belang. In de Nota van Toelichting van het Besluit veiligheidsregio's is over de voorbereidingstijd het volgende opgenomen *'ter plaatse is nog gemiddeld zeven minuten nodig om een adequate inzet voor te bereiden (o.a. slangen uitrollen en aansluiten, persoonlijke veiligheidsmaatregelen te nemen door de brandweerlieden, de situatie verkennen etc.)'*⁵. Het gaat hierbij dus om de tijd die op het moment van het incident ter plaatse nodig is voor een adequate inzet. Deze 7 minuten betreffen een gemiddelde en is gebaseerd op gebouwbranden waarvoor de brandweer uitrukt (met name woningbranden). Voor een opslagloods met gevaarlijke stoffen is het de vraag of van dit gemiddelde mag worden uitgegaan. Voor een inzet bij een opslagloods met gevaarlijke stoffen is namelijk over het algemeen juist een langere voorbereidingstijd noodzakelijk voordat tot een inzet kan worden overgegaan. Dit geldt zeker nu de opslagloodsen met beschermingsniveau 2 vol kunnen liggen met ADR klasse 3 (brandbare vloeistoffen) en of ADR klasse 6.1 (toxische stoffen). Daarnaast wordt hierbij opgemerkt dat bij de opkomsttijd, zoals bedoeld in paragraaf 3.2.2, wordt uitgegaan van de aankomst op het adres (aan de poort). Indien sprake is van een adres met een groot terrein kan het bereiken van de plaats waar het incident daadwerkelijk plaatsvindt langer zijn. Deze tijd komt in dat geval bovenop de opkomsttijd en behoort daarbij tot de voorbereidingstijd die daardoor nog langer wordt.

3.2.4 Tussenconclusie inzetijd

Voor beschermingsniveau 2 geldt dat de opkomsttijd en voorbereidingstijd tezamen niet meer mogen bedragen dan 15 minuten. Gelet op het feit dat voor gebouwen met industriële functie, waaronder loodsen met opslag van gevaarlijke stoffen, een opkomsttijd van 10 minuten geldt en ter plaatse nog minimaal 7 minuten voorbereidingstijd noodzakelijk is, bedraagt de inzetijd 17 minuten. Gelet op de ontwikkeling van brand is 2 minuten een lange tijd. De inzetijd van 15 minuten waar de PGS 15 vanuit gaat wordt hiermee ruimschoots overschreden. De inzetijd van 15 minuten betreft een harde eis uit de PGS 15 ten aanzien

⁵ NvT Besluit Veiligheidsregio's Staatsblad 2010, 255 pag. 33
Beleid PGS 15 beschermingsniveau 2
Definitief concept 22 juni 2015

van beschermingsniveau 2. Dit blijkt ook uit voorschrift 4.6.2 waarin een aantoonbare inzet van de brandweer binnen 15 minuten wordt geëist.

Gelet op het bovenstaande kan de VRR de inzetijd van 15 minuten door de lokale brandweer niet garanderen (dit geldt overigens ook voor de inzetijd van 17 minuten) aangezien de VRR voor de opkomsttijd streeft naar een opkomstpercentage van 80%⁶.

Verder wordt opgemerkt dat een omgevingsvergunning voor een lange periode wordt verleend. Tijdens de looptijd van de vergunning kan er immers veel veranderen. Er kan niet gegarandeerd worden dat tijdens de levensduur van een inrichting de (overheids)brandweerkazerne op dezelfde locatie blijft. Het kan immers voorkomen dat kazernes verplaatsen als gevolg van nieuwbouw of wellicht moeten sluiten als gevolg van bezuinigingen en/of samenvoegen. Daarnaast kunnen er infrastructurele veranderingen plaatsvinden, zoals drempels, rotondes of afsluitingen ter verbetering van de verkeersveiligheid met als gevolg langere rijdtijden. Gelet hierop is het de vraag is of zoiets variabels als opkomsttijd onderdeel zou moeten (of mogen) uitmaken van een vergunning.

3.3 Beschermingsniveau 2 in relatie tot de brandweerdoctrine

De maatregelen geëist bij beschermingsniveau 2 zijn er vooral op gericht een inzet van de overheids- of bedrijfsbrandweer mogelijk te maken. Waar er vroeger vanuit werd gegaan dat de overheidsbrandweer onder alle omstandigheden kwam blussen, zijn tegenwoordig de inzichten gewijzigd en is de veiligheid van het brandweerpersoneel een belangrijk criterium geworden bij de afweging op welke wijze een inzet (bestrijding van een incident) zal plaatsvinden.

3.3.1 Brandweerdoctrine

In de afgelopen jaren hebben er verscheidene branden in loodsen plaatsgevonden. Bij een van deze branden, in De Punt, zijn drie brandweered medewerkers tijdens een binnenaanval in een loods om het leven gekomen⁷. Aan de hand van onder andere dit incident zijn de inzichten met betrekking tot (veilig) repressief optreden gewijzigd en is de brandweerdoctrine opgesteld.

De brandweerdoctrine hanteert hierbij het zogenaamde kwadrantenmodel. Aan de hand van dit model wordt een keuze gemaakt tussen offensieve en defensieve inzet en binnen- of buiteninzet. De vier mogelijkheden en bijbehorende doelen zijn dan als volgt:

- *defensieve buiteninzet*: overslag voorkomen, effecten (milieu en maatschappelijk) beperken.
- *offensieve buiteninzet*: overlevingscondities verbeteren en veilige betreding mogelijk maken, uitbreiding voorkomen, de brand blussen.
- *defensieve binneninzet*: ontruiming/redding aangrenzende (sub)brandcompartimenten mogelijk maken, uitbreiding voorkomen, brand binnen (sub)brandcompartiment houden.
- *offensieve binneninzet*: redding, bestrijding rook en brand in compartiment.

Voor een binneninzet zal over het algemeen alleen worden gekozen als redding noodzakelijk is en brand- en rookverspreiding zodanig zijn dat het betreden van het brandcompartiment nog een aanvaardbaar risico is. Bij een brand in een compartiment waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen zal dus zelden de keuze worden gemaakt voor een binneninzet. Er zal sprake zijn van een buiteninzet om escalatie naar de omgeving en het milieu (voor zover mogelijk) te beschermen.

⁶ Dekkingsplan 2.0 pag. 12 en 26

⁷ Bij het incident in De Punt was geen sprake van een loods bestemd voor de opslag van koopmansgoederen, maar van een loods waarin boten stonden. De brand zelf is niet helemaal te vergelijken met een brand in een opslag van koopmansgoederen of gevaarlijke stoffen, wel zijn in alle typen loodsen specifieke gevaren aanwezig voor brandweerpersoneel.

Beleid PGS 15 beschermingsniveau 2

Definitief concept 22 juni 2015

In de paragraaf 4.1 van de PGS 15 zijn de kenmerken van de 3 beschermingsniveaus opgenomen. Volgens deze paragraaf kenmerkt beschermingsniveau 1 zich door een doelmatige detectie in geval van brand en een blussing die binnen korte tijd (semi)automatisch wordt ingezet. Ten aanzien van beschermingsniveau 2 is vervolgens opgenomen dat evenzeer een beheersing en blussing van brand mogelijk moet zijn door een goed voorbereide blusactie. In deze situatie wordt echter geaccepteerd dat de blusactie niet 'automatisch' wordt ingezet. Hieruit blijkt dat bij beschermingsniveau 2 wordt uitgegaan van beheersing en blussing van een brand door een goed voorbereide blusactie ter plaatse door de overheidsbrandweer. Hoewel dit niet expliciet in de PGS 15 is opgenomen lijkt dit te wijzen op een binneninzet met name omdat een adequate blussing of beheersing van brand vaak alleen door een binnenaanval kan worden bewerkstelligd. Ook de voorzieningen en maatregelen zoals opgenomen in voorschrift 4.8.2 van de PGS 15 impliceren een binneninzet nu daarin de aanwezigheid van een rook- en warmteafvoerinstallatie (RWA) is opgenomen en een voorraad schuimvormend middel omdat bij een mogelijke blussing moet worden uitgegaan van toepassing van schuim. Een rook- en warmteafvoerinstallatie is een samenstel van apparatuur, dat ertoe dient om in geval van brand vanaf een bepaald tijdstip de afvoer van rook en hete verbrandingsgassen in een bepaalde (aangenomen) hoeveelheid door rook- en warmteafvoer luiken in het dak zeker te stellen. Het doel van een RWA is over het algemeen het tijdig en in voldoende mate afvoeren van warmte en rook om zodoende voldoende zicht te creëren, ervoor te zorgen dat brandbare gassen worden afgevoerd of verbranden en de kans te verkleinen dat de constructie bezwijkt. Zodoende worden door de RWA condities gecreëerd die een binnenaanval van de brandweer mogelijk maken.

Ook uit de toelichting, zoals die in de CPR 15-2 richtlijn ten aanzien van het toepassen van beschermingsniveau 2 is opgenomen, blijkt dat in principe werd uitgegaan van een binnenaanval. Als een bedrijf van plan was een opslagplaats met beschermingsniveau 2 te gaan inrichten diende in overleg met de lokale brandweer een operationeel betrouwbaar brandbeheersings- en bestrijdingsconcept te zijn voorbereid om tot een veilige en doeltreffende beheersing en blussing van de brand te komen. Daarbij kon een concept zijn voorbereid waarbij een snelle en effectieve "binnenaanval" (binneninzet) van de lokale brandweer binnen een vast te stellen tijd wordt uitgevoerd. Waarbij wordt opgemerkt dat dit in veel gevallen voldoende effectief lijkt te zijn⁸.

Een binneninzet zal bij een opslagvoorziening met beschermingsniveau 2 in principe niet worden uitgevoerd. Gelet op het feit dat de PGS 15 een dergelijke inzet wel impliceert kan dan ook de vraag worden gesteld in hoeverre de lokale brandweer bij een opslagvoorziening met beschermingsniveau 2 überhaupt inzetbaar is als al aan de inzettijd van 15 minuten zou kunnen worden voldaan. Inzetbaar impliceert immers een adequate blusactie of beheersing van brand dit kan vaak alleen door een binnenaanval bewerkstelligd worden.

3.3.2 Tussenconclusie brandweerdctrine

Hoewel dit niet expliciet in de PGS 15 is opgenomen lijkt beschermingsniveau 2 uit te gaan van een "binneninzet" door de (lokale)brandweer.

Zoals blijkt uit de brandweerdctrine wordt voor een binneninzet over het algemeen alleen gekozen als redding noodzakelijk is en brand- en rookverspreiding zodanig zijn dat het betreden van het brandcompartiment nog een aanvaardbaar risico is. Bij een brand in een compartiment waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen zal dus zelden de keuze worden gemaakt voor een binneninzet. Er zal sprake zijn van een buiteninzet om escalatie naar de omgeving (voor zover mogelijk) te voorkomen.

⁸ CPR 15-2 (opslag gevaarlijke stoffen, chemische afvalstoffen en bestrijdingsmiddelen in emballage, opslag van grote hoeveelheden), eerste druk 1991 pag.28
Beleid PGS 15 beschermingsniveau 2

Gelet op het bovenstaande zal de VRR handelen conform de brandweerdoctrine en in een opslagvoorziening voor gevaarlijke stoffen beschermingsniveau 2 in principe niet overgaan tot een binneninzet. Het is dan ook de vraag in hoeverre, door het niet uitvoeren van een binneninzet, sprake is van een inzetbaarheid van de brandweer binnen 15 minuten (welke tijdsnorm, zoals blijkt uit het gestelde onder het kopje “tussenconclusie inzetbaar”, niet kan worden gegarandeerd). Inzetbaar impliceert immers een adequate blusactie of beheersing van brand.

3.4 Basisbrandweezorg en beschermingsniveau 2

Op basis van artikel 3.1.1 uit het Besluit veiligheidsregio's is een het college van burgemeester en wethouders verplicht te beschikken over een overheidsbrandweer.

3.4.1 Basisbrandweezorg

Ten behoeve van het uitvoeren van de taken, genoemd in artikel 25 lid a en b van het Wet veiligheidsregio's, draagt het bestuur van de veiligheidsregio dan wel het college van burgemeester en wethouders er zorg voor dat de brandweer basisbrandweereenheden, ondersteuningseenheden voor redden en blussen en ondersteuningseenheden voor hulpverlening heeft. Dit betreft de zogenaamde basisbrandweezorg. Deze basisbrandweezorg bestaat o.a. uit een aantal (in het VRR-gebied drie) basisbrandweereenheden (tankautospuitten onder leiding van een Officier van Dienst (OvD)). De slagkracht van een basisbrandweereenheid (één tankautospuiter) is gebaseerd op de basisbrandweezorg. Een basisbrandweereenheid bestaat uit 6 personen: een bevelvoerder, een chauffeur (tevens voertuigbediener) en twee ploegen van twee manschappen. Deze eenheid is belast met brandbestrijding en redding, technische hulpverlening, basishandelingen bij de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen en ondersteuning bij waterongevallen. Elke kazerne van waaruit een basisbrandweereenheid uitrukt heeft een bepaald "verzorgingsgebied". Binnen dit gebied draagt een kazerne zorg voor de genoemde taken ten aanzien van alle objecten die zich binnen dat gebied bevinden.

3.4.2 Beschermingsniveau 2 en basisbrandweezorg

De basisbrandweereenheid zoals bedoeld in paragraaf 3.4.1, ruikt als eerste uit. De basisbrandweereenheid is een breed inzetbare eenheid en is daardoor niet gespecialiseerd in een brand in een opslagloods met gevaarlijke stoffen. Dit blijkt ook uit de inrichting van een basiseenheid. Een basiseenheid is ingericht voor het bestrijden van incidenten die in een viertal thema's zijn in te delen⁹. Per thema is een maatgevende inzet gedefinieerd voor de basiseenheid. Deze inzet is de maat voor de werkzaamheden die binnen dit thema door iedere brandweerpost met één tankautospuiter gerealiseerd moet kunnen worden. Ten aanzien van het thema brandbestrijding wordt als maatgevende inzet de bestrijding van een binnenbrand in een woning gezien. Bij een incident met gevaarlijke stoffen, waaronder een brand in een opslagvoorziening met beschermingsniveau 2, is de basisbrandweereenheid belast met het uitvoeren van basishandelingen bij de bestrijding. De eerst aankomende brandweereenheid richt zich op het verkennen, redden en voor zover mogelijk met de beperkte middelen, op een veilige wijze, bestrijden van de bron. Na aankomst van de andere tankautospuitten en de OvD, zal deze laatste na overleg met de adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) de inzet bepalen en aanvullende eenheden en materieel laten oproepen. De OvD heeft een opkomsttijd van 15 minuten.

De PGS 15 lijkt voor wat betreft beschermingsniveau 2 op dit punt dan ook strijdig te zijn met het gestelde in het Besluit veiligheidsregio's. De PGS 15 gaat immers uit van een inzet door de lokale

⁹ Leidraad Repressieve basisbrandweezorg versie 6.2 18 augustus 2006 pag. 19 Thema's betreffen: 1. Brandbestrijding, 2. Technische hulpverlening, 3. Ongevalbestrijding gevaarlijke stoffen, 4. Bestrijding waterongevallen
Beleid PGS 15 beschermingsniveau 2

brandweer binnen 15 minuten terwijl de eerst uitrukkende basisbrandweereenheid niet is uitgerust is voor de bestrijding van een brand in een opslagloods met gevaarlijke stoffen. Voor een daadwerkelijke inzet bij dit soort branden zijn meerdere eenheden en functionarissen (OvD, AGS) noodzakelijk. Gelet hierop is het, buiten het gestelde ten aanzien van de opkomsttijd van de basiseenheid in 3.2, niet waarschijnlijk dat binnen 15 minuten een inzet, gericht op het bestrijden van de bron, zal plaatsvinden.

Aanvullend hierop wordt opgemerkt dat de voorschriften uit de PGS 15 die aan een omgevingsvergunning milieu worden verbonden gericht zijn op de bescherming van het milieu. De nadelige gevolgen voor het milieu van activiteiten moeten worden voorkomen en als de gevolgen niet kunnen worden voorkomen moeten deze zoveel mogelijk worden beperkt. Bij incidenten met gevaarlijke stoffen zullen de maatregelen zich dus richten op het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu. Dit betreft op grond van artikel 25 Wvr echter geen taak van de brandweer. De brandweer richt zich immers op het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan brand¹⁰.

3.4.3 Tussenconclusie Basisbrandweezorg

De eerst uitrukkende eenheid bij een incident met gevaarlijke stoffen betreft een basisbrandweer eenheid. Deze eenheid verricht alleen basishandelingen en zal veelal niet overgaan tot de daadwerkelijke blusactie. De PGS 15 gaat hier voor beschermingsniveau 2 echter wel van uit. Een ieder binnen de grenzen van het verzorgingsgebied van de VRR recht heeft op basisbrandweezorg. De basisbrandweereenheid zal in veel gevallen echter niet binnen het tijdsbestek dat in de PGS 15 ten aanzien van beschermingsniveau 2 is opgenomen de zorg kunnen leveren die op grond van de PGS 15 voor dat beschermingsniveau is vereist.

3.5 Inzet overheidsbrandweer als LOD

Beschermingsniveau 2 gaat uit van een inzet van brandweerpersoneel als middel om escalatie te voorkomen. Naast de vraag of het wel verantwoord is brandweerpersoneel als Line of Defense (LOD) te hanteren, speelt hier ook de vraag of het beperken van effecten veroorzaakt door het bedrijf primair door de overheidsbrandweer moet worden afgedekt. Zoals aangegeven onder het kopje 'beschermingsniveau 2 in relatie tot de brandweerdoctrine' is het in de meeste situaties niet wenselijk om brandweerpersoneel als primaire LOD in te zetten. Op basis van de risico's bij het scenario wordt bepaald of er wordt ingezet op blussing of koeling. Indien gekozen wordt voor een buiteninzet is het incident zo ontwikkeld dat er niet meer ingezet kan worden op blussing. Dit betekent dat een van de LOD's niet meer zou werken.

3.5.1 Maatregelen nadelige gevolgen milieu

In het hoofdstuk wettelijk kader is aangegeven dat aan de beschermingsniveaus uit de PGS 15 verschillende eisen worden gesteld. Onder beschermingsniveau 1 mogen in principe alle in tabel 4.1 genoemde gevaarlijke stoffen worden opgeslagen. De opslagvoorziening moet in dat geval wel zijn voorzien van een installatie die binnen korte tijd (semi) automatisch een blussing start. Onder beschermingsniveau 3 mag slechts een beperkt aantal van de in tabel 4.1 genoemde stoffen worden opgeslagen waarbij volstaan kan worden met maatregelen in de preventieve sfeer. Indien een opslagvoorziening beschermingsniveau 2 heeft mogen vrijwel alle ADR-klassen die onder beschermingsniveau 1 mogen worden opgeslagen zich in de voorziening bevinden, zonder dat de opslagvoorziening moet worden voorzien van een installatie die binnen korte tijd (semi) automatisch een blussing start. In deze situatie wordt namelijk geaccepteerd dat de blusactie niet 'automatisch' wordt

¹⁰ Artikel 25 lid 1 Wvr
Beleid PGS 15 beschermingsniveau 2
Definitief concept 22 juni 2015

ingezet. Deze actie wordt namelijk afhankelijk gesteld van het optreden van de overheidsbrandweer (binnen 15 minuten). Normaal gesproken dient een inrichting maatregelen te treffen om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of te beperken. Bij beschermingsniveau 2 wordt van de inrichting niet verlangd dat zij maatregelen treft om een brand te blussen of te beheersen. De overheidsbrandweer wordt hier, op grond van dit beschermingsniveau uit de PGS 15, geacht voor zorg te dragen. Op grond van de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's is de overheidsbrandweer echter in eerste instantie bedoeld voor het leveren van de basisbrandweezorg (zie hiervoor ook 3.4) en zou zij, op basis van de wetgeving, niet op een dergelijke wijze als LOD moeten worden gebruikt.

3.5.2 Tussenconclusie overheidsbrandweer als LOD

De VRR stelt zich op het standpunt dat bij een opslagvoorziening beschermingsniveau 2 de overheidsbrandweer niet primair als LOD zou moeten worden ingezet voor de blussing en beheersing van de brand. Dergelijke maatregelen zouden door de inrichting moeten worden genomen en niet afhankelijk moeten worden gesteld van het optreden van de overheidsbrandweer.

H4 Eindconclusie uitgangspunten/Standpunt VRR

De richtlijn PGS 15 schrijft voor beschermingsniveau 2 voor dat de brandweer binnen 15 minuten inzetbaar moet zijn. Gelet op het feit dat voor gebouwen met industriële functie, waaronder loodsen met opslag van gevaarlijke stoffen, een opkomsttijd van 10 minuten geldt en ter plaatse nog minimaal 7 minuten voorbereidingstijd noodzakelijk is, bedraagt de inzettijd 17 minuten. De inzettijd van 15 minuten waar de PGS 15 vanuit gaat wordt hiermee ruimschoots overschreden.

De VRR kan de inzettijd van 15 minuten door de lokale brandweer niet garanderen (dit geldt overigens ook voor de inzettijd van 17 minuten) aangezien voor de opkomsttijd uit een norm is en de VRR, zoals blijkt uit het Dekkingsplan 2.0, ten aanzien van de opkomstnorm streeft naar een opkomstpercentage van 80%, wat wil zeggen dat de brandweer in 80% van de incidenten in het gedekte gebied daadwerkelijk binnen de normtijd ter plaatse is. Een normtijd vormt dus geen garantie voor de daadwerkelijke opkomsttijd. Daarnaast lijkt beschermingsniveau 2 uit te gaan van een "binneninzet" door de (lokale)brandweer, hoewel dit niet expliciet in de PGS 15 is opgenomen. Conform de brandweerdoctrine zal de VRR in een opslagvoorziening voor gevaarlijke stoffen beschermingsniveau 2 in principe niet overgaan tot een binneninzet. Het is dan ook de vraag in hoeverre, door het niet uitvoeren van een binneninzet, überhaupt sprake is van een inzetbaarheid van de brandweer binnen 15 minuten. Inzetbaar impliceert immers een adequate blusactie of beheersing van brand.

Verder zal, in geval van een incident in een opslagvoorziening beschermingsniveau 2 in eerste instantie gestart worden vanuit de basisbrandweezorg. De basisbrandweereenheid die deze zorg verricht zal als eerste uitrukken. De basisbrandweereenheid zal in veel gevallen echter niet binnen het tijdsbestek dat in de PGS 15 ten aanzien van beschermingsniveau 2 is opgenomen de zorg kunnen leveren die op grond van de PGS 15 voor dit beschermingsniveau is vereist. Tot slot gaat beschermingsniveau 2 uit van een inzet van de overheidsbrandweer als primaire LOD bij de blussing en beheersing van de brand. Een dergelijke maatregel zou door de inrichting moeten worden genomen en niet afhankelijk moeten worden gesteld van het optreden van de overheidsbrandweer.

De VRR is gelet op het bovenstaande dan ook van mening dat het vergunnen van opslagvoorzieningen met beschermingsniveau 2 binnen het grondgebied van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond niet wenselijk is. Zij zal ten aanzien van aanvragen die betrekking hebben op dit beschermingsniveau dan ook negatief adviseren.

Daarnaast wordt aanvullend opgemerkt dat de herziening van de PGS 15 voor wat betreft beschermingsniveau 2 zou kunnen leiden tot saneringssituaties. Gelet hierop is het vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur, niet verstandig om opslagvoorzieningen met beschermingsniveau 2 nog te vergunnen.

H5 Advisering beschermingsniveau 2

Hierboven is het standpunt van de VRR ten aanzien van beschermingsniveau 2 uiteengezet. Waarbij het standpunt is ingenomen dat het vergunnen van dit beschermingsniveau niet wenselijk is.

Zoals hierboven reeds uiteen is gezet betreft de PGS 15 richtlijn van december 2011 een BBT document. Omdat in deze PGS 15 beschermingsniveau 2 op grond van BBT is toegestaan, kunnen bedrijven een aanvraag om omgevingsvergunning voor een opslagvoorziening met beschermingsniveau 2 indienen en zal het bevoegd gezag Wabo deze aanvragen moeten beoordelen. Het bevoegd gezag zal bij beoordelen van een aanvraag met beschermingsniveau 2 de VRR om advies vragen. Het advies van de VRR is gericht op de openbare veiligheid en het optreden van de eigen hulpdiensten. Het kan hierbij gaan om een nieuwe situatie of om een bestaande situatie.

5.1 Nieuwe situaties

Van een nieuwe situatie is sprake als het gaat om:

- een nieuw te bouwen opslagvoorziening welke wordt aangevraagd als beschermingsniveau 2 opslagvoorziening;
- een bestaande loods/bestaand gebouw welke wordt aangevraagd als beschermingsniveau 2 opslagvoorziening;
- een bestaande opslagvoorziening waarvan het beschermingsniveau wordt gewijzigd in beschermingsniveau 2¹¹;
- Een bestaande opslagvoorziening, die op basis van de vigerende omgevingsvergunning milieu vergund is als beschermingsniveau 2 en waarvoor een wijziging wordt aangevraagd¹².

Gelet op het in onderhavig document uiteengezette standpunt van de VRR zal in geval van een nieuwe situatie, door de VRR worden geadviseerd beschermingsniveau 2 niet toe te staan.

5.2 Bestaande situaties

Onder de bestaande situaties verstaan we situaties waarvoor een (brand)veiligheidsadvies gevraagd is in het kader van een aanvraag om omgevingsvergunning milieu, maar waar aan de opslagvoorziening op grond van de vigerende omgevingsvergunning milieu reeds is vergund als beschermingsniveau 2 en waarbij geen sprake is van een situatie zoals genoemd onder “nieuwe situaties”.

Ook in geval de aanvraag om omgevingsvergunning milieu betrekking heeft op een bestaande situatie zal de VRR adviseren beschermingsniveau 2 in principe niet toe te staan. Inzichten ten aanzien van de inzetbaarheid van de overheidsbrandweer zijn immers ook voor bestaande situaties gewijzigd.

5.3 Mogelijke gevolgen negatieve advisering

De VRR zal adviseren beschermingsniveau 2 niet langer toe te staan, ook niet in bestaande situaties. Het Wabo bevoegd gezag kan gemotiveerd van dit advies afwijken. Als het Wabo bevoegd gezag hiertoe besluit betekent dit dat beschermingsniveau 2 alsnog wordt vergund en een inzet van de overheidsbrandweer wordt verwacht. Het Wabo bevoegd gezag kijkt in dat geval niet alleen af van het advies van de VRR maar ook van de voorschriften van de PGS 15.

¹¹ Dit kan een opslagvoorziening zijn die van beschermingsniveau 1 naar beschermingsniveau 2 gaat of een loods die van beschermingsniveau 3 naar beschermingsniveau 2 gaat.

¹² Dit kan een wijziging betreffen t.a.v. de hoeveelheid gevaarlijke stoffen, de klassen stoffen welke worden opgeslagen, de voorzieningen etc.

Gelet op het feit dat in dat geval niet aan de eisen uit de PGS 15 ten aanzien van dit beschermingsniveau kan worden voldaan zal, in geval van een brand, gestreefd worden naar het gecontroleerd laten uitbranden van de opslagvoorziening (afbrandscenario). Dit is het gevolg van een langere inzetijd en het niet uitvoeren van een binneninzet. De inzet van de overheidsbrandweer zal zich richten op het beschermen van de omgeving van de inrichting.

Het is echter de vraag of een dergelijk afbrandscenario acceptabel is. Er wordt bij een uitbrandscenario lang beroep gedaan op de overheidsbrandweer. Een afbrandscenario kan afhankelijk van de soort opslag dagen duren. Behalve de belasting op de overheidsbrandweer kan er door een afbrandscenario een hoeveelheid toxische verbrandingsproducten ontstaan.

Bovendien dient rekening te worden gehouden met de uitgangspunten van het rekenmodel dat voor het opstellen van de QRA (Safeti-NL) wordt gebruikt. Deze berekening wordt bij een opslagvoorziening met beschermingsniveau 2 uitgevoerd alsof de brandweer binnen 15 minuten aanwezig is. Deze contouren zullen wijzigen als de brandweer later aanwezig is en daarnaast geen binneninzet uitvoert.

Daarnaast dient het bevoegd gezag Wabo er rekening mee te houden dat het wel vergunnen van beschermingsniveau 2 (ondanks het negatief advies van de VRR) kan leiden tot escalatie. Ook dit als gevolg van een langere inzetijd en het niet uitvoeren van een binneninzet. Escalatie kan leiden tot een onbeheersbare situatie.

In geval van afwijking van het door de VRR uitgebrachte advies door het Wabo bevoegd gezag zal de VRR hiervan melding maken bij de burgemeester van de betreffende gemeente. Dit in verband met zijn rol bij brand alsmede ongevallen anders dan bij brand (artikel 4 Wvr) en zijn rol in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 5 Wvr).

H6 Planning

Ten behoeve van het vaststellen van het beleid 'PGS 15 beschermingsniveau 2' is de volgende planning opgesteld:

beleid in MT IV	4 augustus 2015
beleid in Directieraad	19 augustus 2015
Vaststellen beleid in Dagelijks Bestuur	7 september 2015
Publicatie beleid 'PGS 15 beschermingsniveau 2' op de website en het intranet van de VRR en in de Staatscourant of via elektronische weg via de GVOP (gemeenschappelijke voorziening officiële publicaties)	Zo spoedig mogelijk na vaststelling door DB
Communicatie vastgesteld beleid naar DCMR en Deltalings	Zo spoedig mogelijk na vaststelling door DB

H7 Organisatie

7.1 Personeel

Binnen de afdeling Industriële Veiligheid (afdeling IV) is het team AV belast met de advisering op (brand)veiligheid inzake de omgevingsvergunning milieu. De medewerkers van dit team zullen op de hoogte gebracht moeten worden van het beleid 'PGS 15 beschermingsniveau 2' en dienen conform dit beleid te adviseren. De teamleider AV heeft de taak om op basis van de uitgaande brieven te controleren of dezelfde lijn aangehouden wordt. Voor de reguliere werkzaamheden heeft het beleid verder geen personele consequenties.

Daarnaast dienen medewerkers van het team TH-i en de overige medewerkers van de afdeling IV op de hoogte te worden gebracht van onderhavige beleidslijn.

Verder dienen onze externe partners (DCMR, Deltalinqs, Havenbedrijf) op de hoogte te worden gebracht van het beleid ten aanzien van de advisering vanuit de VRR met betrekking tot opslagvoorzieningen beschermingsniveau 2

7.2 Juridische consequenties

Onderliggend beleid is een uitwerking van de voorschriften uit de PGS 15. Het beleid 'PGS 15 beschermingsniveau 2' is opgesteld om eenduidig en transparant de wijze van advisering met betrekking tot beschermingsniveau 2 ten aanzien van aanvragen om omgevingsvergunning milieu voor inrichtingen binnen het grondgebied van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond kenbaar te maken.

Bijlage 1:

De PGS 15 zegt het volgende over beschermingsniveaus:

De voorschriften voor opslaghoeveelheden groter dan 10 000 kg met betrekking tot brandpreventie en bluswateropvang zijn onderverdeeld in drie zogenoemde beschermingsniveaus:

- a) Beschermingsniveau 1 kenmerkt zich door een doelmatige detectie in geval van brand en een blussing die binnen korte tijd (semi-)automatisch wordt ingezet.*
- b) Bij beschermingsniveau 2 moet evenzeer een beheersing en blussing van een brand mogelijk zijn door een goed voorbereide blusactie. In deze situaties wordt echter geaccepteerd dat de blusactie niet 'automatisch' wordt ingezet.*
- c) Beschermingsniveau 3 betreft situaties waarin de kans op een (omvangrijke) brand klein wordt geacht. Verdergaande eisen met betrekking tot brandpreventie en bluswateropvang worden dan niet als een redelijkerwijs te verlangen maatregel beschouwd. Volstaan kan worden met maatregelen in de preventieve sfeer, welke overigens ook gelden voor de beschermingsniveaus 1 en 2.*

Tabel 4.1 van de PGS 15 geeft de vereiste beschermingsniveaus weer van verpakte gevaarlijke stoffen en/of CMR stoffen.

Gevaar conform de klasse zonder bijkomend gevaar**	Brandbaarheid				
	Vlampunt ≤ 60° C	Vlampunt > 60° C en ≤ 100° C	Vlampunt > 100° C	Brandbare vaste stoffen	Onbrandbare stoffen (vast, vloeibaar, gas)
3	1/1 of 2/2*	-	-	-	-
5.1	-	-	-	-	3/3
6.1	1/1	1/2	2/3	2/3	3/3
8	1/1 of 2/2*	2/2	2/3	3/3	3/3
9	-	1/2	2/3	3/3	3/3
CMR-stoffen	1/1	1/2	2/3	2/3	3/3

Per vak zijn in deze tabel twee cijfers (1/1, 2/3, etc.) genoemd. Het eerste getal betreft het vereiste beschermingsniveau voor stoffen in niet-metalen verpakkingen. Het tweede getal betreft het vereiste beschermingsniveau voor metalen verpakkingen.

Voorschrift 4.8.2 van de PGS 15 stelt vervolgens:

Indien overeenkomstig voorschrift 4.5.1 in een opslagvoorziening beschermingsniveau 2 moet zijn gerealiseerd, moet een brandbeveiligingsinstallatie aanwezig zijn die bedrijfs gereed is en die ten minste bestaat uit de volgende voorzieningen en maatregelen:

- in de opslagvoorziening moet een snel branddetectiesysteem zijn geïnstalleerd;*
- de lokale brandweer moet binnen 15 minuten inzetbaar zijn, dan wel binnen de inrichting moet een bedrijfsbrandweer aanwezig zijn;*
- in de opslagvoorziening moet een rook- en warmteafvoerinstallatie (RWA) zijn aangebracht;*

- *in de inrichting moet nabij de opslagvoorziening een voorraad schuimvormend middel aanwezig zijn omdat bij een mogelijke blussing moet worden uitgegaan van toepassing van schuim;*
- *de in tabel 4.4 genoemde maximale oppervlakten voor opslagvoorziening en vakgrootte moeten worden gehanteerd.*

Daarnaast gelden o.a. eisen t.a.v. product- en bluswateropvang.