

Reactie BrandweerNL op wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in verband met het duurzaam gebruik van daken

BrandweerNL, namens de Veiligheidsregio's, maakt graag gebruik van de mogelijkheid te reageren op het voorstel tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met het duurzaam gebruik van daken.

Algemeen oordeel

De voorgestelde wijziging zal helpen de energietransitie vorm te geven en te versnellen. Echter, de consequenties voor de aspecten 'brandveiligheid' en 'constructieve veiligheid' zijn hierbij onderbelicht. Met *integratie* van hernieuwbare energie en maatregelen voor klimaatadaptatie ontstaan er mogelijke veiligheidsrisico's, welke er niet zijn voor de individuele systemen los, maar die ontstaan bij de *combinatie* (dus: dak + systeem). Ons inziens dient hiervoor bij de wijziging in het Bbl meer aandacht en dienen de brandveiligheidsvoorschriften van het Bbl beter te worden toegesneden en afgestemd op de toepassing van hernieuwbare energie systemen op daken en regelgeving te komen. Eenzelfde geldt voor de toepassing van maatregelen voor klimaatadaptatie en hernieuwbare energiesystemen wat betreft constructieve veiligheidsvoorschriften.

Inhoudelijke reactie

Veiligheidsaspecten bij integratie

Ons inziens dient er meer aandacht en regelgeving te komen voor de combinatie en integratie van systemen om veiligheid te blijven borgen. Bij integratie en gevolgen voor veiligheid dient gedacht te worden aan:

- plaatsing van hernieuwbaar energiesysteem gecombineerd met de dakmaterialen in de directe omgeving;
- plaatsing van een hernieuwbaar energiesysteem gecombineerd met onderliggende risicovolle materialen, werkzaamheden en/of gebruiksfunctie in het gebouw zelf;
- plaatsing van een hernieuwbaar energiesysteem en/of maatregel voor klimaatadaptatie gecombineerd met andere systemen op of onder het dak welke allen gewicht toevoegen.

Toelichting:

Plaatsing van hernieuwbaar energiesysteem gecombineerd met de dakmaterialen in de directe omgeving.

In de nota van toelichting op pagina 4 is slechts het volgende aangegeven: *'Zo moet de constructie het extra gewicht van de panelen of de vegetatie aankunnen, en het nieuwe gebruik moet aan de brandveiligheidseisen blijven voldoen'.*

De huidige brandveiligheidsvoorschriften van Bouwbesluit 2012/Bbl en door het Bouwbesluit aangestuurde normen zijn niet toegesneden op situaties waarbij zonnepanelen op het dak zijn aangebracht. De wijze waarop een zonnepaneel op of als onderdeel van de dakconstructie moet worden beoordeeld aan de eisen inzake brandgevaarlijkheid van een dak, uitbreiding van brand tussen verschillende brandcompartimenten is in ieder geval voor meerdere uitleg vatbaar. Met PV op het dak wordt immers een kans op brand op het dak geïntroduceerd waarmee in de bouwregelgeving geen rekening is gehouden. Vóórdat via maatwerkvoorschriften (bestaande bouw) of maatwerkregels in het omgevingsplan (nieuwbouw) toepassing van PV-panelen verplicht wordt gesteld, is het noodzakelijk dat de brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit (cq. Bbl) zijn afgestemd op de toepassing van zonnepanelen op daken. Daarin zit een belangrijk verschil ten opzichte van de huidige situatie, waarbij toepassing van PV-panelen niet rechtstreeks door Bouwbesluit 2012 wordt afgedwongen, maar door de initiatiefnemer kan worden gekozen om aan de eisen inzake energieprestatie te voldoen. Onze zorg zit daarbij vooral bij de bestaande bouw, waarbij het mogelijk wordt om middels maatwerkvoorschriften PV-panelen te verplichten. Een maatwerkvoorschrift is een object-gebonden voorschrift dat geldt voor een afzonderlijk gebouw. In de toelichting is terecht aangegeven dat bevoegd gezag moet motiveren waarom een maatwerkvoorschrift wordt opgelegd en dat daarbij ook

de proportionaliteit gemotiveerd dient te worden (pagina 2 van de toelichting). In de toelichting is m.b.t. proportionaliteit aangegeven: *‘Wanneer een dak bijvoorbeeld door de ligging ongeschikt is voor duurzaam gebruikt, of er op de locatie geen vraag naar duurzame energie is (omdat er bijvoorbeeld al een andere bron is), is het niet proportioneel om toch maatregelen aan het dak te moeten treffen. Alleen op het lokale niveau kunnen deze afwegingen meegenomen worden in het vormgeven van de regel’.* In het kader van proportionaliteit zou ook meegewogen moeten worden of het dak vanuit brandveiligheidsoogpunt geschikt is om PV-panelen op of in te monteren. Aanbrengen van PV-panelen kan namelijk leiden tot een achteruitgang van de brandveiligheid van het dak. Bovendien wordt ook voor de bestrijdbaarheid en beheersbaarheid van de brand een extra risico geïntroduceerd.

Plaatsing van een hernieuwbaar energiesysteem gecombineerd met onderliggende risicovolle materialen, werkzaamheden en/of gebruiksfunctie in het gebouw zelf.

Er is geen aandacht in de regelgeving of in nota van toelichting voor de combinatie van een potentieel brandbaar systeem (zoals een zonnestroomsysteem) en onderliggende risicovolle materialen, werkzaamheden en/of gebruiksfunctie in het gebouw zelf. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan een risicovolle opslag van milieu gevaarlijke of brandbare materialen, zoals geldt bij een BRZO-inrichting, of breder voor (sommige) PGS-waardige inrichtingen. Een mogelijke ontbranding van een zonnestroomsysteem kan, zonder afdoende veiligheidsmaatregelen, zeer ernstige gevolgen hebben.

Plaatsing van een hernieuwbaar energiesysteem en/of maatregel voor klimaatadaptatie gecombineerd met andere systemen op of onder het dak welke allen gewicht toevoegen.

Voor verschillende functies worden systemen op het dak geplaatst of aan een dak gehangen, zoals een sprinklerinstallatie. Door de plaatsing van een hernieuwbaar energiesysteem, groen dak of waterberging, kan het gewicht zodanig verhoogd worden dat de dakconstructie niet meer veilig is.

Kosten

Op pagina 6 van de nota van toelichting zijn de kosten weergegeven voor het aanbrengen van PV-panelen à € 198 per m². Hier zijn niet de kosten opgenomen die nodig zijn voor:

- voor aanpassingen aan de oorspronkelijke dakconstructie, welke te zwak blijkt bij plaatsing van een hernieuwbaar energiesysteem en/of maatregel voor klimaatadaptatie.
- het mogelijk moeten aanpassen van het dakmateriaal om te blijven voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften niet meegenomen. Dit is wel een belangrijk punt dat in het kader van de proportionaliteit moet worden meegewogen.
- een mogelijk (zeer) verhoogde brandverzekering door de plaatsing van systemen. Brandverzekeringsproblematiek van zonnestroomsystemen op grote daken is erg actueel. De premie kan zodanig worden verhoogd dat het plaatsen niet meer rendabel is voor een bedrijf of zelfs (als het reeds bestaat) dat een bedrijf economisch in zwaar weer komt. In sommige gevallen wordt zelfs de brandverzekering opgezegd als de zonnepanelen niet van het dak af worden gehaald, zoals bij de het Thialf stadion dreigde te gebeuren wat uitgebreid in de media is geweest. Dit is met name zo als er brandgevaarlijk isolatiemateriaal en/of dakbedekking is gebruikt, omdat hierdoor het brandgevaar en -uitbreiding verhoogd worden.

Advies

Specifiek advies van de BrandweerNL over dit onderwerp staat in handreiking “Advies Veilige PV-systemen” van BrandweerNL en het IFV (2021).