

Vergaderjaar 2013–2014

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 197

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2014

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR), het rapport van SEO Economisch Onderzoek (SEO) «Maatschappelijke kosten-batenanalyse brandveiligheid in woningen»¹. Dit onderzoek is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het onafhankelijke onderzoeksinstituut van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van de maatschappelijke kosten en baten van maatregelen die de brandveiligheid in woningen kunnen verbeteren. Hiermee geef ik invulling aan de door mij gedane toezegging in het Algemeen Overleg Nationale Veiligheid van 28 november 2013 om uw Kamer dit rapport voor de zomer van 2014 aan te bieden.²

Inleiding

Jaarlijks komen de meeste dodelijke slachtoffers van brand om bij woningbranden. Uit onderzoek naar branden in woningen waarbij één of meerdere dodelijke slachtoffers vallen (fatale woningbranden) blijkt dat in de periode 2008 t/m 2012, jaarlijks gemiddeld 32 dodelijke slachtoffers zijn gevallen; slechts een gedeelte hiervan is door brand ontstaan in meubilair en matrassen.³ De drie belangrijkste oorzaken van de fatale woningbranden in deze vijf onderzochte jaren waren het in slaap vallen tijdens het roken, kortsluiting en koken. Een groot deel van deze woningbranden had wellicht voorkomen kunnen worden wanneer bewoners zich meer bewust zouden zijn van de mogelijke brandgevaaren in hun woning. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van brand is een gedeelde verantwoordelijkheid. Bewoners en eigenaren

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 29 517, nr. 79

³ Rapport Fatale woningbranden 2008 t/m 2012: een vergelijking, Instituut Fysieke Veiligheid, 16 juli 2013. Het Instituut Fysieke Veiligheid publiceert voor de zomer van 2014, de onderzoeksresultaten van de fatale woningbranden in het jaar 2013

van woningen zijn primair verantwoordelijk om zichzelf en anderen te beschermen tegen (de gevolgen van) brand. De overheid bepaalt de kaders (in de vorm van wet- en regelgeving), ondersteunt waar mogelijk de juiste toepassing en ziet toe op de naleving. Het kabinet blijft zich daarom sterk maken voor een adequaat brandpreventiebeleid door het verhogen van het brandveiligheidsbewustzijn en het stimuleren van de daarvoor benodigde gedragsverandering.

Hoewel in onze samenleving risico's niet zijn uit te sluiten blijft het kabinet zich inspannen om het aantal fatale woningbranden te voorkomen. De hierbij direct betrokken vakministers zijn de Minister van VWS, beleidsverantwoordelijk voor productveiligheid van consumentenproducten, de Minister voor WenR voor de brandveiligheidseisen in de bouwregelgeving en de Minister van VenJ, verantwoordelijk voor het stelsel van brandweerzorg.

In het Algemeen Overleg (AO) Nationale Veiligheid van 28 november 2013 heeft uw Kamer gesproken over brandveiligheid van meubilair en matrassen en het mogelijk verplichten van het toepassen van chemische vlamvertragers op deze consumentenproducten. In Nederland is het gebruik van chemische vlamvertragers in zitmeubilair en matrassen niet verplicht. In dit AO werd een vergelijking gemaakt met het Verenigd Koninkrijk waar dit wel verplicht zou zijn. Uit het voorliggende rapport van SEO blijkt dat een dergelijke verplichting noch in het Verenigd Koninkrijk noch in andere landen geldt. In het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten worden brandveiligheidseisen gesteld aan meubilair en matrassen. Om hieraan te voldoen worden in deze beide landen vaak chemische vlamvertragers in deze consumentenproducten toegepast. Verderop in deze brief wordt hierop teruggekomen.

Inzicht in mogelijke maatregelen waarmee woningbranden kunnen worden voorkomen, kan het door het kabinet gevoerde brandveiligheidsbeleid verder verbeteren. In dat licht heeft het WODC een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) door SEO laten verrichten. Daarbij is onderzocht (1) wat de maatschappelijke baten en kosten zijn als woningsprinklers verplicht zouden zijn in meergezinswoningen en wel in twee varianten: (a) gebouwen met meer dan zes woningen bij nieuwbouw en (b) gebouwen met meer dan twaalf woningen bij bestaande bouw. Daarnaast is onderzocht (2) wat de maatschappelijke baten en kosten zijn als de in het Verenigd Koninkrijk geldende brandveiligheidseisen aan gestoffeerd meubilair en matrassen in Nederland zouden worden geïntroduceerd, wederom in twee varianten: (a) chemische vlamvertragers zijn toegestaan maar zijn niet verplicht gesteld en (b) chemische vlamvertragers zijn niet toegestaan waardoor met alternatieven aan de brandveiligheidseisen dient te worden voldaan.

Woningsprinklers

Uit de MKBA volgt dat de maatschappelijke kosten van de beide onderzochte varianten veel hoger zijn dan de maatschappelijke baten. Deze onderzoeksresultaten geven dus geen aanleiding om de toepassing van de thans gangbare woningsprinklers te stimuleren of te verplichten in de bouwregelgeving. Indien de investeringskosten van woningsprinklers substantieel lager zouden worden zonder dat dit ten koste gaat van de effectiviteit, zouden de maatschappelijke baten de maatschappelijke kosten kunnen overtreffen. Met de waterleidingsprinkler, een nieuw ontwikkelde woningsprinkler, die wordt gevoed door de waterleiding en geen separate pomp heeft, zouden lagere investeringskosten zijn gemoeid. De onderzoekers adviseren nader onderzoek hiernaar te laten verrichten aangezien de effectiviteit en de normering van deze nieuwe waterleidingsprinkler nog niet duidelijk is. Het kabinet is van mening dat

het ontwikkelen van goedkopere en toch aantoonbaar effectieve sprinklers aan de marktpartijen is. Dat geldt ook voor de normering van deze sprinklers. Marktpartijen hebben diverse initiatieven ondernomen voor het ontwikkelen van een waterleidingsprinkler. Het kabinet juicht deze initiatieven toe. De TU Delft publiceert binnenkort een onderzoeksrapport over een nieuw ontwikkelde waterleidingsprinkler die genoeg heeft aan de waterleidingdruk en de volumestroom die doorgaans in woningen beschikbaar is. Het kabinet zal de ontwikkelingen op dit gebied met aandacht blijven volgen.

Brandveiligheidseisen gestoffeerd meubilair en matrassen

De MKBA voor brandveiligheidseisen aan gestoffeerd meubilair en matrassen resulteert niet in een eenduidig positieve of negatieve uitkomst mede doordat het niet mogelijk was om een waarde toe te kennen aan de risico's voor mens en milieu als chemische vlamvertragers in deze consumentenproducten worden toegepast om aan de brandveiligheidseisen te voldoen. Dit komt door de onvolledigheid van de huidige kennis over de mogelijke risico's voor mens en milieu bij het toepassen van chemische vlamvertragers. Ook konden de onderzoekers niet vaststellen in welke mate producenten van meubilair gebruik zouden maken van chemische vlamvertragers.

De onderzoekers constateren dat een snelle invoering van de in het Verenigd Koninkrijk geldende brandveiligheidseisen aan gestoffeerd meubilair en matrassen in Nederland, zonder bewuste keuzes in de vormgeving en de timing, het risico heeft dat eisen worden ingevoerd waarvan het onzeker is of de maatschappelijke baten daarvan de maatschappelijke kosten daadwerkelijk zullen overtreffen.

De Europese Commissie heeft Arcadis in 2011 een oriënterend onderzoek laten verrichten naar mogelijke risico's van chemische vlamvertragers in consumentenproducten waarover uw Kamer op 5 juli 2012 is geïnformeerd.⁴ Voor diverse in het verleden veel gebruikte chemische vlamvertragers, zijn in epidemiologisch onderzoek aanwijzingen gevonden voor schadelijke effecten op de ontwikkeling van hersenen en geslachtsorganen bij de bevolking.⁵ Mede in dat licht is de productie en het gebruik van een aantal schadelijke vlamvertragers verboden of beperkt toegestaan op basis van onder andere de Europese verordening (EG) Nr. 850/2004 over persistente organische verontreinigende stoffen.

Ook uit het in dit SEO onderzoek, op het verzoek van uw Kamer, meegenomen rapport van de World Health Organization blijkt dat bepaalde groepen chemische vlamvertragers in verband worden gebracht met hormoon verstorende effecten op mens en milieu.⁶ Een dergelijk verband wordt ook gelegd in een op 19 maart 2014 gepubliceerd advies van de Gezondheidsraad.⁷

Het is aannemelijk dat de schadelijke effecten op mens en milieu verschillen per individuele chemische vlamvertrager. Dit komt doordat meerdere van elkaar verschillende chemische stoffen, als chemische

⁴ Kamerstuk 29 517, nr. 62

⁵ Referenties: Stapleton e.a. Environ Health Perspect 2011, 119: 1454–1459; Roze ea. Environ Health Perspect 2009, 117: 1953–1958; Adgent e.a. Paediatric and Perinatal Epidemiology, 2014, 28: 48–57; Chevrier e.a. American Journal of Epidemiology 2011, 174: 1166–1174; Eskenazi e.a. Environ Health Perspect 2013, 121:257–262; Main e.a. Environ Health Perspect 2007, 115:1519–1526.

⁶ Rapport State of the Science of Endocrine Disrupting Chemicals – 2012, United Nations Environment Programme and the World Health Organization, 2013

⁷ Advies Risico's van prenatale blootstelling aan stoffen, Gezondheidsraad, 19 maart 2014
Beschikbaar via: http://gr.nl/sites/default/files/201405Risicos_van_prenatale_blootstelling_stoffen.pdf

vlamvertrager kunnen worden gebruikt. Momenteel is een volledige risicobeoordeling voor alle individuele chemische vlamvertragers niet mogelijk omdat de huidige beschikbare wetenschappelijke informatie daarvoor ontoereikend is. De risicobeoordeling van chemische vlamvertragers vindt plaats in het kader van REACH (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen), een Europese verordening (EG nr. 1907/2006) over de productie van en handel in chemische stoffen. Binnen de REACH wetgeving is de industrie primair verantwoordelijk voor het uitvoeren van de risicobeoordeling van het gebruik van individuele chemische vlamvertragers in de verschillende toepassingen. Voor 1 juni 2018 dient de industrie in het kader van REACH alle dossiers te hebben aangeleverd waarmee een gedeelte van de ontbrekende informatie over milieu- en gezondheidsrisico's beschikbaar zal komen. Of op dat moment de informatie over het gebruik van vlamvertragers in individuele producten en over de schadelijkheid voldoende zal zijn voor een volledige risicobeoordeling voor mens en milieu, is niet zeker. Daarbij moet worden aangetekend dat de standaardinformatieverplichtingen van REACH niet zullen resulteren in volledige duidelijkheid over bijvoorbeeld hormoonverstoring, afbreekbaarheid of accumulatie in het milieu.

De inzichten over schadelijkheid voor mens en milieu waren aanleiding voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk om het gebruik van chemische vlamvertragers in meubilair en matrassen terug te dringen. Zo wordt in de Verenigde Staten vanaf 1 januari 2015 een brandtest zodanig vormgegeven dat het vlamvertragergebruik beperkt wordt tot het voor de brandveiligheid noodzakelijke minimum. Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt hierover nagedacht.

Nederlands beleid over chemische vlamvertragers

Het kabinet heeft in diverse brieven aan uw Kamer het standpunt over het toepassen van vlamvertragers verwoord en zich op het standpunt gesteld dat regelgeving voor het gebruik van vlamvertragers niet aan de orde is.⁸ Het kabinet is en blijft van mening dat het noodzakelijk is om de risico's van chemische vlamvertragers voor mens en milieu goed in beeld te hebben. Zolang over deze risico's onvoldoende duidelijkheid bestaat, acht het kabinet het niet verantwoord het huidige beleid aan te passen. De uitkomsten van deze MKBA en de onbekende risico's zijn onvoldoende grond voor het kabinet voor het invoeren van wettelijke brandveiligheidseisen op nationaal niveau voor zitmeubilair en matrassen. Het erHkabinetsbeleid over het toepassen van chemische vlamvertragers blijft vooralsnog ongewijzigd.

Concluderend

De resultaten van dit onderzoek vormen voor het kabinet geen aanleiding om over te gaan tot het verplichten van woningsprinklers en het invoeren van wettelijke brandveiligheidseisen voor zitmeubilair en matrassen. Brandveiligheid in woningen is een thema dat aandacht blijft houden. Het kabinet staat hierin niet alleen. Dit thema staat ook hoog op de agenda van het vorig najaar opgerichte platform Brandveiligheid dat vier maal per jaar op mijn ministerie bijeen komt en wordt gevormd door het Veiligheidsberaad, het Instituut Fysieke Veiligheid, Brandweer Nederland, de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV), het Verbond van Verzekeraars, VNO-NCW-MKB-Nederland, de Nederlandse Brandwondenstichting

⁸ Kamerstuk 26 956, nr. 113
Kamerstuk 29 517, nr. 62
Kamerstuk 26 956, nr. 168

en de Ministeries van BZK, IenM, SZW, VWS en VenJ. Toekomstige ontwikkelingen op het terrein van brandveiligheid en eventuele verbetermaatregelen worden in dit platform besproken.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten