Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Initiatiefvoorstel ‘Aanpak houtstook, de volgende stap naar schone lucht’

Beleidsveld	Milieu en Emissieloos Vervoer
Opsteller	Rachel Heijne (GroenLinks) en Anne Sasbrink (Partij voor de Dieren)
Kenmerk	11301361
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Rachel Heijne (GL) en Anne Sasbrink (PvdD) stellen de raad voor te besluiten:

1. Het ‘Besluit tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht, verbod vuur te stoken’ (artikel 5:17) vast te stellen, zodat het verbod op vuur stoken in de open lucht wordt aangepast, en deze aanpassing in te laten gaan op 1 januari 2025; de aanpassingen betreffen:
    a. het vervangen van lid 2 (*“het verbod geldt niet voor betreft:”)* door *“Mits geen sprake is van gevaar voor de omgeving, is het verbod niet van toepassing op:”;*
    b. het wijzigen van lid 2 sub b, waarmee de uitzondering voor sfeervuren gestookt met hout komen te vervallen;
    c. het aanpassen van lid 2 sub c in “*voedselbereiding* op gas, briketten of houtskool*”*.
2. Communicatie over deze wijziging, indien mogelijk, in te bedden in de communicatiecampagne ‘De Utrechtse Stookstandaard’ danwel een aparte campagne te starten en hiermee te starten zodra dit raadsbesluit is genomen.

De leden van de gemeenteraad van Utrecht,

Rachel Heijne,
Anne Sasbrink.

Samenvatting

In de huidige Algemene Plaatselijke Verordening is in artikel 5:17 een verbod opgenomen om in de open lucht (‘buiten inrichtingen’) vuur te stoken. Daarbij zijn uitzonderingsbepalingen opgenomen, voor kaarsen, fakkels, sfeervuren en vuur voor koken, bakken en braden. Door in artikel 5:17 de uitzonderingen (lid 2) aan te passen, wordt het daarin genoemde verbod om buitenshuis te stoken uitgebreid. Deze verbreding is noodzakelijk om de luchtkwaliteit te verbeteren en daarmee de gezondheid van inwoners, ondernemers en bezoekers in Utrecht te beschermen tegen de schadelijke uitstoot van de genoemde verbrandingsvormen.
De uitzondering voor sfeervuren (lid 2 sub b) wordt gewijzigd in “sfeervuren zoals terrashaarden indien geen afvalstoffen of hout worden verbrand.” De uitzondering voor koken, bakken en braden (lid 2 sub c) wordt gewijzigd in: “voedselbereiding *op* gas, briketten of houtskool”. Daarnaast wordt artikel 5:17 lid 2 gewijzigd: “Mits geen sprake is van gevaar voor de omgeving, is het verbod niet van toepassing op:”.
Tevens wordt met dit voorstel besloten over de aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening te communiceren met een communicatiecampagne gericht op bewustwording van de schade van houtstook in de buitenruimte voor gezondheid en milieu.

Context

Houtrook heeft negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit en is schadelijk voor de gezondheid. In Utrecht streven we naar het behalen van de WHO advieswaarden 2021. Het vergt aanvullende maatregelen om aan deze advieswaarden te voldoen.

Houtrook is voor iedereen ongezond, specifieke gezondheidseffecten hangen af van de mate waarin men met rook in aanraking komt, de fysieke gesteldheid en de samenstelling van de rook. Mensen met luchtwegaandoeningen, hart- en vaatziekten, ouderen en kinderen behoren tot de gevoeligste groepen van de bevolking. Zij kunnen meer en eerder klachten ontwikkelen als zij met houtrook in aanraking komen.

In houtrook zitten verschillende stoffen die schadelijk voor de gezondheid zijn, waaronder fijnstof, koolmonoxide, verschillende vluchtige organische stoffen, PAKs en roet. De uitstoot van fijnstof door houtstook is in Nederland groter dan die van wegverkeer. Uit recent onderzoek door het RIVM blijkt dat houtstook door consumenten een bijdrage levert van 23% aan de landelijke uitstoot van de fijnere fractie fijnstof ($PM_{2,5}$). In het RHDHV onderzoek dat de grondslag vormt voor het Utrechtse luchtkwaliteitsbeleid en -uitvoeringsprogramma ‘Utrecht kiest voor gezonde lucht’ kwam houtstook ook naar voren als vervuilende bron. RHDHV geeft aan dat maatregelen gericht op het verminderen van houtstook potentieel de meeste gezondheidswinst opleveren. Potentieel, omdat de huidige maatregelen (voorlichtingscampagne en subsidieregeling) op vrijwillige basis zijn. Mede daarom verwachten we dat met regulerende maatregelen (zoals nu worden voorgesteld) meer effect bereikt wordt.

Het Utrechtse luchtkwaliteitsbeleid is van toepassing op alle vervuilende bronnen, inclusief stoken buitenshuis, maar in het bijbehorende uitvoeringsprogramma zijn daarvoor nog geen maatregelen opgenomen. Voor het stoken buitenshuis staan regels in de Algemene Plaatselijke Verordening. Hierin is een uitzondering gemaakt voor een aantal categorieën, terwijl deze wel leiden tot luchtvervuiling en gezondheidseffecten hebben. Door de Algemene Plaatselijke Verordening op dit punt aan te passen worden ook de meest vervuilende lokale bronnen buitenshuis meegenomen in de

maatregelen voor gezonde lucht. Met dit initiatiefvoorstel werken wij het luchtkwaliteitsbeleid verder uit in concrete maatregelen.

Juridische context
Op grond van artikel 149 van de Gemeentewet is de gemeenteraad bevoegd om verordeningen vast te stellen, waaronder ook het wijzigen van de Algemene Plaatselijke Verordening.

Beoogd effect
Verbetering van de gezondheid van onze inwoners, ondernemers en bezoekers door het voorkomen van schadelijke emissies naar de lucht.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
Raadsbesluit over 'Utrecht kiest voor Gezonde Lucht', luchtkwaliteitsbeleid en -uitvoeringsprogramma, december 2020.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Het 'Besluit tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht, verbod vuur te stoken' (artikel 5:17) vast te stellen, zodat het verbod op vuur stoken in de open lucht wordt aangepast, en deze aanpassing in te laten gaan op 1 januari 2025; de aanpassingen betreffen: a. het vervangen van lid 2 (*"het verbod geldt niet voor betreft:")* door *"Mits geen sprake is van gevaar voor de omgeving, is het verbod niet van toepassing op:";* b. het wijzigen van lid 2 sub b, waarmee de uitzondering voor sfeervuren gestookt met hout komen te vervallen; c. het aanpassen van lid 2 sub c in "voedselbereiding op gas, briketten of houtskool".
Argumenten	
1.1	De aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening is nodig om de luchtkwaliteit te verbeteren, en daarmee gezondheidsschade veroorzaakt door stook te voorkomen.
	Doordat bij buitenstook de emissie op leefniveau optreedt is er sprake van directe blootstelling: de omgeving - en ook de stoker zelf - worden blootgesteld aan hoge concentraties schadelijke verbrandingsproducten zoals fijnstof, roet en PAK's. Dit kan op korte termijn leiden tot acute gezondheidsklachten, voor stoker zelf én voor omwonenden of andere mensen in de omgeving, zoals prikkende ogen, irritatie van de luchtwegen (prikkeling) en geuroverlast. Hoewel gevoelige groepen eerder nadelige effecten zullen ervaren, heeft houtrook ook nadelige gevolgen voor niet-gevoelige groepen. Blootstelling aan houtrook levert op de lange termijn velerlei gezondheidsrisico's op (verhoogde kans op longaandoeningen en hart- en vaatziekten). Door bepaalde vormen van vuur stoken buitenshuis niet langer uit te zonderen van het verbod in de Algemene Plaatselijke Verordening, verkleinen we de kans op het ontstaan van gezondheidsschade. Daarnaast is er bij sfeervuren veelal geen (hoge) schoorsteen. De emissie vindt plaats op leefniveau en wordt slechter verspreid dan bij (open) haarden

	met schoorsteen. Bij - bijvoorbeeld - terrashaarden is een schoorsteen circa 2,5 meter hoog (met emissies op leefniveau). Bij kampvuren en vuurkorven is helemaal geen schoorsteen. Evenmin is er bij stoken buitenshuis een mogelijkheid om de rookgassen te reinigen met filters. Tenslotte is er kans dat het hout in een vuurkorf in de eindfase gaat smeulen en niet volledig verbrandt. In de Ecodesignrichtlijn 2022, waarin de Europese Unie richtlijnen geeft voor duurzaamheid van consumentenproducten, is geregeld dat nieuwe kachels (voor gebruik binnenshuis) moeten voldoen aan uitstooteisen (bijvoorbeeld: hoog rendement, relatief lage fijnstofemissies). Voor (hout) stoken buitenshuis bestaan geen richtlijnen zoals Ecodesign. Hierdoor is meer uitstoot van roet en fijnstof te verwachten bij het branden van sfeervuren dan bij het gebruik van moderne houtkachels. Er is sprake van het blijven hangen van rook. Bij windstil weer is sprake van zeer lage verversing, met hoge concentraties fijnstof/roet. Beperkte verversing binnen de bebouwde omgeving geeft een grote kans op overlast.
1.2	Er zijn alternatieven voor sfeervuren beschikbaar
	Sfeervuren, zoals terrashaarden en vuurkorven, worden veelal gebruikt als sfeermakers, schonere alternatieven voor het creëren van sfeer met (open) vuur zijn ruimschoots beschikbaar. Als direct alternatief voor een sfeervuur kan worden gedacht aan een sfeerhaard gestookt op bio-ethanol. Bij de verbranding van de alcohol komen geen schadelijke stoffen vrij en alcohol verbrandt geurloos. Bio-ethanol is een hernieuwbare brandstof.
1.3	Wijzigen van de regelgeving maakt handhaving mogelijk.
	Handhaven op klachten over houtrook kan nu maar zeer beperkt. Alleen als er afval wordt verbrand of als het rookkanaal niet voldoet. Inwoners die overlast melden, voelen zich hierdoor niet gehoord. Door de uitzondering in de Algemene Plaatselijke Verordening te wijzigen wordt het mogelijk hierop te handhaven. Hierdoor pakken we de problematiek bij de bron aan, en worden klachten voorkomen. Bronaanpak is bovendien de meest effectieve aanpak bij luchtkwaliteitsmaatregelen: emissies worden voorkomen.
1.4	Het stellen van eisen aan brandstoffen voor voedselbereiding leidt tot minder emissies
	Voor voedselbereiding op vuur verplichten we het gebruik van minder vervuilende brandstoffen: gas, briketten of houtskool. In de communicatie benadrukken we dat voedselbereiding op elektriciteit nog minder vervuilend is en daarom de voorkeur heeft. . Houtskool en briketten zijn droge producten (minder dan 5% vocht), waarvan de meest geurende componenten via pyrolyse al verbrand zijn, ze verbranden volledig en gelijkmatiger, op een hogere temperatuur, langduriger, met minder rook. Er is sprake van een gelijkmatigere, minder vervuilende verbranding dan bij hout (dat niet volledig droog is). Maar het zijn nog steeds vaste ‘fossiele’ brandstoffen, met daarbij nog steeds het vrijkomen van fijnstof (roet) en PAK’s . Gas zorgt voor minder uitstoot van schadelijke stoffen dan briketten en houtskool. Bij verbranding van gas is sprake van een zeer gelijkmatige verbranding, met een rook- en geurloze vlam. Ook de uitstoot van fijnstof blijft tot een minimum beperkt. Het gebruik van gas als brandstof levert ten opzichte van briketten en houtskool de minst vervuilende verbranding op.

	Elektriciteit is een nog schonere keuze. Omdat er bij elektriciteit geen sprake is van vuur stoken wordt deze energiebron niet genoemd in dit artikel in de Algemene Plaatselijke Verordening. In de communicatie wordt meegenomen dat elektriciteit voor barbecueën de voorkeur heeft.
1.5	Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat luchtverontreiniging tot gezondheidsschade leidt
	Het Longfonds geeft op haar website het volgende aan: *"Van benauwdheid en veel hoesten tot een longaanval: bijna 1 miljoen mensen met een longziekte hebben soms tot heel vaak last van luchtvervuiling. Houtstook, industrie, wegverkeer en landbouw leiden tot de grootste gezondheidsklachten. Meer dan 50.000 mensen belandden hierdoor het afgelopen jaar zelfs één of meerdere keren in het ziekenhuis. Dit blijkt uit nieuwe cijfers van onderzoeksinstituut Nivel." […] "Ruim 750.000 mensen met een longziekte geven in het Nivel-onderzoek aan soms tot heel vaak last te hebben van houtstook. Zowel houtstook door openhaarden en houtkachels als door vuurkorven en barbecues veroorzaken gezondheidsklachten. Houtstook door houtkachels leidt bij een kwart van de mensen met een longziekte tot een longaanval, één op de drie heeft dusdanig veel klachten dat hij of zij extra medicijnen moet slikken."*
Kanttekeningen	
1.1.	Enkele uitzonderingen op het verbod blijven gehandhaafd
	Het branden van kaarsen/fakkels en het stoken van sfeervuren of vuur voor voedselbereiding (bijvoorbeeld met gas, houtskool of briketten) is ook slecht voor de luchtkwaliteit. Door deze uitzonderingen op het verbod in de Algemene Plaatselijke Verordening te laten staan blijft luchtvervuiling hierdoor bestaan. Echter, kaarsen en fakkels leveren, mede door het lagere brandstofverbruik (het primaire doel is verlichting, lont met verdamping) een veel kleinere bijdrage aan luchtverontreiniging. Roet en walmen komt voor, maar het brandstofgebruik is laag en daarmee de emissie ook. Veelal betreft het hier verbranding van een homogene, droge, niet vaste brandstof (kaarsvet, parafine, vloeibare brandstoffen zoals ethanol) welke (enigszins) gecontroleerd verbrandt. Rook, (geur)overlast of overmatige luchtvervuiling is niet waarschijnlijk. De wijziging in de uitzondering op sfeervuren, is gericht op vuurkorven en sfeervuren gestookt op hout. Minder vervuilende alternatieven voor sfeervuren blijven mogelijk zoals een sfeerhaard gestookt op bio-ethanol. Bij de verbranding van de alcohol komen geen schadelijke stoffen vrij en alcohol verbrandt geurloos. Bij voedselbereiding kiezen we ervoor uitsluitend eisen te stellen aan de brandstof. Uit de landelijke emissieregistratie blijkt dat de bijdrage van barbecues aan de luchtverontreiniging gering is, zeker in vergelijking tot andere vormen van houtstook. Barbecues volledig verbieden draagt daarom weinig bij aan verbetering van de luchtkwaliteit (en daarmee de gezondheid). Daarnaast is barbecueën voor veel mensen een belangrijke sociale activiteit.
Beslispunt	

2	Communicatie over deze wijziging, indien mogelijk, in te bedden in de communicatiecampagne ‘De Utrechtse Stookstandaard’ danwel een aparte campagne te starten en hiermee te starten zodra dit raadsbesluit is genomen.
Argumenten	
2.1	Om de stad te informeren over het aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening is communicatie nodig.
	Vanuit ‘Utrecht kiest voor Gezonde Lucht’ wordt jaarlijks (in het najaar/de winter) de communicatiecampagne ‘De Utrechtse Stookstandaard’ gevoerd. In deze campagne wordt uitsluitend over binnenstook gecommuniceerd. Communicatie over het aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening is een logische uitbreiding van de bestaande campagne. Door hierbij aan te sluiten kan in samenhang gecommuniceerd worden over de schadelijke effecten van stoken, zowel binnen- als buitenshuis. Daarvoor is het nodig om de looptijd van de campagne uit te breiden. De campagne ‘De Utrechtse Stookstandaard’ loopt momenteel alleen in het najaar en de winter. Buiten stoken gebeurt het hele jaar door, daarom moet een nieuwe of aangepaste campagne ook in de lente en zomer gevoerd worden.
2.2.	Met een goede communicatiecampagne bereiden we de stad voor op de wijzigingen in de Algemene Plaatselijke Verordening.
	Door vanaf 2024 te communiceren over de schadelijke effecten van buitenstook en het aanstaande verbod op sfeervuren, kunnen we inwoners hierin meenemen, zodat zij zich kunnen voorbereiden, waardoor naleving kansrijker wordt, en het handhaven ervan in 2025 makkelijker wordt.

Financiën
Het aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening heeft geen directe financiële consequenties.

Communicatie over het besluit wordt bij voorkeur ingebed in de reeds lopende voorlichtingscampagne over houtstook. Indien dit niet mogelijk blijkt, wordt binnen de dekking voor het luchtmaatregelenpakket ruimte gezocht voor een op zichzelf staande campagne.

Dit voorstel leidt mogelijk tot een intensievere handhaving. Daarom treden we alleen op naar aanleiding van klachten. Structurele kosten kunnen gedekt worden door herprioritering van taken binnen het handhavingsprogramma of door dit te betrekken bij de integrale afweging bij de Voorjaarsnota. We gaan er vanuit dat het college hier in het handhavingsprogramma 2025 rekening mee houdt.

Vervolg
Na dit raadsbesluit wordt gestart met communicatie richting de stad.
Na inwerkingtreding van de Omgevingswet, per 1 januari 2024, worden geleidelijk regels over de fysieke leefomgeving uit diverse verordeningen omgehangen naar het omgevingsplan. Tot dat moment blijft het onderhavige artikel in de Algemene Plaatselijke Verordening staan.
In het handhavingsprogramma 2025 worden de prioriteiten binnen de handhaving inzichtelijk gemaakt, waarbij aandacht is voor de gevolgen van dit raadsbesluit. Handhaving vindt plaats op basis van bij de gemeente gemelde klachten, waarbij het mogelijk is om te starten met een waarschuwingsperiode.

Participatie
De gemeente ontvangt veel klachten over houtrook. In 2022 (306 meldingen) was sprake van een lichte daling ten opzichte van 2021 (498 meldingen), maar over meerdere jaren bekeken is sprake van

een toename. Wij zijn van mening dat het aantal klachten weerspiegelt hoe zeer de problematiek in onze stad leeft, en dat is voor ons mede de aanleiding om maatregelen te nemen.

Communicatie
Voor communicatie over dit raadsbesluit wordt aangesloten bij de lopende campagne ‘De Utrechtse Stookstandaard’. Indien dit niet mogelijk blijkt, wordt een op zichzelf staande campagne ontwikkeld.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming:
- Wijzigingsbesluit