Reactie op vraag om houtstookverbod in APV op te nemen

Vanuit de raad is de vraag gesteld waarom er niets in de APV is opgenomen over het stoken van hout. Aangegeven is dat dit nader zou worden onderzocht.

APV

Artikel 5:34 in de concept APV 2023 (5:23 in de huidige APV 2022) biedt reeds de mogelijkheid om te handhaven op hinderveroorzakende houtstook.

In de concept APV 2023 ziet artikel 5:34 (in huidige APV is dat artikel 5:23) er als volgt uit:
(in roze de aanpassingen ivm Omgevingswet):

1. Het is verboden in de openlucht afvalstoffen te verbranden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.

2. Mits er geen sprake is van gevaar, overlast of hinder voor de omgeving, is het verbod niet van toepassing op:

a verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke;

b sfeervuren zoals terrashaarden en vuurkorven, indien geen afvalstoffen worden verbrand;

c vuur voor koken, bakken en braden.

Het college kan gebieden of plaatsen aanwijzen waar het tweede lid niet van toepassing is.

In de Wet milieubeheer (artikel 10.2) staat dat het verboden is om afvalstoffen te stoken. Daarom mag iemand in een houtkachel of vuurkorf alleen onbehandeld en ongeverfd hout verbranden. (Onbehandeld en ongeverfd hout is geen afvalstof.) Het tweede lid onder b van de APV ziet op het verbranden van schoon hout. Hierin is bepaald dat als er geen sprake is van gevaar/overlast/hinder voor de omgeving, het verbod niet geldt voor vuurkorven e.d. indien geen afvalstoffen worden verbrand. Met andere woorden, als er wel sprake is van gevaar, overlast of hinder, geldt bij verbranding van schoon hout ook het verbod uit het eerste lid. Hiertegen kan dus ook handhavend worden opgetreden.

Het probleem is echter, zo blijkt ook uit jurisprudentie[1], dat het lastig is om aan te tonen dat er sprake is van zodanige hinder. Er dient dan namelijk aangetoond te worden dat er sprake is van dreigende aantasting van de volksgezondheid of overmatige hinder. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State overweegt dat er geen algemeen aanvaarde inzichten bestaan over beantwoording van de vraag of, en zo ja, onder welke omstandigheden en bij welke frequentie, rook afkomstig van gebruik van een houtkachel schade aan de mens toebrengt.

[1] ECLI:NL:RVS:2020:3005 (16 december 2020), ECLI:NL:RVS:2018:2917 (5 september 2019), ECLI:NL:RVS:2018:3295 (10 oktober 2018), ECLI:NL:RVS:2016:2226 (17 augustus 2016).

Bouwbesluit, Wet milieubeheer en Besluit bouwwerken leefomgeving
Daarnaast is er nog artikel 7.22 van het Bouwbesluit. Dit artikel is uitputtend bedoeld en het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat algemeen aanvullende of nadere eisen worden gesteld aan het in dat artikel bepaalde:

Artikel 7.22 Bouwbesluit
Onverminderd het bij of krachtens dit besluit of de Wet milieubeheer bepaalde is het verboden in, op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor:

- *a. op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid;*
- *b. overlast wordt of kan worden veroorzaakt voor de gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein;*
- *c. op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, stof of vocht of irriterend materiaal wordt verspreid of overlast wordt veroorzaakt door geluid en trilling, elektrische trilling daaronder begrepen, of door schadelijk of hinderlijk gedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein, of*
- *d. instortings-, omval- of ander gevaar wordt veroorzaakt.*

Artikel 7.22 Bouwbesluit wordt straks vervangen in het tijdelijke deel van het Omgevingsplan. Daarover verderop meer.

Tot slot bestaan er daarnaast landelijke bouwtechnische regels voor houtkachels en andere stookinstallaties in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Deze regels gelden van rechtswege. Hiervoor hoeven (en kunnen) dus geen regels te worden overgenomen in de APV.

Nieuwe wetgeving
Sinds 1 januari 2022 gelden voor nieuwe kachels Europese emissie-eisen. Deze regels staan in de nieuwe wet EcoDesign 2022. Deze regels zijn op Europees niveau vastgesteld. Hiervan door middel van lokale regelgeving afwijken, is niet toegestaan.

Gemeenten kunnen de aanwezigheid van houtkachels niet verbieden. Houtkachels zijn als product toegestaan op de Europese markt. Zolang er geen landelijke regels zijn en zolang er voor de gemeente geen beleidsruimte komt vanuit de landelijke wetgever, is het opnemen van een (gedeeltelijk) verbod op het stoken van houtkachels niet mogelijk.

Regels over houtstook en de Omgevingswet
Op 1 januari 2024 zal de Omgevingswet in werking treden. Nieuw hierin is dat ontwikkelingen moeten worden getoetst op hun effecten voor de gezondheid. In verband daarmee kan beleid worden ontwikkeld voor luchtkwaliteit.

In de omgevingsvisie kan lange termijnbeleid worden vastgelegd. Daarnaast geeft de omgevingsvisie kaders waarbinnen het college mag afwijken van het omgevingsplan. Aan het college kan de opdracht worden gegeven een programma te starten. Via een programma kan nieuw beleid worden ontwikkeld.

De omgevingsvisie bindt alleen de gemeente zelf. Daarnaast kan de raad in het omgevingsplan normen opnemen die de burgers binden. Vóór 1 januari 2030 moet een omgevingsplan zijn opgesteld dat de hele gemeente omvat. In het Omgevingsplan kunnen bijvoorbeeld regels worden opgenomen met betrekking tot het aantal uren dat per dag gestookt mag worden. Ook kan in de Omgevingsvisie beleid voor houtstook worden opgesteld en in een programma kunnen maatregelen worden vastgelegd. Er kunnen lokale omgevingswaarden voor luchtkwaliteit worden opgesteld.

Als de gemeente geen regels stelt in het Omgevingsplan, dan geldt ook voor burgers de zorgplicht uit artikel 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet: *'Een particulier die hout stookt, moet ervoor zorgen dat nadelige gevolgen zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt'*. Een gemeente kan voor houtstook ook de specifieke zorgplicht uit de bruidsschat overnemen en verder invullen in het omgevingsplan.

Conclusie
In de APV is reeds een artikel opgenomen dat onder andere een houtstookverbod inhoudt wanneer dit stoken overlast of hinder veroorzaakt. Verder is er diverse regelgeving waarop kan worden gehandhaafd. Een verdergaand stookverbod is op dit moment niet mogelijk.