

Verordening tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Rheden (houtstook in een binnenruimte)

De raad van de gemeente Rheden;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 18 november 2025;
gelet op artikel 149 van de Gemeentewet
overwegende dat het gewenst is om de regelgeving in de APV uit te breiden met regels over houtstook in een binnenruimte;

b e s l u i t :

vast te stellen: de 'Verordening tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Rheden (houtstook in een binnenruimte)'.

Artikel I Wijziging verordening

De Algemene Plaatselijke Verordening Rheden wordt als volgt gewijzigd:

A

Een nieuw artikel 5:34A wordt ingevoegd, dat als volgt luidt:

Artikel 5:34A Begripsbepalingen

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. **Hout stoken in een binnenruimte:** het (doen) verbranden van hout als brandstof in een houtgestookte installatie, waarmee ruimtes in een woning verwarmd (kunnen) worden.
- b. **Houtgestookte installatie:** een op hout gestookt toestel voor lokale ruimteverwarming met open voorkant (zoals een open haard), of met een gesloten voorkant die ander hout gebruikt dan samengeperst hout in de vorm van pellets (zoals een houtkachel), of met een gesloten voorkant die samengeperst hout in de vorm van pellets gebruikt (zoals een pelletkachel of pelletketel).
- c. **Hout:** delen van de stam of de takken van bomen of grote struiken, zoals stukhout, plaatdelen vervaardigd uit hout of samengeperst hout.
- d. **Droog:** met een vochtpercentage tussen de 15 en 20 massaprocent.
- e. **Onbehandeld:** zonder toegevoegde middelen, zoals lijm, lak, impregneermiddel, bindmiddel of beits.

- f. **Gebouw:** elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel met wanden omsloten ruimte vormt.
- g. **Woning:** een hoofdgebouw of een zelfstandig gedeelte van een hoofdgebouw waarvan het Omgevingsplan van de gemeente Rheden de huisvesting van één of meerdere huishoudens toestaat, bedrijfswoningen daaronder begrepen.
- h. **Hoofdgebouw:** een gebouw, of een gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, als meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is.
- i. **Bedrijfswoning:** een woning in of bij een gebouw op een terrein kennelijk slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein noodzakelijk is.
- j. **Schoorsteen:** het rookgaskanaal waarmee de rookgassen van de houtgestookte installatie naar buiten worden afgevoerd.
- k. **Schoorsteenveger:** een persoon of bedrijf waarvan de inschrijving in de Kamer van Koophandel de SBI-code '81222 – Schoorsteenvegen' vermeldt.
- l. **Afgiftesysteem:** radiatoren en/of vloerverwarming en/of luchtverwarming.

B

Een nieuw artikel 5:34B wordt ingevoegd, dat als volgt luidt:

5:34B Houtstook in een binnenruimte

1. Hout stoken in een binnenruimte is toegestaan, mits voldaan wordt aan de volgende regels:
 - a. Het stoken vindt plaats in de periode vanaf 1 november van een kalenderjaar tot 1 maart van het volgende kalenderjaar. In deze periode mag op alle dagen worden gestookt tussen 17.00 en 21.00.
 - b. Als brandstof wordt droog, schoon en onbehandeld hout gebruikt. Deze bepaling geldt in aanvulling op de bepalingen die zijn gegeven bij of krachtens artikel 10.2 van de Wet milieubeheer.
 - c. De schoorsteen wordt minimaal 1 maal per kalenderjaar geveegd door een schoorsteenveger.
2. Burgemeester en wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van lid 1 onder a en toestaan dat houtstook in een binnenruimte tot 1 januari 2030 ook buiten het stookvenster uit lid 1 onder a mag plaatsvinden.
3. De omgevingsvergunning als bedoeld in lid 2 kan slechts worden verleend als wordt voldaan aan de eisen uit één van de twee onderstaande leden a of b:
 - a. de woning beschikt volgens het EAN-codeboek (www.eancodeboek.nl) niet over een gasaansluiting en de woning beschikt ook niet over een (propaan)gastank of een andere warmtebron dan houtstook die zorgt voor of kan zorgen voor de verwarming van de woning;

- b. De woning beschikt volgens het EAN-codeboek (www.eancodeboek.nl) wel over een gasaansluiting of beschikt wel over een andere warmtebron dan houtstook, maar hiermee kunnen de woonkamer, keuken en slaapkamers niet tot minimaal 18 graden Celsius verwarmd worden. Dat moet blijken uit een warmteverliesberekening volgens ISSO 51 en een capaciteitsberekening van de bestaande cv-installatie of warmtebron. Uit een schriftelijke verklaring van de adviseur of installateur die voornoemde berekeningen gemaakt heeft, volgt gemotiveerd dat deze temperatuur niet alsnog bereikt kan worden door een cv-ketel of warmtebron met meer vermogen te plaatsen en/of het afgiftesysteem uit te breiden, omdat dit alleen kan als de gasaansluiting verzwaaard wordt.
4. Burgemeester en wethouders kunnen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen voor het woon- en leefmilieu en de gezondheid van omwonenden en/of de luchtkwaliteit aan de omgevingsvergunning als bedoeld in lid 2 voorwaarden verbinden in de vorm van de verplichting tot het treffen van (technische) maatregelen en/of voorzieningen.

C

Artikel 6:1, tweede lid wordt aangevuld met 'en 5:34B'

Artikel II Inwerkingtreding

Deze 'Verordening tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Rheden (houtstook in een binnenruimte)' treedt in werking op 1 januari 2027.

Vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 16 december 2025.

De Steeg, 16 december 2025

De raad voornoemd,

voorzitter.

griffier.

Toelichting behorende bij artikel 5:34A en 5:34B APV (nieuw)

Leeswijzer

In deze toelichting wordt omwille van de leesbaarheid zoveel als mogelijk gesproken over een '*houtkachel*' in plaats van het begrip '*houtgestookte installatie*', dat de artikelen 5:34A en 5:34B APV hanteren. Dit artikel definieert een '*houtgestookte installatie*' als '*een op hout gestookt toestel voor lokale ruimteverwarming met open voorkant (zoals een open haard), of met een gesloten voorkant die ander hout gebruikt dan samengeperst hout in de vorm van pellets (zoals een houtkachel), of met een gesloten voorkant die samengeperst hout in de vorm van pellets gebruikt (zoals een pelletkachel of pelletketel)*.' Al deze vormen van houtgestookte installaties worden in dit stuk onder de term 'houtkachel' gevat. Daar waar het voor een goed begrip nodig is om de term 'houtgestookte installatie' te hanteren, wordt dat gedaan.

Toelichting op de regels

De regels voorzien in een stookvenster waarbinnen hout stoken in een binnenruimte is toegestaan en enkele aanvullende regels. Hieronder volgt een toelichting op de regels, waarin wordt ingegaan op de reikwijdte van de regels, de inhoud van de regels, de mogelijkheid om tot 1 januari 2030 een ontheffing van de regels te verkrijgen en de mogelijkheid om aan die ontheffing voorwaarden te verbinden. Omwille van de leesbaarheid is getracht een lopende tekst van deze toelichting te maken. Mocht er onverhoopt sprake zijn van een discrepantie tussen onderstaande toelichting en de regels, dan gaan de regels vóór.

Kwalificatie en reikwijdte

De regels zijn algemene regels die vanaf de inwerkingtreding rechtstreeks gelden voor eenieder die binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Rheden de activiteit houten stoken in een binnenruimte verricht. De bestaande APV-regels zijn eveneens algemene regels.

De regels zien op houtstook in een binnenruimte. Dat omvat het stoken van hout als brandstof in een houtgestookte installatie, waarmee ruimtes in een woning verwarmd (kunnen) worden. Hieruit volgt dat de regels niet gaan over houtstook in de openlucht, waar artikel 5:34 APV over gaat.

Voor een goed begrip van de reikwijdte van deze regels is de samenhang tussen de definities van 'woning', 'hoofdgebouw' en 'gebouw' relevant. Een woning is een *hoofdgebouw* of een zelfstandig gedeelte daarvan, waarvan het omgevingsplan de huisvesting van één of meerdere huishoudens toestaat (bedrijfswoningen daaronder begrepen). Hiervoor moet dus ook gekeken worden naar de definitie van 'hoofdgebouw'. Een 'hoofdgebouw' is een *gebouw*, of een gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel. Ook de definitie van 'gebouw' is hierdoor relevant. Een 'gebouw' is elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel met wanden omsloten ruimte vormt.

De regels gaan alleen over houtstook in een gebouw waarvan het omgevingsplan toestaat dat daar gewoond wordt. Dit is in de definitie van 'woning' verwerkt. Ook volgt uit het samenspel van de definities

van 'woning', 'hoofdgebouw' en 'gebouw' dat de regels gaan over houtstook vanuit een hoofdgebouw, waardoor houtstook vanuit tuinhuisen, tuinkantoren, dichtgezette overkappingen etcetera niet is toegestaan. De afweging hierachter is dat de (sfeer)verwarming van dergelijke gebouwen als minder belangrijk dan de (bij)verwarming van de woning wordt gezien. Daarin weegt mee dat daarvoor – ook omdat het meestal relatief kleine gebouwen betreft – andere alternatieven bestaan om deze te verwarmen, die vanwege de vaak beperktere omvang ook beter betaalbaar zijn dan het verduurzamen van een hele woning.

Houtstook dient plaats te vinden in een houtgestookte installatie. Dit is een op hout gestookt toestel voor lokale ruimteverwarming met open voorkant (zoals een open haard), of met een gesloten voorkant die ander hout gebruikt dan samengeperst hout in de vorm van pellets (zoals een houtkachel), of met een gesloten voorkant die samengeperst hout in de vorm van pellets gebruikt (zoals een pelletkachel of pelletketel). Door in deze formulering te werken met de kenmerken en de brandstof van de houtgestookte installatie worden ook minder gangbare houtgestookte installaties – zoals bijvoorbeeld speeksteenkachels – onder de werking van de regels gebracht. Dit voorkomt kwalificatie-discussies.

Inhoud

De regels voorzien in een periode (november tot en met februari) waarin op alle dagen tussen 17.00 en 21.00 mag worden gestookt. De maanden november tot en met februari vormen een korter stookseizoen dan het klassieke stookseizoen, dat van oktober tot en met maart loopt. Dit is een bestuurlijke keuze die mede is gevormd aan de hand van de uitgevoerde participatie onder inwoners. Buiten deze (tijden in deze) maanden is houtstook in een binnenruimte niet toegestaan.

Er mag alleen droog, schoon en onbehandeld hout verbrand worden in een houtgestookte installatie. Door de definities van 'droog' en 'onbehandeld' wordt geborgd dat alleen kwalitatief hout verbrand mag worden dat een goede verbranding geeft, waardoor minder schadelijke stoffen vrijkomen en de houtrook ook minder geur afgeeft. Via artikel 10.2 Wm is al verzekerd dat geen geverfd hout verstoekt mag worden. Verbranding van stoffen die geen hout zijn en/of niet aan deze eisen voldoen, is niet toegestaan.

Over de voorwaarde dat de schoorsteen minimaal 1 keer per kalenderjaar moet worden geveegd, bestaat consensus en het jaarlijks vegen is ook staande praktijk. Deze verplichting wordt eveneens gesteld door verzekeraars in het kader van de opstalverzekering van woningen, als gevolg waarvan verzekerden jaarlijks een bewijs van het vegen van de schoorsteen moeten bewaren. Voor het overgrote deel van de inwoners die hout willen stoken in een binnenruimte brengt deze voorwaarde derhalve geen extra verplichtingen met zich. Het minstens jaarlijks vegen is echter nog niet in publieke regels geborgd, wat in deze regels wel gedaan wordt. Dit is van belang, omdat aanslag (roet) in het rookgaskanaal de concentratie van schadelijke stoffen in de rookgassen verhoogt, dit schadelijk is voor de gezondheid en ook de kans op een schoorsteenbrand vergroot. Veel soorten roet zijn ook niet eenvoudig te verwijderen. Vanwege deze belangen wordt de eis gesteld dat het vegen van de schoorsteen uitgevoerd door een professionele schoorsteenveger, door in de definitie van 'schoorsteenveger' op te nemen dat dit een persoon of bedrijf

moet zijn waarvan de inschrijving in de Kamer van Koophandel de SBI-code '81222 – Schoorsteenvegen' vermeldt.

Omgevingsvergunning voor stoken buiten het stookvenster

In de regels is een mogelijkheid opgenomen om een omgevingsvergunning te verkrijgen om tot 1 januari 2030 ook buiten het stookvenster te mogen stoken. De regels bevatten de voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Deze voorwaarden zien op twee alternatieve scenario's.

Het eerste scenario is dat een inwoner geen gasaansluiting heeft en geen (propaan)gastank of warmtebron anders dan houtstook heeft waarmee de woning verwarmd kan worden. Gastanks komen in buitengebieden incidenteel nog voor.

Als dit zich voordoet, mag worden aangenomen dat de inwoner afhankelijk is van houtstook, wat een tijdelijke ontheffing van het stookvenster tot 1 januari 2030 rechtvaardigt. De inwoner heeft dan de tijd om een overstap te maken naar een alternatieve warmtebron.

Het tweede scenario is dat een inwoner wel een gasaansluiting of andere verwarmingsbron heeft, maar daarmee de belangrijkste ruimtes in de woning (woonkamer, keuken en slaapkamers) niet tot minimaal 18 graden Celsius kan verwarmen. Daarbij geldt de aanvullende eis dat de plaatsing van een cv-ketel of warmtebron met meer vermogen en/of meer radiatoren geen optie is, omdat daarvoor een zwaardere gasaansluiting nodig is. Een zwaardere gasaansluiting wordt namelijk in beginsel niet meer uitgevoerd door de netbeheerders. Dat rechtvaardigt dan een vrijstelling van het stookvenster tot 1 januari 2030, zodat de inwoner tot die datum de tijd heeft om een overstap te maken naar een alternatieve warmtebron. Ter verduidelijking geldt dat als de plaatsing van een cv-ketel of warmtebron met meer vermogen en/of meer radiatoren wel mogelijk is op de bestaande gasaansluiting, de omgevingsvergunning niet verleend kan worden. Door de uitgestelde inwerkingtreding van de regels per 1 januari 2027 hebben deze inwoners een termijn van een jaar om de benodigde aanpassingen door te voeren.

Mogelijkheid tot het verbinden van voorwaarden aan de omgevingsvergunning om buiten het stookvenster te mogen stoken

Het is wenselijk om voorwaarden te kunnen verbinden aan de omgevingsvergunning waarmee ook buiten het stookvenster gestookt mag worden, zodat nadelige gevolgen voor het woon- en leefklimaat en de gezondheid van omwonenden en/of de luchtkwaliteit voorkomen of beperkt kunnen worden. De voorwaarde of voorwaarden hebben de vorm van een verplichting tot het treffen van (technische) maatregelen of voorzieningen. Welke maatregelen of voorzieningen passend zijn, is maatwerk. Daarbij zijn onder andere de stooksituatie (zoals de kenmerken van de stookinstallatie en de rookgasafvoer) en de lokale omstandigheden (afstand tot omliggende woningen/functies, dichtheid van de bebouwing en de aanwezigheid van obstakels zoals bomen, windrichting) van belang. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de plaatsing van filters, de verplaatsing of verlenging van de rookgasafvoer, de montage van een schoorsteenkap, gebruik van ander (harder) hout, het vaker laten vegen/reinigen van het rookkanaal of de aanwijzing van tijdvakken waarin niet gestookt mag worden, bijvoorbeeld de zomermaanden waarin de buitentemperatuur zodanig is dat verwarming van de woning naar objectieve maatstaven veelal

redelijkerwijs niet nodig is of de inwoner daarvoor ook een andere warmtebron kan aanwenden (als deze er is), terwijl de impact op omwonenden dan veelal groter is. Zeker bij warm weer zullen omwonenden immers ook in staat gesteld moeten worden om hun woning te kunnen luchten. Op deze wijze wordt een situatie beoogd die recht doet aan de inwoner die zijn woning moet kunnen verwarmen, maar ook recht doet aan het woon- en leefklimaat en de gezondheid van omwonenden (en omliggende functies) en de luchtkwaliteit.

Procesverloop en juridische toelichting op de regels

Oud recht

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Tot dat moment gold artikel 7.22 Bouwbesluit 2012. Dat artikel bevatte een zorgplicht die het onder andere verbood om vanuit een bouwwerk rookoverlast voor de omgeving te veroorzaken. Het is vaste rechtspraak dat dit artikel een grondslag bood om te kunnen handhaven op rookoverlast van houtkachels. Aan artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 kleefden twee nadelen, namelijk 1) dat het een landelijke, dwingende bepaling was die niet op lokaal niveau kon worden aangepast, en 2) dat het artikel geen handvatten bood waarmee kon worden vastgesteld of een houtkachel houtrookoverlast veroorzaakte. Voor het eerste punt biedt de Omgevingswet uitkomst. Daarover wordt nader ingegaan in het onderdeel 'Nieuw recht'. Om aan het tweede punt tegemoet te komen, heeft de StAB – de vaste, onafhankelijke adviseur van de Raad van State – in 2019 het rapport '*Gezondheids- en hindereffecten door houtkachels van particulieren*' uitgebracht (hierna: 'StAB-methode'). Dat rapport bood meerdere handreikingen voor een aanpak van houtstook, waaronder een aanpak waarmee op een geobjectiveerde wijze kon worden vastgesteld of sprake was van houtrookoverlast. In 2024 is een geactualiseerde versie uitgebracht.

Opgedane ervaringen met de StAB-systematiek onder het oude recht

In het voorjaar van 2023 ontving het college meerdere, vrijwel gelijklopende handhavingsverzoeken over houtrookoverlast van inwoners uit Dieren, Velp, Rheden en Laag-Soeren. Het college heeft deze handhavingsverzoeken behandeld volgens bovengenoemde StAB-methode. De daarvoor benodigde controles zijn in opdracht van het college uitgevoerd door de ODRA, die per aangewezen adres gemiddeld 6 controles heeft uitgevoerd. Tijdens de eerste, aangekondigde controle zijn de houtkachels en de stooksituatie beoordeeld. De volgende controles zijn onaangekondigd uitgevoerd vanaf het openbaar gebied, onder meer met gebruikmaking van een warmtebeeldcamera. De uitkomst van deze controles is dat de StAB-systematiek een bovenmatige inspanning vereist, terwijl vrijwel nooit een bovenmatige houtrookoverlast kan worden geconstateerd en dat een eventueel aanwezige houtrookgeur niet sluitend herleid kan worden tot een specifieke woning, temeer omdat er veelal meerdere houtkachels in de omgeving aan staan. Met deze controlemethodiek was het derhalve niet mogelijk om een overtreding en een overtreder te kunnen vaststellen, waardoor handhavend optreden niet mogelijk was. De technische mogelijkheden om de uitstoot van de houtkachel van een specifieke woning vast te stellen – bijvoorbeeld in de vorm van een meetinstallatie op het dak van een woning – zijn zeer kostbaar, vergen een hoge ambtelijke inzet, grijpen in in de levenssfeer van de bewoner(s) en geven waarschijnlijk geen representatief beeld van de stooksituatie, nu de kennis van aanwezigheid van de meetinstallatie de inwoner de mogelijkheid biedt om ander stookgedrag te tonen of juist niet te stoken.

Nieuw recht

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn diverse rijksregels automatisch in het tijdelijke deel van de gemeentelijke Omgevingsplannen geplaatst. Deze set aan regels wordt de 'Bruidsschat' genoemd en is onderdeel van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Deze regels zijn beleidsneutraal overgegaan. Voor het onderwerp houtstook is artikel 22.18 van de Bruidsschat relevant. Deze specifieke zorgplicht is weliswaar anders geformuleerd dan het vervallen artikel 7.22 Bouwbesluit 2012, maar is – voor zover relevant voor het onderwerp houtstook – inhoudelijk nog hetzelfde. Dit volgt ook uit de Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb 2020, 400: p. 833): *“In dit artikel (artikel 22.18, toevoeging, red.) zijn onderdelen terug te vinden die voorheen waren opgenomen in artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet, en de artikelen 7.21 en 7.22 van het Bouwbesluit 2012. Deze zorgplicht («kapstokartikel») heeft betrekking op gebruik van bouwwerken waarin niet is voorzien door de andere voorschriften van dit omgevingsplan en het Bbl. Hiermee heeft het bevoegd gezag een «kapstok» om in een specifiek geval in te grijpen wanneer het gebruik van een bouwwerk leidt tot hinder, overlast, gezondheidsrisico's en veiligheidsrisico's anders dan de brandveiligheidsrisico's die al in het Bbl zijn geregeld.”*

Lokale invulling

Uit het coalitieakkoord van 24 mei 2022 en de ondertekening van het Schone Lucht Akkoord ('LSA') vloeit de opgave voort om regels te stellen over het gebruik van houtkachels ten behoeve van de gezondheid, het milieu en het terugdringen van overlast.

De Omgevingswet biedt daar de mogelijkheden voor. Zoals hierboven onder 'Nieuw recht' is omschreven, staat de specifieke zorgplicht in de Bruidsschat. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten de regels uit de Bruidsschat wijzigen, handhaven of laten vervallen. Gemeenten hebben daar tot 2032 de tijd voor.

Gemeente Rheden heeft artikel 22.18 lid 2 van de Bruidsschat hernummerd tot artikel 6.14 Omgevingsplan gemeente Rheden (versie 27 maart 2025). De gemeente kan deze specifieke zorgplicht vervolgens zo laten, maar deze ook – bijvoorbeeld voor een specifiek onderwerp – wijzigen, verduidelijken of verder invullen. Met de voorgestelde regels over houtstook in een binnenruimte wordt beoogd om een lokale invulling te geven aan deze zorgplicht.

Deze lokale invulling is mede gevormd met de uitkomsten van de participatie door inwoners, welke in grote getale gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een enquête hierover in te vullen. De lokale invulling van deze zorgplicht is geworden dat voor het onderwerp houtstook in een binnenruimte aan de zorgplicht wordt voldaan als dit zich beperkt tot een dagelijks tijdvak van 17.00 tot 21.00 in de maanden november tot en met februari, er gestookt wordt met geschikt hout en de rookgasafvoer jaarlijks geveegd wordt. Deze regels bevatten ook een mogelijkheid om onder voorwaarden een ontheffing van de regels te verkrijgen in de vorm van een tijdelijke omgevingsvergunning. Naast deze lokale regels blijven de landelijke regels uit het Bbl uiteraard bestaan. Deze regels zien bijvoorbeeld op de positie en lengte van de rookgasafvoer.

Houtstookregels in de APV

De lokale regels zullen eerst opgenomen worden in de Algemene Plaatselijke Verordening Rheden (hierna: 'APV') en zullen later via een wijziging van het omgevingsplan overgebracht worden naar het

Omgevingsplan gemeente Rheden. Deze keuze vloeit voort uit de wens van de gemeenteraad om de regels nog tijdens de huidige zittingsduur van de gemeenteraad (2022–2026) vast te stellen. De resterende tijd na de scenariokeuze van de raad in mei 2025 tot aan het einde van de zittingsduur van de raad in maart 2026 was echter beperkt. Aangezien het in de landelijke software niet mogelijk is om meerdere omgevingsplanwijzigingen tegelijk in procedure te laten zijn, is er bestuurlijk prioriteit gegeven aan urgentere wijzigingen van het Omgevingsplan. Om die reden is gekozen voor de APV als (tijdelijke) basis voor de regels.

Rechtskarakter APV

De APV is een autonome verordening in de zin van artikel 147 lid 1 en 149 van de Gemeentewet.

De APV is een bundeling van meerdere onderwerpen waarvan wetsartikelen – met name artikelen uit de Gemeentewet – bepalen dat zij bij een verordening kunnen of moeten worden geregeld. Dat zijn veelal onderwerpen die gerelateerd zijn aan de openbare orde. Er bestaat geen rechtsregel die bepaalt dat enkel onderwerpen met een openbare orde-karakter in de APV geregeld mogen worden.

Houtstookregels passen bij de APV-bepalingen

Hout stoken in een binnenruimte heeft een relatie met de openbare orde, omdat het een activiteit in een gebouw is met een effect dat bij nabijgelegen percelen en in het openbaar gebied merkbaar kan zijn in de vorm van houtrook. In zoverre is houtstook in een binnenruimte enigszins vergelijkbaar met woonoverlast vanuit een woning (artikel 2:79 APV) alsook met overige geluidshinder (artikel 4:6 APV) en overlast door dieren (artikel 4:14A APV), die ook vanuit een gebouw kunnen plaatsvinden en daarbuiten effecten kunnen geven. Verder is ook vuur stoken in de openlucht al langere tijd in de model-APV van de VNG opgenomen (artikel 5:34 model-APV) alsook in de APV van de gemeente Rheden.

Houtstookregels mogen in de APV geregeld worden

De Omgevingswet bepaalt welke onderwerpen alléén in het omgevingsplan mogen worden opgenomen en welke onderwerpen specifiek niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Dit onderscheid staat in artikel 2.7 lid 1 en 2 Omgevingswet (hierna: 'Ow'), welke artikelliden verwijzen naar het Omgevingsbesluit (hierna: 'Ob'). Door deze systematiek ontstaat een derde categorie, namelijk van regels die in het omgevingsplan opgenomen mógen worden.

Regels over houtstook in een binnenruimte vallen niet onder de artikelen waarvan 2.7 lid 2 Ob verbiedt om deze in het omgevingsplan te regelen. Regels over houtstook in een binnenruimte vallen ook niet onder de artikelen waarvan 2.7 lid 1 Ob bepaalt dat ze verplicht in het omgevingsplan geregeld moeten worden. Dat volgt uit het volgende. Artikel 2.1 lid 1 Ob bepaalt dat activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2 derde lid onder a Ow alleen in het omgevingsplan opgenomen mogen worden. Dat zijn regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan wijzigen (onderstreping: red.). De regels over activiteiten waardoor emissies, overlast of risico's worden veroorzaakt staan niet in artikel 1.2 derde lid onder a Ow, maar in artikel 1.2 derde lid onder c Ow. Voor regels over emissies en overlast geldt dus geen verplichting om deze in het omgevingsplan onder te brengen. Ook de Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet bevestigt dat met de term 'wijzigen' uit

artikel 1.2 derde lid onder a Ow betekent dat het moet gaan om activiteiten die een blijvende en tastbare verandering van de fysieke leefomgeving teweegbrengen en dat dat ‘wijzigen’ moet worden onderscheiden van het veroorzaken van emissies, hinder of risico’s (Stb. 2020, 400, p. 1702, 4^e en laatste alinea).

Voorgaande systematiek brengt mee dat de voorgestelde regels over houtstook in een binnenruimte regels zijn die in het omgevingsplan opgenomen mógen worden, nu deze activiteit onder artikel 1.2 lid 3 sub c Omgevingswet (activiteiten waardoor emissies, hinder of risico’s worden veroorzaakt) valt en gevolgen hebben voor de lucht (artikel 1.2 lid 1 sub f Ow) en daardoor invloed hebben op de gezondheid van inwoners (artikel 1.2 lid 4 Ow). Vanaf 2032 zullen deze regels wel in het omgevingsplan opgenomen moeten zijn.

Regulering van het eigendomsrecht

Eigendomsrecht (art. 14 lid 3 Grondwet en art. 1 Eerste protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens)

In de Grondwet wordt het eigendomsrecht beschermd voor zover het gaat om onteigening, vernietiging, onbruikbaarmaking en de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht. Met name de laatste categorie – de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht – is relevant in het licht van dit raadsvoorstel (vgl. artikel 14, derde lid, Grondwet). Ook is het eigendomsrecht vastgelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EP EVRM) en artikel 17 van het EU-Handvest.

Het eigendomsrecht houdt het recht in op ongestoord genot van het eigendom. Een beperking van het recht op eigendom is slechts gerechtvaardigd als dit *ten eerste* is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en *ten tweede* in het algemeen belang noodzakelijk is, in het bijzonder met het oog op sociale en economische doelstellingen. Een maatregel is in het algemeen belang noodzakelijk als de belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang dat met de inmenging gediend wordt en anderzijds de belangen van de eigenaar ten aanzien van wie de inmenging plaatsvindt, leidt tot een redelijke balans (‘fair balance’), *het derde vereiste*. Hierbij moet de maatregel ook voldoen aan de eis van proportionaliteit (zie bijvoorbeeld EHRM 9 november 1999, Spacek s.r.o. t. Tsjechië, RJD 1999, EHRM 1999, 8, m.nt. Heringa). Deze drie vereisten worden hierna afzonderlijk besproken.

Eerste eis: de beperking is gebaseerd op een wettelijk voorschrift

Dit raadsvoorstel bevat een grondslag voor de gemeente om te bepalen dat in een binnenruimte van een woning alleen binnen een bepaald tijdvenster hout verstoekt mag worden. Buiten dat tijdvenster mag dat niet. Voor huishoudens die als afhankelijk van houtstook voor de verwarming van de woning kunnen worden aangemerkt, kan met een omgevingsvergunning een tijdelijke vrijstelling van dit tijdvenster verleend worden.

Door deze inperking van de momenten waarop de eigenaar/gebruiker van een woning de houtkachel mag gebruiken, kan ervan worden uitgegaan dat het ongestoord genot van het eigendom wordt beperkt. Zoals hiervoor kort is toegelicht moet een beperking van het eigendomsrecht ten eerste bij wet zijn voorzien. De uitleg van het begrip ‘wet’ in het EP EVRM beperkt zich niet tot hetgeen in het Nederlandse recht de wet in

formele zin wordt genoemd. Ook lagere rijksregelgeving en regelgeving van decentrale overheden vallen onder het begrip 'wet'. Dit betekent dat ook een (regel in een) APV aan deze eis voldoet.

Wel zullen de gestelde regels toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies omschreven moet zijn (EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk). De voorwaarde van voorzienbaarheid bij wet vereist onder meer dat er geen sprake is van (schijnbare) willekeur in de regels. Daarbij speelt de vraag in hoeverre in de beschikbare nationale procedures in de inmenging in het eigendomsrecht aan de orde kan komen ook een rol (EHRM 25 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1025JUD007124301, Vistins & Perepjolkins/ Letland, par. 97). Dit raadsvoorstel geeft slechts de uitwerking van de specifieke zorgplicht die elke gemeente van rechtswege via de Bruidsschat (de Invoeringswet Omgevingswet) van het Rijk heeft gekregen. Op basis van deze grondslag kunnen op gemeentelijk niveau regels worden gesteld die een wijziging, verduidelijking of verder invulling van deze zorgplicht vormen. De voorliggende regels over houtstook in een binnenruimte vormen concrete regels, waarvan in de wijzigingsverordening ook duidelijk is omschreven vanaf wanneer deze regels gaan gelden. Op die manier kunnen belanghebbenden tijdig kennisnemen van deze nieuwe regels. De toegankelijkheid van de regels in het omgevingsplan is geborgd door de wijze van publieke bekendmaking en de toegang via digitale middelen. Als er op de regels gehandhaafd wordt, staat daar voor de eigenaar/gebruiker procedurele rechtsbescherming open in de vorm van bezwaar, beroep en hoger beroep. De algemene procedurele waarborgen uit de Awb zijn op deze procedures van toepassing. Uit het voorgaande volgt dat aan de eerste eis wordt voldaan.

Tweede eis: de beperking is in het algemeen belang noodzakelijk

Ten tweede moet de inperking van het eigendomsrecht een algemeen belang dienen. Het EP EVRM geeft zelf geen opsomming van algemene belangen die kunnen dienen als rechtvaardiging. Er is daarom een zekere beoordelingsruimte voor de (lokale) wetgever (EHRM 13 december 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013 Béláné Nagy/Hongarije, par. 113). In verschillende zaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) is vastgesteld dat bescherming van het milieu een algemeen belang is waartoe het eigendomsrecht kan worden beperkt. Zie o.a. EHRM 27 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD002186103 (Hamer/België), EHRM 28 juni 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0628JUD000182806 (G.I.E.M. e.a./Italië) en EHRM 18 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895 (Chapman/Verenigd Koninkrijk). De bescherming van de gezondheid is eveneens een algemeen belang waartoe het eigendomsrecht kan worden beperkt. Uit onder andere de uitspraak van het EHRM inzake K.T./Noorwegen (nr. 26664/03) volgt dat het Hof vrij snel aanneemt dat een maatregel in het belang van 'de gezondheid' is en daarmee een legitiem doel heeft. Het gezondheidsbelang wordt ruim uitgelegd (Madsen/Denemarken (nr. 58341/00)). De voorliggende regels zijn in het belang van het milieu (de luchtkwaliteit) en de gezondheid. Daarmee is aan de tweede eis voldaan.

Derde eis: er moet een 'fair balance' zijn tussen de bescherming van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar.

Ten derde kan een beperking van het eigendomsrecht slechts gerechtvaardigd worden als er een 'fair balance' bestaat tussen de bescherming van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar. Een inmenging op het eigendomsrecht moet in het algemeen belang plaatsvinden

en mag geen onevenredige last ('excessive burden') op de benadeelde leggen. Om te kunnen spreken van een goede balans zal in ieder geval vast moeten staan dat de inperking van het eigendomsrecht noodzakelijk is en doeltreffend is in het beschermen van het algemeen belang. Ook de subsidiariteit van de inperkende regel is daarbij van belang; de (lokale) wetgever moet zich ervan vergewissen dat er geen andere geschikte manieren zijn om het algemeen belang te beschermen die minder inbreuk maken op het eigendomsrecht (zie bijv.: EHRM 25 april 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0425JUD003137112 Vaskrsic/Slovenië, par. 83). Tot slot is voor de beoordeling van de proportionaliteit relevant of bepaalde groepen in het bijzonder geraakt worden door de regels die de overheid stelt (Zie bijv.: EHRM 2 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811 R.Sz./Hongarije, par. 60). Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat naarmate de inmenging zwaardere negatieve gevolgen heeft, die aanleiding geeft voor het aanbieden van een ruimere compensatie, wil er sprake zijn van een fair balance (zie bijv. EHRM 29 april 1999, JB 1999/186, Chassagnou e.a./Frankrijk). Een disproportionele inmenging wordt minder snel aangenomen als sprake is van compensatiemaatregelen, bijvoorbeeld als voorzien is in toekenning van nadeelcompensatie. Onder '*Nadeelcompensatie*' wordt hier nader op ingegaan.

Noodzakelijkheid

Bij de afweging of de voorgestelde maatregel noodzakelijk is, is van belang dat het beperken van de tijdsduur voor houtstook in een binnenruimte, een van de belangrijke manieren is om luchtverontreiniging door fijnstof en ultrafijnstof en daardoor gezondheidsschade, overlast en milieuvervuiling tegen te gaan. De bijdrage van houtkachels aan de concentratie van fijnstof (PM_{2,5}) is blijkens VGGM (2023); *Luchtkwaliteit en gezondheid in Overijssel en Gelderland* circa 29%. Het merendeel van de overlastmeldingen van houtrook wordt in het stookseizoen gedaan. Beperking van de stookduur op basis van vrijwilligheid is ontoereikend om dat doel te kunnen halen. Dit blijkt uit het feit dat vrijwel alle overlastmeldingen gedaan op momenten waarop volgens de Stookwijzer code rood geldt. De Stookwijzer geeft dan het advies af om niet te stoken: "*Stook geen hout. De rook waait niet goed weg, omdat er weinig wind staat. Of de luchtkwaliteit is op dit moment slecht. Nu stoken zorgt voor extra overlast. Bij mensen met longklachten en anderen kunnen gezondheidsklachten optreden. Houd rekening met je burens.*" Dit advies wordt dus veelal niet ter harte genomen, terwijl het Stookwijzer een algemeen bekend instrument is. Dat geldt ook voor de Rhedense inwoners, blijkens de regelmatige vermeldingen van de Stookwijzer in de ingezonden brieven ten behoeve van de raadsvergaderingen in april/mei 2025 en het feit dat tientallen inwoners de Stookwijzer benoemden in een vrij invulveld in de enquête die in september 2025 onder bewoners is gehouden en tot circa 1600 inzendingen heeft geleid, terwijl de enquête niet over de Stookwijzer repte.

Het verplicht stellen van filters of vergelijkbare technieken om de rookgassen te filteren, is niet opportuun. Dergelijke nageschakelde technieken kunnen namelijk bij bestaande kachels veelal niet geplaatst worden.

Doeltreffend

Als de gemeente overgaat tot het stellen van regels, moet de gestelde regel doeltreffend zijn. Het

stookvenster voor houtstook in een binnenruimte beperkt het klassieke stookseizoen van zes maanden (oktober tot en met maart) met twee maanden tot vier maanden (november tot en met februari) en verbiedt het om de overige maanden te stoken, hetgeen blijkens de gehouden enquête onder inwoners met enige regelmaat voorkomt. Het is een feit van algemene bekendheid dat vrijwel alle gebruikers van houtkachels in de maanden oktober en maart al veelvuldig stoken. Dit wordt ook bevestigd door de gehouden enquête onder inwoners. In de maanden dat wel gestookt mag worden, mag enkel van 17.00 tot 21.00 gestookt worden. Deze verkorting van het stookseizoen met twee maanden, een verbod om in de overige maanden te stoken en een tijdvenster van vier uur op de dagen dat wel gestookt mag worden, zal de concentratie van fijnstof in de lucht – waar houtstook een bijdrage van 29% in heeft – aanzienlijk doen dalen. Dit leidt tot een betere luchtkwaliteit en geeft daarmee gezondheidswinst. Hierdoor zijn de voorliggende regels ook doeltreffend.

In het kader van de 'fair balance' moet de gemeente ook motiveren dat de kosten voor de eigenaren en –gebruikers in een redelijke verhouding staan tot het gewenste resultaat. Het gewenste resultaat is een betere luchtkwaliteit en minstens 20% minder overlastmeldingen. In de motivering wordt meegewogen dat het merendeel van de gebruikers van een houtkachel dat doet voor de sfeer (73%). Deze groep eigenaren en gebruikers zullen derhalve geen of nauwelijks meer kosten hebben. Slechts een klein deel van de gebruikers van een houtkachel doet dat voor de bijverwarming van de woning (28%) en nog een kleiner deel van de gebruikers (8%) gebruikt houtstook als hoofdverwarming van de woning (Rapport I&O Research, Stoken van hout: Flitspeiling onder Nederlanders over houtstook en de ervaren overlast door houtstook, januari 2023: uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

Alhoewel die cijfers onder de Rhedense inwoners deels anders lijken te liggen (namelijk hoofdverwarming 20%, bijverwarming is eveneens 28%) kunnen deze hogere cijfers voor bij- en hoofdverwarming niet los gezien worden van het percentage respondenten (66%) dat een houtkachel heeft, waarvan het overgrote merendeel geen beperking van de mogelijkheden tot houtstook in een binnenruimte wenst (55%). Derhalve kan niet uitgesloten worden dat inwoners met een houtkachel de enquête op dit punt strategisch hebben ingevuld en dat het percentage van de inwoners dat de houtkachel als hoofdverwarming gebruikt dichterbij de 8% dan bij de 20% zal liggen.

De gebruikers van een houtkachel die deze voor bij- of hoofdverwarming gebruiken, zullen hierdoor niet alleen gas (of een andere warmtebron dan houtstook) moeten gebruiken voor warm water, maar ook voor de bij- of hoofdverwarming van de woning. Voor het grootste deel van deze groep is het niet aannemelijk dat dit tot forse meerkosten zal leiden. De warmte-efficiëntie van houtstook is namelijk aanzienlijk lager dan van gas. Gasketels moeten minimaal 86% rendement behalen, terwijl dit bij Ecodesign- houtkachels lager ligt (65% voor houtblokken en 79% voor pellets) en voor oudere toestellen aanzienlijk lager ligt. Daarbij komt dat de warmteafgifte ook verschilt: houtkachels geven vooral plaatselijke stralingswarmte, terwijl cv-installaties een combinatie van convectie en straling leveren, waardoor de warmte gelijkmatiger

over de woning wordt verspreid en daardoor de woning als warmer wordt ervaren dan bij de plaatselijke verwarming door een houtkachel.

Voor dezelfde hoeveelheid warmte is aldus meer hout nodig dan gas. De kosten voor verwarming met houtstook zullen hierdoor per saldo veelal hoger zijn dan voor verwarming met gas, nu de gasprijzen na de gascrisis van 2022–2023 fors gedaald zijn en zich op of onder het prijsniveau van 2024 bevinden.

Voor de eigenaren/gebruikers die voldoen aan specifieke voorwaarden en daardoor worden geacht afhankelijk zijn van houtstook als hoofd- of bijverwarmingsbron en derhalve grotere (technische) maatregelen zullen moeten treffen voor de omschakeling naar een andere warmtebron, bevatten de regels een mogelijkheid om een tijdelijke ontheffing van het stookvenster tot 1 januari 2030 te verlenen in de vorm van een omgevingsvergunning. Voor deze groep gaat het stookvenster vanaf 1 januari 2030 gelden.

Samenvattend geldt dat de kosten voor de eigenaren en gebruikers in een redelijke verhouding staan tot het gewenste resultaat, nu voor de meeste inwoners geen sprake zal zijn van extra kosten of deze meerkosten gering zullen zijn. Voor zover er eigenaren van woningen zouden zijn waarvoor de regels vanwege de daarvoor benodigde investeringen een 'excessive burden' zouden vormen, bestaat daarvoor de mogelijkheid om nadeelcompensatie aan te vragen.

Proportionaliteit

Of de inbreuk op het eigendomsrecht voldoet aan het vereiste van proportionaliteit, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Voor de proportionaliteit is van belang in hoeverre de eigenaar/gebruiker een alternatieve warmtebron heeft en in hoeverre er minder ingrijpende alternatieven zijn dan de voorgestelde regels.

Vrijwel alle eigenaren/gebruikers zullen een alternatieve warmtebron hebben, nu tot 2018 elke woning verplicht een gasaansluiting diende te hebben. De woningen die dan niet hebben zijn met name woningen die al geëlektrificeerd zijn of woningen in het buitengebied die niet op het gasnet aangesloten zijn en daardoor de beschikking hebben over een (propan)gastank. Voor zover er huishoudens zijn die geen alternatieve warmtebron hebben, zal dat een zeer beperkte groep betreffen.

Ook de periode tot de inwerkingtreding van de regels is relevant bij de beoordeling van de proportionaliteit. De regels worden vastgesteld in december 2025, kort daarna gepubliceerd en treden in werking per 1 januari 2027. Eigenaren/gebruikers hebben daarmee een gewenningsperiode van een jaar. Voor eigenaren/gebruikers die aan de voorwaarden voldoen waardoor zij worden geacht afhankelijk van houtstook te zijn, gaat het stookvenster vanaf 1 januari 2030 gelden. Zij hebben daarmee een termijn van vier jaar om over te stappen naar een alternatieve warmtebron. Vanuit de gemeente kan hiervoor ondersteuning worden gevraagd in de vorm van energiecoaching (voor inwoners met een laag inkomen) of de Woning Energie Scan. Er komt dan een onafhankelijke energiecoach op bezoek die de woning inspecteert en adviseert welke energiemaatregelen voor die woning en in die situatie geschikt zijn. Deze energiescans zijn gratis. Ook de volgorde van de te nemen maatregelen en financierings- en

subsidiemogelijkheden worden hierin uitgewerkt.

Uit het voorgaande volgt dat de voorgestelde regels ook voldoen aan de eis van proportionaliteit.

Subsidiariteit

Voor de subsidiariteit is van belang dat op dit moment geen passende technische maatregelen bekend zijn die de schadelijke stoffen – met name fijnstof en ultrafijnstof – op dusdanige wijze uit de rook halen dat er geen sprake meer is van invloed op de luchtkwaliteit en gevaar voor de gezondheid, overlast of hinder. Bestaande technieken zoals katalysatoren of filters zijn nog onvoldoende effectief, zijn onderhoudsintensief – hetgeen een bedreiging is voor de effectiviteit – en lijken voor een hogere uitstoot van ultrafijnstof te leiden (bron: GGD (2025) Houtstook en Gezondheid: presentatie beeldvormende vergadering 13 mei 2025).

Een regeling waarin soepelere regels voor Ecodesign-kachels zouden gelden, is niet opportuun.

Uit een onderzoek van TNO volgt dat 80% van de Ecodesign-kachels meer fijnstof uitstoot dan de opgegeven waarde door de fabrikant (TNO, Evaluatie meetmethoden Ecodesign kachels, 19 maart 2024, nr. TNO 2024 R12760 – 19 maart 2024, p. 4, 3^e alinea en p.26, 2^e alinea).

In het kader van de subsidiariteit is het ook van belang dat de regels geflankeerd zullen worden door instrumenten die geen inbreuk maken op het eigendomsrecht, zoals informatievoorziening en ondersteuning in de vorm van energievoorziening of een WoningEnergieScan. Als gesteld wordt dat de inbreuk op het eigendomsrecht niet gerechtvaardigd is, kan schadevergoeding gevorderd worden. In dit geval heeft de benadeelde de keuze om of een vordering uit onrechtmatige daad bij de civiele rechter in te stellen of gebruik te maken van de verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter (artikel 8:88 jo. 8:89 Awb).

Gezien het voorgaande voldoen de regels ook aan de eis van subsidiariteit.

Nadeelcompensatie

De vereiste proportionaliteit bij een rechtvaardiging van inbreuk op het eigendomsrecht kan samenhangen met financiële compensatie van schade. De Grondwet bepaalt dat bij of krachtens de wet bepaald een recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade kan bestaan, 'indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar wordt gemaakt, of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt'.

In het omgevingsrecht is deze grondslag voor financiële tegemoetkoming opgenomen in de bepalingen over nadeelcompensatie. Nadeelcompensatie in het omgevingsrecht is primair geregeld in afdeling 4.5 van de Awb. De Omgevingswet bevat in hoofdstuk 15 bepalingen aanvullend op de Awb.

Afdeling 4.5 Awb bevat het nieuwe artikel 4:126 dat regelt dat het bestuursorgaan desgevraagd een vergoeding toekent voor schade ontstaan door het rechtmatig uitoefenen van een publieke bevoegdheid die uit gaat boven het normaal maatschappelijk risico (de 'abnormale last') en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (de 'speciale last'). Dit is de codificatie van het égalitébeginsel zoals dat in de rechtspraak is gevormd in het leerstuk over nadeelcompensatie. Er is dus geen vanzelfsprekende plicht om schade door rechtmatig

overheidshandelen te vergoeden; alleen schade die kan worden aangemerkt als een abnormale én speciale last komt in aanmerking voor vergoeding. Titel 4.5 van de Awb bevat geen omschrijving of afbakening van het begrip 'schade'. Uit het ruime begrip 'schade' van artikel 4:126, eerste lid, Awb volgt dat schade die bestaat uit inkomensderving of waardevermindering van een onroerende zaak voor vergoeding in aanmerking komen. Voor wat betreft waardevermindering van een onroerende zaak is er bij verduurzaming naar verwachting echter in weinig gevallen sprake van waardevermindering, maar eerder juist het tegenovergestelde. Als een woning is verduurzaamd, kan het namelijk makkelijker en tegen een hogere prijs worden verkocht. Gestegen woningwaarde als gevolg van verduurzamingsmaatregelen is de laatste jaren steeds duidelijker te benoemen blijkt uit verschillende onderzoeken (onder andere DNB (2019: zie <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2020/energie-efficientie-wordt-goedingeprijsd-in-de-nederlandse-woningmarkt>) en Brainbay (2022, zie Brainbay, Meerwaarde beter energielabel neemt verder toe).

Bij het bepalen van de toepasselijkheid van nadeelcompensatie moet de vraag worden beantwoord of het handelen van de overheid valt binnen een 'normale maatschappelijke ontwikkeling', en dus of er sprake is van een abnormale last. Voor veel overheidshandelingen geldt dat deze worden gezien als een normale maatschappelijke ontwikkeling, waardoor de daaruit voortkomende schade onder het normaal maatschappelijk risico valt. De vraag of schade als gevolg van een ontwikkeling tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die zin dat die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkeling zich zou voordoen. Zoals eerder toegelicht is beperking van de stookduur nodig voor een betere luchtkwaliteit en minder overlastmeldingen en komt er al meerdere jaren regelgeving uit Europa die emissies beoogt terug te dringen, zoals de strengere eisen aan houtkachels (de Ecodesign-richtlijn) alsook de richtlijn die bepaalt dat nieuwbouw vanaf 2030 emissievrij moet zijn en bepaalt dat alle gebouwen vanaf 2050 emissievrij moeten zijn (RICHTLIJN EU 2024/1275 van het Europees parlement en de raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen EPDB IV: zie met name overweging 20). Laatstgenoemde richtlijn moet uiterlijk in 29 mei 2026 in nationale regelgeving zijn omgezet.

Een beperking van de mogelijkheid om de activiteit houtstook in een binnenruimte uit te kunnen oefenen, is aldus een normale maatschappelijke ontwikkeling die kan worden beschouwd als ontwikkeling waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die zin dat die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkeling zich zou voordoen.

Schade blijft onder meer voor rekening van de aanvrager als hij de schade had kunnen beperken door binnen redelijke grenzen maatregelen te nemen, die tot voorkoming of vermindering van de schade hadden kunnen leiden. Er zijn verschillende subsidieregelingen, leningen en fondsen

beschikbaar voor gebouweigenaren die hun woning of gebouw willen verduurzamen. Schade die bestaat uit kosten waarvoor de aanvrager waarschijnlijk een aanspraak op een dergelijke voorziening kan doen of had kunnen doen, komt daardoor mogelijk niet voor vergoeding in aanmerking.

Het andere punt is de vraag of er sprake is van een speciale last, en dus of bepaalde woningeigenaren of –gebruikers onevenredig zwaar getroffen worden. Om te voldoen aan het criterium van de speciale last moet een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar worden getroffen door het schadeveroorzakende overheidshandelen. Hierbij kan de aard en inhoud van de maatregel een rol spelen. In dit geval strekt de maatregel ertoe dat de negatieve gevolgen van houtstook in een binnenruimte in het algemeen belang worden beperkt. Het is aan het college om in de handhaving op de regels te beoordelen of eigenaren/gebruikers daardoor onevenredig zwaar worden getroffen in vergelijking tot anderen. Dit kan mede afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval, zoals het type bebouwing en de mate waarin eventuele verschillen daarin tot gevolg hebben dat voor bepaalde eigenaren een zwaardere last ontstaat. Op voorhand zijn het college geen gevallen bekend waarin sprake zou kunnen zijn van een speciale last.

Conclusie over de beperking van het eigendomsrecht

Concluderend kan worden gesteld dat de regels die worden gesteld op basis van dit raadsvoorstel een beperking kunnen vormen van het eigendomsrecht. Bij de vaststelling van de regels is sprake van een rechtvaardiging voor de inbreuk op het eigendomsrecht en wordt voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.