Gemeente Nijmegen
t.a.v. Gemeenteraad en College van B&W
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Nijmegen, 4 maart 2021

Geachte heer, mevrouw,

Gemeenten hebben een wettelijke taak op het gebied van volksgezondheid. De gemeenteraad kan invulling geven aan deze taak door duidelijk regels te stellen. Een voorbeeld hiervan is het verbod op roken in of rond openbare gebieden in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In deze brief pleiten wij ervoor dat uw gemeente deze regelgevende bevoegdheid inzet om de gezondheidseffecten van particuliere houtstook te beperken. Wij lichten in dit schrijven toe waarom dit noodzakelijk is en doen een voorstel voor verbetering.

Negatieve gezondheidseffecten van houtstook door particulieren
Volgens het Longfonds is houtrook ongezond voor iedereen.[1] Houtrook bestaat namelijk uit een gevaarlijke mix van chemische stoffen. Naast CO_2 en water bevat houtrook voornamelijk fijnstof (PM_{10} en $PM_{2,5}$), anorganische gassen zoals koolstofmonoxide en stikstofoxiden, vluchtige organische stoffen, polycyclische aromatische koolwaterstoffen en organische zuren.[2] Deze stoffen kunnen leiden tot ernstige gezondheidsklachten en in het ergste geval tot vroegtijdig overlijden. Een eerste, voorlopige inschatting is dat het stoken van hout leidt tot 900 à 2700 voortijdige sterfgevallen in Nederland.[3]

De voorbeelden van negatieve gezondheidseffecten door houtrook zijn talrijk. Het Longfonds geeft aan dat zo'n 750.000 mensen met een longziekte in Nederland regelmatig benauwd zijn door houtstook.[4] Daarnaast wordt de kans op het ontwikkelen van kanker 12 keer groter geschat bij houtrook dan bij een vergelijkbare hoeveelheid tabaksrook.[5] Ook veroorzaakt houtstook gezondheidsproblemen bij kinderen en zuigelingen, zoals infecties aan de luchtwegen, ernstige aanvallen van astma en oorontsteking.[6] Op zeer korte termijn kunnen eveneens gezondheidsklachten ontstaan. Een studie met vrijwilligers die in experimenten enkele uren zijn blootgesteld aan houtrook, toont aan dat dit direct kan lei-

[1] https://www.longfonds.nl/nieuws/houtrook-is-ongezond.
[2] *Gevolgen van houtstook voor het binnenmilieu: een verkenning van de literatuur,* RIVM (2018), blz. 15.
[3] *De keerzijde van houtstook in open haarden en kachels,* Lars Hein professor Ecosystem Services and Environmental Change WUR (2018), blz. 41.
[4] https://www.longfonds.nl/nieuws/houtrook-is-ongezond.
[5] *Wood smoke vs. cigarette smoke,* Families for Clean Air.
[6] *Health effects of secondhand smoke,* Centers for Disease Control and Prevention.

den tot gezondheidsschade.[7] Kortstondige blootstelling kan zelfs cardiovasculaire aandoeningen uitlokken.[8]

Huidige problemen omtrent regelgeving en handhaving
Dat particuliere houtstook schadelijk is voor de volksgezondheid is dus een voldongen feit. Daaruit volgt dat er een grote gezondheidswinst te behalen is met effectieve maatregelen omtrent particuliere houtstook.[9] Dit wordt des te meer onderstreept door de nieuwe emissiecijfers van het RIVM/Emissieregistratie en het CBS. Door de toevoeging van condenseerbaar fijnstof in de berekeningen stijgt het aandeel $PM_{2.5}$ uit houtstook van ongeveer 10 naar 23 procent in de landelijke uitstoot.[10] Deze nieuwe cijfers tonen aan dat de uitstoot uit houtkachels in huizen veel groter is dan tot nu toe gedacht.[11]

Momenteel is echter onvoldoende sprake van effectieve regels om deze uitstoot aan banden te leggen. Ter illustratie: de fijnstof uitstoot van het verkeer en industrie is tussen 1990 en 2019 gedaald, terwijl het aandeel van de uitstoot door consumenten (voornamelijk houtstookemissies) ruim tweemaal zo groot is geworden. Als verklaring voor dit verschil wordt onder andere het ontbreken van beleid ten aanzien van houtstook aangedragen, terwijl milieuwetgeving wel tot een daling heeft kunnen leiden voor wat betreft het verkeer en industrie.[12]

Ook blijkt uit de praktijk dat handhaving door gemeenten problematisch is. Vanwege het ontbreken van concrete wettelijke normen omtrent particuliere houtstook, zijn gehinderden wat betreft hun bescherming aangewezen op een restbepaling uit het Bouwbesluit. Art. 7.22 van het Bouwbesluit 2012 bepaalt dat het verboden is in een bouwwerk of op een open erf handelingen te verrichten waardoor op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid. De gemeente kan op basis van dit artikel handhavend optreden tegen rookoverlast.

Echter wijst de praktijk en rechtspraak uit dat in de afwezigheid van een helder toetsingskader art. 7.22 Bouwbesluit onvoldoende houvast biedt met betrekking tot de vraag wanneer sprake is van overmatige hinder.[13] Dit heeft tot gevolg dat verzoeken om handhavend op te treden tegen emissies van houtkachels vrijwel altijd worden afgewezen, ook in gevallen waarin overmatige hinder niet is uit te sluiten.[14] Dit leidt tot de ongewenste situatie dat overlast ongestoord voort kan duren met alle negatieve gevolgen van dien.

Schone Lucht Akkoord
Dat aanvullende regelgeving en beleid nodig is, wordt ook erkend in het Schone Lucht Akkoord (SLA) dat op 13 januari 2020 is gesloten tussen Rijk, provincies en gemeenten. Als gemeente heeft u zich ook aangesloten bij dit akkoord. Middels het SLA wordt beoogd om de overlast en gezondheidsschade door houtrook te beperken. Echter kan ruim een jaar na het bestaan van het akkoord geconcludeerd worden dat we nog mijlenver verwijderd zijn van dit doel.[15] In plaats van een afname neemt het aantal houtka-

---

[7] *Overlast door houtrook: onderzoek naar het meten van fijn stof als hulpmiddel bij het beoordelen van klachten over houtstook*, GGD Groningen in samenwerking met GGD Drenthe en Fryslan (2015).
[8] *The harmful effects of wood smoke and the growth of recreational wood burning*, Environment & Health Inc. (2018), blz. 26.
[9] *Eindrapport Luchtkwaliteit,* IBO (2019), blz. 11.
[10] *Condenseerbaar fijnstof uit houtkachels* (2021), http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/erpub/condensable.aspx.
[11] *De uitstoot van fijnstof uit houtkachels in huizen is veel groter dan gedacht*, Trouw, 16 februari 2021; *Houtkachels grootste bron van fijnstofuitstoot*, Zorgkrant, 20 februari 2021.
[12] *Condenseerbaar fijnstof uit houtkachels* (2021), http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/erpub/condensable.aspx.
[13] Zie bijvoorbeeld de volgende uitspraken: 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).
[14] *Gezondheids- en hindereffecten door houtkachels van particulieren,* STAB Kennisdocument (2019), blz. 33.
[15] *Bij aanpak luchtvervuiling blijven houtkachels en open haarden vooralsnog buiten schot*, Volkskrant, 4 februari 2021.

chels en open haarden in Nederland vermoedelijk zelfs toe.[16] De vrijblijvende voornemens uit het SLA bieden niet het effectieve kader om de gezondheidseffecten te minimaliseren. Het is tijd voor de inzet van sterkere instrumenten.

Houtrookvrije gemeente
Als gemeente hoeft u niet te wachten op landelijke regelgeving, maar kunt u zelf overgaan tot actie. De meest effectieve manier om gezondheidsschade te voorkomen is om particuliere houtstook geheel aan banden te leggen. Daarom pleiten wij primair voor een houtrookvrije gemeente, waarin de inwoners niet langer worden blootgesteld aan de schadelijke gevolgen van houtstook. Het SLA voorziet al in het experimenteren met houtrookvrije wijken en een voortzetting hiervan bij positieve uitkomsten. Wij stellen voor de houtrookvrije zones niet te beperken tot een wijk, maar door te trekken naar het woongebied van de gehele gemeente. Dit zou gerealiseerd kunnen worden middels aanwijzingen en regels in het bestemmingsplan of straks in het omgevingsplan. In dit kader kan een voorbeeld worden genomen aan de wijze waarop gebieden onder meer via het bestemmingsplan stapsgewijs gasloos worden. Deze trajecten bieden tevens een uitgelezen kans om aansluiting bij te vinden.

Regulering van het gebruik in de APV
Wij benadrukken nogmaals dat de meeste gezondheidswinst te behalen valt door particuliere houtstook te beëindigen. Zolang hiervan echter nog geen sprake is, moet er ten minste sprake zijn van een inperking op het gebruik van houtkachels en open haarden. Op basis van art. 149 Gemeentewet beschikt de gemeenteraad over een autonome bevoegdheid regels te stellen inzake de huishouding van de gemeente. Dit betekent dat u onder meer het gebruik van houtkachels en open haarden nader kunt reguleren.[17] Wij verzoeken u deze bevoegdheid in te zetten uit het oogpunt van de gezondheid van uw inwoners. Wij stellen de volgende twee regels voor:

a. Het beperken van de gebruiksduur van houtkachels en open haarden naar maximaal 4 uur per dag en enkel tussen 08.00 uur tot 22.00 uur.
Toelichting
Naleving van deze regel zal zorgen voor een forse afname van rookoverlast. Daarnaast zal de handhaving ook baat hebben bij deze regel. In plaats van dat gewerkt moet worden met een ingewikkelde en subjectieve term als 'hinder' of 'schade', kan nu simpelweg worden nagegaan of de gebruiksduur wordt overschreden en/of er enkel gedurende het tijdsblok gestookt wordt. Ook versterkt dit gehinderden in hun positie om een overtreding te onderbouwen: zij hoeven zich niet meer te wenden tot dure experts voor metingen van fijnstof of geur, maar kunnen al een begin van bewijs leveren door eigen registraties van het stookgedrag.

Voor de inhoud van de regel kan verdere steun gevonden worden in de stookwijzer. Deze wijzer adviseert 'zeker niet langer dan 4 uur per dag' te stoken.[18] Ons voorstel is dit advies om te zetten in een dwingend gebruiksvoorschrift. Daarnaast zou houtstook enkel in de periode van 08.00 uur tot 22.00 uur toegestaan moeten zijn omdat met name gedurende de nacht vaak geen goede verdunning naar de atmosfeer plaats vindt. Een instabiele atmosfeer, zoals overdag vaak het geval is, bevat veel turbulentie waardoor rook zich snel verspreidt. De turbulentie wordt hier veroorzaakt door opwarming van de aarde onder invloed van flinke zon-instraling. De warmte stijgt op en veroorzaakt een soort kookbellen-effect: convectie. Een zonnige zomerdag is een typisch voorbeeld hiervan. Een stabiele atmosfeer ontstaat 's nachts met weinig wind en een flinke uitstraling (bij weinig bewolking). Hierdoor koelt het onderste laagje van de atmosfeer af; er ontstaat een (grond) inversie, die turbulentie onderdrukt met als gevolg weinig of nauwelijks verdunning.

[16] *Schadelijke houtkachel nog niet op z'n retour ondanks Schone Lucht Akkoord*, Trouw, 13 januari 2021; *Eindrapport Luchtkwaliteit*, IBO (2019), blz. 16.
[17] https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/lucht/regels-houtstook-vanuit-woningen.
[18] https://www.stookwijzer.nu.

b. Een verbod op houtstook indien code rood van de stookwijzer is afgegeven voor het betreffende postcodegebied.

Toelichting

De stookwijzer geeft op postcodegebied een stookadvies afgestemd op actuele en lokale waarnemingen en condities. De stookwijzer kan drie verschillende codes afgeven: groen, oranje en rood. Indien er sprake is van code rood luidt het advies om niet te stoken. Deze code wordt bijvoorbeeld afgegeven in een situatie waarin er te weinig wind staat waardoor de rook blijft hangen en omwonenden veel last ervaren. Op de webpagina van de stookwijzer kunnen gebruikers hun adres invullen en krijgen ze direct te zien welke code voor hun locatie geldend is.[19]

Ons voorstel is om in het geval van code rood het vrijblijvende advies om niet te stoken om te zetten in een verbod. Met een dergelijke maatregel wordt voorkomen dat onder de meest schadelijke omstandigheden wordt gestookt. Daarnaast maakt dit verbod ook het handhavend optreden van de gemeente gemakkelijker. Tijdens een geldende code rood is elke vorm van houtstook verboden en kan ambtshalve of bij een klacht direct worden ingegrepen.

Tot slot

Middels deze brief hebben wij een onderbouwd voorstel gedaan ter verbetering van de regelgeving omtrent particuliere houtstook in uw gemeente. Gezien de wetenschappelijke consensus omtrent de schade van houtstook is een effectief en bestuurlijk kader noodzakelijk. Wij komen graag nadere toelichting geven omtrent dit voorstel en zien uw reactie tegemoet.

Hoogachtend,

[redacted]

Drs. Johan G. Vollenbroek
Voorzitter van MOB

[19] https://www.stookwijzer.nu.