Geachte raadsleden en fractievolgers,

Bijgevoegd vindt u een uitgebreide toelichting bij mijn visie over de problemen rond houtstook en hoe die , aanzienlijk, verminderd kunnen worden zonder meerdere nationale of EU wetgeving te overtreden .

Ik heb 3 stukken bijgevoegd.
Een essay waarin ik beschrijf waarom we in de huidige situatie zitten, wat er qua zorgvuldig beleid maken, een eis vanuit de Algemene wet bestuursrecht Awb, nodig is om beleid te maken, wat er vervolgens wel en niet mogelijk is.

En 2 bijlagen.

Een wetenschappelijke basis die heel erg sterk is ingekort, geen zwaar inhoudelijke uitleg over condenseerbaar fijnstof, ultra fijnstof, datamodellen en emissiefactoren. Of over potjes fijnstof en een avondje houtstook en ook niet over het, weliswaar essentiële, verschil tussen emissie, concentratie en blootstelling.

Daar ga ik graag met u over in gesprek vanuit mijn wetenschappelijke kennis als Chemisch Technoloog maar dat is voor dit moment iets teveel detail denk ik.

En een bijlage over de juridische instrumenten voor houtstook. Die is wat uitgebreider en laat zien dat maatregelen met dwang niet mogelijk zijn binnen de huidige kaders van meerdere wetten, niet mogelijk zijn omdat een goede risicoanalyse met de huidige wetenschappelijke kennis niet gemaakt kan worden.

ik hoop dat u deze stukken aandachtig kunt lezen zodat er komende

woensdag tijd is om inhoudelijk over deze stukken te spreken.

Met vriendelijke groet,

Wijbrand Pauw
skantiek

houtkachels
Driel

Inleiding

Ik ben gevraagd mijn visie te delen over houtstook en neem daarin twee waarden even serieus, gezondheid en zorgvuldig beleid. In dit essay werk ik dat uit langs drie pijlers: wetenschap, recht en bestuur—het fundament onder elk besluit over houtstook.

Mijn bijdrage is geen aanval en geen verdediging, geen pleidooi vóór of tegen houtstook. Gezonde lucht én zorgvuldig beleid zijn beide van groot belang—niet het één méér dan het ander. Gezondheid heeft baat bij maatregelen die werken en standhouden voor de rechter.

Kapstok: Zorg ≠ risicoanalyse. Zónder risicoanalyse is er geen juridische basis voor generieke dwang (zie Bijlage 1: Wetenschappelijke basis en Bijlage 2:Juridische instrumenten en houtstook).

Waarom zitten we hier?

Het landelijke kader blijft al vijftien jaar steken bij “kijken naar het Duitse model”. Dat model lost niet alles op, maar biedt wél wat gemeenten nodig hebben: meetbare, reproduceerbare en handhaafbare normen, waarmee je—achteraf en juridisch zuiver—kunt optreden bij overschrijding.

Zonder zo'n landelijk normenkader ontstaat lokaal een schijnkeuze: we willen wel, maar de overblijvende instrumenten zijn juridisch zeer lastig of onmogelijk. Dan volgen "muizen paadjes": tijdrovend, wekken verwachtingen en eindigen—als je de wet respecteert—steeds met dezelfde conclusie: dit kan niet. Sommige gemeenten kiezen zelfs openlijk voor "overtreden-als-oplossing"; dat is bestuurlijk en rechtsstatelijk onwenselijk.

Kern: zónder landelijk normenkader (zoals in Duitsland) kunnen gemeenten geen generieke dwangmaatregelen nemen die standhouden. Daarom focussen we hier op wat wél kan binnen het huidige recht, en laten we het landelijke spoor waar het thuishoort.

Zorg is geen risicoanalyse

De zorgen zijn terecht: houtrook bevat schadelijke stoffen en er wordt vaak onbewust slecht gestookt. Veel van wat u leest (RIVM, GGD, Longfonds, SHV) is zorg-gebaseerd, geen wetenschappelijke onderbouwing, geen risicoanalyse. Ook mijn bijdrage pretendeert geen sluitend wetenschappelijk bewijs te zijn.

Ik durf wel te stellen dat, vanuit gezondheidsperspectief, 1 uur stoken in een haard gelijk staat aan 500 uur en meer uur stoken in een verantwoord gestookte Ecodesign houtkachel. Bewijzen kan ik dat niet, zeer aannemelijk maken wel. Of die Ecodesign kachel daarmee "goed genoeg" is of niet moet via een zware, wetenschappelijk onderbouwde, risicoanalyse volgen.

Zorgen zijn geen reden voor uitsluiting. Voor maatregelen is een wetenschappelijk onderbouwde risicoanalyse randvoorwaardelijk: samenstelling, blootstelling, norm + meetmethode (toerekenbaar) en alternatieve analyse. Dán pas kan Nederland, als dat nodig blijkt, bij de EU een beroep doen op het voorzorgsbeginsel.

Tot die tijd zijn generieke, burgerbindende regels die houtstook willen beperken juridisch niet mogelijk.

Wat betekent dit nu voor beleid?

Zorgvuldig beleid volgens de Awb en richtlijnen van IPLO

De Awb stelt harde eisen aan zorgvuldig beleid. Het vraagt een stevig fundament: betrouwbare kennis, juridische houvast en bestuurlijke instrumenten om te kunnen bijsturen als dat nodig is.

Deze eisen zijn verankerd in drie pijlers:

1. Een feitelijke basis die volledig en wetenschappelijk onderbouwd is.
2. Een juridische basis met toetsbare normen en een duidelijk herleidbare bron.

3. Bestuurlijke instrumenten die uitvoerbaar, handhaafbaar en bijstuurbaar zijn.

Wetenschap

Alle beschikbare informatie beschrijft een zorg. Wetenschappelijk is niet bekend waar houtrook uit bestaat, hoe de samenstelling verandert als er beter gestookt wordt. Zonder deze kennis is het niet mogelijk een risicoanalyse te maken en daarmee is er geen basis voor maatregelen onder dwang.

Omdat de vereiste bouwstenen voor een risicoanalyse ontbreken (samenstelling, blootstelling, norm + meetmethode, alternatievenanalyse), kan wetenschap nu geen basis leveren voor generieke dwang; de onderbouwing staat sterk samengevat in Bijlage 1: Wetenschappelijke basis.

De bijlage “wetenschappelijk basis” heb ik sterk samengevat. Indien gewenst kan ik deze uitvoerig, vanuit wetenschappelijk perspectief, toelichten.

Juridische analyse

De juridische analyse laat zien dat er geen houdbaar instrument bestaat waarmee gemeenten houtstook preventief en generiek met dwang kunnen reguleren of verbieden.

De belangrijkste punten zijn (zie Bijlage 2: Juridische instrumenten en houtstook):

Dit sluit aan op het wetenschappelijke beeld: zolang er geen toetsbare norm + methode bestaat, kán een generieke burgernorm niet aan de eisen van lex certa, evenredigheid en EU-recht voldoen.

1. De zorgplicht in de Omgevingswet is een vangnet en kan niet preventief worden ingezet.
2. Het voorzorgsbeginsel (EU) kan alleen tijdelijk en met een concrete risicoanalyse worden toegepast; die onderbouwing ontbreekt nu.
3. De APV kan wel worden gebruikt voor open vuur, maar niet voor binnen toestellen die als product op de EU markt zijn toegelaten.
4. De lokale omgevingswaarde is in theorie mogelijk, maar in de praktijk onbruikbaar door gebrek aan meetbaarheid en handhaafbaarheid.
5. EU-recht (VWEU) verbiedt lokale verboden of indirecte gebruiksverboden van legaal toegestane producten.

Conclusie: geen van de bestaande juridische instrumenten biedt een deugdelijke basis voor generieke dwangmaatregelen rond houtstook.

Bestuurlijke uitvoerbaarheid

Beleid moet niet alleen juridisch houdbaar zijn, maar ook uitvoerbaar en effectief. Dat betekent:

- Er moet een concreet beleidsdoel zijn (bijvoorbeeld: “50% minder fijnstof in 2030”),
- Dat doel moet meetbaar zijn, met een nulmeting en jaarlijkse monitoring,
- Er moet een uitvoeringsplan zijn én een plan om bij te sturen als het doel niet wordt gehaald,
- Het gekozen middel om het doelk te realiseren moet bewezen effecief zijn,
- Er moet zicht zijn op handhaafbaarheid, capaciteit en praktische uitvoerbaarheid.

Bij houtstook loopt dit spaak. Meten en bijsturen is onmogelijk: er bestaat geen betrouwbare methode om bron-specifiek te meten. De cijfers zijn landelijk en onnauwkeurig, lokaal sterk verschillend en niet te koppelen aan oorzakelijke effecten. Daardoor ontbreekt de basis voor nulmetingen, monitoring en bijsturing.

Bovendien zijn geen van de nu besproken maatregelen ooit in de praktijk getest op effectiviteit. Het zijn papieren gedachte-experimenten: “als er geen houtstook meer zou zijn, zou de emissie met X% dalen”. Zorgvuldige beleidsvorming vraagt echter om bewezen effectieve maatregelen.

Wat kan er wél

Er bestaan wél uitvoerbare en proportionele stappen die gemeenten kunnen nemen. Deze zijn gericht op verbetering van gedrag, techniek en brandstofkwaliteit. De potentiële winst op minder luchtvervuiling en gezondheidsimpact is zeer groot maar vraag veel inzet van de gemeente.

1. Stookcursussen en voorlichting om gedrag te verbeteren.
2. Best beschikbare technieken zoals katalysatoren stimuleren
3. Traditionele open haarden kunnen mogelijk wél verboden worden (dient juridisch zorgvuldig onderzocht te worden)
4. actief toezien, en handhaven, op rookkanaal en Bouwbesluit (Bbl)
5. Open vuur in de buitenlucht reguleren via de APV. uitzondering is de buitenhaard, die valt vaak onder EU recht.

Slot

Als u deze analyse voorlopig deelt, dan ligt het voor de hand te kijken naar wat wél kan. Als u het nog niet deelt, hoor ik graag op welk onderdeel (wetenschap, recht of uitvoerbaarheid) u anders oordeelt. Op die manier kan aanstaande woensdag helder worden waar overeenstemming is en waar verdere verdieping gewenst is.

Geen risicoanalyse? geen juridische basis: de juridische consequentie daarvan licht ik toe in de Bijlage 2 : Juridische instrumenten en houtstook.

Dus: geen generieke dwangmaatregelen; wél programma/voorlichting, bemiddeling en casus-exces (maatwerk) — de uitvoerbare opties staan in het wetenschappelijke en juridische kader benoemd.

Wetenschappelijke basis

Kernboodschap

Zorg ≠ risicoanalyse. Voor generieke maatregelen of verboden is een risicoanalyse nodig met: (1) samenstelling, (2) blootstelling, (3) norm + reproduceerbare meetmethode, en (4) alternatievenanalyse. Die basis ontbreekt nu; daardoor ontbreekt ook de juridische basis voor dwang.

Wat we wél weten (kort)

• Houtrook is een mengsel; gezondheidsimpact hangt vooral af van de samenstelling (CF/NMVOC/PAK), niet van PM-massa alleen.

• Beter stoken en BBT reduceren organische emissies aanzienlijk; de toxische mix verschuift, maar dit is in NL niet gekwantificeerd.

Wat ontbreekt (cruciaal)

• Voor zover nationale én internationale literatuur reikt, ontbreekt systematisch onderzoek dat de relatie kwantificeert tussen de omstandigheden waaronder houtrook ontstaat (type toestel, goed/slecht stoken, brandstofvocht, luchttoevoer/trek, BBT) en de resulterende chemische samenstelling (incl. condenseerbare fractie/NMVOC/PAK) en toxicologische implicaties. — NWA–EASE (projectaanvraag).

• Er is geen gedragen norm + reproduceerbare meetmethode (incl. toerekening aan één schoorsteen) en geen alternatievenanalyse die aantoont dat lichtere maatregelen onvoldoende zijn.

Wat de DG RIVM zelf erkent

1. De factsheet (2023) is een populair-wetenschappelijke duiding; géén risicoanalyse.
2. Data is onzeker
3. wetenschappelijk is veel onbekend.
4. Er zijn geen doorrekeningen van mogelijke oplossingen/maatregelpakketten.

→ Precies de elementen die een zorgvuldige risicoanalyse wél vereist, ontbreken.

Waarom dit ertoe doet (beleids- en juridische consequentie)

Zonder geverifieerde relatie condities → samenstelling → gezondheid en zonder norm + meetmethode + alternatievenanalyse is een risicoanalyse niet maakbaar. En zonder risicoanalyse ontbreekt de basis voor generieke maatregelen (tijdsvakken, weer/alert-verboden): die zijn ongschikt, onevenredig, EU-gevoelig en onuitvoerbaar.

Deze uitkomst landt juridisch in de Bijlage Wet & Regelgeving: zonder risicoanalyse geen rechtsgrond voor generieke dwang.

Wat wél kan (nu)

1. Omgevingsvisie/programma: voorlichting, stooktraining, droog hout, onderhoud, wijkgericht vegen, vrijwillige uitfasering.
2. Meldpunt & bemiddeling; casusgerichte zorgplicht bij concrete, herleidbare excessen (maatwerk achteraf).
3. Nationaal “exces-kader” (Duits model): in-situ gebruiksnormen, landelijk meetprotocol, rol voor bevoegde controleurs en een handhavingladder per geval (géén generieke verboden).
4. Onderzoeken of het gebruik van traditionele open haarden (vallen niet onder EU recht en zijn geen product in het Bbl) gereguleert kan worden
5. Open vuur buiten via de APV reguleren
6. Handhaven op rookkanalen die niet voldoen aan het (toenmalige) bouwbesluit

De juridische verankering van deze opties en de grenzen van gemeentelijke instrumenten staan uitgewerkt in de Bijlage Wet & Regelgeving.

Slot

Zolang betrouwbare samenstellingsdata, een gedeelde norm + meetmethode en doorrekeningen van alternatieven ontbreken, is een risicoanalyse — de basis voor maatregelen — niet maakbaar. Eerst het dossier op orde; tot die tijd doen wat wél werkt en excessen gericht aanpakken.

Daarom is de eindconclusie van alle drie documenten identiek en eenduidig: geen generieke dwang, wel programma + casus-exces, en bij noodzaak het Den Haag → Brussel-spoor.

Bijlage 2 – Juridische instrumenten en houtstook

Inleiding

Deze bijlage geeft een overzicht van de belangrijkste juridische instrumenten die gemeenten kunnen inzetten rondom houtstook. Daarbij wordt ingegaan op hun aard, reikwijdte en juridische grenzen. Het doel is helder te maken welke instrumenten wel en niet gebruikt kunnen worden om houtstook vooraf te reguleren of te verbieden. De analyse maakt gebruik van de APV, Omgevingswet, EU-recht en relevante jurisprudentie.

1. Zorgplicht

De specifieke zorgplicht in de Omgevingswet is bedoeld als vangnet. Dat betekent dat zij pas toepassing vindt achteraf, als blijkt dat schade of hinder is veroorzaakt die niet onder specifieke regels valt. De zorgplicht kan niet preventief als normenkader worden ingezet (bijvoorbeeld een stookverbod bij code oranje of rood).

De officiële toelichting bij de Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 394) stelt expliciet: 'De zorgplicht kan niet worden gebruikt om een generieke normstelling in het leven te roepen. Daarvoor kent de wet andere instrumenten.'

Kortom: de zorgplicht is een correctiemechanisme achteraf, geen preventief beleidsinstrument. Gemeenten die dit toch doen, overschrijden de bedoeling van de wetgever en handelen in strijd met de Awb.

2.Voorzorgsbeginsel

Het voorzorgsbeginsel is een Europees rechtsbeginsel (art. 191 VWEU) dat in Nederland via nationaal recht doorwerkt. Het kan alleen tijdelijk worden ingezet, en alleen wanneer een concrete risicoanalyse aannemelijk maakt dat er een reëel risico bestaat. Daarbij gelden strikte voorwaarden: het risico moet concreet omschreven worden, de kans en ernst moeten aannemelijk zijn, en de maatregel moet proportioneel en tijdelijk zijn.

Bij houtstook ontbreekt een dergelijke onderbouwing: er is geen risicoanalyse die de stap van emissie naar blootstelling naar gezondheidseffect concreet maakt. Daarom kan het voorzorgsbeginsel nu niet als grondslag dienen voor een verbod of regulering van houtstook.

3.APV

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) blijft naast de Omgevingswet bestaan voor niet-fysieke leefomgevingsaspecten, zoals openbare orde, horeca, evenementen en overlast. Gemeenten gebruiken de APV soms om open vuur te reguleren of te verbieden. Dit kan, mits er geen strijd is met hogere regelgeving. Voorbeelden zijn vuurkorven, barbecues of kampvuren.
Voor houtkachels en andere toestellen die als product op de markt zijn toegelaten (inclusief Ecodesign-kachels) mag de APV niet gebruikt worden. Dat zou namelijk neerkomen op een indirect verbod op het gebruik van legaal toegestane producten en daarmee in strijd zijn met Europees recht.

Het gebruik van traditionele open haarden is, waarschijnlijk, via de omgevingswet wel te verbieden. Een traditionele open haard valt niet onder VWEU 34-36 en niet onder het Bbl. De risicoanalyse is wat makkelijker te maken. Open haarden zijn aanzienlijk slechter dan gesloten houtkachels. Vanuit luchtkwaliteit en gezondheid heeft open haarden reguleren een veel groter effect dan houtkachels regeluren.

Dit vraagt wel zorgvuldige juridische toetsing.

4. Lokale omgevingswaarde

De Omgevingswet kent het instrument van de lokale omgevingswaarde. In theorie zou dit gebruikt kunnen worden om bijvoorbeeld normen voor luchtkwaliteit in te voeren. In de praktijk blijkt dit instrument echter ongeschikt voor houtstook, omdat er geen meetbare en handhaafbare normen bestaan. Er is geen methode om emissies per haard of per wijk betrouwbaar vast te stellen. Het risico van onzorgvuldig en onuitvoerbaar beleid is daardoor groot. Tot nu toe heeft geen enkele gemeente dit instrument durven inzetten.

5. EU-recht

De Europese regels voor het vrije verkeer van goederen (artikelen 34-36 VWEU) verbieden lidstaten en lagere overheden om de verkoop of het gebruik van legaal toegelaten producten te beperken. Ecodesign-houtkachels zijn Europese geharmoniseerde producten. Een lokaal verbod of een **indirect** gebruiksverbod (zoals een stookverbod via de zorgplicht of stookwijzer) is daarom in strijd met EU-recht. Ook voor niet-Ecodesign-kachels geldt dat zonder expliciete Europese of nationale productnorm een lokaal verbod niet is toegestaan.

6. Beleidsregels, activiteitenregels en omgevingswaarden (korte toelichting)

Deze paragraaf verduidelijkt het onderscheid tussen beleidsregels (Awb 4:81/4:84), activiteitenregels in het omgevingsplan (Omgevingswet) en omgevingswaarden. Doel: voorkomen dat adviesinstrumenten of handhaving lijnen onbedoeld als 'rechtsregel' worden ingezet.

Beleidsregel (Awb 4:81/4:84)

- Wat is het? Uitleg/uitvoeringslijn voor gebruik van een bevoegdheid (belangenafweging, uitleg open normen).
- Bindt wie? Het bestuur (met plicht tot afwijken bij onevenredige gevolgen).
- Schept het nieuwe burgerplichten/verboden? Nee.
- Voorbeeld: Escalatieladder bij geluidsoverlast (bijv. na 3 waarschuwingen volgt een last), met ruimte om af te wijken.

Activiteitenregel (Omgevingsplan, Omgevingswet)

- Wat is het? Burgerbindende rechtsregel (AVV) over gedrag/gebruik in de fysieke leefomgeving.
- Bindt wie? Burgers/bedrijven.
- Eisen: noodzaak, geschiktheid, evenredigheid, lex certa (heldere drempels en meetregels), uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid, en geen strijd met hoger recht (landelijk/EU).
- Voorbeeld: Verbod/voorwaarden voor open vuur in de open lucht. Een generieke binnenstookregel zou – áls al verdedigbaar – alleen hier kunnen staan (niet in beleid/APV).

Omgevingswaarde (Omgevingswet)

- Wat is het? Bestuur-bindend kwaliteitsdoel (meetbare omgevingskwaliteit, bv. geur in ou/m^3 of luchtkwaliteit).
- Bindt wie? Het bestuur (monitoren, programmeren). Geen direct burgerverbod.
- Voorbeeld: Max. X ou/m^3 aan de gevel in gebied Y; bij overschrijding volgt een programma. Dit is géén 'stookverbod bij windkracht 2'.

7. Sturende suggesties in officiële SLA-documenten

Hoewel de Schone Lucht Akkoord-website en aanverwante documenten vaak als gezaghebbend worden gezien, bevatten ze beleidsopties die juridisch of bestuurlijk niet houdbaar zijn. Enkele voorbeelden:

- **Zorgplicht als stookverbod**
    - SLA stelt: de zorgplicht kan worden gebruikt voor stookverboden.
    - Werkelijkheid: de wetgever stelt expliciet dat de zorgplicht geen generiek normenkader mag worden (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 394).
    - Conclusie: deze toepassing is uitgesloten.
- **Houtrookvrije wijken of zones**
    - SLA stelt: gemeenten kunnen houtrookvrije wijken instellen.
    - Werkelijkheid: dit botst met het EU-recht (VWEU art. 34–36), dat verbiedt dat legaal toegelaten producten (ook oudere niet-Ecodesign kachels) lokaal worden verboden.
    - Conclusie: alleen met wijziging van EU-wetgeving mogelijk, wat praktisch uitgesloten is.
- **Stookalert via zorgplicht**
    - SLA stelt: zorgplicht maakt maatregelen bij stookalerts mogelijk.
    - Zorgplicht is geen normenkader, zie punt 1
    - De stookwijzer is geen wettelijk erkend instrument om te sanctioneren maar een adviesinstrument.
    - Om de stookwijzer de status van wettelijk instrument te geven is een zware toetsing nodig waaronder de risicoanalyse , waar wordt het sanctionerend instrument voor gebruikt. Zie bijlage 1: wetenschappelijk basis, die risicoanalyse is er niet en de wetenschappelijke basis in nog zorg gebaseerd en niet risico gebaseerd.
- Conclusie: juridisch niet toepasbaar.

Filters, rookkanalenverbod

- SLA stelt: dit zijn beleidsopties voor gemeenten.
    - Rookkanalenverbod is een aangescherpte van het BBL. Die bevoegdheid heeft een lokale gemeente niet. De suggesties zijn niet getest op effectiviteit of praktisch handhaafbaar. Zorgvuldig bestuur vereist bewijs van effectiviteit.
    - Filters verplichten is een extra eis aan een goedgekeurd EU product. Een lokale,of nationale, overheid heeft deze bevoegdheid niet
- Conclusie: hooguit hypothesen, geen uitvoerbare beleidsopties.

👉 Samenvattend: de indruk wordt gewekt dat gemeenten direct met deze instrumenten aan de slag kunnen, terwijl ze juridisch uitgesloten of feitelijk onuitvoerbaar zijn. Dat maakt de suggesties misleidend en risicovol als basis voor beleid.

8. Samenvatting en conclusie

• De zorgplicht is een vangnet, geen preventief normenkader.
• Het voorzorgsbeginsel kan alleen tijdelijk en met een concrete risicoanalyse worden toegepast. Het valt buiten de bevoegdheid van lokaal bestuur en moet nationaal geregeld worden
• De APV kan wel worden ingezet voor open vuur buiten, maar niet voor houtkachels.
• De lokale omgevingswaarde is in theorie mogelijk, maar in de praktijk onbruikbaar door gebrek aan meetbaarheid en handhaafbaarheid.
• EU-recht verbiedt lokale verboden of indirecte gebruiksverboden van legaal toegestane producten.

Conclusie: er bestaat geen juridisch houdbaar instrument waarmee gemeenten houtstook preventief met dwang kunnen reguleren of verbieden. Elke route die toch wordt ingezet, loopt vast op strijd met de Awb, de Omgevingswet of het Europese recht.