



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 4 april 2023
Portefeuille(s): Duurzaamheid, Energietransitie en Circulaire Economie
Portefeuillehouder(s): Zita Pels
Behandeld door: Ruimte & Duurzaamheid / bestuurszaken.rd@amsterdam.nl
Onderwerp: Afdoening motie 332.22 van het raadslid Nadif c.s. inzake terrasverwarmers op gas

Geachte leden van de gemeenteraad,

In de vergadering van de gemeenteraad van 5 en 6 oktober 2022 heeft uw raad bij de behandeling van de begroting 2022 bij agendapunt 16 'Kennismen van de 9^e raadsinformatiebrief Voortgang van de warmtetransitie – Naar en stad zonder aardgas (VN2022-023372)' motie 332.22 van raadsleden Nadif (GroenLinks), Bentoumya (Groenlinks), Krom (PvdD), Hofland (D66), Heinhuis (PvdA), Garmy (Volt) en Ahmadi (BIJ1) inzake terrasverwarmers op gas aangenomen. Daarin wordt het college gevraagd om:

1. De juridische mogelijkheden te onderzoeken om maatregelen te nemen tegen het gebruik van gas-terrasverwarmers.

Hieronder vindt u de bestuurlijke reactie.

Het onderzoek naar de juridische mogelijkheden is verlopen via een aantal sporen: de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), het Activiteitenbesluit milieubeheer en er is gekeken naar mogelijkheden onder de (toekomstige) Omgevingswet. De juridische sporen worden hierna toegelicht.

1. Juridische mogelijkheden APV

Op dit moment is het voor horecagelegenheden toegestaan om terrasverwarming aan de gevel of als element in een verankerde parasol (op uitgaanspleinen en daar waar bevestiging aan de gevel niet mogelijk is) te bevestigen. Voor het exploiteren van een terras is een exploitatievergunning horecabedrijf met terrasvergunning benodigd. Deze vergunningsplicht is opgenomen in de APV. In de terrasvergunning staat een limitatieve opsomming van objecten die wel en niet op een terras aanwezig mogen zijn. Losstaande terrasverwarming is niet toegestaan. Voor terrasverwarming aan de gevel is tevens een omgevingsvergunning nodig.

In de APV worden voorwaarden gesteld waaraan horeca-exploitanten moeten voldoen met het oog op de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat. Kortgezegd betekent dit dat met het uitoefenen van een horecabedrijf, waaronder ook het terras valt, de *openbare orde en veiligheid* niet verstoord mag worden en het *woon- en leefklimaat* niet mag worden aangetast.

De APV biedt echter geen mogelijkheden om terrasverwarming in enige vorm te verbieden op basis van argumenten van *milieubescherming* of *duurzaamheid*. Dit is mede gebaseerd op een uitspraak van de Raad van State op 14 december 2011 (zaaknummer: 201100882/1/H3). Hierin wordt gesteld dat een verbod op terrasverwarming, gericht op bescherming van het milieu, niet een belang is dat op grond van de APV van Amsterdam mag worden meegewogen bij de verlening van een exploitatievergunning. Vanuit het perspectief openbare orde en veiligheid, dat wel een grondslag heeft in de APV, is tevens geoordeeld dat een verbod op terrasverwarming een 'oneigenlijk middel' is om de druk van terrassen op de openbare ruimte te verminderen. Daarbij is in aanmerking genomen dat ook bij gebruik van terrasverwarming de druk op de openbare ruimte in het zomerseizoen veel groter is dan in het winterseizoen.

Beperking via nieuwe Stedelijke Beleidskader Horeca en Terrassen

Een mogelijk aanknopingspunt om energieverbruik door terrasverwarming te beperken is gelegen in het nieuwe Stedelijk Beleidskader Horeca en Terrassen, dat naar verwachting in Q2 2023 in uw Raad voorligt. Hierin is expliciet opgenomen dat alleen nog terrasverwarming aan gevels is toegestaan. Overige vormen van terrasverwarming, zoals losstaande elementen en/of verwerkt als elementen in een parasol, zijn niet toegestaan. Dit vanwege het feit dat deze vormen van terrasverwarming brand(wond)gevaar met zich meebrengen en derhalve het woon- en leefklimaat kunnen aantasten. Voor de toegestane terrasverwarming stimuleren wij het gebruik van de 'best beschikbare techniek', zijnde een duurzame, energiezuinige en doelmatige variant. De gemeente zal ondernemers hierover informeren. Het Kenniscentrum InfoMil (Rijkswaterstaat/ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) heeft eerder (2012) een inventarisatie van de meest energiezuinige terrasverwarming gemaakt. Deze lijst is niet meer in gebruik. Het college stelt voor om (eventueel via de VNG) in te zetten op het opnieuw beschikbaar komen van een overzicht van best beschikbare technieken. Daarmee is er een landelijk overzicht beschikbaar dat ook door andere gemeenten gebruikt kan worden. Voor Amsterdam is de inschatting dat een groot deel van de huidige gevel-terrasverwarming elektrisch is (+/- 65%) en dat een minderheid van de huidige terrasverwarming draait op aardgas (+/- 35%). Het wordt verwacht dat het nieuwe beleidskader per Q1 2024 effectief is.

Tot slot is het een mogelijkheid om de handhaving op het rechtmatig gebruik van terrasverwarming te intensiveren. Gezien de beperkt beschikbare handhavingscapaciteit vraagt dit om een nadere bestuurlijke afweging ten aanzien van andere vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingstaken (VTH).

2. Juridische mogelijkheden Activiteitenbesluit milieubeheer

Het tweede juridische spoor dat is onderzocht betreft het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het Activiteitenbesluit milieubeheer verplicht inrichtingen (bedrijven en instellingen) om alle energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder. Dit geldt voor bedrijven met een jaarlijks energieverbruik van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas. Mocht een horecazaak méér verbruiken dan deze energiedrempel, dan dient deze te voldoen aan de energiebesparingsregels van het Activiteitenbesluit.

Verbruik boven de energiedrempel

Aan de energiebesparingsplicht wordt in ieder geval voldaan indien maatregelen op de zogenaamde Erkende Maatregelen Lijst (EML) behorende bij het Activiteitenbesluit worden

getroffen. In de EML zijn vooralsnog geen maatregelen m.b.t. terrasverwarming opgenomen. Voor bedrijven boven de energiedrempel is het op basis van de EML niet mogelijk om het gebruik van specifiek terrasverwarming te beperken of te verbieden.

Verbruik onder de energiedrempel

Het standpunt van het college is dat er wel enige ruimte is om regels voor energiebesparing onder de drempel te stellen om evidente overtreding van de zorgplicht voor milieu te voorkomen. Echter, omdat het Rijk op dit moment terrasverwarming 'toestaat' voor grote verbruikers boven de energiedrempel, lijkt het niet verdedigbaar dat bij kleine verbruikers wel sprake is van overtreding van de zorgplicht.

Het college spant zich daarom in, in samenwerking met andere gemeenten, om maatregelen m.b.t. terrasverwarming op te nemen in de EML.

3. Juridische mogelijkheden Omgevingswet

Onder de Omgevingswet wordt de energiebesparingsplicht verdeeld over verschillende besluiten. Energiebesparende maatregelen voor gebouwen zijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) opgenomen; dit worden gebouwgebonden maatregelen genoemd. Maatregelen voor milieubelastende activiteiten (procesgebonden maatregelen) zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) opgenomen. De drempelwaarde van het verbruik van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas op jaarbasis blijft gehandhaafd.

De Omgevingswet bood aanvankelijk voor bepaalde milieubelastende activiteiten (zoals het uitbaten van hotels, restaurants, cafés) mogelijkheden voor decentrale afwegingsruimte. Hiermee zou het mogelijk zijn om lokale regels over energiebesparing op te stellen (in het omgevingsplan). Echter, in een recente herziening van de Omgevingswet is ervoor gekozen om deze decentralisatie rondom procesmaatregelen voor specifieke sectoren terug te draaien.

De Omgevingswet, zoals op dit moment bekend, lijkt daarmee geen ruimte te bieden voor een verbod op terrasverwarming bij horeca. Voor zover het energiegebruik van horeca boven de energiedrempel uitkomt, zijn het Bal en Bbl van toepassing. Deze besluiten bevatten geen verbod op terrasverwarming en bieden ook geen ruimte voor een gemeentelijk verbod. Ten aanzien van horeca met een energiegebruik onder de energiedrempel zijn er geen Rijksregels. Voor deze groep lijkt een verbod op terrasverwarming juridisch niet in alle redelijkheid te vereisen als dit voor grote verbruikers wel wordt toegestaan.

De gemeente Amsterdam heeft via de VNG bezwaar gemaakt tegen het betreffende ontwerpbesluit richting stelselverantwoordelijk minister.

Samenwerking horecasector verduurzamen terrassen

Het lijkt daarnaast, zeker met het oog op de korte termijn, effectiever om samen met horecasector in Amsterdam te verkennen wat mogelijk en nodig is om tot een comfortabel en duurzaam terras te komen en afspraken te maken over gezamenlijke doelstellingen. In samenwerking met de Koninklijke Horeca Nederland - Amsterdam wordt verkent hoe een stappenplan 'duurzaam terras' eruit ziet, waarbij ook het gebruik van terrasverwarming kritisch wordt beschouwd.

Het college beschouwt de motie hiermee als afgehandeld.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,



Zita Pels
Wethouder Duurzaamheid, Energietransitie en Circulaire Economie