

Mei 2021 – september 2021

**Onderzoek naar de juridische mogelijkheden om een stookverbod op te leggen tijdens het stookalert**

*Het onderzoek is een onderdeel van de pilot "stookverbod tijdens stookalert" onder het Schone Lucht Akkoord.*

**Deelnemers**

■■■■■■■■■■ (trekker), wetgevingsjurist bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

■■■■■■■■■■ adviseur Kenniscentrum InfoMil en Informatiepunt Leefomgeving bij

Rijkswaterstaat

■■■■■■■■■■ juridisch adviseur Omgevingsdienst IJmond

■■■■■■■■■■ extern juridisch advies

■■■■■■■■■■ juridisch adviseur gemeente Rotterdam

■■■■■■■■■■ juridisch adviseur gemeente Nijmegen

## **Inhoudsopgave**

1. Aanleiding
2. Managementsamenvatting
3. Definitiebepaling: wat wordt er verstaan onder houtstookverbod en wat is het stookalert?
4. Welke grondslag is er voor een stookverbod en welk instrumentarium is hiervoor het meest geschikt?
5. Hoe werkt het stookalert en op welke wijze kan het dienen als achtergrond voor het verbod?
6. Wat te doen bij speciale omstandigheden?
7. Welke mogelijkheden zijn er voor een stookverbod tijdens het stookalert onder de Omgevingswet?
8. Conclusie

## **1. Aanleiding**

In de stuurgroep van het Schone Lucht Akkoord is op 19 april 2021 afgesproken dat het Rijk samen met de gemeenten Nijmegen en Rotterdam een (pilot) verkenning uitvoert naar een stookverbod tijdens afgifte van een stookalert. Tijdens de bijeenkomst van de themagroep houtstook (SLA) op 22 april 2021 hebben ook de gemeenten Bernheze, Utrecht, Barneveld, Meijerijstad, Maastricht, Venray aangegeven aan te willen sluiten bij deze verkenning.

Het stoken van hout door particulieren in bijvoorbeeld open haarden of kachels kan lokaal leiden tot geurhinder en verhoogde concentraties van luchtverontreinigende stoffen in de lucht. Onder sommige weersomstandigheden worden deze effecten versterkt doordat de uitgestoten stoffen zich minder goed kunnen verspreiden in de (omgevings)lucht. Voor deze omstandigheden wordt een stookalert afgegeven door het RIVM in samenwerking met het KNMI. Aanleiding voor een stookalert kunnen enerzijds de verwachte ongunstige meteorologische omstandigheden zijn, en anderzijds de al verhoogde concentraties en een daaruit volgende smogwaarschuwing. Een stookalert kan verdere verslechtering van de luchtkwaliteit voorkomen en heeft een signaalfunctie ten behoeve van de bewustwording van de nadelige invloed die het stoken van hout heeft op de fijnstofconcentratie en de gezondheid.

Vooralsnog heeft de aandacht vooral gelegen op het voorkomen van ernstige hinder in individuele situaties, meestal naar aanleiding van concrete klachten, waarbij het aantonen van overlast vaak problematisch is. Dit bemoeilijkt het boeken van voortgang in de vermindering van emissies. Een verbod tijdens het stookalert, waarbij overlast niet meer in individuele gevallen hoeft te worden bewezen, levert mogelijk een aanvulling op voor handhaving. Bovendien kan verdere verslechtering van de luchtkwaliteit voorkomen worden.

Het hoofddoel in deze pilot is ervaringen opdoen met het inrichten van een stookverbod tijdens een stookalert in gemeenten tijdens het stookseizoen 1 oktober 2021 tot 1 maart 2022. Het achterliggende doel is daarmee de blootstelling aan een verslechterde luchtkwaliteit door houtrook en de negatieve effecten op de gezondheid te verminderen. De ervaringen uit de pilot dienen ook als verdere input voor een effectieve landelijke aanpak. Ook wordt een doorkijkje gegeven naar de mogelijkheden die het systeem van de Omgevingswet biedt voor een stookverbod tijdens het stookalert.

Dit deel van de pilot draait om het verkennen van de juridische mogelijkheden om een stookverbod tijdens het stookalert te verankeren en om, als de verkenning leidt tot een voorkeursoptie, een aantal concrete voorstellen te doen ten behoeve van het vastleggen van het stookverbod. Bovendien wordt een vooruitblik geworpen op de mogelijkheden voor gemeenten onder het systeem van de Omgevingswet.

### **Centrale vraag**

Welke juridische mogelijkheden zijn er om een stookverbod op te leggen tijdens het stookalert?

### **Deelonderdelen**

- Definitiebepaling: wat wordt er verstaan onder houtstook en wat is het stookalert?
- Welke grondslag is er voor een verbod en welke instrumentarium is hiervoor het meest geschikt?
- Hoe werkt het stookalert en op welke wijze kan het dienen als achtergrond voor het verbod?
- Wat te doen bij speciale omstandigheden?
  - Valt het buiten stoken onder een overkapping onder te brengen onder het stookverbod?
  - Wat te doen met particulieren die hout stoken als hoofdverwarming?
- Welke mogelijkheden zijn er voor een stookverbod tijdens het stookalert onder de Omgevingswet?

## 2. Managementsamenvatting

Dat er overlast wordt ervaren door houtstook is inmiddels een veelbesproken onderwerp. Ook is bekend dat houtstook door particulieren gezondheidsschade op kan leveren. In dit stuk is gekeken hoe een stookverbod voor particulieren tijdens het stookverbod vormgegeven zou kunnen worden. Hieruit is een voorkeursoptie gekomen, die gebruikt kan worden onder het huidige recht en een zijn een aantal mogelijkheden geschetst die onder het nieuwe regime van de Omgevingswet gebruikt kunnen worden.

Het toepassen van artikel 7.22 Bouwbesluit alleen biedt onvoldoende grondslag voor het opleggen van een stookverbod omdat - zolang gemeenten niet ook gemotiveerd in beleid hebben vastgelegd dat sprake is van overlast of gezondheidsschade tijdens het stookalert- niet vaststaat dat er tijdens het stookalert gezondheidsrisico's of overlast optreedt. Er zijn geen algemeen aanvaarde inzichten over beantwoording van de vraag of, en zo ja, onder welke omstandigheden en bij welke frequentie, rook afkomstig van gebruik van een houtkachel schade aan de mens toebrengt. Daarnaast is er nog geen duidelijk en universeel toetsingskader voor de beoordeling van overlast. 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.

Dit onderzoek leidt tot twee mogelijkheden om overlast door houtstook aan te pakken via een stookverbod:

- Maak een afweging over het opstellen van een beleidsregel waarmee op grond van artikel 7.22 Bouwbesluit gehandhaafd kan worden.

Bij deze optie wordt een gemeentelijke beleidsregel geschreven op basis van artikel 7.22 Bouwbesluit waarbij wordt bepaald dat het in ieder geval verboden is om hout te stoken wanneer het stookalert van kracht is. Het stookalert moet dan een objectieve basis vormen voor de handhaving van dit verbod en de beleidsregel moet motivering bevatten dat wanneer wordt gestookt tijdens het stookalert dat per definitie leidt tot overmatige overlast of gezondheidsschade.

De beleidsregel moet een motivatie bevatten op grond waarvan het voor een rechter voldoende duidelijk is dat wanneer er gestookt wordt tijdens het stookalert, dat per definitie leidt tot hinder, schade of overlast in de zin van artikel 7.22 Bouwbesluit. Hiervoor is onderbouwing door het RIVM nodig en kan het kennisdocument van Rvo gebruikt worden. Deze motivering moet het besluit tot handhaving kunnen dragen. Een rechter kan oordelen dat de beleidsregel niet voldoende gemotiveerd is en dat daarom onrechtmatig gehandhaafd wordt.

Indien een gemeente voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een beleidsregel heeft opgesteld om te handhaven op grond van artikel 7.22 Bouwbesluit en op korte termijn geen regels betreffende het stookverbod in het omgevingsplan opneemt, kan die beleidsregel gekoppeld worden aan de specifieke zorgplicht in de bruidsschat/tijdelijk deel van het Omgevingsplan. Dat vraagt wel aanpassing van de bestaande beleidsregel om aan te sluiten bij terminologie van de Omgevingswet. Echter is dit onder de het systeem van de Omgevingswet geen voor de hand liggende keuze. De onderbouwing met de beleidsregel blijft lastiger dan een nieuwe aanvullende regel in het Omgevingsplan, waarbij je het stookverbod bij stookalert kunt loskoppelen van het overlastartikel. Het is logischer om onder het nieuwe systeem te kiezen voor een regel in het Omgevingsplan. Dat betekent wel dat gemeenten intern al aan de slag moeten om dit op te nemen in het Omgevingsplan. Veel gemeenten geven aan nog niet zo ver te zijn. Bovendien moet de beleidsregel sowieso worden aangepast omdat in 2022, na inwerkingtreding, de grondslag uit het Bouwbesluit vervalt.

- Maak gebruik van de nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet om een verbod op houtstook te koppelen aan het stookverbod.

De zelfstandige handavingsgrondslag van artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 zal met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komen te vervallen. Gemeenten kunnen de aanwezigheid van houtkachels ook onder de Omgevingswet niet verbieden. Wél kunnen gemeenten in het omgevingsplan regels opnemen over het gebruik van houtkachels. Zodat er

minder schadelijke rook in de omgeving terechtkomt. Het oogmerk is dan het beschermen van de gezondheid van omwonenden en van het milieu.

Gemeenten kunnen onder de Omgevingswet dus specifieke stookregels opnemen in het Omgevingsplan. Bijvoorbeeld in aanvulling op de bovengenoemde specifieke zorgplicht. Onder het huidige recht is dan niet mogelijk, omdat artikel 7.22 Bouwbesluit uitputtend is. Maar met de overgang van dit artikel naar het omgevingsplan, zijn er geen beperkingen meer voor gemeenten om aanvullende regels te stellen naast de specifieke zorgplicht. Daarnaast kunnen gemeenten de specifieke zorgplicht wijzigen of nader invullen.

De onderbouwing van een stookverbod bij een stookalert is onder de Omgevingswet eenvoudiger. Onder de Omgevingswet is de koppeling met het overlastartikel niet nodig, omdat het steeds om lokale regels gaat. Er geldt dan geen uitputtende landelijke overlastregel meer. Daarom kunnen gemeenten een algemene regel in het omgevingsplan opnemen, dat bij een stookalert niet gestookt mag worden. Met als doel om de luchtvervuiling en overlast te beperken. Hierbij kunnen gemeenten onderscheid kunnen maken naar gebiedstype. Voor de motivering van zo'n omgevingsplanregel hoeft de gemeente niet aannemelijk te maken dat bij een stookalert in alle gevallen overlast zal ontstaan.

### **3. Definitiebepaling: wat wordt er verstaan onder houtstookverbod en wat is het stookalert?**

Wij stellen voor de hieronder volgende definities te hanteren wat betreft deze pilot. Voor de precieze uitwerking in regelgeving staat het deelnemers van de pilot uiteraard vrij om andere definities te hanteren.

De scope van dit onderzoek betreft het stoken van hout door particulieren. Houtstook door bedrijven, of beter gezegd door of bij inrichtingen, blijft dus buiten beschouwing. De reden dat daarvoor is dat die worden beheerst door het Activiteitenbesluit. Kachels, of beter gezegd ketelinstallaties, moeten voldoen aan de eisen die zijn neergelegd in paragraaf 3.2.1 van het Activiteitenbesluit. Op grond van art. 3.10.b Activiteitenbesluit moet het rookgas van een ketelinstallatie die werkt op biomassa of houtpellets voldoen aan de emissiegrenswaarden zoals neergelegd in tabel 3.10b. Met deze emissie-eisen wordt enerzijds rook- en stankoverlast beperkt en anderzijds zijn het (potentiële) normen om te controleren of te handhaven.<sup>1</sup>

*Houtstook:* het stoken van hout, houtpellets of andere vormen van geperst hout in een open haard of (hout)kachel binnenshuis en/of het buiten stoken van hout of houtpellets (buitenkeukens, vuurkorven, buitenkachels, etc.) door particulieren.

*Overlast:* overlast in de zin van artikel 7.22 Bouwbesluit.<sup>2</sup>

*Stookalert:* het stookalert dat wordt afgegeven door het RIVM, raadpleegbaar op [Stookalert | RIVM](#).

*Stookwijzer:* actueel lokaal advies voor het stoken van hout, raadpleegbaar op [Stookwijzer - Vuur stoken of niet? Realtime advies over hout stoken](#)

---

<sup>1</sup> Zie verder: J.S. Kramer, *Stookoverlast: waar eindigt het dulden?*, Tijdschrift Gezondheidsschade en Aansprakelijkheidsrecht, 2019/4, p. 23 t/m 28, B. Krot, *Hinderbepaling in het Bouwbesluit 2012: een lege kapstok?*, Tijdschrift Milieu en Recht, 2020/66.

<sup>2</sup> Belangrijk is dat in artikel 7.22 Bouwbesluit een onderscheid wordt gemaakt tussen de verspreiding van rook op hinderlijke of (voor de gezondheid) schadelijke wijze.

#### **4. Welke grondslag is er voor een verbod en welke instrumentarium is hiervoor het meest geschikt?**

##### *Inleiding*

Het RIVM geeft aan dat fijnstof door houtverbranding even schadelijk is als fijnstof afkomstig van andere (verbrandings)bronnen, zoals het verkeer. Het RIVM raadt dan ook aan om vanuit gezondheidsoverwegingen (ook) de emissies van houtverbranding zoveel mogelijk te beperken.<sup>3</sup> Houtkachels hebben een negatief effect op de luchtkwaliteit, lokaal kan dit resulteren in bijvoorbeeld gezondheidsschade.<sup>4</sup> Naast de milieugevolgen kan het gebruik van houtkachels ook leiden tot rook- en stankoverlast.

Waarschijnlijk wordt overlast door particulieren ook particulier, tussen burens of buurtbewoners opgelost. Echter blijkt uit de jurisprudentie dat partijen ook vaak naar de gemeente stappen om handhavend op te treden tegen overlast. In deze jurisprudentie is in de afgelopen jaren een lijn te zien, handhaven bij overlast verloopt moeizaam en de klagers delven bijna zonder uitzondering het onderspit.

In dit hoofdstuk worden verschillende mogelijke grondslagen voor het stookverbod besproken en wordt uiteengezet wat over deze grondslag reeds bekend is op grond van de bestaande jurisprudentie.

##### *Handhaven op grond van art. 7.22 Bouwbesluit*

Uit de jurisprudentie tot medio 2021 komen de volgende conclusies naar voren:

- Vanwege het ontbreken van specifieke regelgeving is artikel 7.22 van het Bouwbesluit in de regel het enige wettelijke toetsingskader voor emissies van houtstook door particulieren. Deze bepaling biedt echter onvoldoende houvast met betrekking tot de vraag wat aanvaardbare emissies zijn van houtkachels van particulieren naar omwonenden met name omdat er geen beleidsregels aan ten grondslag liggen waaraan in dit kader getoetst kan worden;
- Er zijn tot op heden geen algemeen aanvaarde inzichten over de wijze waarop de concentraties fijn stof in de omgeving als gevolg van het gebruik van particuliere houtkachels moeten worden gemeten;
- Voor het gebruik van houtkachels en haarden ontbreekt specifieke regelgeving en tot op heden bestaan er geen algemeen aanvaarde inzichten over de beantwoording van de vraag of, en zo ja, onder welke omstandigheden en bij welke frequentie, rook of geur afkomstig van gebruik van een houtkachel schade aan de mens toebrengt;

Dit laat verder onverlet dat verweerder verplicht is om te onderzoeken of er op hinderlijke en/of schadelijke wijze rook of fijn stof wordt verspreid. Het kennisrapport van de StAB<sup>5</sup> is nog niet in een procedure betrokken daar dit document niet tijdig beschikbaar was voor de betreffende rechtszaak<sup>6</sup>, de vraag of dit rapport wel kan leiden tot een algemeen aanvaard inzicht over de schadelijkheid van rook afkomstig van een houtkachel staat nog open, zie hieronder;

- Er is geen sluitend systeem om overlast van houtstook door particulieren aan te kunnen tonen. Handhaving kan plaatsvinden op basis van meerdere controles ter plekke. Op basis van de bevindingen van de handhavers ter plaatse, zijn gemeenten op dit moment terughoudend om concrete handhavingsacties in te zetten.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/16, 28089, nr. 99, p. 1 ev.

<sup>4</sup> <https://www.rivm.nl/toolkit-houtrook-en-gezondheid/vraag-en-antwoord-houtrook#Gezondheidseffecten>, zie ook: Rechtbank Noord-Holland 13 juli 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:5946, r.o. 6.1.

<sup>5</sup> Kennisdocument stab en <https://www.vvm.info/online-sessie/kun-je-houtrookoverlast-meten-en-beoordelen>

<sup>6</sup> ABRvS, 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:690, ro. 4.3: "Wat betreft het kennisdocument van de STAB, wat daar ook van zij, stelt de Afdeling vast dat dit kennisdocument dateert van september 2019. Omdat het kennisdocument dateert van na de besluiten van 9 juli 2018 en 6 februari 2019, kon het college dit reeds daarom er niet bij betrekken."

- Geurnormen die betrekking hebben op industriële emissies kunnen niet zonder meer worden toegepast op particuliere houtkachels;
- Het bevoegd gezag is niet gehouden om beleid vast te stellen waarin is bepaald wanneer sprake is van overmatige hinder vanwege houtstook. Het voorgaande heeft tot gevolg dat verzoeken om handhavend op te treden tegen emissies van houtkachels vrijwel altijd worden afgewezen, ook in situaties dat overmatige hinder beslist niet is uit te sluiten. Dat komt in feite door het ontbreken van een duidelijk toetsingskader.
- De gemeente heeft beoordelingsruimte bij de beantwoording van de vraag of sprake is van hinder. Uit artikel 7.22 van het Bouwbesluit vloeit niet voort wanneer moet worden gesproken van overmatige hinder. Het is aan de gemeente om dit in een concrete situatie vast te stellen.

#### *Gezondheidsschade door houtstook*

De Afdeling heeft in meer uitspraken, voor het laatst in haar uitspraak van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3005, overwogen dat geen algemeen aanvaarde inzichten bestaan over beantwoording van de vraag of, en zo ja, onder welke omstandigheden en bij welke frequentie, rook afkomstig van gebruik van een houtkachel schade aan de mens toebrengt.<sup>7</sup>

#### *Jurisprudentie en bevindingen tot medio 2021 over gezondheidsschade door houtstook :*

- De Wet milieubeheer, in het bijzonder bijlage 2 van die wet, die grenswaarden bevat voor fijn stof (PM10 en PM2,5) en een richtwaarde voor benzo(a)pyreen (PAK), geeft geen uitsluitel over de vraag of, en zo ja, onder welke omstandigheden en bij welke frequentie, rook afkomstig van gebruik van een houtkachel schade aan de mens toebrengt uitsluitel over de mate van gezondheidsschade.
- Ook al staat vast dat houtkachels fijnstof uitstoten, de overgelegde stukken leiden niet tot het oordeel dat daaromtrent ten tijde van het nemen van de besluiten wel algemeen aanvaarde inzichten bestonden.
- Weliswaar is de strekking van de bekende stukken, waaronder een publicatie van de GGD Amsterdam, dat houtrook ernstige gezondheidsrisico's met zich brengt, de publicaties geven geen eenduidige norm bij welke mate van blootstelling onder welke frequenties en omstandigheden de rook schadelijk is voor de gezondheid.
- De Afdeling heeft het kennisdocument van de STAB nog niet beoordeeld in procedures, omdat het kennisdocument dateerde van na de genomen besluiten.
- In het kennisdocument in opdracht van RVO<sup>8</sup> is ook veel kennis beschikbaar.

*Welke conclusies kunnen opgemaakt worden uit het kennisdocument van STAB en kan dit kennisrapport fungeren als 'algemeen aanvaarde inzichten' over overlast en gezondheidsschade door houtstook van particulieren en onder welke omstandigheden en bij welke frequentie die gezondheidsschade ontstaat?*

Net als blijkt uit de jurisprudentie, wordt ook in het kennisdocument een onderscheid gemaakt tussen de hinder door het ruiken van een onaangename geur en het risico op gezondheidsschade.

Uit het kennisdocument van de StAB en door een verband te leggen met gezondheidsschade vanwege de in houtrook voorkomende stoffen zoals benzo(a)pyreen, blijkt dat bij het toetsen aan een geurimmissie van 0,5 ouE/m<sup>3</sup> als 98 percentiel er gezondheidsschade kan worden voorkomen. Een geurimmissie van 0,5 ouE/m<sup>3</sup> als 98 percentiel komt overeen met het waarneembaar zijn van de geur van de houtkachel.

Daarnaast blijkt dat een geurimmissie van 0,5 ouE/m<sup>3</sup> als 98 percentiel overeenkomt met de richtwaarde van het huidige geurbeleid van de meeste provincies. Provincies hebben geurbeleid

<sup>7</sup> Dit is ook geconstateerd in onder andere twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 12 november 2014 [ECLI:NL:RVS:2014:4032 (Grootegast) en ECLI:NL:RVS:2014:4038 (Kampen)].

<sup>8</sup> J. Koppejen en F. de Bree, Kennisdocument Houtstook in Nederland, Utrecht: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2018, p. 138.



opgesteld om invulling te geven aan het begrip aanvaardbaar geurhinderniveau uit het Activiteitenbesluit voor inrichtingen. Dat betekent dat de geur die wordt waargenomen waarbij gezondheidsschade wordt voorkomen overeenkomt met de richtwaarde die provincies hebben gesteld in hun geurbeleid voor geurgevoelige objecten (zoals woningen).

Hieruit heeft de STAB richt- en grenswaarden bepaald. STAB stelt een geurimmissie van 0,5 ouE/m<sup>3</sup> als 98 percentiel voor als richtwaarde (veiligste niveau) en een grenswaarde van 1,0 ouE/m<sup>3</sup> als 98 percentiel (waarbij gezondheidsschade niet meer uit te sluiten is, maar wel bescherming wordt geboden tegen geurhinder), die ook overeenkomt met het gemiddelde van de grenswaarden in het geurbeleid van de verschillende provincies..

Deze richt- en grenswaarden komen respectievelijk overeen met de GES-score voor geur 1 en 3 waarbij de milieukwaliteit bij GES-score 1 wordt beoordeeld als goed en bij GES-score 3 als vrijmatig.

De rechtbank heeft de methodes van de StAB niet gelijk overgenomen. De rechtbank zegt over de aanpak van overlast door houtstook: eerst voorlichten (de zachte aanpak), dan beoordelen ter plaatse (de harde aanpak), en dan berekenen. Niet alle beoordelingscriteria bij de harde aanpak van de StAB zijn werkbaar. Bovendien moet nog meer onderzoek worden gedaan naar de geurimmissienorm van de StAB. Als de methodes en de geurimmissienorm van de StAB verder worden uitgewerkt, zou een gemeente dit kunnen gebruiken om overlast van houtkachels beter te beoordelen.<sup>9</sup>

#### Handhaven op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening

In de Antwoorden op vragen over tiende rapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit van 20 februari 2020<sup>10</sup> geeft de staatssecretaris aan dat:

*Op grond van zowel het (vigerende) Bouwbesluit 2012 als het toekomstige Besluit bouwwerken en leefomgeving (onderdeel Omgevingswet) kunnen aan de aanleg van houtgestookte kachels en haarden door gemeenten geen eisen worden gesteld. Voor nieuwe kachels en haarden geldt uiteraard wel dat ze aan de betreffende productregelgeving dienen te voldoen en per 1 januari 2022 aan de eisen van de Ecodesign richtlijn.*

*Voor de aanleg van houtgestookte kachels geldt dat die overeenkomstig de bouwregelgeving moet zijn. Om regels te stellen aan de uitstoot van houtrook kunnen gemeenten in een Algemene plaatselijke verordening, en straks ook onder de Omgevingswet (in het Omgevingsplan), wel immissie-eisen stellen aan het gebruik van kachels en haarden. Dit betreft eisen aan de buitenlucht, niet aan de kachel zelf. Hier dient dan een zorgvuldige afweging van belangen aan ten grondslag te liggen. Het kunnen hier regels betreffen voor een specifieke locatie, weersomstandigheden of voor een specifieke periode om overlast van houtrook tegen te gaan. De gemeente kan voor dit gebruik desgewenst ook een algemeen verbod of een verbod behoudens vergunning instellen.*

Het opnemen van een verbod tijdens het stookalert lijkt te passen onder hetgeen de staatssecretaris aangeeft over mogelijkheden voor regelgeving onder de APV.

#### Verbod opnemen in de APV

Een gemeentelijke verordening is een op gemeentelijk niveau vastgesteld algemeen verbindend voorschrift. Vertrekpunt bij de verkenning van de juridische ruimte voor regulering via de APV is dat de gemeenteraad op grond van artikel 149 van de Gemeentewet een autonome verordenende bevoegdheid heeft: de raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. De omvang van de verordenende bevoegdheid strekt zich uit (en beperkt zich) tot het 'belang van de gemeente' (artikel 149 Gemeentewet) en de huishouding van de gemeente (artikel

<sup>9</sup> Rechtbank Oost-Brabant, 12 juli 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:4055, ro. 11.1 t/m. 11.3.

<sup>10</sup> Antwoorden op vragen over tiende rapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, 26 februari 2020, [antwoorden-op-vragen-over-tiende-rapportage-nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit \(2\).pdf](#).

108 van de Gemeentewet). Tot de gemeentelijke huishouding worden in ieder geval gerekend aspecten van de openbare orde, veiligheid en bescherming van de gezondheid van personen.

Tevens moet de maatregel een relevantie hebben voor de door de gemeente te dienen (openbare) belangen. Het tegengaan van overlast door houtstook voldoet aan deze eis (ook wel 'de ondergrens'). Belangrijker is het volgende, de regelgeving van een gemeente mag niet hetzelfde regelen wat al door een 'hogere wetgever' is geregeld. Of dat zo is, wordt bepaald aan de hand van de 'motieven' die aan de hogere, respectievelijk de gemeentelijke regelgeving ten grondslag lagen: die mogen niet dezelfde zijn.

*Is een verbod op stoken tijdens het stookalert in strijd met hogere regelgeving?*

Artikel 7.22 van het Bouwbesluit is een zogeheten vangnetbepaling, dit houdt in dat deze bepaling kan worden toegepast om handhavend op te treden als andere, meer specifieke, bepalingen geen grondslag bieden. In de toelichting<sup>11</sup> bij het Bouwbesluit staat:

*"deze algemene verbodsbepaling («kapstokartikel») heeft betrekking op gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen waarin niet is voorzien door de andere voorschriften van dit besluit. Hiermee heeft het bevoegd gezag een «kapstok» om in een specifiek geval in te grijpen wanneer het gebruik van een bouwwerk, open erf of terrein leidt tot hinder, gezondheidsrisico's en veiligheidsrisico's anders dan brandveiligheidsrisico's. Ook indien het gebruik op zich voldoet aan de voorschriften van dit besluit kan er reden zijn voor een beroep op dit artikel. Het gaat hier om een geclausuleerde bevoegdheid die uitsluitend kan worden toegepast in de in dit artikel genoemde omstandigheden."*

*Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de gemeente algemene aanvullende of nadere eisen stelt. Voorts moeten de geëiste maatregelen altijd in verhouding staan tot het te bestrijden risico. De gemeente zal de noodzaak hiervan in het concrete geval moeten kunnen aantonen."*

Daarmee lijkt het Bouwbesluit aanvullende eisen uit te sluiten. Kijkend naar de motieven waarop dit artikel gestoeld is, blijkt uit de toelichting het volgende: het Bouwbesluit is gebaseerd op de Woningwet. In het Bouwbesluit (de bijbehorende AMVB) worden technische voorschriften gegeven omtrent (oa):

- de staat van een bestaand open erf of terrein;
- het in gebruik nemen of gebruiken van een open erf en terrein;
- bouwen van bouwwerken en omtrent de staat en het gebruik van open erven en terreinen.

Op grond van het vijfde lid van artikel 2 kunnen de in het eerste tot en met vierde lid bedoelde voorschriften uitsluitend worden gegeven vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu.

*Conclusies voor de grondslag van een stookverbod bij een stookalert*

*1) Handhaven op grond van art. 7.22 Bouwbesluit alleen geeft onvoldoende grondslag.*

Het toepassen van artikel 7.22 Bouwbesluit alleen biedt onvoldoende grondslag voor het opleggen van een stookverbod omdat - zolang gemeenten niet ook gemotiveerd in beleid hebben vastgelegd dat sprake is van overlast of gezondheidsschade tijdens het stookalert- niet vaststaat dat er tijdens het stookalert gezondheidsrisico's of overlast optreedt.

Er zijn geen algemeen aanvaarde inzichten over beantwoording van de vraag of, en zo ja, onder welke omstandigheden en bij welke frequentie, rook afkomstig van gebruik van een houtkachel schade aan de mens toebrengt. Daarnaast is er nog geen duidelijk en universeel toetsingskader voor de beoordeling van overlast. 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.

---

<sup>11</sup> Geïntegreerde toelichting bij het Bouwbesluit 2012, samengesteld uit de toelichtingen bij de Staatsbladen 2011, 416 en 2011, 676, p. 203-204.

Inzetten op handhaving op grond van dit artikel alleen wordt daarom afgeraden. Het is op grond van artikel 7.22 namelijk niet verboden om te stoken bij een stookalert.

2) Een verbod opnemen in de Apv lijkt niet houdbaar.

Een houtstookverbod tijdens het stookalert opnemen in de Apv lijkt na het onderzoek gedaan in de pilot geen houdbare optie. De belangrijkste redenen hier voor zijn, dat de Apv in beginsel is bedoeld voor het reguleren van de openbare orde en veiligheid binnen een gemeente. Het stoken van hout is bij uitstek iets dat 'achter de voordeur' plaatsvindt en om die reden niet past binnen het de regelgeving van de Apv. Bovendien blijkt uit de toelichting van het Bouwbesluit dat artikel 7.22 uitputtend bedoeld is. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de gemeente algemene aanvullende of nadere eisen stelt. In de Apv kunnen geen regels gesteld worden, die op hoger niveau uitputtend geregeld zijn.

Een verbod opnemen in de APV is ons inziens dan ook niet houdbaar.

3) *Handhaven op grond van art. 7.22 aan de hand van een gemeentelijke beleidsregel is de voorkeursoptie*

Bij deze optie wordt een gemeentelijke beleidsregel<sup>12</sup> geschreven op basis van artikel 7.22 Bouwbesluit waarbij wordt bepaald dat het in ieder geval verboden is om hout te stoken wanneer het stookalert van kracht is. Het stookalert moet dan een objectieve basis vormen voor de handhaving van dit verbod en de beleidsregel moet motivering bevatten dat wanneer wordt gestookt tijdens het stookalert dat per definitie leidt tot overmatige overlast of gezondheidsschade.

In het kader van deze pilot moet dus onderzocht worden of voor een rechter voldoende sprake is van de invulling "overlast" is wanneer in een beleidsregel is opgenomen dat voor de gelding van het verbod van artikel 7.22 Bouwbesluit, er in ieder geval sprake is van "voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze"... "overlast wordt veroorzaakt, in het geval er een stookalert van het RIVM van kracht is.

Onderbouwing die gebruikt kan worden is bijvoorbeeld het volgende, dat voorkomt uit het kennisdocument van Rvo:

"Reeds is bekend dat naast afvoerhoogte ook meteorologische factoren van invloed zijn op de verspreiding van houtrook. Zo zal bij lage windsnelheid en hoge luchtvochtigheid de concentratie bij de bron groter zijn dan bij hoge windsnelheid en lage luchtvochtigheid. Tevens kan bij bepaalde weersomstandigheden een inversielaag in de lucht optreden die ervoor zorgt dat een rookpluim uit de schoorsteen niet meer verticaal kan opstijgen. De rook zal zich daardoor horizontaal verspreiden. Uit verspreidingsberekeningen komt naar voren dat alle typen particuliere houtkachels bij gemiddeld gebruik een verwaarloosbare bijdrage hebben aan de lokale jaargemiddelde achtergrondconcentraties. De reden hiervan is dat het aantal stookuren beperkt is. Door ongunstige weersomstandigheden kan de bijdrage van houtkachels in de directe omgeving echter fors oplopen tot meer dan 30 µg/m<sup>3</sup> voor PM<sub>2,5</sub> en 18 µg/m<sup>3</sup> voor onverbrande koolwaterstoffen. Dus ondanks een beperkte jaargemiddelde bijdrage kunnen open haarden en conventionele houtkachels binnen een uur meerdere keren sterk verhoogde concentraties in de omgeving veroorzaken. In die situaties kunnen omwonenden overlast ondervinden."<sup>13</sup>

Voor de handhaving van het stookverbod op grond van de beleidsregel is van belang:

- dat het beleid op zichzelf redelijk is;
- dat de concrete toepassing redelijk is.

---

<sup>12</sup> Erik Feringa van de Stab is bevraagd over de mogelijkheden mbt een beleidsregel: "Het aanvullen van de norm uit artikel 7.22 van het Bouwbesluit in de apv lijkt mij niet de bedoeling van de wetgever (en dus niet wenselijk), het vastleggen van de wijze waarop overlast wordt beoordeeld in een beleidsregel lijkt mij wel mogelijk (en mogelijk ook wenselijk om de beoordeling duidelijker en meer transparant te maken)." En de belangenafweging bij deze beleidsregel moet natuurlijk ook verdedigbaar zijn (dit laatste geldt overigens ook als je dit onder de Omgevingswet wilt regelen). De onderbouwing dat er bij een stookalert per definitie sprake is van overlast, is nu de belangrijkste uitwerking met oog op de vraag of we komend stookseizoen met de pilot van start kunnen.

<sup>13</sup> Kennisdocument Houtstook in Nederland, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, par. 7.6. Raadpleegbaar via: [Kennisdocument houtstook 20180910definitief.pdf \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/kennisdocument-houtstook-20180910definitief.pdf)

De gemeente heeft de bevoegdheid om een beleidsregel op te stellen op grond van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht. De beleidsregel moet redelijk en gemotiveerd zijn. Dat betekent dat er een sluitende redenering nodig is waaruit blijkt dat indien het stookalert van kracht is, het verbod noodzakelijk is om overlast en schadelijke hinder te voorkomen. Voor die onderbouwing zijn de onderzoeken<sup>14</sup> noodzakelijk. Bovendien moet het beleid in overeenstemming zijn met de wettelijke bevoegdheid waarop het gestoeld is.

Uiteraard moet de beleidsregel redelijk toegepast worden, dat betekent dat per geval gekeken of het beleid passend is of dat juist afgeweken moet worden van het beleid. Bovendien vraagt de handhaving op grond van de beleidsregel om een belangenafweging tussen het algemene belang dat gediend is met handhaving, de belangen van de overtreder en de belangen van een eventuele verzoeker.

Dat houtstook door particulieren slechts een van vele veroorzakers van overlast is geen reden om de maatregel an sich onevenredig te achten. Bij bijvoorbeeld de Milieuzone is gebleken dat wanneer de maatregel onderdeel uitmaakt van een breder geheel aan maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren opgenomen in een Nota Luchtkwaliteit dat voldoende is.<sup>15</sup>

Handhaving op basis van 7.22 Bouwbesluit is dus een optie mits de beleidsregel is gevoed door een goede onderlegger van het RIVM inzake het stookalert. Vragen is daarbij zijn:

- Hoe komt het RIVM (en KNMI) tot een stookalert?
- Is er bij een stookalert altijd direct sprake van overlast bij houtstook?<sup>16</sup>

Verder is de communicatie van belang, men moet kunnen weten dat het stookalert actief is en dat er daarom een stookverbod geldt.

#### *Herstellend of straffend handhaven*

Het onderscheid tussen bestraffende sancties en herstelsancties is gelegen in het doel waarmee een sanctie wordt opgelegd. Is dat om de overtreder 'leed toe te voegen' (te straffen), dan is sprake van een bestraffende sanctie (artikel 5:2 lid 1 sub c Awb). De herstelsancties, benoemd in artikel 5:2 lid 1, sub b, Awb, zijn gericht op het herstel in rechtmatige toestand, het beëindigen van een overtreding en/of het voorkomen van herhaling daarvan. In de Awb is (vooralsnog) naast de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom (zie hoofdstuk 5) één bestraffende sanctie geregeld: de bestuurlijke boete (zie hoofdstuk 6). Omdat dit een pilot is, gaat de voorkeur uit naar de last onder dwangsom. Mensen eerst informeren, waarschuwen en in de gelegenheid stellen om aan de nieuwe situatie te wennen.

#### *Keuze last onder dwangsom.*

Een last onder dwangsom kan worden opgelegd wanneer sprake is van een overtreding van wet- en regelgeving en een bestuursorgaan die overtreding wil beëindigen. Men spreekt dan ook wel over een illegale of onrechtmatige situatie. Wanneer een overheidsinstantie een last onder dwangsom oplegt, treedt zij handhavend op. Het bestuursorgaan dwingt een burger of bedrijf op deze manier zich te gedragen naar wet- en regelgeving.

In Rotterdam is het Handhavingsbeleidsplan op het punt van de last onder dwangsom heel globaal. Dit is vanuit juridisch oogpunt direct te realiseren. Dit is anders voor de bestuurlijke boete. Onderzocht is in welke gevallen een bestuurlijke boete op basis van de Woningwet (Ww) opgelegd kan worden. Dit is volgens artikel 92a Ww als artikel 1b Ww overtreden is. In artikel 1b zijn voorschriften genoemd omtrent het bouwen, slopen en in gebruik nemen van o.a. gebouwen en terreinen. Voor de technische voorschriften wordt verwezen naar het Bouwbesluit. Overlast door houtstook die veroorzaakt wordt door het gebruik van een gebouw of terrein kan in aanmerking komen voor een bestuurlijke boete. Zoals aangegeven zal dit in beleid opgenomen moeten

---

<sup>14</sup> Een gemeente mag verwijzen naar algemene globale onderzoeken, maar die moeten er dan wel zijn.

<sup>15</sup> ARvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861, ro. 9.3. NB. In dit geval ging het over een verkeersbesluit dat onderdeel was van een groter pakket aan maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Ons inziens kun je analoog daaraan redeneren dat dit ook geldt voor een stookverbod. Een rechtbank kan dat anders zien.

<sup>16</sup> Eelco den Boer heeft deze vraag bij het RIVM uitgezet en die hebben het in beraad.

worden. De boete o.g.v. de Woningwet in zijn huidige hoedanigheid is geregeld in het beleid "sluiten en beheerovername".<sup>17</sup>

#### *Handhaven praktisch*

Juridisch kan de handhaving geregeld worden, mits goede onderbouwing van het RIVM onder de beleidsregel maar de praktische uitwerking hiervan levert waarschijnlijk meer problemen op. Waar rekening mee gehouden moet worden is:

- Zijn er (voldoende) aangewezen toezichthouders beschikbaar in de avonden om een dergelijke overtreding te constateren?
- Capaciteit, welke uren, hoe groot moet het gebied zijn waar handhaven op grond van het stookverbod prioriteit heeft, alleen op heterdaad?, rook, geur, klachten, meten?
- Hoe wordt binnengetroden? Met toestemming van de bewoner en anders met een burgermeestersmachtiging. Via erven en terreinen/tuinen mag wel, maar geeft in de praktijk zonder toestemming van de bewoner/eigenaar veel gedoe.

In Rotterdam is er een aanwijzingsbesluit Toezichthouders Woningwet/WABO, daar valt 7.22 Bouwbesluit onder. Handhaving Bouwbesluit incl. 7.22 bij aangewezen toezichthouders bij BWT. Milieuaspecten bij DCMR (omgevingsdienst). In Nijmegen handhaving bij Omgevingsdienst, maar niet speciaal op 7.22. Dit kan dus per gemeente verschillen.

---

<sup>17</sup> Omdat de gemeente Rotterdam een actieve rol heeft binnen deze pilot, wordt hun lokale regelgeving als voorbeeld genomen. Beleidsplannen en andere beleidsstukken kunnen per gemeente anders heten of geformuleerd zijn.

## **5. Hoe werkt het stookalert en op welke wijze kan het dienen als achtergrond voor het verbod?**

Het stookalert van het RIVM in afstemming met KNMI geeft per provincie advies op basis van weersverwachtingen en de luchtkwaliteit. Bij weinig wind blijft de rook langer hangen. En als de luchtkwaliteit al slecht is, bijvoorbeeld bij smog door fijn stof, verergert rook de situatie. Door niet te stoken worden gezondheidsklachten en (geur)hinder voor de stoker en de omgeving verminderd.

Het stookalert geldt voor particuliere houtstook die gericht is op sfeerverwarming: kachels, open haarden, vuurkorven, pelletkachels. Het stookalert is niet gericht op bedrijven. Het stookalert geldt ook niet voor mensen die een kachel als hoofdverwarming gebruiken.<sup>18</sup>

Voor een stookalert moet de situatie met ongunstige meteorologische condities voor een periode van tenminste 6 uur aanhouden en betrekking hebben op een gebied dat minimaal de helft van de provincie beslaat. Per provincie wordt aan de hand van de vastgestelde criteria bepaald of een stookalert afgegeven moet worden of niet. De criteria voor het stookalert zijn in afstemming met het en ministerie van I&W opgesteld. Het doel van het stookalert is stokers er op te wijzen dat de komende uren de omstandigheden zodanig zijn dat de verontreiniging vanuit de schoorsteen blijft hangen en overlast kan veroorzaken naar de omgeving.<sup>19</sup> Het stookalert geldt in principe voor de middag en de avond van de dag waarop we het advies afgeven. Als de weersomstandigheden en/of de luchtkwaliteit niet verbeteren tijdens de nacht, kan het zijn dat het alert langer van kracht blijft.

Goed om te weten is, dat bij de huidige berekeningen van de weersomstandigheden die een stookalert veroorzaken, het stookalert landelijk gemiddeld tien keer per jaar afgegeven wordt.

Naast het stookalert bestaat er ook nog een stookwijzer. De stookwijzer is een webpagina die op postcodegebied een stookadvies geeft op basis van actuele waarnemingen. Het stookalert gaat per provincie en geeft advies op basis van verwachtingen van het weer en de luchtkwaliteit. Bovendien is het stookalert van het RIVM een oproep aan houtstokers om onder bepaalde omstandigheden niet te stoken.

---

<sup>18</sup> [Vragen en antwoorden over het stookalert | RIVM](#)

<sup>19</sup> <https://www.rivm.nl/stookalert>

## **6. Wat te doen bij speciale omstandigheden?**

Er zijn een aantal vragen opgeworpen over wat te doen bij speciale omstandigheden. Hierop zijn nog geen antwoorden geformuleerd omdat nog niet concreet duidelijk is met welke speciale omstandigheden rekening gehouden moet worden. Onderwerpen die besproken zijn:

- Speciale omstandigheden opnemen in de beleidsregel.
- Ontheffingen voor houtkachels als hoofdverwarming.

- Art. 5.34 model Apv uitzondering voor BBQ en/of vuurkorven verwijderen.

Een verbod op stoken van vuur de openlucht staat nu al in de APV (art 5.34 van de Model APV). De bestaande uitzondering voor sfeervuren zou daaruit geschrapt kunnen worden, of onder voorwaarden toegestaan kunnen worden (bijvoorbeeld: niet tijdens stookalert). Daarmee kunnen overlast gevende vuurkorven worden aangepakt.

## **7. Welke mogelijkheden zijn er voor een stookverbod tijdens het stookalert onder de Omgevingswet?**

### *De regelgeving*

De zelfstandige handavingsgrondslag van artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 zal met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komen te vervallen. Gemeenten krijgen vanaf dan de mogelijkheid om hierover eigen regels op te stellen.

Het Bouwbesluit 2012 kent een drietal rest-risicobepalingen: twee inzake brandveiligheid (artikelen 7.10 en 7.16) en een derde (artikel 7.22) van algemene aard. Laatstgenoemde bepaling betreft primair hygiëne en de staat van open erven en terreinen; beide onderwerpen zijn niet overgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), maar via de bruidsschat verplaatst naar het omgevingsplan.

Onder de Woningwet is in artikel 1a een algemene zorgplicht opgenomen die kortweg neerkomt op de plicht van eenieder om maatregelen te nemen in geval sprake is van een mogelijk gevaarlijke situatie. In het Bbl is een vergelijkbare bepaling opgenomen in artikel 3.5. Hierbij wordt opgemerkt dat de voorschriften voor open erven en terreinen in artikel 7.21 en 7.22 van het Bouwbesluit 2012 niet in het Bbl worden opgenomen en dus ook geen onderdeel zijn van deze zorgplicht.

Voor houtkachels en andere stookinstallaties bij particulieren staan landelijke bouwtechnische eisen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Er gelden geen landelijke regels vanuit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Vanaf 2022 gelden voor nieuwe kachels Europese emissie-eisen (Ecodesign).

### *Reguleren houtstook onder de Omgevingswet*

Gemeenten kunnen de aanwezigheid van houtkachels ook onder de Omgevingswet niet verbieden. Houtkachels zijn als product toegestaan op de (Europese) markt. Ook is er nauwelijks ruimte voor gemeenten om lokale regels te stellen voor het rookgaskanaal (schoorsteen), omdat het Bbl daarover al regels stelt. Wél kunnen gemeenten in het omgevingsplan regels opnemen over het gebruik van houtkachels. Zodat er minder schadelijke rook in de omgeving terecht komt. Het oogmerk is dan het beschermen van de gezondheid van omwonenden en van het milieu.

Daarnaast kunnen gemeenten in de omgevingsvisie beleid voor houtstook opstellen en in een programma maatregelen vastleggen. Ook kunnen gemeenten lokale omgevingswaarden voor luchtkwaliteit opstellen. De meest in het oog springende optie, het opnemen van regels in het Omgevingsplan, wordt hier verder uitgewerkt.

### *Regels voor houtstook in het omgevingsplan*

De bruidsschat plaatst in het omgevingsplan inhoudelijke regels over bouwwerken, open erven en terreinen. De bruidsschat geeft ook een ruime mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen over de bruidsschatregels voor bouwwerken, open erven en terreinen. De rijksregels komen via de bruidsschat in het omgevingsplan. Ook komen er ruimtelijke regels in het omgevingsplan. Ruimtelijke regels komen uit de 'oude' bestaande ruimtelijke regelgeving. Bijvoorbeeld regels uit bestemmingsplannen of inpassingsplannen. Die ruimtelijke regels staan in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

De gemeente kan in het omgevingsplan regels stellen voor het stoken van hout aan huis, als milieubelastende activiteit. Met als doel om negatieve effecten op de leefomgeving te beperken. Het kan daarbij gaan om het gebruik van een kachel of open haard binnenshuis. Gemeenten kunnen ook regels stellen voor bijvoorbeeld vuurkorven en buitenhaarden in de tuin of op het terras. Als de gemeente geen regels stelt in het omgevingsplan, dan geldt ook voor burgers de zorgplicht uit artikel 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet. Een particulier die hout stookt, moet ervoor zorgen dat nadelige gevolgen zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt. Maar ook als gemeenten willen gaan handhaven op grond van het Omgevingsplan of de zorgplichten terwijl er nog geen nadere regels of beleid zijn, zullen gemeentes een handhavingsbesluit moeten motiveren. Een gemeente kan voor houtstook ook de specifieke zorgplicht uit de bruidsschat overnemen en verder invullen in het omgevingsplan.

Met name interessant is het om ruimtelijk onderscheid te maken, de Omgevingswet biedt hier met uitstekende mogelijkheden voor. Door bijvoorbeeld wijken aan te wijzen waar houtrook wel wordt toegestaan, of onder specifieke voorwaarden (zoals een stookverbod bij stookalert).



### *Specifieke zorgplicht in de bruidsschat: geen overlast*

Houtstook mag niet leiden tot overlast bij buurtbewoners. Gebruikers van een bouwwerk, open erf of terrein moeten alle redelijke maatregelen nemen om overlast of hinder van onder andere rook, roet, walm en stof te voorkomen of te stoppen. Deze specifieke zorgplicht staat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan, in de bruidsschat. Het gaat om artikel 22.18 (bouwwerken) en 22.20 (open erven en terreinen) van deze bruidsschat. Beide artikelen vervangen het overlastartikel 7.22 uit het Bouwbesluit.

Gemeenten kunnen deze specifieke zorgplicht verduidelijken of verder invullen in het omgevingsplan. Bijvoorbeeld door toetsings- en handavingscriteria op te stellen voor het beoordelen van overlast. Zo kan de gemeente overlast op een zelfde manier beoordelen en eventuele handhaving onderbouwen. Zoals hierboven beschreven, kan de gemeente ook specifieke stookregels opnemen in het omgevingsplan, waarop ze direct kan handhaven.

### *Stookverbod bij stookalert in het omgevingsplan*

Gemeenten kunnen onder de Omgevingswet dus specifieke stookregels opnemen in het Omgevingsplan. Bijvoorbeeld in aanvulling op de bovengenoemde specifieke zorgplicht. Onder het huidige recht is dan niet mogelijk, omdat artikel 7.22 Bouwbesluit uitputtend is. Maar met de overgang van dit artikel naar het omgevingsplan, zijn er geen beperkingen meer voor gemeenten om aanvullende regels te stellen naast de specifieke zorgplicht. Daarnaast kunnen gemeenten de specifieke zorgplicht wijzigen of nader invullen.

De onderbouwing van een stookverbod bij een stookalert is onder de Omgevingswet eenvoudiger. Onder het huidige recht zal een gemeente zo'n stookverbod als beleidsregel moeten koppelen aan het overlastartikel 7.22 Bouwbesluit (als invulling van het begrip overlast). Bij de onderbouwing van zo'n beleidsregel zal de gemeente moeten motiveren dat bij een stookalert sprake zal zijn van overlast.

Onder de Omgevingswet is deze koppeling met het overlastartikel niet nodig, omdat het steeds om lokale regels gaat. Er geldt dan geen uitputtende landelijke overlastregel meer. Daarom kunnen gemeenten een algemene regel in het omgevingsplan opnemen, dat bij een stookalert niet gestookt mag worden. Met als doel om de luchtvervuiling en overlast te beperken. Hierbij kunnen gemeenten onderscheid kunnen maken naar gebiedstype. Voor de motivering van zo'n omgevingsplanregel hoeft de gemeente niet aannemelijk te maken dat bij een stookalert in alle gevallen overlast zal ontstaan.

Indien de gemeente voor inwerkintreding van de Omgevingswet een beleidsregel heeft opgesteld om te handhaven op grond van artikel 7.22 Bouwbesluit en op korte termijn geen regels betreffende het stookverbod in het omgevingsplan opneemt kan die beleidsregel gekoppeld worden aan de specifieke zorgplicht in de bruidsschat/tijdelijk deel van het Omgevingsplan. Dat vraagt wel aanpassing van de bestaand beleidsregel om aan te sluiten bij terminologie van de Omgevingswet. Echter is dit onder de het systeem van de Omgevingswet geen voor de hand liggende keuze. De onderbouwing met de beleidsregel blijft lastiger dan een nieuwe aanvullende regel in het Omgevingsplan, waarbij je het stookverbod bij stookalert kunt loskoppelen van het overlastartikel.

### *Voorbeelden van regels in het omgevingsplan*

De regels moeten gaan over de fysieke leefomgeving. Ze kunnen zich richten op het beperken van de luchtvervuiling en het voorkómen of verminderen van overlast voor omwonenden. Gemeenten kunnen regels opstellen voor specifieke gebieden of gebiedstypen, als ze daarvoor een goede onderbouwing hebben. De handhaafbaarheid van de regels is een belangrijk aandachtspunt. Ook moet er capaciteit zijn voor het toezicht op de regels.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft voor houtstook aan huis vijf voorbeeldregels opgenomen in de staalkaart Bestaande woonwijk.

Voorbeeldregels voor in het Omgevingsplan:

- Als brandstof wordt alleen droog, schoon en ongeverfd hout gebruikt (overigens is het stoken van geverfd hout al verboden via de Wet milieubeheer).

- De uitlaat van de schoorsteen bevindt zich minimaal 0,5 m boven de nok (zie voor toelichting de pagina Technische bouwregels voor houtkachels).
- De schoorsteen wordt minimaal eenmaal per jaar geveegd.
- Bij mist of windstil weer wordt niet gestookt (mogelijk te koppelen aan het stookalert).
- Een houtkachel die wordt geïnstalleerd voldoet aan de toepasselijke EN-norm (doel: geen installatie van tweedehandskachels, die nog niet voldoen aan de toepasselijke EN-norm).

Naast de VNG-voorbeeldregels, zijn meer lokale houtstookregels denkbaar. Hierna volgen nog enkele voorbeelden.

#### *Frequentie, tijdstip en duur van houtstook*

Hoe vaak, wanneer en hoe lang mogen mensen hun open haard, houtkachel, vuurkorf of buitenhaard gebruiken? Regels daarvoor zijn vooral geschikt voor sfeerverwarming (open haarden, buitenvuren). Gebruikers van moderne (pellet)kachels of pelletketels voor hoofdverwarming hebben vaak geen alternatieve verwarmingsbron.

#### *Immissie-eisen voor het gebruik van houtkachels*

Gemeenten kunnen voor bepaalde wijken immissie-eisen voor houtrookgerelateerde geur of stoffen opnemen in het omgevingsplan. Zodat de omgeving beter beschermd kan worden tegen houtrook. Dat kan betekenen dat gebruikers hun stookgedrag en zo nodig hun materieel (zoals type kachel, filter of schoorsteenkap) moeten aanpassen, om aan deze eisen te kunnen voldoen. De rijksoverheid onderzoekt mogelijkheden voor een meet- of beoordelingsmethode. Want de uitvoering en handhaafbaarheid van een immissie-eis kan complex zijn. Zo'n beoordelingsmethode kunnen gemeenten ook gebruiken bij overlastsituaties.

#### *Andere opties*

##### *Houtstook in een programma*

De gemeente of provincie kan er voor kiezen om een programma te maken voor houtstook. In een programma staan maatregelen om het gewenste doel te bereiken. Overheden kunnen daarbij beleidsregels en financiële instrumenten gebruiken. Maar ook communicatieve maatregelen, afspraken met organisaties en uitvoering van projecten kunnen onderdeel zijn van een programma.

Voor houtstook zijn bijvoorbeeld de volgende maatregelen denkbaar:

- Bewoners bewustmaken van luchtvervuiling en mogelijke overlast (voorlichting).
- Een laagdrempelig loket voor het melden van overlastsituaties openen en een passende (re)actie op klachten voorbereiden.
- Professionele bemiddeling inzetten bij overlastsituaties.
- Schonere alternatieven stimuleren (voorlichting, financiële regeling).
- Uitfasering van de meest vervuilende (oude) kachels stimuleren (financiële regeling).
- Wijkgericht schoorsteenvegen.

#### *Vergunningplicht, meldingsplicht of informatieplicht*

Gemeenten kunnen eventueel een vergunningplicht instellen voor de activiteit het stoken van hout door huishoudens of een specifieke deelactiviteit. Dit is dan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Daarbij moet de gemeente dan beoordelingsregels opstellen. Een meldingsplicht of een informatieplicht is een minder vergaande mogelijkheid.

## 8. Conclusie

Het stoken van hout door particulieren in bijvoorbeeld open haarden of kachels kan lokaal leiden tot (geur)hinder/overlast en verhoogde concentraties van luchtverontreinigende stoffen in de lucht. Onder sommige weersomstandigheden worden deze effecten versterkt doordat de uitgestoten stoffen zich minder goed kunnen verspreiden in de (omgevings)lucht. Voor deze omstandigheden wordt een stookalert afgegeven door het RIVM in samenwerking met het KNMI. Het stookalert van het RIVM in afstemming met KNMI geeft per provincie advies op basis van weersverwachtingen en de luchtkwaliteit. Bij weinig wind blijft de rook langer hangen. En als de luchtkwaliteit al slecht is, bijvoorbeeld bij smog door fijn stof, verergert rook de situatie. Door niet te stoken worden gezondheidsklachten en (geur)hinder voor de stoker en de omgeving verminderd.

In dit stuk zijn de juridische mogelijkheden onderzocht om een stookverbod te koppelen aan het stookalert om daarmee overlast en gezondheidsschade tegen te gaan.

Vanwege het ontbreken van specifieke regelgeving is de vangnetbepaling artikel 7.22 van het Bouwbesluit het enige wettelijke toetsingskader voor emissies van houtstook door particulieren. Deze bepaling biedt echter onvoldoende houvast met betrekking tot de vraag wat aanvaardbare emissies zijn van houtkachels van particulieren naar omwonenden. Ook zijn tot op heden geen algemeen aanvaarde inzichten over de wijze waarop de concentraties fijn stof in de omgeving als gevolg van het gebruik van particuliere houtkachels moeten worden gemeten en onder welke omstandigheden deze tot gezondheidsschade (kunnen) leiden. Het bevoegd gezag is niet gehouden om beleid vast te stellen waarin is bepaald wanneer sprake is van overmatige hinder vanwege houtstook. Het voorgaande heeft tot gevolg dat verzoeken om handhavend op te treden tegen emissies van houtkachels vrijwel altijd worden afgewezen, ook in situaties dat overmatige hinder beslist niet is uit te sluiten.

Geconcludeerd is dat het opstellen van een gemeentelijke beleidsregel om te kunnen handhaven op grond van art. 7.22 Bouwbesluit de voorkeursoptie is. Waarbij wordt bepaald dat in ieder geval sprake is van overlast of gezondheidsschade indien het stookalert van kracht is en op dat moment door particulieren gestookt wordt. Het stookalert moet dan een objectieve basis vormen voor de handhaving van dit verbod. Daarmee wordt ook de grootste drempel voor het hanteren van de beleidsregel meteen genoemd. De beleidsregel moet redelijk en gemotiveerd zijn. Dat betekent dat er een sluitende redenering nodig is waaruit blijkt dat indien het stookalert van kracht is, het verbod noodzakelijk is om overlast en schadelijke hinder te voorkomen. En in het verlengde daarvan, dat wanneer er gestookt wordt tijdens het stookverbod dat leidt tot overlast/hinder of gezondheidsschade. Voor die onderbouwing is onderbouwing van oa. het RIVM noodzakelijk, die er op dit moment nog niet is.

In deze pilot gaat qua handhaving de voorkeur uit naar de last onder dwangsom. Daarbij worden mensen eerst geïnformeerd, gewaarschuwd en in de gelegenheid gesteld om aan de nieuwe situatie te wennen. Praktisch leidt de handhaving van het verbod nog wel tot een aantal vragen: namelijk waar dit vast te leggen, alleen handhaven op verzoek of ook actief, etc. Deze vragen worden samen met de werkgroep Handhaving opgepakt.

De zelfstandige handavingsgrondslag van artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 zal met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komen te vervallen. Gemeenten krijgen vanaf dan de mogelijkheid om hierover eigen regels op te stellen. De bruidsschat plaatst in het omgevingsplan inhoudelijke regels over bouwwerken, open erven en terreinen.

De gemeente kan in het omgevingsplan regels stellen voor het stoken van hout aan huis, als milieubelastende activiteit. Met als doel om negatieve effecten op de leefomgeving te beperken. Het kan daarbij gaan om het gebruik van een kachel of open haard binnenshuis. Gemeenten kunnen ook regels stellen voor bijvoorbeeld vuurkorven en buitenhaarden in de tuin of op het terras. Als de gemeente geen regels stelt in het omgevingsplan, dan geldt ook voor burgers de zorgplicht uit artikel 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet. Een particulier die hout stookt, moet ervoor zorgen dat nadelige gevolgen zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt. Maar ook als gemeenten willen gaan handhaven op grond van het Omgevingsplan of de zorgplichten terwijl er nog geen nadere regels of beleid zijn, zullen gemeentes een handavingsbesluit moeten motiveren. Een gemeente kan voor houtstook ook de specifieke zorgplicht uit de bruidsschat overnemen en verder invullen in het omgevingsplan.

Met name interessant is het om ruimtelijk onderscheid te maken, de Omgevingswet biedt hier met uitstek mogelijkheden voor. Door bijvoorbeeld wijken aan te wijzen waar houtrook wel wordt toegestaan, of onder specifieke voorwaarden (zoals een stookverbod bij stookalert). De onderbouwing van een stookverbod bij een stookalert is onder de Omgevingswet eenvoudiger. Onder het huidige recht zal een gemeente zo'n stookverbod als beleidsregel moeten koppelen aan het overlastartikel 7.22 Bouwbesluit (als invulling van het begrip overlast). Bij de onderbouwing van zo'n beleidsregel zal de gemeente moeten motiveren dat bij een stookalert sprake zal zijn van overlast.

Onder de Omgevingswet is deze koppeling met het overlastartikel niet nodig, omdat het steeds om lokale regels gaat. Er geldt dan geen uitputtende landelijke overlastregel meer. Daarom kunnen gemeenten een algemene regel in het omgevingsplan opnemen, dat bij een stookalert niet gestookt mag worden.

Indien de gemeente voor inwerkintreding van de Omgevingswet een beleidsregel heeft opgesteld om te handhaven op grond van artikel 7.22 Bouwbesluit en op korte termijn geen regels betreffende het stookverbod in het omgevingsplan opneemt kan die beleidsregel gekoppeld worden aan de specifieke zorgplicht in de bruidsschat/tijdelijk deel van het Omgevingsplan. Dat vraagt wel aanpassing van de bestaand beleidsregel om aan te sluiten bij terminologie van de Omgevingswet. Echter is dit onder de het systeem van de Omgevingswet geen voor de hand liggende keuze. De onderbouwing met de beleidsregel blijft lastiger dan een nieuwe aanvullende regel in het Omgevingsplan, waarbij je het stookverbod bij stookalert kunt loskoppelen van het overlastartikel.