



Juridische verkenning Houtstookarme wijk onder de Omgevingswet

Opgesteld door:
mr. L.C.J. Dekkers

Datum:
7 februari 2022

Inhoud

1	Inleiding en samenvatting.....	3
	Pilots Houtstookarme Wijken	3
	Leeswijzer.....	3
	Samenvatting	3
	Houtstook regelen onder huidig recht: wat kan wel en niet	3
	Houtstook regelen onder de Omgevingswet (en crisis- en herstelwet): wat kan wel en niet	4
	Contracteren over houtstook: wat kan wel en niet	4
	Regels per ambitieniveau.....	4
2	Bestemmingsplan, APV, Bouwbesluit	5
	Samenvatting	6
3	Instrumenten Omgevingswet en Chw	6
	3.1 Kerninstrumenten en beleidscyclus.....	6
	3.2 Fase beleidsontwikkeling: visie en programma	7
	Omgevingsvisie	7
	Programma	7
	3.3 Fase uitvoering: omgevingsplan	8
	3.4 Chw: introductie milieubelastende activiteit.....	8
4	Regels over activiteiten en gebouwen in omgevingsplan en bestemmingsplan verbrede reikwijdte	9
	4.1 Inleiding.....	9
	Uitstraling door gedrag op niet-openbaar terrein	10
	4.2 Regels over activiteiten.....	10
	Het introduceren van houtstook als milieubelastende activiteit in het omgevingsplan	10
	Houtstook buiten	10
	Houtstook binnen	11
	Zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en evenredigheid	11
	Soorten regels	12
	4.3 Regels over gebouwen.....	13
	Bouwbesluit 2012	13
	Besluit bouwwerken leefomgeving.....	14
	Europese regels over houtkachels	14
	4.4 Conclusie regels over activiteiten en gebouwen	15
5	Vergelijking met het Duitse systeem	15
	5.1 Inleiding.....	15

5.2	Soorten brandstoffen.....	16
5.3	Emissiegrenswaarden	16
5.4	Herontwikkelingsregeling voor bestaande houtkachels die grenswaarden overschrijden..	17
5.5	Conclusie/samenvatting	17
6	Privaatrecht.....	18
6.1	Inleiding.....	18
6.2	In welke gevallen mag de gemeente privaatrecht gebruiken?.....	18
	Doorkruising publieke bevoegdheden Omgevingswet?	19
6.3	Conclusie: civielrechtelijke afspraken leveren een ongeoorloofde doorkruising op.....	20
7	Handhaving	20
7.1	Bestuursrechtelijke handhaving	20
	Last onder dwangsom of bestuursdwang.....	20
	Bestuurlijke boete.....	21
	Betreden van plaatsen en binnentreden	21
	Handhaafbaarheid regels en vaststellen overtreding.....	21
7.2	Strafrechtelijke handhaving.....	21
7.3	Capaciteit en handhaafbaarheid.....	22
	Capaciteit	22
	Handhaafbaarheid	22
7.4	Bestuurlijke betrokkenheid.....	22
	Bijlage 1 Voorbeeldregels houtstook binnen.....	23
	Bijlage 2 Voorbeeldregels houtstook buiten	29
	Bijlage 3 Afkortingen.....	34

1 Inleiding en samenvatting

Pilots Houtstookarme Wijken

De gemeente Helmond doet mee aan de Pilots Houtstookarme Wijken (als onderdeel van het Schone Lucht Akkoord) van het Ministerie van I en W. Hoewel de pilots zich richten op het verminderen van de schadelijke effecten op de gezondheid van binnen houtstoken, wilde de gemeente Helmond ook onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om regels te stellen aan houtstook buiten (barbecues, hottubs, tuinkachels). Dit is met name ingegeven doordat Helmond in de wijk Brainport Smart District (afgekort: BSD) hoge ambities heeft om een duurzame en mooie woonomgeving te creëren. Leven in schone lucht is onderdeel van deze hoge ambities.

In het kader van deze landelijke pilot en rekening houdend met de hoge ambities in BSD, is onderzocht wat er bij komt kijken om een of meerdere wijken houtstookvrij of houtstookarm te maken.

Leeswijzer

Het reguleren van houtstook is een ingewikkeld onderwerp. Er zitten veel juridische haken en ogen aan. Bij het opstellen van regels is het daarom belangrijk om zich bewust te zijn van alle (juridische) nuances. Hieronder zijn de belangrijkste conclusies opgenomen over wat wel en wat niet met juridisch afdwingbare regels kan worden genormeerd. Per conclusie is aangegeven op welke plaats in deze notitie de juridische onderbouwing is gegeven. Daarna zijn de hoofdlijnen van de juridische regels gegeven. Er zijn verschillende varianten regels denkbaar, afhankelijk van het ambitieniveau van een gemeente in een bepaald gebied. De regels zelf – met een toelichting daarop - zijn in bijlage 1 (voor houtstook binnen) en 2 (voor houtstook buiten) opgenomen.

Voor een goed begrip van de conclusies en de regels is het noodzakelijk om ook kennis te nemen van de juridische onderbouwing.

Samenvatting

Houtstook regelen onder huidig recht: wat kan wel en niet

Onder huidig recht is de bevoegdheid van de gemeente om regels te stellen over houtstook zeer beperkt. De gemeente kan alleen regels stellen over het stoken van hout buiten woningen. Deze regels staan in de APV. Voor het stoken van hout buiten woningen kan de gemeente daarnaast beleid opstellen over wat er onder hinder wordt verstaan in de zin van het Bouwbesluit 2012. Belangrijk is dat beleid geen rechtstreeks werkende regels oplevert. Er zal dus altijd per geval een beoordeling moeten plaatsvinden over eventuele hinder. In het bestemmingsplan kunnen geen regels worden opgenomen over houtstook binnen of buiten. Dit wordt in hoofdstuk 2 toegelicht.

Houtstook regelen onder de Omgevingswet (en crisis- en herstelwet): wat kan wel en niet

Met een bestemmingsplan verbrede reikwijdte of met een omgevingsplan krijgt de gemeente meer mogelijkheden om regels op te stellen over houtstook. De gemeente kan namelijk ook regels stellen aan houtstook in een woning. Dat kan onder het huidige recht niet. Dit wordt in hoofdstuk 3 toegelicht.

De regels kunnen alleen betrekking hebben op de activiteit zelf. Dus: als er hout wordt gestookt, hoe moet dat dan gebeuren? De regels kunnen dus niet gaan over aan welke technische eisen een woning of houtstookinstallatie moet voldoen. Dat laatste is namelijk (ook nu) al uitputtend geregeld in landelijke wetgeving. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft dat ook zo. Dit wordt in hoofdstuk 4 toegelicht.

Bij het formuleren van de regels is gekeken naar het Duitse systeem. Er is ook gekeken naar Europees recht. Daarnaast is aandacht besteed aan de vraag of de regels handhaafbaar zijn. Het Duitse systeem is in hoofdstuk 5 toegelicht. Het Europees recht is paragraaf 4.3, onder het kopje 'Europese regels over houtkachels' toegelicht. De handhaafbaarheid van de regels is in hoofdstuk 7 toegelicht.

Contracteren over houtstook: wat kan wel en niet

De gemeente mag geen contracten afsluiten waarin wordt afgesproken dat woningen en installaties aan hogere eisen moeten voldoen dan de eisen die in het Bouwbesluit 2012 worden gesteld. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft dat zo, met dien verstande dat het Bouwbesluit 2012 wordt opgevolgd door het Besluit bouwwerken leefomgeving. Op basis van de rechtspraak en de literatuur wordt geconcludeerd dat er voor de gemeente ook geen ruimte bestaat om civielrechtelijke afspraken te maken over het *gebruik* van gronden en bouwwerken voor houtstook die verder gaan dan de regels in het omgevingsplan of bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Dit wordt in hoofdstuk 5 uitgelegd.

Regels per ambitieniveau

Hoog ambitieniveau

Bij een hoog ambitieniveau op het gebied van gezondheid en luchtkwaliteit passen regels die houtstook binnen en buiten volledig verbieden. Het verbod kan worden gecombineerd met een mogelijkheid om een vergunning te verlenen. Die vergunning wordt alleen verleend als vooraf is aangetoond dat aan bepaalde eisen wordt voldaan. Bijvoorbeeld maximale emissies. Aan de vergunning kunnen bovendien voorschriften worden verbonden. Bijvoorbeeld dat onder bepaalde weersomstandigheden niet mag worden gestookt.

Zoals in paragraaf 4.2 is toegelicht, is een zorgvuldige voorbereiding juist bij deze regelvariant van belang. Vooraf zal in beeld moeten zijn welke belangen in het geding zijn en of deze belangen niet onevenredig worden geschaad door het algehele verbod. Dit is vooral aan de orde als er een verbod wordt geïntroduceerd in een bestaande woonwijk. Dat betekent niet dat een verbod in een bestaande woonwijk niet mogelijk is. Maar de gemeente zal belanghebbenden mogelijk moeten compenseren voor de gevolgen die zij ondervinden van het verbod. Een mogelijkheid om hiermee om te gaan is het hanteren van een lange overgangstermijn voordat het verbod ingaat. Bijvoorbeeld van enkele jaren.

Hierdoor kunnen belanghebbenden zich op de komende veranderingen voorbereiden. De overgangstermijn kan de gemeente gebruiken voor uitgebreide voorlichting over de toekomstige regels.

In een nieuw te ontwikkelen woongebied zal vooraf duidelijk aan de toekomstige inwoners moeten worden gecommuniceerd over het verbod. Bewoners maken dan een bewuste, geïnformeerde keuze om in een wijk te komen wonen waar houtstook verboden is. Zij worden op die manier niet onevenredig zwaar geraakt door het verbod.

Minder hoog ambitieniveau

In gebieden met minder hoge ambities zijn minder strenge regels passend. In die gevallen kan de gemeente er voor kiezen om in het omgevingsplan geen verbod op te nemen voor stoken van hout in of buiten de woning, maar om te werken met algemene regels. Houtstook (binnen en buiten) is dan bijvoorbeeld alleen toegestaan als schoon, onbehandeld hout wordt gebruikt en als het rookkanaal (voor stoken binnen) aantoonbaar minimaal eens per jaar wordt gereinigd.

Laag ambitieniveau

Een gemeente die (nagenoeg) geen ambities heeft op het gebied van gezondheid en schone lucht kan kiezen voor de 'lichtste' vorm van sturen op houtstook. Bij deze variant wordt er vanuitgegaan dat houtstook in het algemeen is toegestaan. Er zijn dan geen concrete regels waar men aan moet voldoen als men hout stookt. De enige eis die wordt gesteld is dat degenen die hout stoken, dit zorgvuldig moeten doen. Dat betekent dat zij alle maatregelen moeten treffen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om overlast te voorkomen.

Het nadeel van deze variant is dat het lastig zal zijn om toe te zien op de naleving. De gemeente kan alleen achteraf optreden als er zich een exces heeft voorgedaan. Bovendien zal de gemeente per geval uitgebreid moeten motiveren waarom en op welke manier er in een specifiek geval niet aan de zorgplicht wordt voldaan (en wat er moet gebeuren om daaraan wel te voldoen). Dit levert in het handhavingsspoor naar verwachting wel discussie op.

2 Bestemmingsplan, APV, Bouwbesluit

In het bestemmingsplan kunnen geen regels worden opgenomen over houtstook binnen of buiten de woning.¹ Het bestemmingsplan mag ook niet voorschrijven dat het verboden is om een open haard danwel rookkanaal in de woning aanwezig te hebben. In het Bouwbesluit 2012 worden rookkanalen en open haarden namelijk toegestaan. Omdat het Bouwbesluit 2012 uitputtend regelt waar gebouwen aan moeten voldoen, heeft een gemeente geen ruimte om hierover zelf nog regels te stellen.

De gemeente kan in de APV wel regels stellen over houtstook. Maar die regels kunnen alleen gaan over houtstook buiten de woning. Als het gaat om hinder door houtstook binnen een woning voorziet het Bouwbesluit 2012 namelijk in een uitputtende regeling die bepaalt dat het niet is toegestaan om op hinderlijke of schadelijke wijze rook te produceren.² De nota van toelichting op het Bouwbesluit

¹ Bijvoorbeeld ABRvS 19 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0564.

² Artikel 7.22 Bouwbesluit 2012.

2012 merkt over die bepaling het volgende op [onderstreping auteur]: *'Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de gemeente algemene aanvullende of nadere eisen stelt. [...] De gemeente zal de noodzaak hiervan in het concrete geval moeten kunnen aantonen.'*

Hieruit blijkt dat een gemeente geen ruimte heeft om in de APV aanvullende regels te stellen over houtstook in een open haard of kachel in een woning, omdat het Bouwbesluit 2012 al in dergelijke regels voorziet. Tot op heden zijn ook geen gemeentes bekend die dergelijke regels in hun APV hebben opgenomen. In Duitsland wordt houtstook overigens al in vergaande mate gereguleerd. Daarom wordt in deze notitie (in hoofdstuk 5) ter vergelijking het Duitse systeem in grote lijnen besproken.

Wat uit het bovenstaande wel blijkt, is dat de gemeente beleid kan opstellen over wat er precies onder hinder in de zin van de vangnetbepaling uit het Bouwbesluit 2012 wordt verstaan. Dit is in rechtspraak bepaald.³ Bij het opstellen van dat beleid kan aansluiting worden gezocht bij het kennisdocument van de Stichting advisering bestuursrechtspraak uit 2019.⁴

Samenvatting

Kort samengevat komt het er in de huidige situatie op neer dat de bevoegdheid van de gemeente om regels te stellen over houtstook beperkt (zo niet: afwezig) is. De gemeente kan alleen regels stellen over het stoken van hout buiten de woning. Deze regels kunnen in de APV worden opgenomen. Als het gaat om het stoken van hout binnen de woning kan de gemeente alleen beleid opstellen over wat er onder hinder wordt verstaan in de zin van het Bouwbesluit 2012. Dit beleid kan worden gebruikt om in individuele gevallen te bepalen of er sprake is van overmatige hinder of niet. En in het verlengde daarvan: of er in een individueel geval handhavend zal worden opgetreden of niet.

Voor de goede orde: beleid levert geen rechtstreeks werkende regels op. Er zal dus altijd per geval een beoordeling moeten plaatsvinden over eventuele hinder.

3 Instrumenten Omgevingswet en Chw

3.1 Kerninstrumenten en beleidscyclus

De Ow kent zes instrumenten: de omgevingsvisie, programma's, decentrale regels (omgevingsplan), de omgevingsvergunning en het projectbesluit.⁵ Voor de inzet van deze instrumenten wordt in het stelsel van de Omgevingswet de beleidscyclus gehanteerd die vier fases kent:⁶

- beleidsontwikkeling (visie en programma)
- beleidsdoorwerking (instructieregels)
- uitvoering (omgevingsplan en vergunning)
- monitoring en handhaving

³ Bijv. ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2012.

⁴ <https://stab.nl/wp-content/uploads/2019/11/STAB-Kennisdocument-Houtstook-september-2019.pdf>.

⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 51 e.v.

⁶ *Idem*, pagina 21.

Voor het uitwerken van het Schone Lucht Akkoord voor wat betreft houtstookvrije wijken zijn in de beleidsontwikkeling de visie en het programma relevant. In de uitvoeringsfase is het omgevingsplan het aangewezen instrument.⁷

3.2 Fase beleidsontwikkeling: visie en programma

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van de gemeente voor de hele fysieke leefomgeving binnen haar grondgebied. De omgevingsvisie is een verplicht instrument voor de gemeente. In de omgevingsvisie worden de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beschreven. Ook worden daarin de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied van de gemeente beschreven. Tot slot worden in de omgevingsvisie de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid opgenomen.⁸ Wanneer een gemeente een specifieke aanpak van houtstook wenst, zullen de grote lijnen van die aanpak en de doelstellingen in de omgevingsvisie moeten worden uitgezet.

Programma

Het programma is ook een beleidsinstrument. Een programma bevat voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan.
- maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.⁹

In bepaalde gevallen is een programma verplicht, maar de gemeente kan ook een onverplicht programma vaststellen.¹⁰ Voor houtstook zou een onverplicht programma zinvol kunnen zijn. Het programma kan worden gebruikt om globale, algemene doelen uit de omgevingsvisie concreter te maken en om deze verder uit te werken. Ook kan in het programma worden stilgestaan bij de uitvoeringsaspecten.

Het onverplichte programma is vormvrij; een gemeente kan zelf bepalen of en hoe zij het programma inzet. De gemeente kan bijvoorbeeld een programma opstellen voor een bepaald gebied binnen de gemeente, zoals voor het beschermen en versterken van cultuurhistorische waarden in een historisch centrum. Maar de gemeente kan ook een programma opstellen dat een bepaald thema beslaat, zoals biodiversiteit of houtstook. Een combinatie is ook denkbaar: een programma dat een thema beslaat in een specifieke wijk. In het programma kan het thema integraal worden benaderd. Daarbij kan de gemeente ook instrumenten betrekken die buiten de Ow vallen als die instrumenten kunnen bijdragen

⁷ Het bestemmingsplan op basis van de Crisis- en herstelwet stellen wij voor dit onderwerp gelijk met het omgevingsplan. Deze keuze wordt onderbouwd in paragraaf 4.4.

⁸ Artikel 3.2 Omgevingswet.

⁹ Artikel 3.5 Omgevingswet.

¹⁰ De gemeente is verplicht een programma vast te stellen bij een dreigende overschrijding van omgevingswaarden (artikel 3.10 Omgevingswet). Het actieplan geluid als bedoeld in artikel 8 van de Europese Richtlijn Omgevingslawaai (Richtlijn 2002/49/EG) is ook een verplicht programma (artikel 3.6 Omgevingswet).

aan de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Een programma 'houtstook' zou bijvoorbeeld de volgende onderwerpen kunnen beslaan:

- Inzet communicatiemiddelen, voorlichtingscampagnes. Dat valt buiten het bereik van de Ow, maar het kan wel bijdragen aan de doelstellingen die de gemeente heeft op het gebied van houtstook.
- Inhoud en richting omgevingsplan. Het programma kan een basisrichting op beleidsniveau geven voor regels in het omgevingsplan die gaan over houtstook. Bijvoorbeeld dat houtstook alleen onder bepaalde voorwaarden is toegestaan.
- Inzet financiële middelen. De inzet van subsidies valt buiten het bereik van de Ow. Maar subsidies kunnen mogelijk wel bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de gemeente op het gebied van 'houtstook'. Bijvoorbeeld subsidies voor het verwijderen van een stookkanaal uit een woning.
- Handhavings- en uitvoeringsaspecten. Het programma kan ook uitvoeringsaspecten bevatten. Bijvoorbeeld over het toezicht op de naleving van de regels uit het omgevingsplan: worden daarvoor nieuwe toezichthouders aangetrokken? Hoe gaat de gemeente om met de kosten? Hebben toezichthouders specifieke instrumenten nodig voor hun taken (bijvoorbeeld om het vochtgehalte in hout te meten)?

3.3 Fase uitvoering: omgevingsplan

In het omgevingsplan stelt de gemeenteraad regels over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving.¹¹ Als er geen sprake is van een activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving dan kan het omgevingsplan daarover dus geen regels bevatten. Bij het stellen van regels over houtstook is van belang zich te realiseren dat het stoken van hout een 'milieubelastende activiteit' is. Een milieubelastende activiteit is: *'een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit'*.

Het omgevingsplan bevat regels over milieubelastende activiteiten. Het omgevingsplan kan dus ook regels over houtstook bevatten. Houd er rekening mee dat de definitie van een 'milieubelastende activiteit' breder is dan die van het begrip 'inrichting' uit de Wabo en de Wm. Een inrichting is namelijk altijd bedrijfsmatig of in een omvang die bedrijfsmatig is en een milieubelastende activiteit hoeft dat niet te zijn. Daar waar onder het huidige recht nog geen milieuregels gesteld konden worden aan milieubelastende activiteiten bij wonen (want die zijn niet bedrijfsmatig), kan dat straks in het omgevingsplan dus wel.

Voor het reguleren van houtstook bij wonen biedt deze verruiming kansen. Het stoken van hout bij wonen is een milieubelastende activiteit. Het omgevingsplan kan hierover dus regels stellen.

3.4 Chw: introductie milieubelastende activiteit

De Crisis- en herstelwet creëert het experimentele instrument 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'.¹² In de basis is dit een bestemmingsplan als bedoeld in de Wro, maar er zijn verschillende

¹¹ Artikel 4.1 Omgevingswet.

¹² Artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet.

grondslagen om meer te regelen dan met een ‘gewoon’ bestemmingsplan mogelijk is.¹³ Voor het reguleren van houtstook is van belang dat een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ook regels kan bevatten die betrekking hebben op:

- het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit; en
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Met de ruimte van de Chw kan de gemeente dus vooruitlopen op de Ow.¹⁴ Om deze mogelijkheden te kunnen gebruiken is het wel noodzakelijk dat de gemeente daarvoor toestemming krijgt van de Minister. Als de Chw mag worden toegepast, dan kan de raad in het bestemmingsplan verbrede reikwijdte het begrip milieubelastende activiteit opnemen en hieraan regels stellen. Die regels zijn tot inwerkingtreding van de Ow gebaseerd op de bevoegdheid van de gemeente op basis van de Chw. Daarbij wordt een definitie gehanteerd die gelijk is aan die in de Ow. Na inwerkingtreding van de Ow wordt het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte van rechtswege een omgevingsplan. Daarom wordt in deze notitie geen onderscheid gemaakt tussen het omgevingsplan en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte: beide instrumenten kunnen namelijk regels bevatten over milieubelastende activiteiten. Daar waar wordt gesproken over het omgevingsplan kan dus ook ‘bestemmingsplan met verbrede reikwijdte’ worden gelezen.

4 Regels over activiteiten en gebouwen in omgevingsplan en bestemmingsplan verbrede reikwijdte

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de mogelijkheden om in het omgevingsplan of een bestemmingsplan verbrede reikwijdte regels te stellen aan houtstook.

Daarbij worden twee soorten regels gezien:

- Regels over de activiteit zelf: het gebruiken van een installatie voor houtstook.
- Regels over het gebouw waarin de activiteit plaatsvindt: is een woning geschikt om hout te stoken omdat daarin een kachel, rookkanaal, etc. aanwezig zijn?

Daarnaast kan onderscheid worden gemaakt in nieuwe en bestaande situaties. Het veranderen van regels over houtstook voor bestaande, legale situaties ligt gecompliceerder dan in nieuwe situaties. De gemeente zal namelijk te allen tijde moeten kunnen motiveren dat de regels die zij stelt evenredig zijn in verhouding tot de doelen waarvoor de regels zijn gesteld. Bestaande rechten moeten daarbij in beeld worden gebracht en worden meegewogen. In zijn algemeenheid kan er dus vanuit worden gegaan dat er meer ruimte zal zijn om te sturen in nieuwe, te ontwikkelen gebieden dan in bestaande situaties.

¹³ Artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

¹⁴ Dit zijn namelijk dezelfde doelen als opgenomen in artikel 1.3 Omgevingswet.

Uitstraling door gedrag op niet-openbaar terrein

Een omgevingsplan kan regels bevatten over gedrag op niet-openbaar terrein, zoals het stoken van hout in een woning. Die regels kunnen worden gesteld omdat deze een openbaar belang dienen: namelijk het voorkomen of beperken van gevaar of hinder voor de omgeving. Dit volgt uit de zogeheten 'uitstralingsjurisprudentie'. Een bekende uitspraak in dit verband gaat over 'kater Napoleon'. Deze kater veroorzaakte overlast voor omwonenden. Het college van burgemeester en wethouders van Wassenaar had de eigenaars van deze kater verplicht om de kater op een afgesloten terrein te houden op grond van een bepaling die was opgenomen in de APV. De eigenaars van de kater vonden dat de gemeente te ver ging: de gemeente greep in hun ogen in op privé-zaken. De ABRvS oordeelde echter dat de regels wel degelijk mochten worden gesteld omdat hiermee het openbaar belang werd gediend.¹⁵ Dit geeft dus ruimte voor de gemeente. Houtstook veroorzaakt fijnstof en geurhinder. Dit brengt gevaar of hinder voor de omgeving met zich mee. Wanneer een bepaling in het omgevingsplan het stoken van hout reguleert, kan de onderbouwing dus zijn dat de gemeente hiermee belangen van volksgezondheid en de fysieke leefomgeving dient.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op:

- De mogelijkheid om regels te stellen aan de activiteit zelf. Daarbij wordt ingegaan op nieuwe en op bestaande situaties.
- De mogelijkheid om regels te stellen aan woningen zelf. Bijvoorbeeld door te verbieden dat een woning een open haard danwel rookkanaal heeft.

4.2 Regels over activiteiten

Het introduceren van houtstook als milieubelastende activiteit in het omgevingsplan

Hierboven in paragraaf 3.4 is al uiteengezet dat houtstook een milieubelastende activiteit is en dat het omgevingsplan hieraan regels kan stellen. Het omgevingsplan moet daarvoor de activiteit wel eerst aanwijzen als milieubelastende activiteit. De aanwijzing kan gaan over houtstook in een woning in het algemeen. Maar de aanwijzing kan ook beperkter zijn, bijvoorbeeld alleen als het gaat om houtstook in een haard of kachel met hout als hoofdverwarming. De regels over activiteiten kunnen zowel over nieuwe als over bestaande situaties gaan. De regels kunnen gaan over houtstook buiten en over houtstook in een woning.

Houtstook buiten

De Ow brengt geen wezenlijke verandering met zich mee in de manier waarop de gemeente kan omgaan met houtstook buiten. Nu is die activiteit doorgaans in de APV geregeld. Dat kan na inwerkingtreding van de Ow, gedurende de transitiefase ook zo blijven. Uiterlijk aan het einde van de transitiefase (vooralsnog wordt er vanuitgegaan dat dat op 1 januari 2030 is) moeten alle regels die gaan over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan zijn opgenomen. Uiterlijk op dat moment moeten deze regels uit de APV zijn overgezet naar regels in het omgevingsplan.

¹⁵ ABRvS (vz.) 28 juni 1993, AB 1994, 422.

Aan de reikwijdte van de bevoegdheid om houtstook buiten te regelen veranderen er echter geen wezenlijke zaken. Wat nu in de APV geregeld is, kan 'overgezet' worden in het omgevingsplan. De regels kunnen ook worden uitgebreid of anders geformuleerd. Daarbij behoort het tot de mogelijkheden om houtstook buiten - bijvoorbeeld ook in de vorm van barbecueën, vuurkorven, etc. - ten opzichte van de huidige regels in de APV flink te beperken. Er zou zelfs kunnen worden gedacht aan een volledig verbod op houtstook buiten. In bijlage 2 worden verschillende varianten van regels voor houtstook buiten uitgewerkt, waaronder ook een variant waarbij houtstook volledig wordt verboden.

Houtstook binnen

De regels in het omgevingsplan kunnen ook gaan over houtstook binnen in een woning. Dat is nieuw ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving. Belangrijk om te vermelden is dat bij inwerkingtreding van de Ow de vangnetbepaling uit het Bouwbesluit 2012 van rechtswege onderdeel is van het omgevingsplan.¹⁶ Dat betekent dat ook als de gemeente de activiteit houtstook in het omgevingsplan niet aanwijst als milieubelastende activiteit, er bij hinder nog steeds kan worden opgetreden zoals dat nu op grond van het Bouwbesluit 2012 mogelijk is.

Zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en evenredigheid

Als de gemeente nieuwe regels wil stellen over houtstook moet – zoals dat bij elke regel het geval is – wel worden gemotiveerd waarom voor die regel wordt gekozen. Ook zal de gemeente vooraf een idee moeten hebben over de gevolgen van de regels voor haar inwoners; er moet zorgvuldig en goed geïnformeerd te werk worden gegaan. Ook moet de gemeente belangen afwegen: het belang dat is gediend met het stellen van de regel aan de ene kant en aan de andere kant het belang van inwoners om (zonder beperkingen) hout te kunnen blijven stoken.

Voorals houtstook eerder wel was toegestaan en de gemeente wil dat in de toekomst verbieden of aan strikte regels onderwerpen, geldt een zware motiveringsplicht. De gemeente zal expliciet moeten motiveren dat en waarom het belang dat de nieuwe regel beoogt te beschermen, zwaarder weegt dan het belang van degene die door de nieuwe regel zijn of haar gedrag moet aanpassen. Het zal daarom in het algemeen gemakkelijker zijn om strenge regels of een verbod in te stellen in een nieuwe woonwijk dan in een bestaande woonwijk.

Met het oog op die belangenafweging kan de gemeente ook specifiek overgangsrecht formuleren. De Ow schrijft namelijk niet voor hoe het overgangsrecht in het omgevingsplan er uit moet zien. De gemeente kan dit zelf bepalen. In het overgangsrecht kan dan bijvoorbeeld worden geregeld dat een verbod of strengere regel pas na verloop van tijd ingaat. Op die manier worden de gevolgen van de nieuwe regel minder ingrijpend: men kan zich er namelijk op voorbereiden.

Voorals de gemeente bestaande, legale activiteiten - zoals houtstook - aan banden wil leggen, is het aan te raden om vooraf in beeld te brengen welke belangen er in het geding zijn en welke gevolgen nieuwe regels voor betrokkenen zullen hebben. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door het houden van

¹⁶ Artikel 22.18 Bruidsschat.

een enquête. Als helder is om welke belangen het gaat, dan kan een weloverwogen keuze worden gemaakt. Indien daar aanleiding voor is, kan de gemeente bijvoorbeeld een financiële compensatie overwegen. De gemeente zou dan bijvoorbeeld in een programma 'houtstook' kunnen opnemen hoe een dergelijk onderzoek/enquête in zijn werk gaat. Ook kan hierin worden opgenomen of en hoe eventuele noodzakelijke financiële middelen worden vrijgemaakt als er reden is voor financiële compensatie of andere 'incentives'.

Soorten regels

Als de gemeente de activiteit houtstook wil regelen in het omgevingsplan, moet zij kiezen op welke manier de regels worden vormgegeven. De volgende varianten zijn beschikbaar:

- verbod;
- vergunning;
- algemene regels; en
- zorgplicht.

De gemeente kan ervoor kiezen om houtstook volledig te verbieden in het omgevingsplan. Dat zou voor de gehele gemeente kunnen, maar bijvoorbeeld ook in een of meer specifieke gebieden. Dan is het altijd verboden om de activiteit te verrichten in dat bepaalde gebied. Dit komt het dichtst bij hoge ambities die zijn gericht op een houtstookvrije wijk. Gelet op de zorgvuldige voorbereiding, de motiveringsplicht en de belangenafweging lijkt zo'n algeheel verbod voor nieuwe woonwijken gemakkelijker te realiseren dan voor bestaande situaties. Mocht de gemeente voor bestaande situaties een algeheel verbod willen invoeren, dan zullen de gevolgen hiervan eerst goed in beeld moeten worden gebracht. In dat verband wordt nog verwezen naar hetgeen hierboven onder het kopje 'zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en evenredigheid' is uiteengezet. Een programma kan daarbij helpend zijn.

Als de gemeente doelstellingen heeft waarbinnen houtstook wel toelaatbaar is, dan kan ze ook kiezen voor een (binnenplans) vergunningstelsel. Ook hier geldt weer, dat het in een nieuwe woonwijk gemakkelijker zal zijn om een vergunningstelsel in te voeren dan in een bestaande woonwijk.

Een vergunningplicht bestaat altijd uit:

- een verbod met een bepaalde reikwijdte om de activiteit zonder vergunning uit te voeren; en
- beoordelingsregels

Men kan ook kiezen om slechts in bepaalde gevallen een vergunning te eisen voor houtstook (bijvoorbeeld in bepaalde wijken). De beoordelingsregels bepalen dan in welke gevallen het college een vergunning kan of moet verlenen. Als een vergunningplicht wordt gekozen, is het belangrijk om vooraf duidelijkheid te hebben over de voorwaarden waaronder de vergunning wordt verleend. De fase van beleidsontwikkeling (omgevingsvisie, eventueel gecombineerd met een programma) speelt hier een cruciale rol.

Een punt van aandacht is dan hoe het beoordelingskader voor de vergunning wordt ingericht. Dus: in welke gevallen wordt de vergunning verleend. Er zullen objectieve criteria moeten worden geformuleerd waaraan de aanvraag wordt getoetst. Ook kunnen voorschriften aan de vergunning

worden verbonden. Denk daarbij aan maximale emissies, of het vereiste dat het rookkanaal minimaal eens per jaar moet worden geveegd.

Een nadeel van deze manier van regelen is dat er mogelijk veel vergunningaanvragen bij de gemeente zullen worden ingediend. Dat heeft zijn weerslag op het ambtelijk apparaat. Daarnaast is het de vraag of zo'n vergunningplicht meerwaarde heeft ten opzichte van algemene regels. Als houtstook bijvoorbeeld algemeen zou worden toegestaan onder de voorwaarde dat bepaalde emissies niet worden overschreden, dat bepaalde brandstoffen wel (of juist niet) worden gebruikt, of dat een rookkanaal minimaal eens per jaar wordt geveegd, is het de vraag wat de gemeente nog extra of anders zou willen regelen met een vergunning.

In het omgevingsplan kan er ook voor worden gekozen om houtstook aan algemene regels te onderwerpen, dat is een minder strenge manier van regelen. Er vindt dan geen toets vooraf plaats over de toelaatbaarheid. Maar er kunnen bijvoorbeeld wel eisen worden gesteld aan het soort hout, de vochtigheid, de emissie, etc. Het is ook denkbaar om houtstook te verbieden bij mistig of windstil weer.

De lichtste vorm van regelen is de 'zorgplicht'. Het omgevingsplan bepaalt dan dat diegene die houtstook verricht er alles aan moet doen om hinder of gevaar te voorkomen. De zorgplicht kan in individuele gevallen worden geconcretiseerd met een maatwerkvoorschrift. Met een maatwerkvoorschrift kan het college in een individueel geval – bijvoorbeeld als er veel hinder wordt ervaren en omwonenden klagen bij de gemeente – besluiten dat de activiteit alleen op een bepaalde manier of onder bepaalde omstandigheden is toegestaan. Bijvoorbeeld alleen met gebruikmaking van bepaalde materialen of alleen bij een bepaalde minimale windkracht.

Bij de algemene regels en de zorgplicht dient zich men er wel bewust van te zijn dat er altijd pas achteraf kan worden opgetreden. Dus: pas als er sprake is van het niet naleven van de algemene regels c.q. de zorgplicht, komt de gemeente in actie. Een nadeel is dat er dus al vaak sprake zal zijn van een overtreding en hinder als de gemeente in actie komt. Een voordeel is dat de gemeente niet – onnodig – wordt geconfronteerd met vergunningaanvragen, terwijl de activiteit niet volledig wordt verboden.

4.3 Regels over gebouwen

Bouwbesluit 2012

Zoals hierboven in hoofdstuk 2 uiteengezet, bevat het Bouwbesluit 2012 de technische eisen waaraan een gebouw moet voldoen. Het Bouwbesluit 2012 bevat – kort samengevat - technische voorschriften waaraan rookkanalen en kachels moeten voldoen. Kort samengevat gaat het om regels die betrekking hebben op brandveiligheid en regels die er voor zorgen dat rook snel genoeg weg kan trekken uit het rookkanaal. Als aan deze eisen wordt voldaan dan is de aanwezigheid van de kachel, het rookkanaal en toebehoren toegestaan. Deze regels zijn uitputtend. Dat betekent dat een gemeente onder de huidige wetgeving geen ruimte heeft om hieraan aanvullende of afwijkende regels te stellen. De gemeente heeft ook geen ruimte om privaatrechtelijke afspraken te maken die afwijken van het Bouwbesluit 2012.¹⁷

¹⁷ Artikel 122 Woningwet.

Besluit bouwwerken leefomgeving

Na inwerkingtreding van de Ow zijn de technische voorschriften voor gebouwen te vinden in het Bbl. Het Bbl is min of meer te vergelijken met het Bouwbesluit 2012. Ook het Bbl bevat technische voorschriften waaraan kachels, rookkanalen (en eventuele toebehoren) in een woning moeten voldoen. Deze voorschriften zijn – evenals het Bouwbesluit 2012 – uitputtend. Het Bbl geeft de gemeente overigens wel enige ruimte om aanvullende regels te stellen; dat kan in het omgevingsplan via maatwerkregels. De maatwerkregels kunnen echter geen betrekking hebben op kachels, rookkanalen en eventuele toebehoren in woningen.¹⁸ Dat betekent dat de gemeente ook na inwerkingtreding van de Ow de aanwezigheid van een houtkachel, rookkanaal (en toebehoren) in een woning niet kan verbieden of daaraan specifieke technische eisen kan stellen. Het maakt daarbij niet uit of het om bestaande of nieuwe woningen gaat: in beide gevallen is dit niet toegestaan. De gemeente kan wel handhavend optreden als niet aan de technische voorschriften van het Bbl wordt voldaan. De gemeente heeft geen ruimte om privaatrechtelijke afspraken te maken die afwijken van het Bbl.

Europese regels over houtkachels

Met ingang van 1 januari 2022 zullen in Europa nieuwe eisen gelden voor het op de markt brengen van toestellen voor lokale ruimteverwarming waarbij vaste brandstof wordt gebruikt.¹⁹ Daarin worden eisen gesteld aan veiligheid, efficiency en ook aan uitstoot van (bijvoorbeeld) fijnstof. De regels over veiligheid en efficiency worden in deze notitie buiten beschouwing gelaten; deze zijn met het oog op het reguleren van houtstook als milieubelastende activiteit minder relevant. De regels die worden gesteld aan de maximale uitstoot door houtstook zijn uiteraard wel van belang. Houtkachels die na 1 januari 2022 worden aangeschaft moeten zo ontworpen zijn dat de volgende maximale emissies niet worden overschreden:

	PM [mg/m ³]
Open haard	< 50
Kachel	< 40
Pelletkachel	< 20

De Europese regels gelden voor de installaties zelf; bij de verkoop danwel het op de markt brengen van de installaties. Deze regels gaan dus niet over hoe de installaties worden gebruikt (en wat er in wordt verbrand) nadat ze in de woning zijn geplaatst.

Het handhaven van de Europese regels gebeurt via controle bij het op de markt brengen van de producten (keurmerk). De controle op het keurmerk loopt via het Rijk. De gemeente speelt daarin geen rol. Het is overigens niet uitgesloten dat in de toekomst het Bbl zo wordt aangepast dat daarin wordt opgenomen dat alleen installaties zijn toegestaan die aan het nieuwe Europese keurmerk voldoen. Op dit moment is daar geen sprake van. Dat betekent dus dat de gemeente – naar de huidige stand van het recht - in het omgevingsplan niet kan eisen dat installaties aan het keurmerk moeten

¹⁸ Artikel 4.7 Bbl.

¹⁹ Verordening (EU) 2015/1185 van de Commissie van 24 april 2015.

voldoen. Mocht het Bbl dit in de toekomst wel voorschrijven, dan kan de gemeente daarop wel handhavend optreden.

Het is de verwachting dat in nieuwe woonwijken houtstook minder overlast zal opleveren dan in bestaande woonwijken. Dat pleit ervoor om houtstook in nieuwe woonwijken niet volledig te verbieden, maar om er algemene regels aan te verbinden (of om te werken met een vergunningplicht) die aansluiten bij de hierboven genoemde waarden.

4.4 Conclusie regels over activiteiten en gebouwen

Uit het bovenstaande blijkt dat de gemeente niet bevoegd is om aanvullende technische eisen te stellen aan woningen met betrekking tot houtkachels, rookkanalen (en toebehoren) en open haarden. Dat is in de huidige regelgeving zo en dat wordt na inwerkingtreding van de Ow niet anders.

De gemeente kan wel in het omgevingsplan (of bestemmingsplan verbrede reikwijdte) regels stellen aan houtstook als milieubelastende activiteit. Daarbij kan de gemeente kiezen voor verschillende benaderingen; bijvoorbeeld een zorgplicht, een vergunningplicht of algemene regels. In het omgevingsplan zal moeten worden gemotiveerd waarom voor een bepaalde regel wordt gekozen. Deze motivering moet deugdelijk zijn en de keuze moet zorgvuldig zijn voorbereid. Ook moet er een belangenafweging plaatsvinden. In het algemeen geldt daarvoor dat het gemakkelijker zal zijn te motiveren om voor een nieuwe woonwijk regels te stellen over houtstook, dan voor een bestaande situatie. Maar, het stellen van regels om houtstook in bestaande situaties aan banden te leggen is niet onmogelijk; slimme gebruikmaking van het overgangsrecht, goede communicatie en eventueel een (financiële) compensatie kunnen er namelijk voor zorgen dat de gevolgen van strenge regels niet onevenredig bezwarend zijn. Het instrument 'programma' kan helpend zijn om deze afweging zorgvuldig te laten plaatsvinden.

In bijlage 1 (houtstook binnen) en 2 (houtstook buiten) worden voorbeeldregels gegeven.

5 Vergelijking met het Duitse systeem

5.1 Inleiding

In Duitsland zijn er verschillende eisen voor het stoken van hout in kleine houtkachels.²⁰ Een houtkachel moet ook regelmatig door een schoorsteenveger geïnspecteerd worden om de operationele veiligheid van de houtkachel te waarborgen. Hoe vaak een houtkachel gecontroleerd moet worden, wordt via het Veeg- en Keuringsreglement (KÜO) gesteld. Meestal gaat het om een keuring elke zeven jaar. De meest belangrijke regelgeving over het stoken van hout met kleine houtkachels is de 1. BImSchV (Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes). In deze verordening wordt de bouw en het gebruik van kleine houtkachels geregeld. Verder worden er eisen gesteld aan de brandstoffen die mag worden verbrand. Er worden grenswaarden gesteld voor de emissies van verontreiniging door stoffen, eisen voor monitoring en er geldt een herontwikkelingsregeling voor bestaande houtkachels die grenswaarden overstijgen.

²⁰https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020_heizen_mit_holz_bf.pdf

5.2 Soorten brandstoffen

De volgende brandstoffen mogen volgens de verordening gestookt worden:

- Grill houtskool, grill houtskool briketten volgens DIN EN 1860.
- Natuurlijk klonterig hout inclusief aanhangende schors, bijvoorbeeld in de vorm van logs, houtsnippers, maar ook kreupelhout en dennenappels.
- Natuurlijk, niet klonterig hout, bijvoorbeeld in de vorm van zaagsel, spaanders, schuurstof of schors.
- Pellets van natuurlijk hout in de vorm van houten briketten (conform DIN EN ISO 17225-3, Editie september 2014, klasse A1).
- Houtpellets volgens het DIN-plus certificeringsprogramma "Houtpellets voor gebruik in kleine open haarden volgens DIN 51731-HP 5", editie Augustus 2007 (huidige versie: DIN EN ISO 17225-2, september editie 2014, klasse A1) of andere houtpellets van natuurlijk hout gelijkwaardige kwaliteit.

5.3 Emissiegrenswaarden

Daarnaast worden bepaalde emissiegrenswaarden gesteld. Die zijn in de onderstaande tabel ter illustratie weergegeven.²¹

Tabelle 1

Emissionsgrenzwerte und Mindestwirkungsgrade für Einzelraumfeuerungsanlagen für feste Brennstoffe (Anforderungen bei der Typprüfung)

Feuerstättenart	Technische Regeln	Stufe 1: Errichtung ab dem 22. März 2010		Stufe 2: Errichtung nach dem 31. Dezember 2014		Errichtung ab dem 22. März 2010 Mindestwirkungsgrad [%]
		CO [g/m ³]	Staub [g/m ³]	CO [g/m ³]	Staub [g/m ³]	
Raumheizer mit Flachfeuerung	DIN EN 13240 (Ausgabe Oktober 2005) Zeitbrand	2,0	0,075	1,25	0,04	73
Raumheizer mit Füllfeuerung	DIN EN 13240 (Ausgabe Oktober 2005) Dauerbrand	2,5	0,075	1,25	0,04	70
Speicher-einzelfeuerstätten	DIN EN 15250/A1 (Ausgabe Juni 2007)	2,0	0,075	1,25	0,04	75
Kaminein-sätze (geschlossene Betriebsweise)	DIN EN 13229 (Ausgabe Oktober 2005)	2,0	0,075	1,25	0,04	75
Kachelofen-einsätze mit Flachfeuerung	DIN EN 13229/A1 (Ausgabe Oktober 2005)	2,0	0,075	1,25	0,04	80
Kachelofen-einsätze mit Füllfeuerung	DIN EN 13229/A1 (Ausgabe Oktober 2005)	2,5	0,075	1,25	0,04	80
Herde	DIN EN 12815 (Ausgabe September 2005)	3,0	0,075	1,50	0,04	70

²¹ DIN-nummer: soort kachel (technische regel), Staub: fijnstof, Mindestwirkungsgrad: graad van efficiëntie, Stufe 1: geplaatst vanaf 22 maart 2010, Stufe 2: geplaatst na 31 december 2014.

5.4 Herontwikkelingsregeling voor bestaande houtkachels die grenswaarden overschrijden

Voorals oude kachels veroorzaken vaak een zeer hoge uitstoot van verontreinigende stoffen. Daarom is er in Duitsland voor gekozen om de uitstoot van deze kachels te limiteren. Dit is goed voor het milieu maar deze maatregel kan ook leiden tot lasten voor de burger. Om die redenen is er in Duitsland een overgangperiode voor oude houtstooksystemen ingesteld. In Tabel 2 zijn de grenswaarden opgenomen die gelden voor installaties die voor 22 maart 2010 zijn geplaatst: 4g per m³ CO en 0,15 g fijnstof per m³. Voor systemen die deze grenswaarden overstijgen gelden bijzondere overgangsregels (zie tabel 3). Na afloop van deze overgangperiode moeten deze gemoderniseerd of buiten gebruik gesteld worden.

Tabelle 2

Grenzwerte für bestehende Einzelraumfeuerungsanlagen		
Anlagenart und Errichtungsdatum	CO [g/m ³]	Staub [g/m ³]
Einzelraumfeuerungsanlagen, die vor dem 22.03.2010 errichtet wurden	4	0,15

Quelle: Umweltbundesamt

Tabelle 3

Übergangsregelung für Einzelraumfeuerungsanlagen	
Datum auf dem Typschild	Zeitpunkt der Nachrüstung oder Außerbetriebnahme
bis einschließlich 31. Dezember 1974 oder Datum nicht mehr feststellbar	31. Dezember 2014
1. Januar 1975 bis 31. Dezember 1984	31. Dezember 2017
1. Januar 1985 bis 31. Dezember 1994	31. Dezember 2020
1. Januar 1995 bis einschließlich 21. März 2010	31. Dezember 2024

Quelle: Umweltbundesamt

5.5 Conclusie/samenvatting

Het Duitse systeem geeft inspiratie voor regels die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Voor wat betreft de milieubelastende activiteit houtstook kan worden gedacht aan emissiegrenswaarden die voor bestaande situaties anders kunnen zijn dan voor nieuwe situaties. Ook kan worden gedacht aan regels over welke brandstoffen wel en niet mogen worden gebruikt en aan regels over het schoonhouden van het rookkanaal.

Zoals in hoofdstuk 4 is uiteengezet, zullen regels voor het verbieden van bepaalde installaties die wel aan het Bbl voldoen in Nederland alleen op Rijksniveau kunnen worden gesteld. Een gemeente kan in het omgevingsplan daarop geen aanvullende regels stellen. Daarin kan het Duitse systeem op gemeentelijk niveau dus niet worden gevolgd. Het Duitse systeem biedt wel inspiratie voor algemene regels en het formuleren van de zorgplicht.

6 Privaatrecht

6.1 Inleiding

De gemeente heeft publiekrechtelijke bevoegdheden die moeten worden gebruikt voor het behartigen van publieke (algemene) belangen. Deze bevoegdheden heeft de gemeente alleen als de wet dat zo bepaalt. De gemeente mag die bevoegdheden bovendien alleen gebruiken voor de doelen waarvoor de bevoegdheden zijn gegeven. Maar, de gemeente is ook een privaatrechtelijke rechtspersoon met privaatrechtelijke bevoegdheden. Bijvoorbeeld: de gemeente kan eigenaar zijn van grond. Of: de gemeente kan aankopen doen. Of: de gemeente kan een pand verhuren. Hierboven is uiteengezet welke publiekrechtelijke mogelijkheden het omgevingsplan biedt om houtstook te reguleren.

Hierboven is in paragraaf 4.3 uiteengezet dat de gemeente het privaatrecht niet kan gebruiken om technische eisen aan gebouwen te stellen; deze eisen zijn in het Bouwbesluit 2012 uitputtend geregeld. Na inwerkingtreding van de Ow zijn deze eisen uitputtend geregeld in het Bbl. In dit hoofdstuk wordt daarom alleen besproken of de gemeente het privaatrecht kan gebruiken om de milieubelastende activiteit houtstook te reguleren.

Men zou bijvoorbeeld kunnen denken aan het instrument van de kwalitatieve verplichting. Daarmee wordt notarieel vastgelegd dat de rechthebbende van een perceel en diens rechtsopvolgers zich van bepaalde handelingen moeten onthouden. Bijvoorbeeld dat er geen houtstook mag plaatsvinden. Opmerking verdient dat er in deze notitie een inschatting wordt gedaan op basis van bestaande wetgeving en rechtspraak. Na inwerkingtreding van de Ow zal dit vraagstuk naar verwachting in de rechtspraak verder worden uitgekristalliseerd. Het is niet uitgesloten dat de bevindingen uit deze notitie naar aanleiding van toekomstige rechtspraak moeten worden bijgesteld.

6.2 In welke gevallen mag de gemeente privaatrecht gebruiken?

De gemeente mag de privaatrechtelijke bevoegdheden niet gebruiken als zij daarmee het publiekrecht op onaanvaardbare wijze doorkruist. Dat wordt ook wel de 'doorkruisingsleer' genoemd. Om te bepalen of er sprake is van onaanvaardbare doorkruising, moet in de eerste plaats worden gekeken of de wet, de rechtspraak of een algemeen gebruikelijke praktijk hierover duidelijkheid geeft. Dus: is de publiekrechtelijke bevoegdheid uitputtend bedoeld?

Als dat geen duidelijkheid geeft, dan moet worden gekeken naar:

- de inhoud en strekking van de betrokken regeling;
- de manier waarop en de mate waarin in het kader van die regeling de belangen van burgers zijn beschermd (als er een publiekrechtelijke bevoegdheid bestaat met alle waarborgen en zekerheden voor de burger die daar bij horen, gaat het gebruiken van deze bevoegdheid boven het gebruik van het privaatrecht die deze waarborgen niet of niet in dezelfde mate heeft); en
- de vraag of de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken (als het publiekrecht een vergelijkbaar resultaat mogelijk maakt, dan is er geen ruimte voor het privaatrecht).

Doorkruising publieke bevoegdheden Omgevingswet?

Omgevingswet uitputtend bedoeld?

Als het om het gebruiken van gronden gaat, is primair de Ow van belang. De Ow geeft namelijk bevoegdheden die specifiek zijn gericht op de fysieke leefomgeving en op activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. De gemeente stelt het omgevingsplan vast met het oog op die doelen. Gelet op de ruime bevoegdheden die de Ow biedt, rijst de vraag of de doorkruisingsleer ruimte geeft om (aanvullende) privaatrechtelijke afspraken te maken over grondgebruik. Op die vraag wordt hieronder ingegaan. Omdat er op dit moment nog geen rechtspraak bestaat over de Ow, wordt aangesloten bij de situatie onder de WRO en de Wro.

Onder werking van de WRO heeft de Hoge Raad al in 1991 geoordeeld dat de gemeente privaatrechtelijke afspraken mocht maken over grondgebruik. Dat leverde geen onaanvaardbare doorkruising op.²² De Hoge Raad overwoog (onderstreping auteur):

'Bij deze stand van zaken moet worden aanvaard dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet in de weg staat aan het opnemen van voorwaarden omtrent grondgebruik in overeenkomsten, ook niet als door of krachtens de voorwaarden in bepaalde gevallen gebruik van grond wordt beperkt of verboden resp. kan worden beperkt of verboden dat volgens het vigerende bestemmingsplan in het algemeen geoorloofd is.'

In een later arrest is dit uitgangspunt bevestigd.²³ Hieruit kan echter niet zondermeer worden opgemaakt dat de Ow die ruimte ook biedt. Bij deze rechtspraak kunnen namelijk belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is van belang dat het in deze zaken ging om afspraken over beperken van gebruik van gronden die in eigendom van de overheid zelf waren. De situatie kan dus anders liggen als het gaat om gronden die niet van de gemeente zijn, maar van een derde partij. Belangrijker is nog het tweede punt. Toen deze zaken speelden, gold de WRO. Onder de WRO was een bestemmingsplan binnen de bebouwde kom niet verplicht. Bovendien hoefde de raad alleen regels voor gebruik van gronden stellen als de raad dat nodig vond, anders hoefde dat niet. Met inwerkingtreding van de Wro in 2008 is dat anders geworden. Bestemmingsplannen zijn namelijk voor het gehele gemeentelijk grondgebied verplicht. Bovendien geeft de Wro geen ruimte voor het achterwege laten van bepaalde regels; de gemeente heeft dus niet meer de vrijheid om alleen de regels te stellen die zij nodig vindt.

In de literatuur wordt enerzijds betoogd dat de kernoverweging van de Hoge Raad in de hierboven aangehaalde rechtspraak ook onder de Wro op gaat.²⁴ Anderzijds wordt gesteld dat dat niet het geval is vanwege de uitdrukkelijke verplichting voor de raad om in het bestemmingsplan regels te stellen ten aanzien van het gebruik van grond en bouwwerken.²⁵ Hieruit kan worden opgemaakt dat de Wro uitputtend bedoeld is als het om grondgebruik gaat. Dat zou betekenen dat er geen ruimte bestaat om privaatrechtelijke afspraken te maken over grondgebruik.

²² HR 8 juli 1991, NJ 1991, 691 m.n. MS, AB 1991, 659 m.n. FHvdB (Kunst- en Antiekstudio Lelystad).

²³ HR 24-12-2004, ECLI:NL:HR:2004:AR3642, (Chidda/Amsterdam).

²⁴ P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 237.

²⁵ Bijv. G.H.J. Heutink Gst 2011/125 en Gst 2013/28.

Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan. Het omgevingsplan moet alle gemeentelijke regels bevatten die over de fysieke leefomgeving gaan.²⁶ Bovendien is de gemeente verplicht om een omgevingsplan vast te stellen. Daaruit kan worden opgemaakt dat de bevoegdheid van de gemeente om een omgevingsplan vast te stellen uitputtend is bedoeld als het gaat om ruimtegebruik en dus ook als het gaat om het reguleren van houtstook. Er is geen ruimte om in aanvulling daarop privaatrechtelijke afspraken te maken die ook betrekking hebben over ruimtegebruik.

Vergelijkbaar resultaat publiekrecht?

Voor zover er nog onduidelijkheid zou bestaan over de vraag of de regeling wel of niet uitputtend is, is relevant of hetzelfde resultaat kan worden bereikt met het publiekrechtelijke spoor. In hoofdstuk 5 is uiteengezet dat in een omgevingsplan regels kunnen worden gesteld aan houtstook. Het omgevingsplan kan houtstook bijvoorbeeld verbieden of het kan er strenge eisen aan stellen. Het omgevingsplan kan zelfs regels bevatten over het wel of niet aanwezig hebben van een rookkanaal bij nieuwbouw.

Vanwege deze brede reikwijdte van mogelijke regels, is de conclusie dat het publiekrechtelijke spoor een vergelijkbaar resultaat kan opleveren als het civielrechtelijke spoor. Daarnaast moet worden vastgesteld dat het publiekrechtelijke spoor met meer waarborgen is omkleed dan het civielrechtelijke spoor. Immers: tegen een omgevingsplan kunnen zienswijzen worden ingediend en men kan daartegen opkomen in beroep bij de ABRvS. Deze juridische procedure is veel laagdrempeliger dan een procedure bij de civiele rechter. Het griffierecht is beduidend lager en er geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging.

6.3 Conclusie: civielrechtelijke afspraken leveren een ongeoorloofde doorkruising op

Uit het bovenstaande blijkt dat het gebruik van het civiele recht, in plaats van het publiekrecht naar alle waarschijnlijkheid een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht oplevert. Gemeenten wordt dan ook afgeraden om deze weg te bewandelen in plaats van het publiekrechtelijke spoor.

7 Handhaving

7.1 Bestuursrechtelijke handhaving

Het college is bevoegd om handhavend op te treden als de regels uit het omgevingsplan niet worden nageleefd. Dat kan op verschillende manieren.

Last onder dwangsom of bestuursdwang

De Awb biedt de mogelijkheid om een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang toe te passen. De last wordt opgelegd om een overtreding ongedaan te maken danwel om te voorkomen dat (verdere) overtredingen plaatsvinden. Een voorbeeld: In een omgevingsplan kan worden opgenomen dat het gebruik van de open haard alleen is toegestaan als de schoorsteen ieder jaar wordt geveegd. Als iemand de open haard toch gebruikt terwijl de schoorsteen niet is geveegd, kan het college een last onder dwangsom opleggen. Daarin kan dan worden opgenomen dat een dwangsom wordt verbeurd indien de open haard in de toekomst nogmaals wordt gebruikt zonder dat de schoorsteen is

²⁶ Artikel 2.4 Ow.

geveegd. Het college kan er in spoedeisende situaties ook voor kiezen om de last (onder dwangsom of onder bestuursdwang) achterwege te laten en om direct bestuursdwang toe te passen. Bijvoorbeeld als in het omgevingsplan is bepaald dat het gebruik van houtgestookte hottubs niet is toegestaan. Als de eigenaar van zo'n hottub het vuur heeft aangestoken om de hottub op te warmen en in de tussentijd van huis is gegaan zou een spoedeisende situatie kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld als hierbij heel veel rook vrijkomt en burens hebben te kampen met ademhalingsproblemen. In zo'n geval zou de gemeente kunnen ingrijpen door het vuur te doven zonder eerst de eigenaar te verwittigen.

Bestuurlijke boete

Een andere mogelijkheid is het opleggen van een bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie die het bestuursorgaan oplegt. Deze wordt meestal toegepast als herstel niet meer mogelijk is. Het college kan een bestuurlijke boete opleggen voor het niet naleven van de regels van het omgevingsplan.²⁷ Deze boete is gemaximeerd.²⁸ Bovendien mag de boete alleen worden opgelegd als korter dan twee jaar voor de overtreding dezelfde overtreding (door dezelfde overtreder) is begaan.

Betreden van plaatsen en binnentreden

Toezichthouders van de gemeente zijn bevoegd om iedere plaats, behalve woningen, te betreden als dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taken.²⁹ Daarvoor is geen toestemming van de eigenaar nodig. De Ow brengt daarin geen verandering. Voor het binnentreden binnen woningen, zonder toestemming van de eigenaar, is een machtiging van de burgemeester nodig.

Handhaafbaarheid regels en vaststellen overtreding

Voor alle manieren waarop de gemeente handhavend kan optreden geldt, dat de normen waaraan wordt getoetst zo helder mogelijk moeten zijn. Want: hoe helderder de regel, hoe gemakkelijker kan worden geconstateerd dat er sprake is van een overtreding.

Een algeheel verbod op houtstook is eenvoudig te handhaven omdat de overtreding heel gemakkelijk kan worden vastgesteld. Een zorgplicht is lastiger te handhaven. Want; vaststellen of iemand alles heeft gedaan om overlast te voorkomen, zal per geval moeten gebeuren.

Algemene regels kunnen in beginsel eenvoudig te handhaven zijn als ze voldoende concreet zijn geformuleerd. Bijvoorbeeld: gebruik van bepaalde brandstoffen, jaarlijks vegen van het rookkanaal.

7.2 Strafrechtelijke handhaving

Naast de bestuurlijke boete blijft via de Wed de strafrechtelijke weg tot handhaving en beboeting na inwerkingtreding van de Ow openstaan. Handelen in strijd met het omgevingsplan zal na inwerkingtreding van de Ow namelijk aangewezen worden als economisch delict.³⁰ Dat betekent dat het openbaar ministerie ook bevoegd is om strafrechtelijk op te treden tegen overtredingen van het omgevingsplan.

²⁷ Artikel 18.12 Ow.

²⁸ De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

²⁹ Artikel 5:15 Awb.

³⁰ Artikel 2.47 InvwOw.

7.3 Capaciteit en handhaafbaarheid

Capaciteit

Het stellen van nieuwe regels aan houtstook zal in de praktijk alleen maar werken als ook op de naleving van die regels wordt toegezien. Het verdient daarom aanbeveling om bij het vaststellen van de regels te bezien of er binnen de huidige capaciteit voldoende ruimte is om op de naleving toe te zien. Als de capaciteit beperkt is dan kan het een overweging zijn om nieuwe regels niet meteen gemeentebreed in te voeren, maar slechts voor een beperkt gebied binnen de gemeente. Op die manier kan dan ervaring worden opgedaan met het toezien op de naleving van de nieuwe regels.

Handhaafbaarheid

Een ander belangrijk aspect van handhaving is de vraag of een regel in de praktijk 'handhaafbaar' is. Regels die onduidelijk zijn - voor meerdere uitleg vatbaar - zullen over het algemeen minder goed handhaafbaar zijn dan regels waarin objectieve normen worden gesteld. Het zal in de praktijk bijvoorbeeld lastig zijn om aan te tonen dat er sprake is van 'onaanvaardbare hinder' door houtstook. Als toezichthouders niet beschikken over meetapparatuur zal het bijvoorbeeld ook lastig zijn om aan te tonen dat de emissie door houtstook vanuit een bepaalde woning groter is dan toegestaan. Gemakkelijker zal het dan bijvoorbeeld zijn om aan te tonen dat er bijvoorbeeld sprake is van mist of dat het windstil is. Bij het opstellen van regels voor houtstook speelt de handhaafbaarheid op die manier ook een rol.

7.4 Bestuurlijke betrokkenheid

Het stellen van regels aan houtstook kan een flinke impact hebben voor de inwoners van de gemeente. De kaderstellende rol van de gemeenteraad vereist in dergelijke situaties een duidelijke visie van de raad op het onderwerp. Hoe duidelijker de visie, hoe helderder de koers die kan worden uitgestippeld. Denk daarbij aan het maken van basiskeuzes zoals: wil de gemeente houtstook zo veel mogelijk verbieden? Is dat in de gehele gemeente het geval of slechts bij nieuwe woningen? Of wil de gemeente houtstook wel toestaan, maar dan onder voorwaarden? Aan wat voor soort voorwaarden moet dan worden gedacht? Zijn die voorwaarden handhaafbaar en is toezicht op de naleving daarvan wel uitvoerbaar?

De visie van de gemeenteraad wordt bij voorkeur in een programma of omgevingsvisie neergelegd. Daarin zal ook aandacht moeten worden besteed aan de uitvoerbaarheid van de visie. Onderwerpen als (ambtelijke)capaciteit en handhaafbaarheid spelen daarin een cruciale rol.

Als de gemeenteraad er voor kiest om houtstook in het omgevingsplan te reguleren, dan is een belangrijke voorwaarde daarvoor dat ook op bestuurlijk niveau de bereidheid moet bestaan om hier daadwerkelijk op te handhaven. Het is van groot belang dat de gemeenteraad zich daarvan bewust is, alvorens dergelijk regels in het omgevingsplan worden opgenomen.

Bijlage 1 Voorbeeldregels houtstook binnen

Begripsbepalingen

Toelichting

Om overlast door houtstook zo veel mogelijk te voorkomen, is het van belang dat huishoudens niet volledig afhankelijk zijn of worden van deze vorm van verwarming. Daarom is het de bedoeling dat - als houtstook al wordt toegestaan - dit slechts mogelijk is in de vorm van sfeerverwarming. De begripsbepalingen bakenen af wat onder sfeerverwarming en hoofdverwarming moet worden verstaan. Bij alle varianten die hieronder worden besproken, worden de volgende begripsbepalingen in het omgevingsplan gehanteerd:

Begripsbepalingen

Hoofdverwarming: Dagelijkse ruimteverwarming van een woning of ander gebouw.

Sfeerverwarming: Verwarming van een woning of ander gebouw, niet zijnde hoofdverwarming.

Variant 1 Algeheel verbod (eventueel met vergunningplicht)

Toelichting

Het instellen van een algeheel verbod op houtstook binnen is de meest strenge vorm van sturen op de milieubelastende activiteit houtstook. Dit verbod kan worden gecombineerd met een vergunningplicht, maar dat is niet noodzakelijk. De gedachte bij de vergunningplicht is dat als vooraf vaststaat dat de emissie zodanig zal zijn dat wordt voldaan aan de waarden die de gemeente aanvaardbaar vindt, de activiteit kan worden toegelaten.

In een gemeente en wijk met een hoog ambitieniveau heeft deze manier van sturen de voorkeur. Hiermee kan namelijk heel snel het hoge ambitieniveau dat de gemeente heeft geformuleerd worden behaald. In een nieuwe woonwijk zal deze strenge aanpak niet snel onevenredig ingrijpen in bestaande situaties. Voor een toelichting op de evenredigheid en het aanpakken van nieuwe danwel bestaande situaties wordt verwezen naar paragraaf 4.2.

De beoordelingsregels zijn zo geformuleerd dat een vergunning alleen wordt verleend als vaststaat dat de emissie niet hoger zal zijn dan de maximale emissies die gelden op grond voor houtstookinstallaties per 1 januari 2022 op grond van de Europese regelgeving. Zoals in paragraaf 4.3. is uiteengezet, is het niet mogelijk om het gebruik van installaties die voldoen aan de Ecodesign richtlijn te verplichten. Er kan wel gestuurd worden op emissie die vergelijkbaar is met de waarden van installaties die aan de Ecodesign richtlijn voldoen. Bij het aanvragen van een vergunning is het aan de verzoeker om aan te tonen op welke manier hij aan de maximale emissies gaat voldoen. Dat kan zijn door een installatie te gebruiken die voldoet aan de Ecodesign richtlijn, maar als er andere

innovatieve manieren bestaan om aan deze waarden te voldoen, kan de vergunning evengoed worden verleend.

Artikel 4 geeft de mogelijkheid om voorschriften aan de vergunning te verbinden. Hierdoor heeft de gemeente extra ruimte om te sturen in specifieke situaties. Voorschriften kunnen – naar Duits voorbeeld – betrekking hebben op schoonhouden en onderhoud (bijvoorbeeld eens per jaar het rookkanaal reinigen). Voorschriften kunnen ook betrekking hebben op het beperken van de houtstook. Bijvoorbeeld bij windstil weer of bij mist. Voor het vaststellen daarvan kan de website van het KNMI worden gebruikt. Voorschriften moeten uiteraard voldoende helder en objectief zijn in het belang van het toezicht op de naleving ervan.

Bij de voorbereiding van deze notitie is overwogen om een koppeling te maken met De Stookwijzer. Uit navraag bij toezichthouders is echter gebleken dat dit instrument in de praktijk niet goed werkt. Zo kan het zijn dat aan de ene kant van de straat geen problemen worden verwacht en aan de andere kant van de straat – een paar meter verder – wel. Dit leidt tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid, dat levert problemen op voor het toezicht.

Een voordeel van het algehele verbod met vergunningplicht is, dat dit relatief eenvoudig is te handhaven. Immers: als er wordt geconstateerd dat er sprake is van houtstook zonder dat daarvoor een vergunning is afgegeven (of indien niet aan de objectieve vergunningvoorschriften wordt voldaan) staat de overtreding vast. De bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen als omschreven in hoofdstuk 7 kunnen dan worden ingezet.

Artikel 1 Aanwijzing milieubelastende activiteiten

Als milieubelastende activiteit met beperkt effect wordt aangewezen het gebruik van een verwarming met vaste brandstoffen voor zover de activiteit alleen wordt verricht bij een huishouden of bij het uitoefenen van beroep of bedrijf aan huis.

Artikel 2 Vergunningplicht

Het is verboden de aangewezen activiteit zonder vergunning te verrichten.

Artikel 3 Beoordelingsregels

De vergunning wordt uitsluitend verleend indien:

- a. is aangetoond dat de maximale emissies uit tabel 3 niet worden overschreden;
- b. de activiteit niet zal worden verricht als hoofdverwarming;
- c. het belang van een gezonde leefomgeving niet onevenredig wordt geschaad; en
- d. het belang van een veilige leefomgeving niet onevenredig wordt geschaad.

	PM [mg/m ³]
Open haard	< 50
Kachel	< 40
Pelletkachel	< 20

Tabel 3

Artikel 4 Vergunningvoorschriften

Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid;
- b. het voorkomen van nadelige gevolgen voor een gezonde fysieke leefomgeving; of
- c. het voorkomen of beperken van hinder voor de omgeving.

Variant 2 Algemene regels

Toelichting

Variant 2 gaat uit van het gebruik van algemene regels. De aanpak is dan als volgt: houtstook is alleen toegestaan als er wordt voldaan aan de voorwaarden die in de algemene regels zijn omschreven. Voorafgaand aan de houtstook vindt er dus geen toets plaats. De gemeente kan achteraf optreden als wordt geconstateerd dat er sprake is van een overtreding van de algemene regels.

Een voordeel van deze aanpak is dat er geen lastenverzwaring optreedt voor het ambtelijk apparaat door nieuwe vergunningen. Een nadeel is dat de gemeente alleen achteraf kan optreden: als er een overtreding wordt vermoed. Er vindt dus geen toets plaats voordat de activiteit plaatsvindt, zoals dat bij variant 1 wel het geval is.

Een punt van aandacht bij deze algemene regels is dat deze volstrekt helder en objectief moeten zijn. De regels mogen niet op meerdere manieren kunnen worden uitgelegd. Er moet namelijk direct op kunnen worden gehandhaafd. Bovendien moet eenvoudig kunnen worden geconstateerd of men zich aan de algemene regels houdt. Het opnemen van maximale emissies als direct werkende regel levert daarom naar verwachting problemen op: toezichthouders kunnen tijdens een ronde door de wijk wellicht constateren dat er vanuit een bepaalde woning hout wordt gestookt, maar hoeveel emissie daardoor wordt veroorzaakt is in de praktijk eenvoudigweg niet goed te controleren. Dat is anders dan bij variant 1: de gemeente kan daar vooraf en per geval beoordelen of er sprake is van onevenredige gevolgen voor de veiligheid, gezondheid, etc.

In deze variant is dus gewerkt met objectieve criteria. Bijvoorbeeld: voor het bepalen of er sprake is van mist of windstil weer is het meetstation op een in de nabijheid gelegen locatie (dat via de website van de het KNMI kan worden geraadpleegd) maatgevend. Hiervoor zijn overigens ook alternatieven overwogen. Bijvoorbeeld het gebruik van De Stookwijzer. Zoals hierboven al uiteengezet, blijkt deze

in de praktijk niet goed te werken. Een alternatief is om niet de gegevens van het meetstation in Eindhoven te gebruiken, maar om de weersomstandigheden ter plaatse maatgevend te achten. Een nadeel daarvan is echter dat informatie op een zo klein schaalniveau niet beschikbaar is via een even betrouwbare bron als het KNMI. Daarom is gekozen om aan te sluiten bij een meetstation dat in de nabijheid ligt. Hierdoor ontstaat wel het risico dat in sommige gevallen ten onrechte een overtreding kan worden geconstateerd. Bijvoorbeeld, als er op de locatie van het meetstation wel dichte mist is, maar in de gemeente zelf is dat niet het geval. In dergelijke gevallen zal de toezichthouder alsnog tot de conclusie komen dat handhavend optreden niet opportuun is. De wet eist namelijk dat ook bij een overtreding van objectieve normen een afweging wordt gemaakt of handhaving al dan niet onevenredig benadelend is.³¹

Deze manier van sturen past minder goed bij gebieden of gemeenten met hoge ambities op het gebied van luchtkwaliteit en gezondheid. Immers: houtstook wordt met deze aanpak algemeen wel toegestaan, zij het onder bepaalde voorwaarden. Deze manier van sturen zou passend kunnen zijn binnen bestaande wijken. De regels zijn namelijk zo vormgegeven dat er zonder al te veel moeite aan kan worden voldaan. De verwachting is dan ook dat deze regels niet onevenredig benadelend zullen zijn voor bewoners van bestaande woonwijken.

Artikel 1 Aanwijzing milieubelastende activiteiten

Als milieubelastende activiteit met beperkt effect wordt aangewezen het gebruik van een verwarming met vaste brandstoffen voor zover de activiteit wordt verricht bij een huishouden of bij het uitoefenen van beroep of bedrijf aan huis.

Artikel 2 Toegelaten activiteiten

De volgende activiteit is toegelaten: het gebruik van een verwarming met vaste brandstoffen als sfeerverwarming.

Artikel 3 Algemene regels

Bij het verrichten van de activiteit wordt voldaan aan de volgende regels:

- a. als brandstof wordt alleen schoon, onbehandeld hout gebruikt;
- b. het vochtpercentage bedraagt maximaal tussen de 15 en 20 procent;
- c. het rookkanaal wordt ten minste éénmaal per jaar geveegd;
- d. na het vegen van het rookkanaal worden gedurende een jaar gegevens en bescheiden bewaard die aantonen dat het rookkanaal geschikt is voor het afvoeren van rookgas;
- e. er wordt niet gestookt bij een windsnelheid die lager is van 3 meter per seconde ter plaatse van het weerstation van het KNMI te [locatie]; en
- f. er wordt niet gestookt bij een zicht van minder dan 1000 meter ter plaatse van het weerstation van het KNMI te [locatie].

³¹ Dat is bijvoorbeeld ook het geval als andere objectieve regels worden overtreden, zoals maximale bouwhoogtes. Ook in dergelijke gevallen moet worden afgewogen of handhavend optreden onevenredig benadelend is in verhouding tot de doelstellingen van de regel die wordt overtreden.

Variant 3 Zorgplicht met maatwerkbevoegdheid

Toelichting

Variant 3 is de 'lichtste' vorm van sturen op houtstook. Bij deze variant wordt er vanuitgegaan dat houtstook in het algemeen is toegestaan. Er gelden dus geen concrete regels voor houtstook. Degenen die hout stoken moeten dit echter wel zorgvuldig doen. Dat betekent dat zij alle maatregelen moeten treffen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om overlast te voorkomen.

Deze zorgplicht komt min of meer overeen met de vangnetbepaling uit het Bouwbesluit 2012, die via de bruidsschat in het tijdelijke deel van het omgevingsplan terechtkomt. Zie voor een nadere uitleg van deze systematiek paragraaf 4.3.

Deze variant komt er op neer dat de gemeente alleen in excessieve gevallen (achteraf) kan optreden tegen houtstook. Dat kan door direct handhavend op te treden (zoals beschreven in hoofdstuk 7), of door het stellen van maatwerkvoorschriften. In dat laatste geval zal de gemeente per geconstateerde overlastgevende situatie moeten aangeven op welke manier houtstook mag plaatsvinden.

Deze variant past niet goed bij wijken met hoge ambities op het gebied van gezondheid en luchtkwaliteit; houtstook wordt in deze variant namelijk algemeen toegelaten.

Deze variant zou in gebieden met minder ambities wel passend kunnen zijn. Het nadeel van deze variant is echter wel dat het lastig zal zijn om toe te zien op de naleving. De gemeente kan alleen achteraf optreden als er zich een exces heeft voorgedaan. Bovendien zal de gemeente per geval uitgebreid moeten motiveren waarom en op welke manier er in een specifiek geval niet aan de zorgplicht wordt voldaan (en wat er moet gebeuren om daaraan wel te voldoen). Dit levert in het handhavingsspoor naar verwachting veel discussie op. Daarnaast is het tijdrovend. Gesprekken met gemeentelijke toezichthouders ondersteunen deze constatering.

Artikel 1 Aanwijzing milieubelastende activiteiten

Als milieubelastende activiteit met beperkt effect wordt aangewezen het gebruik van een verwarming met vaste brandstoffen voor zover de activiteit alleen wordt verricht bij een huishouden of bij het uitoefenen van beroep of bedrijf aan huis.

Artikel 2 Zorgplicht

Degene die een activiteit verricht als bedoeld in artikel 1 en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de doelen, met het oog waarop de regels in deze paragraaf zijn gesteld, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover deze niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en

- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten, voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

Deze plicht houdt in ieder geval in dat:

- a. de activiteit louter dient voor sfeerverwarming;
- b. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
- c. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen;
- d. de beste beschikbare technieken worden toegepast; en
- e. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt.

Artikel 3 Maatwerkvoorschriften

Maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld over artikel 2 met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid;
- b. het voorkomen van nadelige gevolgen voor een gezonde fysieke leefomgeving; of
- c. het voorkomen of beperken van hinder voor de omgeving.

Voorbeeldregel overgangsrecht

Toelichting

Zoals in paragraaf 4.2 is uiteengezet, kan variant 1 (verbod met vergunningplicht) ook worden overwogen voor bestaande woonwijken. Met het oog op de evenredigheid zal daarbij wel een overgangstermijn moeten worden gesteld. Voor bestaande situaties betekent dat dat het verbod pas na verloop van een bepaalde termijn ingaat. Die overgangstermijn kunnen zij dan gebruiken om ofwel de houtstook af te bouwen, ofwel om voorzieningen te treffen waardoor zij voor een vergunning in aanmerking komen.

Artikel 1 Overgangsrecht bestaande milieubelastende activiteiten houtstook

Degene die voor [datum] een milieubelastende activiteit verricht die bestaat uit het gebruik van een verbrandingstoestel voor vaste brandstof bij een huishouden of bij het uitoefenen van beroep of bedrijf aan huis voor sfeerverwarming mag deze activiteit nog gedurende vier jaar na [datum] verrichten.

Bijlage 2 Voorbeeldregels houtstook buiten

Variant 1 Algeheel verbod (eventueel met vergunningplicht)

Toelichting

Het instellen van een algeheel verbod op houtstook buiten is de meest strenge vorm van sturen op de milieubelastende activiteit houtstook. Dit verbod kan worden gecombineerd met een vergunningplicht, maar dat is niet noodzakelijk. De gedachte bij de vergunningplicht is dat als vooraf vaststaat dat de activiteit geen onevenredig nadelige gevolgen voor de omgeving zal hebben, het stoken kan worden toegestaan.

In een gemeente met een hoog ambitieniveau heeft deze manier van sturen de voorkeur. Hiermee kan namelijk heel snel het hoge ambitieniveau dat de gemeente voor deze wijk heeft geformuleerd worden behaald. In een nieuwe woonwijk zal deze strenge aanpak onevenredig ingrijpen in bestaande situaties. Het invoeren van een algeheel verbod in een bestaande woonwijk kan onevenredig benadelend zijn. Voor een toelichting op de evenredigheid en het aanpakken van nieuwe danwel bestaande situaties wordt verwezen naar paragraaf 4.2.

Artikel 4 geeft de mogelijkheid om voorschriften aan de vergunning te verbinden. Hierdoor heeft de gemeente extra ruimte om te sturen in specifieke situaties. Voorschriften kunnen betrekking hebben op het beperken van de houtstook. Bijvoorbeeld bij windstil weer of bij mist. Voor het vaststellen daarvan kan de website van het KNMI worden gebruikt. Voorschriften moeten uiteraard voldoende helder en objectief zijn in het belang van het toezicht op de naleving ervan.

Een voordeel van het algehele verbod met vergunningplicht is, dat dit relatief eenvoudig is te handhaven. Immers: als er wordt geconstateerd dat er sprake is van houtstook zonder dat daarvoor een vergunning is afgegeven (of indien niet aan de objectieve vergunningvoorschriften wordt voldaan) staat de overtreding vast. De bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen als omschreven in hoofdstuk 7 kunnen dan worden ingezet.

Algeheel verbod (eventueel met vergunningplicht)

Artikel 1 Aanwijzing milieubelastende activiteiten

Als milieubelastende activiteit met beperkt effect wordt aangewezen het in de open lucht verbranden van hout of andere stoffen.

Artikel 2 Vergunningplicht

Het is verboden de aangewezen activiteit zonder vergunning te verrichten.

Artikel 3 Beoordelingsregels

De vergunning bedoeld in artikel 2 wordt uitsluitend verleend indien:

- a. het belang van een gezonde leefomgeving niet onevenredig wordt geschaad;

- b. er geen sprake is van onevenredige hinder voor de omgeving; en
- c. het belang van een veilige leefomgeving niet onevenredig wordt geschaad.

Artikel 4 Vergunningvoorschriften

Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid;
- b. het voorkomen van nadelige gevolgen voor een gezonde fysieke leefomgeving; of
- c. het voorkomen of beperken van hinder voor de omgeving.

Variant 2 Algemene regels (eventueel in combinatie met een verbod)

Toelichting

Veel APV's regelen dat houtstook buiten niet is toegestaan, tenzij het gaat om naar hun aard kleinere vuren, zoals kaarsen, fakkels, barbecues en dergelijke. Deze aanpak past bij een minder hoog ambitieniveau op het gebied van gezondheid en schone lucht. Immers: bepaalde vormen van houtstook buiten worden algemeen toegestaan.

Uit navraag bij toezichthouders is gebleken dat steeds vaker vaste buitenhaarden in tuinen worden geplaatst. Dit gebeurt vaak in de nabijheid van de woning. Deze vaste haarden blijken in de praktijk geregeld voor overlast te zorgen. Dat is vooral het geval in wijken waar veel nieuwbouw aanwezig is. De reden daarvoor is dat nieuwbouwwoningen zijn voorzien van mechanische ventilatie. Deze ventilatie kan niet handmatig worden uitgeschakeld, bijvoorbeeld wanneer op het naastgelegen perceel hout wordt gestookt. Een ander nadeel van deze tuinhaarden is dat deze niet kunnen worden verplaatst, bijvoorbeeld als dat vanwege de windrichting aangewezen is om overlast te voorkomen.

Vanwege deze nadelen van vaste haarden kan worden overwogen om het gebruik van vaste tuinhaarden in deze variant te verbieden. Gelet op de evenredigheid (zie paragraaf 4.2) en omdat bij oudere woningen de problematiek rondom mechanische ventilatie niet (althans veel minder) speelt, zou dat voor bestaande woningen achterwege kunnen worden gelaten. Eventueel kan dit wel voor de bestaande woonwijken worden overwogen. In dat geval zal specifiek overgangsrecht moeten worden geformuleerd.

Het stoken van kleinere vuren wordt met deze regels wel toegelaten, zij het dat de regels hiervoor worden aangescherpt ten opzichte van de regels in de huidige APV.

Voor andere vormen van stoken, bijvoorbeeld een kampvuur bij een vereniging, is altijd een vergunning nodig. Aan deze vergunning kunnen voorschriften worden verbonden met het oog op het voorkomen van overlast, maar ook met het oog op de veiligheid.

Artikel 1 Aanwijzing milieubelastende activiteiten

Als milieubelastende activiteit met beperkt effect wordt aangewezen het in de open lucht verbranden van hout of andere stoffen.

Artikel 2 Toegelaten activiteiten

1. De volgende activiteiten zijn toegelaten:
 - a. verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke;
 - b. sfeervuren zoals vuurkorven en terrashaarden; en
 - c. vuur voor koken, bakken en braden.
2. Binnen het werkingsgebied 'naam werkingsgebied' (of: binnen de gehele gemeente) is het niet toegestaan om de aangewezen activiteiten te verrichten in een vaste terrashaard die kan worden aangemerkt als een bouwwerk.

Artikel 3 Algemene regels

Bij het verrichten van de activiteit wordt voldaan aan de volgende regels:

- a. als brandstof wordt alleen schoon, onbehandeld hout gebruikt;
- b. het vochtpercentage bedraagt maximaal tussen de 15 en 20 procent;
- c. er wordt niet gestookt bij een windsnelheid die lager is van 3 meter per seconde ter plaatse van het weerstation van het KNMI te [locatie]; en
- d. er wordt niet gestookt bij een zicht van minder dan 1000 meter ter plaatse van het weerstation van het KNMI te [locatie].

Artikel 4 Vergunningplicht

Het is verboden zonder omgevingsvergunning andere activiteiten te verrichten dan de activiteiten bedoeld in artikel 2.

Artikel 5 Beoordelingsregels

De vergunning bedoeld in artikel 4 wordt uitsluitend verleend indien:

- a. het belang van een gezonde leefomgeving niet onevenredig wordt geschaad;
- b. er geen sprake is van onevenredige hinder voor de omgeving; en
- c. het belang van een veilige leefomgeving niet onevenredig wordt geschaad.

Artikel 6 Vergunningvoorschriften

Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid;
- b. het voorkomen van nadelige gevolgen voor een gezonde fysieke leefomgeving; of
- c. het voorkomen of beperken van hinder voor de omgeving.

Variante 3 Zorgplicht met maatwerkbevoegdheid

Toelichting

Variante 3 is de 'lichtste' vorm van sturen op houtstook. Bij deze variant wordt er vanuitgegaan dat houtstook in het algemeen is toegestaan. Er gelden dus geen concrete regels voor houtstook. Degenen die hout stoken moeten dit echter wel zorgvuldig doen. Dat betekent dat zij alle maatregelen moeten treffen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om overlast te voorkomen.

Deze manier van sturen is minder strikt dan de APV nu doorgaans is. Deze variant komt er op neer dat de gemeente alleen in excessieve gevallen (achteraf) kan optreden tegen houtstook. Dat kan door direct handhavend op te treden (zoals beschreven in hoofdstuk 7), of door het stellen van maatwerkvoorschriften. In dat laatste geval zal de gemeente per geconstateerde overlastgevende situatie moeten aangeven op welke manier houtstook mag plaatsvinden.

Deze variant past niet bij wijken met hoge ambities op het gebied van gezondheid en luchtkwaliteit; houtstook wordt in deze variant namelijk algemeen toegelaten.

Deze variant zou in gebieden met minder ambities wel passend kunnen zijn. Het nadeel van deze variant is echter wel dat het lastig zal zijn om toe te zien op de naleving. De gemeente kan alleen achteraf optreden als er zich een exces heeft voorgedaan. Bovendien zal de gemeente per geval uitgebreid moeten motiveren waarom en op welke manier er in een specifiek geval niet aan de zorgplicht wordt voldaan (en wat er moet gebeuren om daaraan wel te voldoen). Dit levert in het handhavingsspoor naar verwachting veel discussie op. Bovendien is het tijdrovend. Gesprekken met gemeentelijke toezichthouders ondersteunen deze conclusie.

Artikel 1 Aanwijzing milieubelastende activiteiten

Als milieubelastende activiteit met beperkt effect wordt aangewezen het in de open lucht verbranden van hout of andere stoffen.

Artikel 2 Zorgplicht

Degene die een activiteit verricht als bedoeld in artikel 1 en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de doelen, met het oog waarop de regels in deze paragraaf zijn gesteld, is verplicht:

- d. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- e. voor zover deze niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- f. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten, voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

Deze plicht houdt in ieder geval in dat:

- f. de activiteit louter dient voor sfeerverwarming;
- g. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;

- h. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen;
- i. de beste beschikbare technieken worden toegepast; en
- j. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt.

Artikel 3 Maatwerkvoorschriften

Maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld over artikel 2 met het oog op:

- d. het waarborgen van de veiligheid;
- e. het voorkomen van nadelige gevolgen voor een gezonde fysieke leefomgeving; of
- f. het voorkomen of beperken van hinder voor de omgeving.

Voorbeeldregel overgangsrecht

Toelichting

Zoals hierboven aangegeven kan een verbod met vergunningplicht ook worden overwogen voor bestaande woonwijken. Met het oog op de evenredigheid zal daarbij wel een overgangstermijn moeten worden gesteld. Voor bestaande situaties betekent dat dat het verbod pas na verloop van een bepaalde termijn ingaat.

Artikel 1 Overgangsrecht bestaande milieubelastende activiteiten houtstook

Degene die voor [datum] een milieubelastende activiteit verricht die bestaat uit het gebruik van een vaste terrashaard die kan worden aangemerkt als een bouwwerk bij een huishouden of bij het uitoefenen van beroep of bedrijf aan huis (of: die bestaat uit het in de open lucht verbranden van hout of andere stoffen) mag deze activiteit nog gedurende vier jaar na [datum] verrichten.

Bijlage 3 Afkortingen

Afkortingen

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State	ABRvS
Besluit bouwwerken leefomgeving	Bbl
Besluit kwaliteit leefomgeving	Bkl
Invoeringswet Omgevingswet	InvwOw
Omgevingswet	Ow
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Wabo
Wet milieubeheer	Wm
Wet op de economische delicten	Wed
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening

