

Beleidsregel houtstook Rotterdam

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,
gelezen het voorstel van.....(datum); (registratienummer);

gelet op artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

overwegende dat het gewenst is beleidsregels vast te stellen betreffende het verbod om op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handeling te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid en de handhaving van dat verbod;

besluit:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- *conventionele, vrijstaande houtkachels (voorzetkachels)*: zowel conventionele houtkachels zonder keuring of met alleen CE-keuring, als moderne houtkachels die aan DIN-plus typekeuringseisen/Ecodesign voldoen;
- *hoofdverwarming*: primaire verwarming van de woning door middel van fossiele verwarmingsketels, een warmtepomp of stadsverwarming, niet zijnde een toestel dan wel een openhaard gebaseerd op houtstook;
- *hout*: stukhout, plaatdelen vervaardigd uit hout of samengeperst hout;
- *houtstook*: het door particulieren stoken van hout of vormen daarvan dan wel het verbranden of doen verbranden daarvan in een openhaard, in een toestel met een gesloten verbrandingskamer dat in het rookgaskanaal is geplaatst, in een conventionele, vrijstaande kachel, dan wel in een pellet-gestookte kachel of ketel, binnenshuis of buiten op het erf of terrein;
- *open haard*: verbrandingsplaats niet zijnde een toestel;
- *stookalert*: stookalert, afgegeven door het RIVM in de periode van 1 oktober tot en met 31 maart.

Artikel 2 Verspreiden rook, roet, walm of stof

Er is in ieder geval sprake van het op hinderlijke of schadelijke wijze verspreiden van rook, roet, walm of stof als bedoeld in artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012, bij houtstook ten tijde van een stookalert.

Artikel 3 Het handhavingsbeleid

1. Op overtreding van artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 door houtstook ten tijde van een stookalert wordt gehandhaafd krachtens het bestuursrecht waarbij de handhaving uitsluitend is gericht tot de eigenaar en/of hoofdbewoner van de woning.

2. Van handhaving wordt afgezien indien de eigenaar en/of hoofdbewoner van de woning beschikt over een persoonsgebonden gedoogbeschikking als bedoeld in artikel 4.
3. Met een kopie van de gedoogbeschikking wordt gelijkgesteld een afbeelding daarvan op een smartphone, laptop, tablet, ander mobiel digitaal apparaat of desktop.

Artikel 4 Aanvraag gedoogbeschikking

1. Het college kan op aanvraag en onder de in dit besluit opgenomen voorwaarden en beperkingen een gedoogbeschikking afgeven.
2. Een gedoogbeschikking wordt uitsluitend verleend aan de eigenaar en/of hoofdbewoner van een woning die voor verwarming volledig is aangewezen op een houtstook-verwarmingstoestel.
3. De gedoogbeschikking wordt digitaal aangevraagd via de website www.rotterdam.nl en met gebruikmaking van het daartoe bestemde formulier.

Artikel 5 Aanvraag vereisten

1. Bij de aanvraag om een gedoogbeschikking wordt aangetoond dat de hoofdverwarming van de woning uitsluitend geschiedt door middel van een houtstook-toestel of een open haard. De aanvrager overlegt daartoe in ieder geval:
 - a. een eigen verklaring dat de hoofdverwarming van de woning uitsluitend is gebaseerd op houtstook;
 - b. een overzichtsfoto van de gehele meterkast van de woning die niet ouder is dan twee weken gerekend vanaf de datum van aanvraag;
 - c. een kopie van de meest recente jaarlijkse eindafrekening van het energieverbruik van de energieleverancier; en, indien van toepassing
 - d. gegevens van het definitief verwijderen of verwijderd zijn van het hoofdverwarming-toestel; of
 - e. gegevens waaruit genoegzaam blijkt dat het hoofdverwarming-toestel niet operationeel is gedurende de periode van 1 oktober tot en met 31 maart dan wel een gedeelte daarvan.
2. Het college vraagt aanvullende gegevens en bescheiden op indien dat nodig is voor de beoordeling of hoofdverwarming van de woning uitsluitend geschiedt door middel van een houtstook-toestel of open haard.

Artikel 6 Voorschriften en beperkingen gedoogbeschikking

Aan het besluit tot gedogen kan het college voorschriften en beperkingen verbinden voor zover deze strekken tot bescherming van het belang of de belangen die met artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 wordt worden beschermd.

Artikel 7 Weigeringsgronden

Een gedoogbeschikking kan worden geweigerd:

- a. in het belang van de volksgezondheid;

- b. in het belang van de bescherming van het milieu;
- c. indien door de aanvrager onjuiste gegevens zijn verstrekt; of
- d. indien de aanvrager voorschriften en beperkingen die waren verbonden aan een eerdere gedoogbeschikking niet heeft nageleefd en het vermoeden gerechtvaardigd is dat, indien de gevraagde gedoogbeschikking wordt verleend, hij ook de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen waaronder zij zou worden verleend, niet zal nakomen.

Artikel 8 Intrekkingsgronden

1. Een gedoogbeschikking wordt ingetrokken indien:
 - a. de houder van de gedoogbeschikking overlijdt;
 - b. de hoofdverwarming van de woning niet meer uitsluitend is gebaseerd op houtstook.

2. Een gedoogbeschikking kan worden ingetrokken indien:
 - a. aan een van de voorschriften of beperkingen genoemd in de gedoogbeschikking niet is voldaan of niet langer wordt voldaan;
 - b. de houder van de gedoogbeschikking onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste en volledige gegevens tot een weigering of tot een andere gedoogbeschikking met andere voorschriften dan wel beperkingen zou hebben geleid;
 - c. veranderde wet- en regelgeving dan wel beleid daarop dit noodzakelijk maakt;
 - d. de houder van de gedoogbeschikking daarom verzoekt;
 - e. er sprake is van gewijzigde omstandigheden.

Artikel 9 Gewijzigde omstandigheden

De houder van de gedoogbeschikking meldt gewijzigde omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de gedoogbeschikking, waaronder in ieder geval een wijziging in de omstandigheden, bedoeld in artikel 8, eerste lid, binnen vier weken na de dag van wijziging bij het college.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van [datum].

Artikel 12. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregel Houtstook Rotterdam.

Rotterdam, datum.....

Het college van Burgemeester en Wethouders,

namens deze,

.....

Algemeen directeur Stadsontwikkeling

Algemene toelichting van de beleidsregeling houtstook

Schone lucht is van groot belang voor iedereen. Het draagt bij aan de gezondheid van de inwoners van Rotterdam en maakt de stad aantrekkelijker. Het is belangrijk om de verbetering van de luchtkwaliteit hoog op onze agenda te houden. Luchtkwaliteit is de belangrijkste omgevingsfactor die invloed heeft op het welzijn van onze inwoners. Slechte luchtkwaliteit veroorzaakt hinder, veroorzaakt en verergert verschillende ziektebeelden en leidt tot vroegtijdig overlijden. Volgens CE Delft, (2020¹) bedragen de kosten van luchtvervuiling in Rotterdam 750 miljoen euro per jaar (2018). Op basis van een gemiddelde voor 432 grote Europese steden kan 83% van deze kosten worden toegewezen aan fijn stof. Uit onderzoek van de WHO blijkt dat de fijn stofdeeltjes die bij houtstook vrijkomen net zo schadelijk zijn als de uitstoot van verkeer en industrie (WHO, 2015²).

Houtrook is een voornaam bron van fijnstof in Nederland. Het aandeel PM_{2,5} uit houtstook door particulieren wordt door het RIVM bepaald op 23%. Daarmee is particuliere houtstook een grote bron van fijnstof in Nederland. Tussen 1990 en 2019 is het relatieve aandeel van de uitstoot van PM_{2,5} door houtstook ruim tweemaal zo groot geworden. Dit komt omdat de uitstoot van verkeer en industrie is gedaald als gevolg van milieuwetgeving en nieuwe technologie.

Houtstook wint nog steeds aan populariteit. Het aantal hout gestookte installaties door particulieren is in 2018 met 1.06 miljoen stuks ca. 10% hoger dan in 2010³. Alhoewel er geen cijfers beschikbaar zijn voor het aantal hout gestookte installaties in Rotterdam, laten beschikbare gegevens over klachten een gelijke verdeling over Rotterdam zien.

Houtrook bestaat uit een gevaarlijke mix van chemische stoffen. Houtrook bevat fijnstof (PM₁₀ en PM_{2,5}), anorganische gassen zoals koolstofmonoxide en stikstofoxiden, vluchtige organische stoffen, polycyclische aromatische koolwaterstoffen zoals benzeen, dioxinen en organische zuren⁴. De literatuur is eensgezind in het oordeel dat deze stoffen kunnen leiden tot ernstige gezondheidsklachten, zoals luchtwegklachten, hartklachten en kanker, en daarmee kunnen leiden tot vroegtijdig overlijden^{2,3,5}. Ook kortstondige blootstelling kan longziekten versterken, en leiden tot astma aanvallen, acute bronchitis en luchtweginfecties⁶.

Een eerste inschatting laat zien dat het stoken van hout leidt tot 900 à 2700 voortijdige sterfgevallen in Nederland⁷. Daarnaast ondervinden veel mensen overlast van houtstook. Het Longfonds geeft aan dat zo'n 750.000 mensen met een longziekte in Nederland regelmatig benauwd zijn door houtstook.

De WHO concludeert dat het verbeteren van de luchtkwaliteit in bewoonde gebieden niet kan zonder de emissies van houtstook te verminderen. Vooral bij windstil en mistig weer blijft houtrook hangen, tot ongeveer 400 meter rond de schoorsteen. Onder deze omstandigheden leidt houtrook tot de grootste gezondheidseffecten en is er sprake van significante overlast. Het RIVM (2011)⁸ geeft aan dat bij metingen in bosrijk gebied gedurende de wintermaanden de bijdrage van houtstook aan de PM_{2,5} concentratie tussen 30-39% kan bedragen. Alhoewel deze metingen in het winterseizoen zijn uitgevoerd was het een milde periode. Bij streng winterweer of ongunstige weersomstandigheden (vergelijkbaar met de omstandigheden van een RIVM-stookalert) kan de relatieve bijdrage door houtrook veel groter zijn. In een scenario met slechte verbranding en slechte weersomstandigheden kan de concentratie PM_{2,5} op 5 meter afstand oplopen tot ca. 80 µg/m³, blijkt uit berekeningen⁹. Dit is een concentratie die 5 keer hoger is dan de stadsgemiddelde concentratie van PM_{2,5} in 2020.

¹ Health costs of air pollution in European cities and the linkage with transport, CE Delft (2020)

² WHO 2015 Residential heating with wood and coal: health impacts and policy options in Europe and North America

³ Procede biomass b.v., 2018 Kennis document houtstook 2018

⁴ Gevolgen van houtstook voor het binnenmilieu: een verkenning van de literatuur, RIVM (2018)

⁵ RIVM, 2011., Health effects of biomass

⁶ The harmful effects of wood smoke and the growth of recreational wood burning, Environment & Health Inc.(2018)

⁷ De keerzijde van houtstook in open haarden en kachels

⁸ RIVM, 2011., Health effects of biomass

In geval van meerdere toestellen kan daarnaast nog cumulatie optreden. Metingen van Buro Blauw bevestigen dit beeld. Buro Blauw heeft gedurende circa vier weken momentane black carbon concentraties gemeten in de directe omgeving van enkele houtkachels. Hieruit blijkt dat concentraties kortstondig (gedurende uren, afhankelijk van stook- en weersomstandigheden) kunnen oplopen tot 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ⁹. Dit is aanzienlijk hoger dan de achtergrondconcentratie (1,25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), in stedelijke omgeving.

De bovengenoemde concentraties leiden tot een matig tot onvoldoende woon- en leefklimaat^{10,10}, dat gekwalificeerd kan worden als een situatie met hinder.

Voor de omstandigheden waarin houtrook zich niet kan verspreiden in de omgevingslucht wordt een stookalert afgegeven door het RIVM, in samenwerking met het KNMI. Aanleiding voor een RIVM 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 en beperkt de nadelige invloed die het stoken van hout heeft op de fijnstofconcentratie, de ondervonden overlast en de gezondheid.

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. Jurisprudentie laat zien dat deze bepaling beperkt houvast biedt met betrekking tot de vraag wat aanvaardbare emissies zijn van houtkachels van particulieren naar omwonenden. Dit vooral omdat er geen beleidsregels aan ten grondslag liggen waaraan in dit kader getoetst kan worden.

Het RIVM stelt in een onderbouwing van het stookalert dat er redelijkerwijs sprake is van overlast en gezondheidsschade op dagen dat een stookalert wordt afgekondigd¹¹. Het stookalert wordt nu gemiddeld 10 keer per jaar afgekondigd op dagen met zeer slechte omstandigheden, waarbij het stookalert geldt voor 1 of meer provincies. Maar ook op dagen dat er geen stookalert is afgekondigd kan er sprake zijn van wijdverspreide overlast, omdat er bij introductie van het stookalert voor gekozen is om het aantal dagen met stookalert te beperken tot 10. Dit betekent dat met grote zekerheid gesteld kan worden dat er tijdens een stookalert sprake is van overlast. We gebruiken daarom voor het eerst in deze beleidsregeling in ieder geval het stookalert van het RIVM om het verbod genoemd in artikel 7.22 van het Bouwbesluit van een definitie te voorzien.

Voor Rotterdam geldt dat gemiddeld 2 keer per jaar een stookalert wordt afgegeven, gebaseerd op de afgelopen twee jaar. Dit betekent dat op deze twee dagen een verbod op houtstook kan gaan gelden.

Houtstookmaatregelen maken onderdeel uit van een totaal aan maatregelen dat onder andere is opgenomen in de Koersnota schone lucht 2019-2022¹², om de luchtkwaliteit en daarmee de gezondheid voor Rotterdammers te verbeteren en overlast te verminderen. De doelstellingen uit de Koersnota schone lucht zijn:

- Alle straten in Rotterdam voldoen in 2020 aan de Europese normen;
- Verbetering van de gemiddelde luchtkwaliteit in heel Rotterdam in 2022;
- Voldoen aan WHO-advieswaarden (2005 versie) voor PM₁₀ in 2025.

Om aan de derde doelstelling te kunnen voldoen, zijn houtstookmaatregelen noodzakelijk.

Door de WHO is in september 2021 een nieuwe set advieswaarden gepubliceerd, die laten zien bij welke concentraties van stoffen geen gezondheidseffecten optreden. De advieswaarden voor PM₁₀ en

⁹ Dingemans J.D., Monitoring overlast houtkachels, Zutphen. Metingen van black carbon concentraties bij 2 woningen. Rapport nr. BL2017.8340.02-V01 van juli 2017

¹⁰ Procede biomass b.v., 2018 Kennis document houtstook 2018

¹¹ Memo onderbouwing stookalert, RIVM (2021)

¹² Gemeente Rotterdam., Koersnota Schone Lucht 2019 – 2022, Juli 2019

PM_{2.5} zijn sterk aangescherpt op basis van nieuwe gezondheid kundige inzichten met respectievelijk 25 en 50%. De nieuwe WHO-waarden vergen een verdergaande emissiereductie dan de bestaande waarden uit 2005.

Als onderdeel van het beleid heeft de gemeente Rotterdam de afgelopen jaren diverse gedragscampagnes gevoerd om de bewustwording onder Rotterdammers over houtstook te vergroten, en daarmee de overlast te verminderen (zie rotterdam.nl/stoken). Via de Stookwijzer bieden we Rotterdammers de mogelijkheid om klachten in te dienen. Met alle klagers wordt contact opgenomen, en als overlastzaken daarom vragen gaan we met bewoners in gesprek om de overlast op te lossen. Uit het overzicht van klachten van winter 2020/2021 blijkt dat de overlast toeneemt bij omstandigheden waarbij de verversing van de lucht beperkt is.

Voorafgaand en rondom de besluitvorming is een communicatiecampagne gevoerd, om de inwoners van Rotterdam op de hoogte te stellen van het besluit. Hierbij is een mix aan communicatiemiddelen ingezet. Tijdens dagen waarop het stookalert geldt communiceert de gemeente via social media. Inwoners worden er daarnaast geattendeerd om zich te abonneren op de nieuwsservice van het stookalert.

Bij samenloop van het verbod ex artikel 7:22 Bouwbesluit prevaleert dit verbod, dat gegrond is op hogere (formele) wetgeving boven een eventueel door het college van Burgemeester en Wethouders verleende vergunning op grond van artikel 5:34 APV. Het stoken van hout in vuurkorven en vuurschalen tijdens een alert is alsdan ook niet toegestaan.

Voor eigenaren van woningen waarvoor geldt dat er in de woningverwarming uitsluitend voorzien kan worden door middel van houtstook, bestaat er een mogelijkheid een gedoogbeschikking aan te vragen, enerzijds omdat een ontheffingsregeling op basis van het bouwbesluit 2012 juridisch niet mogelijk is. Anderzijds is het onevenredig belastend wanneer de primaire verwarming van een woning uit enkel een houtstook-toestel bestaat, om de bewoner met gezin in de winter in de kou te laten zitten.

Uitgebreide informatie over het stookalert is te lezen in RIVM (2021) en op www.rotterdam.nl/stoken.

Toelichting overwegingen van de beleidsregeling houtstook

Overwegende dat;

- het op grond van artikel 7.22, verboden is in, op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handeling te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid;
- gebleken is uit jurisprudentie dat het begrip "*waardoor voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze*" voor gemeenten lastig te bewijzen is zonder beleid op dit onderdeel van het bovenstaande artikel;
- het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna; RIVM), in samenwerking met het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna; KNMI), dagelijks de weersverwachting in samenhang met de luchtkwaliteit op basis van gegevens van luchtmeetnet.nl, beoordeelt;
- bij ongunstige weersomstandigheden en/of als de luchtkwaliteit slecht is, het RIVM een stookalert verstuurt, dat van kracht is voor de middag en de avond van de dag waarop het advies is afgegeven, dan wel verlengd wordt als de weersomstandigheden en/of de luchtkwaliteit tijdens die nacht niet verbeteren www.rivm.nl/stookalert;
- het RIVM een onafhankelijke onderzoeksorganisatie is;
- de memo "Uitgangspunten voor het stookalert" van het RIVM mede aanleiding is voor nieuw houtstook-beleid;
- bij verbranding van hout schadelijke stoffen vrijkomen, zoals fijn stof, stikstofoxiden, koolmonoxide, vluchtige organische stoffen, zoals benzeen, fenolen en aldehyden (deze stoffen zijn schadelijk voor de volksgezondheid in directe vorm of na de omzetting tot

secundaire organische aerosolen), organische koolwaterstoffen (PAKs), zoals Benzo(A)Pyreen en dat PAK's algemeen beschouwd worden als kankerverwekkend;

- dat fijnstof door houtverbranding even schadelijk is als fijnstof afkomstig van andere (verbrandings-) bronnen, zoals het verkeer;
- vastgesteld is dat de Wet milieubeheer voor fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}) en voor benzo(a)pyreen weliswaar grenswaarden stelt voor de immissieconcentraties in de buitenlucht, maar dat houtkachels slechts een beperkte periode van het jaar in werking zijn terwijl voornoemde normen jaargemiddelde concentraties betreffen. Daardoor wordt op de lange termijn veelal aan een grenswaarde voldaan terwijl de blootstelling aan hogere concentraties schadelijke stoffen boven de jaargemiddelde of etmaalgemiddelde grenswaarden kortdurend is;
- wat betreft de typekeuring van kachels in Nederland gehanteerde EC-keurmerk qua emissie moeten voldoen aan ten hoogste 1% koolmonoxide in het rookgas; dat aan uitstoot van fijn stof in deze keuring geen eisen zijn gesteld;
- ten tijde van een door het RIVM aangegeven stookalert sprake is van een situatie die valt onder de werking van artikel 7.22 Bouwbesluit 2012;
- het wenselijk is de gezondheid van burgers, bovenal burgers met luchtwegaandoeningen, hart- en vaatziekten, ouderen en kinderen zo mogelijk goed te kunnen beschermen; door overmatige hinder van houtstook tegen te gaan;
- in de Koersnota Schone lucht 2019-2022, de Rotterdamse ambities voor schone lucht zijn benoemd;
- gestreefd wordt aan de Europese grenswaarden voor concentraties van stoffen in de buitenlucht, zoals neergelegd in de Wet milieubeheer te voldoen, alsmede aan de gezondheidskundige streefwaarden van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) van 2005, welke in september 2021 sterk naar beneden zijn bijgesteld;
- de aanpak van houtstook ten tijde van een stookalert bijdraagt aan de verbetering van luchtkwaliteit en onderdeel en uitmaakt van een reeks eerder ingevoerde maatregelen die de gezondheid van de Rotterdammers bevorderen, vermindering van overlast betekent en het nastreven van het bereiken van de WHO-advieswaarden voor concentraties van stoffen in de buitenlucht, bevordert;
- onder het begrip "*waardoor voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze*" in ieder geval het stoken van hout of vormen daarvan tijdens een stookalert van het RIVM;
- dat het aanwijzingsbesluit toezichthouders Rotterdam 2019 van kracht is; daar valt 7.22 Bouwbesluit 2012 onder;
- het beleid houtstook gedurende elke winterperiode, zijnde de periode van 1 oktober tot en met 31 maart, van kracht is;
- een uitgebreide bewustwordingscampagne houtstook ter plaatse is en wordt gevoerd;