

Beleidsregels ontheffingen van het verbod om afvalstoffen te verbranden

Inleiding

Vanaf 23 mei 2003 is het op basis van de Wet milieubeheer verboden om afvalstoffen buiten inrichtingen te verbranden. Tot dat moment was het in de gemeente Dronten in bepaalde situaties toegestaan om afvalstoffen en dan met name snoeihout te verbranden. In de Algemene plaatselijke verordening (APV) was daartoe een algemene vrijstelling opgenomen die van toepassing was voor agrariërs in het buitengebied. Om van deze vrijstelling gebruik te kunnen maken behoefde slechts telefonisch te worden gemeld.

De juridische basis is met ingang van 23 mei 2003 door de rijksoverheid echter veranderd. De basis is een verbod om afvalstoffen te verbranden. Op grond van artikel 10.63 van de Wet milieubeheer kunnen burgemeester en wethouders slechts indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, ontheffing verlenen van het verbod om buiten inrichtingen afvalstoffen te verbranden.

In mei 2004 zijn door het college beleidsregels vastgesteld op basis waarvan invulling is gegeven aan bovengenoemd criterium. Op 10 juli 2012 zijn deze beleidsregels op onderdelen herzien. Dit document is een vernieuwde versie van het eerder vastgestelde beleidsdocument. De daarin voorkomende verouderde verwijzingen naar artikelen zijn aangepast. De beleidsregels zelf zijn niet gewijzigd, met uitzondering voor zover verwezen werd naar wetgeving die niet meer bestaat.

De beleidsregels zijn bedoeld als beleidskaders waaraan de aanvragen om een ontheffing worden getoetst. De opgenomen duidelijke lijnen maken het mogelijk dat een belangrijk deel van de aanvragen door de vakafdeling worden afgedaan. In de hiervan afwijkende situaties, waarbij een aanvullende advisering wenselijk is, neemt het college een besluit. In die gevallen geeft een extra zorgvuldige besluitvorming de waarborg dat specifieke omstandigheden voldoende tot hun recht komen.

Problematiek bij het verbranden van afvalstoffen

Onder deskundigen bestaat er weinig twijfel over. Het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen is vanuit milieu hygiënisch oogpunt in meerdere opzichten ongewenst. Verbranden in de open lucht van afval kan leiden tot lucht-, water- en bodemverontreiniging en geeft overlast door rook, roet en stank.

Eén van de cruciale problemen van het verbranden van afval buiten inrichtingen is dat de verbranding vaak ongecontroleerd plaatsvindt. Er worden dan geen of slechts minimale milieuvoorzieningen getroffen. Ook is de temperatuur van de verbranding vaak te laag, waardoor de verbranding onvolledig is door zuurstoftekort en er veel schadelijke stoffen vrijkomen. Een bijkomend probleem is dat er bij verbrandingen in de openlucht vaak andere verontreinigende stoffen op het vuur terecht komen. Vaak worden brandstoffen gebruikt om onvoldoende droog (snoei-)hout te verbranden, zoals (afgewerkte) olie, dieselolie, benzine en andere vluchtige stoffen.

Het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen druist daarnaast in tegen andere milieudoelstellingen. Op de ladder van Lansink, waarin de voorkeursvolgorde voor de omgang met afvalstoffen is beschreven, staat het verbranden van afvalstoffen op de één na onderste sport. Andere alternatieven, zoals hergebruik en verbranden met energie terugwinning, krijgen vanuit het milieubeleid en de Wet milieubeheer de voorkeur. Organisch afval kan worden gecomposteerd, rest- of snoeihout kan door het te versnipperen worden hergebruikt als strooisel. Ook gaan verbrandingen in de open lucht ten koste van de beleidsdoelstelling om het verbranden van biomassa ten behoeve van de elektriciteitsopwekking te stimuleren.

Na de verbranding resteren de asresten. Deze moeten worden verwijderd en worden afgevoerd, zodat de bodem niet met de daarin aanwezige stoffen kan worden verontreinigd. In het verleden werd daarop niet gecontroleerd en bleven asresten langere tijd liggen en konden deze verwaaien over dan wel uitspoelen naar de bodem. Deze asresten bevatten diverse schadelijke stoffen, zelfs wanneer alleen onbehandeld hout is verbrand. Het gaat dan om PAK (Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen) en zware metalen.

Deze nota veronderstelt niet dat het milieu het meest is gediend wanneer alle verbrandingen van afvalstoffen buiten inrichtingen worden verboden. Daarvoor is de problematiek te divers. Het verbranden van afvalstoffen gebeurt namelijk zowel door bedrijven als ook door particulieren. Ook heeft, zoals al aangegeven, reeds lange tijd de mogelijkheid bestaan om bij wijze van uitzondering snoei- en sprokkelhout in het buitengebied te verbranden.

Er is daarom voor gekozen om niet alle verbrandingen van afvalstoffen te verbieden. Deze nota geeft duidelijkheid over de keuzes die de gemeente heeft gemaakt en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Allereerst is het nodig om de juiste juridische context te kennen. Daarop wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

Verbod afvalstoffen te verbranden in de Wet milieubeheer

Relevant is artikel 10.2 van de Wet milieubeheer. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 10.2, eerste en tweede lid

1. *Het is verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze — al dan niet in verpakking buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden.*
2. *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, voor daarbij aangegeven categorieën van gevallen vrijstelling worden verleend van het verbod, bedoeld in het eerste lid.*

Ontheffingsmogelijkheid

In artikel 10.63 tweede lid van de Wet milieubeheer is een ontheffingsmogelijkheid gecreëerd. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 10.63 lid 2

Burgemeester en wethouders kunnen, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, ontheffing verlenen van het in artikel 10.2, eerste lid, gestelde verbod om zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting te verbranden, voor zover het geen gevaarlijke afvalstoffen betreft. Op de ontheffing, bedoeld in de vorige volzin, is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Door te spreken van een ontheffing wordt aangegeven dat alleen in uitzonderlijke gevallen een uitzondering op het algemene verbod kan worden gemaakt. Een ontheffing is alleen mogelijk wanneer het belang van de bescherming van het milieu zich niet tegen ontheffing verzet. In het kader van dit criterium mogen alle milieubelangen, naast een doelmatig beheer van afvalstoffen, dus ook bijvoorbeeld de effecten op lucht, water en bodem, in beschouwing worden genomen en mogen ter voorkoming of ter beperking van deze effecten voorschriften aan de ontheffing verbonden worden.

In de toelichting op artikel 10.63, tweede lid van de Wet milieubeheer wordt ervan uitgegaan dat gemeenten terughoudend zullen zijn bij het verlenen van een ontheffing van het verbrandingsverbod. Uitgangspunt moet zijn dat eerst wordt onderzocht of er hoogwaardigere verwerkingsmethoden, zoals het versnipperen of composteren mogelijk zijn. De ontheffing is volgens de toelichting bij artikel 10.63, tweede lid onder meer bedoeld voor het verbranden van afval dat vrijkomt bij het onderhoud van cultuurlandschappen.

Afvalstoffen

In de eerste instantie is het bepalend of er sprake is van afvalstoffen in de zin van de Wet milieubeheer. Deze wet geeft aan dat er sprake is van afvalstoffen wanneer het stoffen, preparaten of andere producten betreft, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

De definitie van afvalstoffen wordt in artikel 1.1. eerste lid van de Wet milieubeheer weergegeven. Deze luidt als volgt:

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Afvalstoffen: alle stoffen, mengsels of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Landelijk afvalbeheerplan

In artikel 10.3 van de Wet milieubeheer staat dat de Minister in ieder geval elke zes jaar een afvalbeheerplan vaststelt. Het laatste vastgestelde afvalbeheerplan is het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP3).

In LAP3 staan sectorplannen waar het beleid voor de verschillende afvalstromen is uitgewerkt. Deze sectorplannen zijn het toetsingskader bij vergunningverlening. Afwijken mag, maar alleen met een goede onderbouwing. Het LAP is opgesteld voor alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Dit zijn ook de stoffen die zijn genoemd in artikel 10.1.a van de Wet milieubeheer, ook als deze ook onder andere wet- en regelgeving vallen. Hout en in dit kader meer specifiek snoeihout is als een afvalstof aangemerkt. Het valt daarmee onder de werkingssfeer van het verbod van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer.

Bij het verlenen van vergunningen voor verwerking, of ontheffingen op het stortverbod van art 10.2 van de Wm, moet rekening gehouden worden met onderstaande minimumstandaard.

Minimumstandaard voor vergunningverlening

	Afvalstoffen / deelstroom	Minimumstandaard voor verwerking (en eventuele voorwaarden)
a	Groenafval (grof)	<p>Recycling in de vorm van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • composteren met het oog op recycling als compost, of • vergisten met gebruik van het gevormde biogas als brandstof gevolgd door narijping (nacompostering of een andere vorm van aërobe droging) gericht op recycling van het digestaat. <p>Eveneens is toegestaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inzet als brandstof t.b.v. levering van elektriciteit en/of warmte. • Voor bermmaaisel is gebruik als diervoeder toegestaan onder de voorwaarden van de Wet dieren. • Incidenteel nuttig toepassen op of in de bodem van niet gevaarlijk groenafval al dan niet na uitsluitend mechanisch verkleinen, t.b.v. de aanleg van voorzieningen die anders met ander materiaal zouden moeten worden gerealiseerd¹. Zie beleidskader A.8 en paragraaf B.12.14. • Incidenteel verbranden van groenafval in de open lucht voor zover dit past binnen het beschreven beleid in hoofdstuk A.8 en paragraaf B.11.5 van het beleidskader.
b	Residuen die ontstaan bij het verwerken van groenafval	<p>Verwijderen door verbranden. Zeefgrond verwerken volgens de minimumstandaard van sectorplan 39.</p>

¹ Te denken valt aan toepassingen zoals schors voor bospaden, wilgentakken voor functionele houtwallen en boomstronken als parkeerbegrenzers. Deze bepaling is nadrukkelijk niet bedoeld voor inzet als meststof, bodemverbeteraar, etc.

Omgevingswet

Onder de Omgevingswet is het verbranden van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen in de open lucht aangewezen als een vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Voor het verbranden van huishoudelijke afvalstoffen is het verbod van artikel 10.2 Wet milieubeheer en de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing daarvan op grond van artikel 10.63, eerste lid, blijven bestaan.

Verbranding van afvalstoffen in de open lucht is in principe ongewenst. Afvalstoffen kunnen hoogwaardiger worden verwerkt, in ieder geval door middel van verbranding met energietेरugwinning. Uit het oogpunt van bescherming van de luchtkwaliteit is verbranding van afvalstoffen in de open lucht eveneens niet gewenst. Bekend is immers dat groot-schalige verbranding in de open lucht leidt tot forse emissies van onder meer fijnstof.

De minister vindt het vanuit bovengenoemd uitgangspunt gewenst dat gemeenten in hun omgevingsplannen beleid vaststellen over het verbranden van afvalstoffen in de open lucht en hierbij uitgaan van het uitgangspunt dat dit vanuit doelmatig beheer van afvalstoffen en vanwege bescherming van de luchtkwaliteit in beginsel ongewenst is en alleen bij uitzondering kan worden toegestaan.

Koken op vuren

Het koken, bakken en braden op vuren die zijn opgebouwd uit speciaal daar voor aangeschafte briketten, houtblokken e.d. is niet verboden. Slechts indien er daadwerkelijk afvalstoffen worden verbrand is het verbod uit artikel 10.2 aan de orde.

Op basis van artikel 10.63 van de Wet milieubeheer kan verder de conclusie worden getrokken dat geen ontheffing kan worden verleend voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen. Het college van burgemeester en wethouders kan voor alle overige categorieën van afvalstoffen wel een ontheffing verlenen, mits het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet en rekening wordt gehouden met de toelichting behorende bij artikel 10.63 van de Wet milieubeheer. Het college beperkt zich tot het verbranden van snoeihout.

Afvalstoffen verbranden buiten inrichtingen

Artikel 10.2 Wet milieubeheer geeft expliciet aan dat het moet gaan om het verbranden van afvalstoffen buiten een inrichting. De Wet milieubeheer verstaat onder een inrichting:

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Inrichting: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het dus gaat om het verbranden van afvalstoffen buiten een terrein dat behoort tot een inrichting als bedoeld in de Wet milieubeheer. Op basis van inmiddels vaste jurisprudentie behoren de landerijen van de akkerbouw- en veeteeltbedrijven alsmede ook de boomgaarden van de fruitteeltbedrijven niet tot het terrein van de inrichting.

Afvalstoffen verbranden door particulieren - fakkels, kaarsen, vuurkorven en barbecues

Het is zowel voor particulieren als voor bedrijven verboden om buiten een inrichting afvalstoffen te verbranden. De Wet milieubeheer maakt daarin geen onderscheid. Particulieren wonen in de meeste gevallen in kernen. Om overlast te voorkomen is het voor hen verboden om afvalstoffen te verbranden. Er zijn voor de huishoudens voldoende mogelijkheden om hun afvalstoffen aan de daarvoor aangewezen inzamelaars aan te bieden. Daarvoor biedt de gemeente zowel haal- als brengmogelijkheden. Aan particulieren of niet-inrichtingen gevestigd op een adres binnen de bebouwde kom wordt dan ook geen ontheffing om afvalstoffen te verbranden verleend. Op deze situaties is het verbod van artikel 10.2 dus van toepassing.

Particulieren mogen op basis van de bepalingen van de APV wel over gaan tot het branden van kaarsen, fakkels en sfeervuren, zoals terrashaarden en vuurkorven. Ook vuren voor koken, bakken en braden vallen niet onder het regiem van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer. In het geval van het stoken van hout in vuurkorven en terrashaarden is het verbod van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer niet van toepassing, omdat er vanuit wordt gegaan dat in het geval van vuurkorven en terrashaarden hoofdzakelijk gebruik wordt gemaakt van houtblokken en briketten, die kant en klaar kunnen worden gekocht. Deze worden dan niet gezien als afvalstoffen, zoals bedoeld in het verbod in artikel 10.2 van de Wet milieubeheer.

BELEIDSREGEL 1

Het college verleent geen ontheffing voor het verbranden van afvalstoffen aan particulieren en niet-inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht binnen de bebouwde kom van de gemeente Dronten.

Paasvuren/kerstboomverbranding

Het branden van een paasvuur is in de gemeente Dronten geen traditie. Het betreft het branden van restanten groenafval en snoeihout met Pasen. Het branden dient geen specifiek doel en heeft slechts een symbolische betekenis.

Hetzelfde geldt voor het verbranden van kerstbomen zoals dat elders in Nederland wordt gedaan. In de gemeente Dronten worden de kerstbomen al sinds jaar en dag door de jeugd verzameld en tegen een vooraf afgesproken vergoeding aan de gemeente aangeboden waarna deze worden versnipperd.

Het past dan ook niet om voor het branden van paasvuren en het verbranden van kerstbomen door middel van een ontheffing toestemming te geven en een uitzondering te maken op het verbod om afvalstoffen te verbranden. Dat van een afvalstof sprake is blijkt wel uit het feit dat het materiaal betreft waarvan men zich wil ontdoen. Een ontheffing wordt niet verleend.

BELEIDSREGEL 2

Het college verleent geen ontheffing voor het branden van een paasvuur of voor het verbranden van kerstbomen.

Loof, stro en strostoppels

Tot 23 mei 2003 was op basis van artikel 176 van de Algemene plaatselijke verordening het branden van afvalstoffen buiten inrichtingen toegestaan voor zover het snoei- en sprokkelhout, loof, stro en strostoppels bij agrariërs in het buitengebied betrof. De ervaring heeft geleerd dat slechts het snoei- en sprokkelhout wordt verbrand. Dit bleek onder meer uit de meldingen die daarvoor toen werden gedaan. Deze betroffen alleen het verbranden van snoei- en sprokkelhout. Bovendien is het heel goed mogelijk, en ook daadwerkelijk de praktijk, dat het loof, de restanten stro en de strostoppels worden ondergeploegd of ondergewerkt bij het zaai- of winterklaar maken van het land. Het stro zelf is nog van waarde en wordt daarom in de vorm van stropakken van de landerijen afgevoerd.

Het verbranden ervan is dus geen noodzaak en er bestaan goede alternatieven voor het verbranden van loof, stro en strostoppels. Daarvoor wordt daarom geen ontheffing verleend.

Het branden ter bestrijding van onkruid en het branden van aardappelloof met de bedoeling om de plant te laten afsterven, zoals dat in de biologische landbouw wordt toegepast, wordt niet gezien als het verbranden van afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.2 van de Wet milieubeheer. Een ontheffing van het college is daarvoor niet vereist.

BELEIDSREGEL 3

Het college verleent geen ontheffing voor het verbranden van stro, strostoppels, oogstresten, bermmaaisel of slootmaaisel.

Snoei- en sprokkelhout

Het snoei- en sprokkelhout afkomstig van het dunnen en vellen van bomen en het rooien van struiken bij agrariërs in het buitengebied valt onder het verbod van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer.

De minister van VROM heeft bij de kamerbehandeling van het wetsvoorstel indertijd aangegeven dat snoeihout en fruitsnoeihout onder de ontheffing zouden kunnen vallen. Hij sprak in het algemeen over hout dat je van bomen of struiken afhaalt om het natuurlijke proces om welke reden dan ook te bevorderen.

a. Ontheffing in geval van ziekte

Een ontheffing wordt verleend voor het verbranden van houtafval afkomstig van een houtsingel of boomgaard, indien door de betreffende agrariër/fruitteeler/boomkweker kan worden aangetoond dat, vanwege de daarin aanwezige ziekteverschijnselen en het gevaar van verspreiding ervan, het vernietigen van het aangetaste hout dan wel de aangetaste planten noodzakelijk is. Een schriftelijke aanzegging van een daartoe bevoegde instantie is als bewijs daarvoor nodig.

Op 1 maart 2021 is de nieuwe Plantgezondheidswet in werking getreden. De Plantgezondheidswet beschrijft de regels om planten en gewassen te beschermen tegen schade en ziekte die organismen als insecten, schimmels, virussen en bacteriën kunnen veroorzaken.

In Nederland zijn de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de plantaardige keuringsdiensten Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK), Naktuinbouw, Bloembollenkeuringsdienst (BKD) en Kwaliteits Controle Bureau (KCB) als bevoegde autoriteiten verantwoordelijk voor de uitvoering van de nieuwe regelgeving. Zij zijn daarbij bevoegd om maatregelen aan te zeggen die een gebruiksgerechtigde van een terrein moet opvolgen. Deze maatregelen kunnen onder meer bestaan uit het geheel of gedeeltelijk verwijderen en vernietigen van de aangewezen planten.

Ter beperking van de risico's is besloten dat op basis van een schriftelijke aanzegging van een daartoe bevoegde autoriteit, waarin sprake is van het geheel of gedeeltelijk verwijderen en vernietigen van de aangewezen planten, een ontheffing van het verbod om afval te mogen verbranden, kan worden verkregen. De schriftelijke aanzegging dient met het verzoek om ontheffing aan het college te worden aangeboden.

In het geval van een schriftelijke aanzegging zoals hier wordt bedoeld is haast geboden om verdere besmetting tegen te gaan. In afwijking van artikel 10.64 van de Wet milieubeheer wordt de gevraagde ontheffing per omgaande afgegeven.

BELEIDSREGEL 4

Het college verleent per omgaande op een schriftelijk verzoek een ontheffing voor het verbranden van snoei- en sprokkelhout, waarvoor een daartoe aangewezen autoriteit een aanzegging heeft afgegeven in het kader van de Plantgezondheidswet of daarvan afgeleide wetgeving.

b. Ontheffing fruitteeltboomkwekerijen

Voor fruitteelers en boomkwekers geldt niet alleen het gestelde onder a. Met name appelbomen en onderstammen van appelbomen kunnen aangetast zijn met zogeheten kankersporen. Deze sporen verspreiden zich gemakkelijk en kunnen zich zelfs via versnipperd besmet hout over de boomgaard verspreiden.

In deze situaties wordt geen aanzegging afgegeven, zodat het gestelde onder a. niet van toepassing is. De kankersporen kunnen alleen uit de bomen worden weggesneden en weg gefreesd. Het risico van de verspreiding van deze sporen wordt echter in het geval van het versnipperen van aangetast appelhout zodanig groot geacht dat ook in deze situatie een ontheffing wordt afgegeven.

Omdat bovengenoemde kankersporen in de fruitteelt veel voorkomen, deze niet preventief te bestrijden zijn en om de handhaving niet te frustreren is besloten dat fruittelers/boomkwekers in zijn algemeenheid in aanmerking komen voor een ontheffing op het verbod van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer.

In het meest ernstige geval zal het rooien van een (deel van de) appelboomgaard moeten volgen. Ook in het geval van het rooien van besmette bomen, waarop al dan niet een herbeplanting volgt, wordt een ontheffing van het verbod om afvalstoffen te mogen verbranden afgegeven. Rekening houdend met het snoeiseizoen wordt een ontheffing verleend voor de periode van 1 oktober tot 30 april.

BELEIDSREGEL 5

Het college verleent op een schriftelijk verzoek ter voorkoming van de verspreiding van plantenziekten een ontheffing die geldt van 1 oktober tot 30 april voor het verbranden van snoei- en sprokkelhout dat afkomstig is van fruitteeltbedrijven en boomkwekerijen. De ontheffing geldt voor maximaal 5 jaar.

c. Onderhoud erfbeplanting buitengebied

Landschapsbeheer Flevoland adviseert agrariërs en particulieren in verband met het onderhoud van de in het buitengebied aanwezige erfbeplantingen. Deze organisatie die niet zelf landerijen e.d. in eigendom heeft, maar slechts adviseert, geeft de voorkeur aan het verbranden van het vrijkomende snoeihout boven andere verwerkingsmethoden. Daarvoor wordt de volgende argumenten aangevoerd.

- Een deel van het vrijkomende snoeihout kan in een takkenril in of bij de singel worden ondergebracht. Deze takkenril mag echter niet te hoog of te dicht worden, zodanig dat daardoor de natuurlijke verjonging van de houtsingel wordt tegengegaan. Gezien de omvang van de erfbeplanting komt nogal wat snoeihout vrij. Deze hoeveelheid zal zeker in de loop van de jaren te veel zijn om in een takkenril onder te kunnen brengen.
- Het versnipperen van het snoeihout en het terugbrengen van de snippers in de singel als bodembedekker heeft zeker de eerste twee jaar tot gevolg dat het onkruid wordt geweerd. Daarna is het onkruid echter niet meer tegen te houden en schiet het de bodem uit, omdat de bodem erdoor wordt verrijkt.
- In het geval van het versnipperen en het afvoeren van het versnipperde materiaal spelen de transportkosten en de afvoerkosten een rol in de afwegingen. De milieubelasting daarvan is niet gelijk te stellen aan de milieubelasting als gevolg van het verbranden van het afvalhout, omdat daarbij sprake is van verschillende grootheden. Dat aan de afvoer en de eventuele nabewerking ook nadelige gevolgen voor het milieu zijn verbonden is echter onmiskenbaar.
- Het is niet aan te geven op welk moment de voordelen van het verwerken van het snoeihout in een installatie voor het verbranden van biomassa met elektriciteitsopwekking en de bijbehorende milieubelasting als gevolg van het versnipperen, transporteren en bewerken opwegen tegen de nadelige gevolgen van het verbranden van het snoeihout. Omdat hoeveelheid en transportafstand in deze situaties een doorslaggevende rol vervullen is besloten om in het gehele buitengebied één lijn aan te houden. Waarbij het verbranden van snoeihout onder het stellen van voorschriften tot de mogelijkheden behoort. Besloten is dat op aanvraag een ontheffing wordt afgegeven voor het verbranden van snoeihout dat vrijkomt als gevolg van het onderhoud aan de erfbeplanting.

Het onderhoud aan de windsingels waaruit de erfbeplanting bestaat zal vooral plaatsvinden in de winterperiode. Het blad is dan van de bomen en wanneer het omliggende land voldoende bevroren is, kan het onderhoud deels vanaf de landerijen worden uitgevoerd. Aan de bewoners van het buitengebied, zijnde het gebied buiten de bebouwde kom, wordt daarom een ontheffing voor het verbranden van snoeihout verleend in verband met het onderhoud van de erfbeplanting. Rekening houdend met het snoeiseizoen wordt een ontheffing verleend voor de periode van 1 oktober tot 30 april.

BELEIDSREGEL 6

Het college verleent op een schriftelijk verzoek een ontheffing die geldt van 1 oktober tot 30 april voor het verbranden van snoei- en sprokkelhout dat afkomstig is van het onderhoud aan de erfbeplanting van agrarische bedrijven en woonerven in het buitengebied van de gemeente Dronten. De ontheffing geldt voor maximaal 5 jaar.

Genetisch gemodificeerd plantmateriaal

Een uitzondering op het verbod om afvalstoffen te verbranden kan van toepassing zijn op proefboerderijen. Deze zijn ter voorkoming van de verspreiding van genetisch gemodificeerd plantmateriaal, wettelijk

dan wel op basis van de aan hen verleende vergunningen, verplicht om genetisch gemodificeerd plantmateriaal in het afvalstadium op het terrein van de proefboerderij te vernietigen. In deze specifieke situatie is het voorstel om de specifieke wettelijke regeling dan wel de inhoud van de op basis van die regeling verleende vergunning bepalend te laten zijn. In deze situaties wordt een ontheffing voor het verbranden van afvalstoffen verleend. Uiteraard moet een dergelijk verzoek om ontheffing worden onderbouwd met een afschrift van de wettelijke regeling of de vergunning.

BELEIDSREGEL 7

Het college verleent op een schriftelijk verzoek een ontheffing voor het verbranden van genetisch gemodificeerd plantmateriaal, indien dit op basis van een wettelijke regeling dan wel een verleende vergunning is vereist.

Verbranden van overige afvalstoffen

In zijn algemeenheid wordt er overigens geen ontheffing voor het verbranden van afvalstoffen verleend.

Een ieder die vanwege bijzondere omstandigheden denkt echter geen ander alternatief te hebben dan het verbranden van het vrijkomende afval, kan een verzoek om ontheffing aan het college van burgemeester en wethouders voorleggen. Elk verzoek wordt in eerste instantie getoetst aan de uitgangspunten van dit beleid. Het verzoek moet worden onderbouwd door aan te geven waaruit de bijzondere en specifieke omstandigheden bestaan. Deze omstandigheden moeten dusdanig zwaarwegend zijn dat na toetsing aan het belang van de bescherming van het milieu tot een ontheffing wordt besloten.

Aanvraag

Het verzoek wordt gericht aan het college van burgemeester en wethouders t.a.v. het team VTH, Postbus 100, 8250 AC in Dronten.

Leges

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid van de Wet milieubeheer worden geen leges geheven. Dit is overeenkomstig artikel 15.34a van de Wet milieubeheer.

Voor een ontheffing op basis van de Algemene plaatselijke verordening kunnen wel leges worden geheven. Echter in de praktijk wordt gewerkt met één gezamenlijke ontheffing en met standaardbrieven. Het heffen van leges lijkt in dit geval daarom niet wenselijk. Er worden daarom geen leges geheven.

Ontheffing voor een bepaalde tijd

Een ontheffing van een wettelijk verbod is te zien als een uitzondering op een regel. Het verlenen van een ontheffing voor onbepaalde tijd verhoudt zich hiermee per definitie niet. Het zou daarmee een soort van vergunningstelsel worden. Een ontheffing zal daarom altijd voor bepaalde tijd verleend moeten worden. Er is voor gekozen om in Dronten uit te gaan van een ontheffing voor de duur van de periode van 1 oktober tot 30 april. Daarbij geldt de ontheffing voor maximaal vijf jaar.

Wel ontheffing, geen vrijstelling

Vanwege de bovengenoemde uitzonderingwetgeving is het ook niet mogelijk om één ontheffing te verlenen voor een grote groep van agrariërs. Het verlenen van een ontheffing is bedoeld voor individuele situaties. Het verlenen van een ontheffing voor een grote groep van agrariërs zou feitelijk neer komen op een vrijstelling. Daartoe biedt artikel 10.63, tweede lid geen ruimte. Bij de totstandkoming van artikel 10.63 lid twee Wet milieubeheer heeft de toenmalige minister van VROM uitdrukkelijk aangegeven dat, hoewel de gemeenten de bevoegdheid hebben om een ontheffing te verlenen van het verbrandingsverbod, met deze bevoegdheid terughoudend moet worden omgegaan. Het verlenen van één ontheffing aan een grote groep of een vrijstelling is eveneens in strijd met de terughoudendheid die volgens de wetgever in acht moet worden genomen.

Voorschriften

Aan de ontheffing worden voorschriften verbonden die zijn opgesteld in overleg met de brandweer. De ontheffing geldt van 1 oktober tot 30 april. Wordt de ontheffing zodanig laat aangevraagd dat niet voor de gehele periode de ontheffing kan worden afgegeven dan geldt deze voor het resterende deel van de aaneengesloten periode. Aan het team VTH dient vlak voor het verbranden telefonisch te worden medegedeeld dat daadwerkelijk wordt overgegaan tot branden.

Het telefonisch melden en het branden is alleen toegestaan op maandag tot en met vrijdag. Dit in verband met de handhaafbaarheid. Niet gebrand mag worden op tweede kerstdag, nieuwjaarsdag, goede vrijdag, tweede paasdag en koningsdag.

Registratie en handhaving

Het team VTH registreert alle verzoeken omtrent ontheffing. Ook verzorgt het team VTH een algemeen overzicht van alle in behandeling zijnde verzoeken om ontheffing.

Op het moment dat daadwerkelijk gebrand gaat worden wordt daarvan telefonisch melding gedaan aan het team VTH. Deze afdeling informeert de brandweer en de toezichhouders van de gemeente. De brandweer wordt geïnformeerd om te voorkomen dat onterechte meldingen van brand leiden tot het uitrukken van het brandweerpersoneel. De meldingen worden daartoe doorgegeven aan de alarmcentrale Flevoland. Toezichhouders en Boa's van de gemeente nemen het toezicht en de handhaving voor hun rekening.

Bij het overtreden van de voorschriften kan een proces-verbaal worden opgemaakt, waarna het strafrechtelijke handhavingstraject wordt ingezet. Bestuursrechtelijke handhaving is echter ook mogelijk.

Aanvullende werking APV

Op grond van artikel 10.63 tweede lid Wet milieubeheer kan het college een ontheffing verlenen, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Met andere woorden, het college kan weigeren om een ontheffing te verlenen op grond van milieu hygiënische argumenten. Met het verbranden van afvalstoffen zijn echter vaak ook openbare orde- en veiligheidsaspecten van belang. Artikel 10.63.1 tweede lid van de Wet milieubeheer biedt geen mogelijkheid om de vergunning te weigeren, indien de openbare orde en de veiligheid in het geding is. Bovendien kunnen de voorschriften verbonden aan een dergelijke ontheffing ook alleen dienen ter bescherming van het belang van de bescherming van het milieu. Artikel 5:34 van de APV van de gemeente Dronten vult daarom voor wat betreft deze aspecten de Wet milieubeheer aan. Aan deze ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden die het belang van de openbare orde, veiligheid en de flora en fauna beogen te beschermen. Indien het college de openbare orde- en veiligheidsaspecten wil reguleren is het verlenen van een (tweede) ontheffing op grond van de APV noodzakelijk.

De VNG adviseert om niet over te gaan tot het combineren van de ontheffing op grond van artikel 10.63, lid 2 van de Wet milieubeheer en de ontheffing op grond van artikel 5.34 derde lid van de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Dronten. De gronden waarop een besluit wordt genomen zijn in dat geval gebaseerd op twee verschillende wettelijke regelingen. Het gaat om twee verschillende besluiten met verschillende afwegingskaders. Indien beide kaders in één juridisch besluit worden verwerkt, is het de vraag in hoeverre een dergelijk besluit juridisch standhoudt. Bovendien wordt, indien bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen het ene besluit, het bezwaar daarmee impliciet eveneens gericht tegen het andere besluit.

De gemeente Dronten deelt deze overwegingen niet. De juridische praktijk moet in dezen uitwijzen in hoeverre het voordeel van een combinatie van ontheffingen in dit geval opweegt tegen de extra werklust voor zowel de aanvrager als ook de gemeente, wanneer twee ontheffingen moeten worden aangevraagd en in behandeling genomen.

Hoewel het mogelijk is voor het verlenen van de ontheffing op grond van artikel 5:34 van de Algemene plaatselijke verordening leges te heffen, wordt daartoe niet overgegaan, aangezien daartoe geen extra handelingen nodig zijn. Er is namelijk voor gekozen om de ontheffing op grond van artikel 10.63 van de Wet milieubeheer te koppelen aan de ontheffing die nodig is op grond van artikel 5.34 derde lid van de Algemene plaatselijke verordening.

Het college van Dronten, 25 oktober 2022

gemeentesecretaris

drs. T. van lenthe

burgemeester

drs. J.P. Gebben