

Stookontheffingenbeleid

Hoofdstuk 1: Verbranden in de open lucht van afvalstoffen

Inleiding

In het verleden zijn diverse pogingen ondernomen om te komen tot uniformering van de stookbepalingen (in een door de gemeenteraad vastgestelde verordening, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening). Deze bepalingen verschillen vooral ten aanzien van het verbranden van agrarische reststoffen buiten inrichtingen, maar ook ten aanzien van de meldingsprocedure, de aard van de melding en de handhaving van de betreffende stookbepalingen voert iedere gemeente een eigen beleid.

Om voornoemde redenen heeft het Provinciaal MilieuOverleg Zeeland-noord (kortweg PMO) in 1999 ingestemd met het uitvoeren van het project "verbranden in de open lucht van snoei- en resthout". Doelstelling van dit project was een eensluidende stookregeling te ontwikkelen die in de verordeningen van alle gemeenten zou worden opgenomen.

Al enige tijd was echter sprake van de voorbereiding voor een landelijke regeling houdende een algeheel verbod op het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Omdat deze ontwikkelingen dusdanig waren, is het project in 2001 door het PMO in zijn huidige vorm (tijdelijk) stilgelegd. Afhankelijk van de ontwikkelingen en wensen van het PMO zou een eventuele doorstart van het project kunnen plaatsvinden. In het meerjarenprogramma 2003- 2005 heeft het PMO ingestemd met het voorstel het project opnieuw op te pakken.

Doelstelling

In het Provinciaal Milieu Overleg-Noord van 11 september 2002 is verzocht in 2003 een voorstel voor een regionale beleidslijn te ontwerpen met betrekking tot ontheffingsmogelijkheden van het stookverbod in de APV. Aanleiding voor dit verzoek was de politieke wens om een uniform beleid te hanteren en een einde te maken aan willekeur. Aan de werkgroep de taak om hiervoor een (juridisch) verantwoorde regeling te ontwerpen, die voor alle gemeenten en handhavingsinstanties aanvaardbaar kan zijn.

Afgesproken werd dat in 2003 een eensluidende stookregeling zou worden opgesteld voor alle bij de samenwerking betrokken partners. Door de gewijzigde artikelen 10.2 en 10.63 van de Wet milieubeheer is met name de mogelijkheid om ontheffingen te verlenen door het college van B&W (indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet) onderzocht en onder welke voorwaarden.

In dit beleidsstuk wordt daarom uitgegaan eenduidige ontheffingsregeling van het stookverbod op basis van de Wet milieubeheer van afvalstoffen buiten inrichtingen voor de gemeente Goes.

Wijziging van het beleid

Voortschrijdend inzicht heeft er toe geleid dat het beleid wat is vastgesteld op 18 februari 2005, in dit beleidsstuk is gewijzigd. Deze wijziging is overeenkomstig de inhoudelijke besluitvorming hierover in het PMO van 27 juni 2005. De activiteiten die in aanmerking komen voor een ontheffing zijn uitgebreid (zie de tabel op pagina 13). Ook het formulier voor het aanvragen van een ontheffing is aangepast. Op 26 mei 2005 is de Wet milieubeheer (Wm) aangepast voor wat betreft de te volgen voorbereidingsprocedure. In het nieuwe artikel 10.64 lid 3 Wm is bepaald dat de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing is op de ontheffing zoals bedoeld in artikel 10.63 lid 1 Wm. De genoemde afdeling 3.4 Awb is op 1 juli 2005 in werking getreden.

Hoofdstuk 2: Wet- en regelgeving en juridische consequenties

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wettelijke basis van de stookregeling en de (on)mogelijkheden die de wijzigingen in de Wet milieubeheer en Algemene Plaatselijke Verordening (APV) hebben.

Wijzigingen Wet milieubeheer

Op 24 juli 2001 is de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) in het Staatsblad gepubliceerd (Staatsblad 2001, 346). Door de inwerkingtreding van het Landelijk afvalbeheersplan (LAP) dienden verschillende artikelen van de Wet milieubeheer te worden aangepast. De wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) bestond onder andere uit een wijziging van artikel 10.2, eerste lid van de Wet milieubeheer. In artikel 10.2 is een verbod opgenomen

om zich van afvalstoffen te ontdoen door middel van storten, anderszins op of in de bodem brengen of te verbranden. Hierdoor is sprake van een landelijk verbod om afvalstoffen buiten een inrichting te verbranden.

Artikel 10.2

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.

Daarnaast is artikel 10.63 Wet milieubeheer toegevoegd. Dit artikel geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een ontheffing te verlenen van het verbod om afvalstoffen buiten de inrichting te verbranden.

Artikel 10.63, tweede lid

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.

Na enige vertraging is het wetsvoorstel is op 23 mei 2003 in werking getreden (Stb. 189 Wet van 3 april 2003, houdende kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer).

Algemene Plaatselijke Verordening

In artikel 5.5.1 van de Model-Algemene Plaatselijke Verordening (Model-APV) is - sinds 1992

- een verbod opgenomen voor het in de open lucht aanleggen, stoken of hebben van een vuur. B&W kunnen van dit verbod ontheffing verlenen. Deze ontheffing kan worden geweigerd:
- in het belang van de openbare orde en veiligheid
- ter bescherming van de woon- en leefomgeving
- ter bescherming van flora en fauna
- ter voorkoming van hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu door rook, roet, stof, walm of stank

Het verbod geldt niet voor bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen (stookverbod in vergunning) of in het geval andere wetgeving van toepassing is. Verder is het verbod niet van toepassing bij verlichting (kaarsen, fakkels, e.d.) of vuur voor koken, bakken, braden, mits dit geen gevaar voor de omgeving oplevert.

In de toelichting bij de model-APV is m.b.t. het stookverbod gemotiveerd dat voor verbandingen in principe geen ruimte is en dat bij de ontheffingsmogelijkheden slechts gedacht kan worden aan vreugdevuren, kampvuren en oudejaarsvuren. Ook is de ontheffing te gebruiken voor verbranding van land-bouwreststoffen op het land, als andere verwerkingsmethoden als volledig onbruikbaar en ondoelmatig zijn aan te merken. Ten slotte kan ontheffing worden verleend indien dit noodzakelijk is ter vernietiging van met ziekte aangetast hout. Bestaat er een alternatieve methode die minder schade aan het milieu toebrengt dan verdient deze de voorkeur.

Het verbod op het verbranden van afvalstoffen was bij de gemeente Goes in het verleden vastgelegd in afdeling 5 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Burgemeester en wethouders hadden altijd al de mogelijkheid een ontheffing te verlenen van dit verbod.

Artikel 5.5.1, model-APV

1. Het is verboden in de openlucht afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.
2. Het college kan van dit verbod ontheffing verlenen.
3. De ontheffing kan worden geweigerd:
 - a. in het belang van de openbare orde en veiligheid

- b. ter bescherming van de woon- en leefomgeving
 - c. ter bescherming van de flora en de fauna
4. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor zover:
- a. op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn
 - b. de provinciale milieuverordening hierover een regeling bevat
 - c. artikel 429, aanhef en onder 1 of 3, Wetboek van strafrecht van toepassing is; of
 - d. het betreft verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke, sfeervuren zoals terrashaarden, vuurkorven en dergelijk vuur voor koken, bakken en braden, indien dat geen gevaar, overlast of hinder oplevert voor de omgeving

Wet milieubeheer en de aanvullende werking van de APV

Het in werking treden van de nieuwe artikelen in de Wet milieubeheer voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen gaf aanleiding om artikel 5.5.1 model-APV gedeeltelijk te herzien.

Het college kan een ontheffing verlenen, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Zij kan dus ook weigeren een ontheffing te verlenen op grond van milieuhygiënische argumenten. Met het verbranden van afvalstoffen zijn echter vaak openbare orde- en veiligheidsaspecten van belang.

Artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer biedt geen mogelijkheid om de vergunning te weigeren, indien de openbare orde en 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 5.5.1 vult daarom voor wat betreft deze aspecten de Wet milieubeheer aan.

Voor het nieuwe artikel 5.5.1 model-APV betekent dit concreet het volgende.

Lid 2 biedt de mogelijkheid, om naast de ontheffing op grond van de Wet milieubeheer, een ontheffing te verlenen, waarin de aspecten van openbare orde en veiligheid worden geregeld. Er ligt dus een ander motief ten grondslag aan de APV dan aan de Wet milieubeheer. De weigeringsgronden worden genoemd in lid 3. Tevens wordt het college de mogelijkheid geboden om aan deze ontheffing voorschriften te verbinden die het belang van de openbare orde en veiligheid beogen te beschermen.

Daarnaast is er in lid 4, sub d een uitzondering opgenomen op het verbod van lid 1. Hierbij zijn twee punten van belang. In de eerste plaats valt verlichting door middel van kaarsen, fakkels, sfeervuren zoals terrashaarden, vuurkorven of vuur voor koken, bakken en braden niet onder het nieuwe regiem van de Wet milieubeheer. Er is immers geen sprake van het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. In geval van vuurkorven en terrashaarden wordt aangenomen dat hoofdzakelijk gebruik wordt gemaakt van houtblokken of briketten, die kant-en-klaar kunnen worden gekocht, om het vuur te stoken.

Vervolgens mag er geen sprake zijn van gevaar, overlast of hinder voor de omgeving. Vooral binnen de bebouwde kom kunnen klachten ontstaan over overlast of hinder door voornamelijk terrashaarden en vuurkorven. De laatste zinsnede van lid 4 sub d biedt een handvat om handhavend op te treden. De uitzondering in lid 4 betreft een aanvulling op hogere regelgeving. Lid 1 regelt namelijk het aanleggen, stoken of hebben van vuur, maar in de uitzonderingsgevallen is geen sprake van het verbranden van afvalstoffen. De gemeentelijke wetgever regelt dus een bepaalde materie (verbranden) vanuit éénzelfde motief (namelijk een milieumotief: het voorkomen van overlast of hinder) als de hogere regelgever, maar beperkt zich daarbij tot gedragingen die niet of nog niet worden bestreken door de hogere regelgeving (namelijk het verbranden van niet-afvalstoffen buiten inrichtingen).

Benadrukt moet worden dat het nieuwe regiem voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen in de Wet milieubeheer er helaas niet beter, maar juist onduidelijker op is geworden. Voorheen hoefde er op grond van artikel 5.5.1 model-APV slechts één ontheffing te worden verleend, waarin zowel de bescherming van het milieu als van de openbare orde en veiligheid werden geregeld.

Artikel 10.63, tweede lid Wet milieubeheer beperkt zich nu echter alleen tot de bescherming van het milieuhygiënische belang. Indien het college de openbare orde- en veiligheidsaspecten wil reguleren is het verlenen van een (tweede) ontheffing op grond van de model-APV noodzakelijk.

Afdeling 5 uit de APV van de gemeente Goes zal aangepast worden conform de model-APV (5.5.1).

Juridische consequenties van de wijzigingen

De verschuiving van het stookverbod van de APV naar de Wet milieubeheer veranderen een aantal (vooral juridische) zaken:

- *andere rechtsbasis*: doordat het verbranden van afvalstoffen en de ontheffingsbevoegdheid nu in de Wet milieubeheer is geregeld, is gelijktijdig artikel 5.5.1 van de model APV (ook hierin was een verbod met ontheffingsbevoegdheid opgenomen) gedeeltelijk vervallen
- *ander oogmerk bij ontheffingverlening*: een nieuwe ontheffing o.g.v. de Wet milieubeheer (alleen milieubelang) heeft een ander oogmerk dan de oude ontheffing o.g.v. art. 5.5.1 van de model APV (milieu, openbare orde en veiligheid); indien B&W de openbare orde- en veiligheidsaspecten willen reguleren, is het verlenen van een (tweede) ontheffing op grond van de APV (aangepast art. 5.5.1 van model APV) noodzakelijk; beide ontheffingen kunnen eventueel in één besluit worden opgenomen
- *terughoudend ontheffingenbeleid*: gelet op de grondslag voor een ontheffing in art. 10.63 Wm werd verwacht dat door gemeenten een terughoudend ontheffingenbeleid zou worden gehanteerd, waarbij nadrukkelijk gekeken wordt naar alternatieve verwerkingsmethoden (zogenaamde ALARA-beginsel); ook is aanbevolen om uitsluitend schriftelijke ontheffingen te verlenen en het ontheffingenbeleid schriftelijk vast te stellen in beleidsregels; van belang is bij het verlenen van ontheffingen nadrukkelijk te kijken naar alternatieven en de milieubelastende effecten van bepaalde vormen van verbranding
- *proceduretijd*: Op 26 mei 2005 is de Wet milieubeheer (Wm) aangepast voor wat betreft de te volgen voorbereidingsprocedure. In het nieuwe artikel 10.64 lid 3 Wm is bepaald dat de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing is op de ontheffing zoals bedoeld in artikel 10.63 lid 1 Wm. De genoemde afdeling 3.4 Awb is op 1 juli 2005 in werking getreden. Hierdoor is de proceduretijd korter dan voorheen: er stond maximaal 6 maanden voor de proceduretijd
- *mogelijkheid van vrijstelling per AMvB*: op grond van art. 10.2 lid 2 Wm kan middels een AMvB vrijstelling gelden voor aangewezen categorieën van gevallen (dus geen ontheffing is dan nodig met omslachtige procedure); totstandkoming van een dergelijke AMvB is op dit moment echter nog niet aan de orde (minimale proceduretijd voor AMvB is anderhalf jaar).

Ontheffing, vrijstelling of melding

Onder de APV was het verlenen van een ontheffing (melding) vrij eenvoudig. Zo werd er door verschillende gemeenten in Zeeland-noord genoegen mee genomen als degene die afvalstoffen ging verbranden, dit telefonisch meedeelde aan het bevoegd gezag c.q. de gemeente.

Door de wijziging van de Wet milieubeheer kan nu niet meer worden volstaan met het doen van een melding zoals veelal gebruikelijk was. Het verlenen van een ontheffing is wettelijk verplicht gesteld. Dit beleidsstuk vormt een ontheffingenbeleid voor het verbranden van afvalstoffen zoals in tabel 1 onder hoofdstuk 6 is aangegeven. Ook zijn criteria ontwikkeld om een duidelijk afwegingskader te creëren en worden ontheffingsvoorschriften voorgesteld.

Artikel 10.2, tweede lid Wm, biedt de mogelijkheid om bij AMvB vrijstelling te verlenen van het verbrandingsverbod van artikel 10.1, eerste lid. In deze AMvB zullen nauwkeurig de categorieën van gevallen en de aan de vrijstelling te verbinden voorschriften moeten worden bepaald. Een vergelijkbare AMvB is in werking ten aanzien van het stortverbod buiten inrichtingen, namelijk het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen. Een dergelijke AMvB zou voor het verbrandingsverbod opgesteld kunnen worden, maar volgens het ministerie van VROM is dit voorlopig nog niet aan de orde. Duidelijk zal moeten zijn voor welke gevallen de vrijstelling geldt en welke voorschriften (in het belang van de bescherming van het milieu) aan de vrijstelling worden verbonden.

Uitzonderingssituaties

Bepaalde openbare vuren zoals het gebruik van vuurkorven en barbecues vallen buiten de reikwijdte van dit beleid. Er is dan geen sprake van het ontdoen van afvalstoffen, maar het aanwenden van brandstoffen.

Hoofdstuk 3: De praktijk

Verbrandingen in de praktijk kunnen we verdelen in een tweetal groepen, namelijk het verbranden binnen én buiten inrichtingen. Het verbranden van snoei- en resthout vindt veelal plaats buiten inrichtingen en dus als vrije-velddelict.

Verbranden buiten inrichtingen

In de praktijk gaat het bij het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen voornamelijk om snoei-, takken-, en afvalhout. Met name in het buitengebied is het een ingeburgerde praktijk en wordt het verbranden van hiervoor genoemde materialen door iedereen geaccepteerd. Het oogstafval, snoei-takken- en resthout wordt verbrand in de open lucht. De gedachte is dat het maar hout is, dat het al jaren lang zo gebeurt en dat het dus moet kunnen. In het hoofdstuk milieuhygiënische aspecten staan de schadelijke effecten van deze (onvolledige) verbranding vermeld.

Daarnaast vindt ook regelmatig vervuiling plaats door andere afvalstoffen bij te stoken. Belangrijk en veel gebruikt zijn vloeistoffen om het vuur aan te maken. Hiervoor worden verschillende brandbare vloeistoffen gebruikt, zoals bijvoorbeeld benzine, petroleum maar ook afgewerkte olie. Deze vloeibare brandstoffen vormen een extra bedreiging voor het milieu - los van de extra emissie van schadelijke stoffen - doordat ze ook in de bodem terecht komen en er daardoor bodemverontreiniging optreedt.

Ook is in de praktijk de verleiding om andere afvalstoffen mee te verbranden regelmatig niet te weerstaan. Hierbij dient gedacht te worden aan bijvoorbeeld plastic en bouwmaterialen, kortom allerlei afvalstoffen die in de directe omgeving van de te verbranden materialen te vinden zijn. Deze verontreiniging met andere afvalstoffen leidt er toe dat nog meer schadelijke stoffen worden uitgestoten.

Verbranden binnen inrichtingen

Het verbranden van (afval)stoffen binnen inrichtingen wordt geregeld in de milieuvergunning of in de melding ex. artikel 8.40 Wet milieubeheer. Dit betekent voor vergunningplichtige inrichtingen dat het verbranden van stoffen binnen een inrichting alleen is toegestaan met een milieuvergunning. Voor meldingsplichtige inrichting moet het verbranden van stoffen toegestaan zijn in de bewuste Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Uitgangspunt is dat tot binnen de inrichting wordt gerekend, de kadastrale percelen die in de milieuvergunning (of AMvB-melding) zijn opgenomen.

Conclusie

Dit beleid is gericht op het verbranden van afvalstoffen zoals in tabel 1 op bladzijde 14 is aangegeven. Dit soort verbrandingen vinden vrijwel altijd plaats buiten inrichtingen. Binnen inrichtingen kan het bevoegd gezag zelf de gewenste voorschriften opleggen in een milieuvergunning of AMvB.

Het vervolg van dit beleidsstuk richt zich specifiek op verbrandingen buiten inrichtingen en hoe daarmee omgegaan dient te worden.

Hoofdstuk 4: Milieuhygiënische gevolgen van verbranden

Het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen gebeurt niet onder ideale omstandigheden. Een onvolledige verbranding door een te lage temperatuur is het gevolg, waardoor er aanzienlijk meer schadelijke stoffen ontstaan. Het betreft NO_x , SO_x , CO, CO_2 , CH_4 , PAK's, kwik en roet. Ook blijven onverbrande resten achter op de bodem.

De verbranding van afvalstoffen vindt vaak plaats op een open of gedeeltelijk open terrein, bijvoorbeeld een weiland of fruitteeltperceel. Het vuur wordt op een onverharde bodem gestookt. Bij de verbranding van (snoei)hout wordt de houtstapel op een willekeurige wijze opgebouwd, in sommige gevallen wordt aan het vuur als het eenmaal brandt nog hout toegevoegd.

In dit beleidsstuk staat de verbranding van (snoei)hout centraal. De praktijk leert echter dat er soms verontreinigende stoffen, zoals plastic, oude banden en afgewerkte olie op een brandstapel terecht kunnen komen. (Afgewerkte) olie, benzine of andere vluchtige stoffen worden ook wel gebruikt om het vuur aan te steken.

Emissie naar de lucht

Bij een volledig verloopend verbrandingsproces wordt alle in hout aanwezige koolstof omgezet in CO_2 . In de praktijk zal echter nooit een volledige verbranding plaatsvinden en worden potentieel schadelijke verbindingen gevormd, zoals koolmonoxide (CO), methaangas (CH_4), complexe organische verbindingen (b.v. PAK's) en verbindingen van stikstof en zwavel. Daarnaast ontstaat er vaste deeltjes, waaronder stof en teerachtige substanties, die bij inademing schadelijk kunnen zijn. Van de PAK benzo(a)pyreen is verder bekend dat het sterk kankerverwekkend is. Een aantal andere PAK's zijn irriterend en vermoedelijk kankerverwekkend.

Tijdens het verbranden van (snoei)hout is de concentratie koolmonoxide (CO) in de direct omgeving van de bron (binnen een straal van 200 m) verhoogd. Met name in het gebied, waarin de rookpluim zich uitstrekt, kan hinder (stank, irritaties van ogen en ademhalingswegen, zichtbeperking) en overlast in de vorm van roetneerslag optreden. Onder zeer stabiele weersomstandigheden, waarbij de rookpluim op grondniveau blijft, zal de concentratie nog eens extra kunnen toenemen. Deze omstandigheden kunnen optreden bij mist en weinig wind.

Emissies die optreden bij de verbranding van onbehandeld hout zijn minder schadelijk dan de emissies die vrijkomen bij de verbranding van behandeld hout of bij verbranding van hout vermengd met overig afval. Ook de weersomstandigheden tijdens verbranding en de vochtigheid van het (snoei)hout zijn van grote invloed op het vrijkomen van meer of minder schadelijke emissies.

Emissie naar bodem en oppervlaktewater

Zoals eerder vermeld, vinden verbrandingen in de open lucht doorgaans plaats op een onverharde bodem. In de asresten van het vuur vindt men een aantal stoffen terug die ook naar de lucht geëmitteerd worden. In residuen van verbrandingen van schoon onbehandeld hout kunnen zware metalen en teerachtige componenten (PAK's) worden aangetroffen.

Indien de asresten niet worden verwijderd, zullen de concentraties van verschillende zware metalen en PAK's in de bovengrond de streefwaarde voor bodemverontreiniging veelal overschrijden.

Als gevolg van verontreinigingen in de brandstapel (verfresten, afgewerkte olie, behandeld hout, e.d.) zullen zware metalen en PAK's in hogere concentraties op de bodem terecht komen, maar kunnen ook verontreinigingen met minerale olie en andere verontreinigende stoffen optreden.

Bij verbranden van (snoei)hout aan de waterkant kunnen tevens verontreinigende stoffen door afspoeling en uitloging in het oppervlaktewater terecht komen.

Conclusie

Deze milieuhygiënische effecten lijken in eerste instantie van een andere schaalgrootte in vergelijking met dat vuurtje dat gestookt wordt. Alle kleine beetjes dragen weldegelijk bij aan de problematiek.

Hoofdstuk 5: Alternatieve verwerkingsmethoden

Verbranden van afvalstoffen is in principe verboden, daarom is het goed dat er ook een alternatieve verwerkingswijze wordt aangeboden. Immers ontheffingen mogen niet meer standaard verleend worden. Er is op dit moment een redelijk scala aan verwerkingsmogelijkheden voor bijvoorbeeld snoeiafval en takkenhout. De mogelijke verwerkingsmethoden worden hieronder aangestipt:

- Versnipperen van het snoeihout tot strooisel dat gebruikt wordt onder andere voor het 'verstevigen' en aanduiden van paden in parken, bossen en tuinen. In het verleden is echter gebleken dat er maar een beperkte vraag naar de houtsnippers is. Belangrijk is wel dat de te versnipperen afvalstoffen op dezelfde plaats blijven en niet eerst naar een andere locatie wordt getransporteerd voordat deze versnipperd wordt teruggebracht naar de oorspronkelijke locatie. Zie hiervoor de uitspraak ABRS van 3 mei 2002.
- Compostering is een andere mogelijkheid voor de verwerking van snoeihout. De compostering-bedrijven kunnen hun proces hier dusdanig op afstemmen dat het snoeihout wordt omgezet tot goede kwaliteit compost. Het gaat dan voornamelijk om takhout dat gebruikt wordt wegens de beluchtende werking. Massieve stammen en dergelijke worden niet geaccepteerd. (AOO, 2002).
- Het verbranden van snoeihout in een afvalverbrandingsinstallatie is ook een mogelijkheid. Deze manier van verwerken levert een beter verbrandingsproces op waardoor minder uitstoot van schadelijke stoffen ontstaat. Tevens zijn er verschillende rookgaszuiveringen aan het proces gekoppeld waardoor de emissie nog sterker vermindert. (AOO, 2002).
- Een nieuwe ontwikkeling die de komende jaren sterk gestimuleerd gaat worden is verwerking in een biomassacentrale.
Op dit moment is er in onze regio (nog) geen verwerkingscapaciteit beschikbaar. Echter, de rijksoverheid heeft fors ingezet op biomassa met betrekking tot het reduceren van de broeikasgasen in het kader van het Kyoto-verdrag. Dit kan betekenen dat er ook in de regio Zeeland-noord gevolgen aan dit voornemen wordt gekoppeld. Op welke termijn is nog niet aan te geven. Wel is bekend dat biomassacentrales elders in het land (Cuijk en Lelystad) graag schoon snoeihout ontvangen. Schoon wil zeggen niet chemisch vervuild en geen aanwezigheid van zwerfvuil en zand.
- Direct bijstoken van snoeihout in elektriciteitscentrales lijkt ook een geschikt alternatief, omdat op die manier gebruik wordt gemaakt van de energie-inhoud van het hout. Desondanks heeft jurisprudentie uit gewezen dat deze verwerkingsmethodiek niet zomaar toe te passen is in verband met de wetgeving omtrent afvalstoffen.
- Er is in Nederland nu wel een proef met voorvergassing van (snoei)hout, waarbij de gewonnen gassen ingezet worden bij een kolencentrale. Deze manier van verwerken mag wel. Dit is echter nog geen standaard methode. (AOO, 2002).
- De laatste methode voor snoeihout is dat dit niet wordt afgevoerd, maar blijft liggen. Er treedt dan wel verrijking van de bodem op met voedingsstoffen. Resultaat kan zijn dat er op termijn andere begroeiing komt. Omdat het gesnoeide materiaal niet wordt afgevoerd is er geen sprake van een afvalstof.

(Landelijk) beleid

Het landelijk beleid uit het Nationaal Milieubeleidsplan en het Landelijk Afvalbeheersplan is verwerkt in hoofdstuk 10 Afvalstoffen van de Wet milieubeheer (Wm).

Bij de benadering van de afvalstoffenproblematiek wordt gewerkt met de in de Wm vastgelegde voorkeursvolgorde van verwijdering van afval (Ladder van Lansink):

1. preventie aan de bron
2. intern hergebruik
3. extern hergebruik
4. verbranden met energiewaarde
5. verbranden zonder energiewaarde
6. (gecontroleerd) storten

Overheden en dus ook gemeenten dienen de bovenstaande voorkeursvolgorde als leidraad te hanteren bij het stellen van prioriteiten in het afvalstoffenbeleid. Duidelijk is dat het verbranden van afval(hout) buiten inrichtingen niet meer toegestaan is, tenzij ontheffing wordt verleend. Storten is overigens al gedurende langere tijd (1996) niet meer toegestaan en dus ook geen alternatief. Hergebruik in de vorm van het ter plekke verspreiden, versnipperen of composteren heeft dus de voorkeur boven verbranden of storten. Als mogelijk alternatief kan dus gedacht worden aan klein maken en ter plaatse verspreiden, ter plaatse versnipperen en afvoeren naar bijv. een composteringsinrichting of afvoeren naar verbrandingsoven.

ALARA

Eén van de uitgangspunten in het milieubeleid is het Alara-principe (as low as reasonably achievable), d.w.z. dat gestreefd moet worden naar een zo gering mogelijke belasting van het milieu, met toepassing van de best beschikbare technieken, tenzij deze redelijkerwijs niet kunnen worden gevergd. In deze afweging kunnen technische, bedrijfseconomische en maatschappelijke belangen worden betrokken. Zwaarwegende praktische en/of financiële omstandigheden kunnen aanleiding zijn om in een individueel geval hiervan af te wijken. Voor het overige hebben boomkwekerijen en fruitteeltbedrijven net als andere bedrijven en instellingen de verantwoordelijkheid om - ook in financiële zin - bij te dragen aan de beperking van de milieubelasting.

Conclusie

Gelet op de algemene uitgangspunten van het milieubeleid (LAP, Ladder van Lansink, Alara) dient met het verbod op het verbranden van afvalstoffen naar een hogere trede in de Ladder van Lansink te worden gezocht voor de verwerking van afvalstoffen. Op dit moment liggen de mogelijke alternatieven voor het verwerken van de afvalstoffen vooral uit het oogpunt van de te maken kosten erg lastig. Voorgesteld wordt daarom om een weliswaar terughoudend, maar vooral handhaafbare regeling te hanteren. Als de mogelijkheden voor de verwerking van alternatieven verderop in de tijd nader worden uitgewerkt zal de huidige regeling opnieuw onder de loep worden genomen (herijkt).

Hoofdstuk 6: Ontheffingscriteria

Het blijkt dat voor het wel of niet verlenen van een ontheffing het noodzakelijk is heldere criteria te formuleren. Voorafgaand aan de formulering van de criteria c.q. regeling is nagegaan voor welke situaties de ontheffingsmogelijkheid in principe is bedoeld.

Reikwijdte wet en de ontheffingsmogelijkheid

Uit de kamerbehandeling van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet milieubeheer blijkt dat de ontheffing in ieder geval kan worden verleend voor:

- vreugdevuren, zoals evenementen- en oudejaarsvuren
- instandhouding van waardevolle cultuurlandschappen, in het kader van klein landschapsbeheer

De minister gaf tegenover de Kamer verder aan dat fruitsnoeihout en aardappelroof onder de ontheffing zouden kunnen vallen. Hij sprak daarnaast over enkele gevallen, zoals de bestrijding van bepaalde ziektes, waarin het noodzakelijk is op korte termijn passende maatregelen, zoals het verbranden van de zieke bomen, te nemen. De uitgebreide procedure van ontheffingverlening duurt in deze gevallen te lang om een ontheffing te verlenen. Daarom zou voor deze gevallen een ontheffing verleend kunnen worden, waarbij in de ontheffing nauwkeurig wordt aangegeven in welke gevallen en onder welke omstandigheden van de ontheffing gebruik mag worden gemaakt. Om de objectiviteit te bewerkstelligen kan een verklaring van de Plantenziektenkundige Dienst te Wageningen worden geëist. Als voorschrift kan worden opgenomen dat in geval van verbranding van met ziekte aangetast hout, besmet en niet-besmet snoeihout zoveel mogelijk moet worden gescheiden. Als alternatieve mogelijkheid voor het advies van de Plantenziektenkundige Dienst is het mogelijk de beleidsmedewerker groen van de gemeente, mits deze voldoende hiervoor is opgeleid, een schriftelijk advies te laten geven.

Voor welke gevallen er nog meer een ontheffing kan worden gegeven, is sterk afhankelijk van de lokaal specifieke situatie. Op grond van artikel 10.63, tweede lid, is het in ieder geval verboden ontheffing te

verlenen voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen. Verder is het mee verbranden van allerlei afvalstoffen (banden, verf, afgewerkte olie) absoluut verboden.

Artikel 10.2 Wet milieubeheer ziet alleen toe op het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Dit betekent dat, indien er sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, het verbrandingsverbod hierop niet van toepassing is. Hiervoor geldt namelijk een ander wettelijk regiem. Ook dient rekening gehouden te worden met de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk GFT-afval (groente-, fruit- en tuinafval) op grond van artikel 10.21 Wet milieubeheer. GFT-afval, afkomstig van huishoudens, dient door de burger te worden aangeboden aan de aangewezen inzameldienst.

Benadrukt dient te worden dat het in principe aan het bevoegd gezag is om zelf invulling te geven aan het ontheffingenbeleid. Dit geldt ook voor een absoluut verbrandingsverbod. Ook al geeft de Wet milieubeheer de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen, dit betekent niet dat een gemeente ook verplicht is dit te doen. Gemeenten kunnen dus – óók onder het regiem van de Wet milieubeheer - een absoluut stookverbod blijven hanteren. Door te kiezen voor een regionaal eenduidige stookregeling stemmen alle betrokken gemeenten in met de toepassing van de voorgelegde stookregeling.

Milieuhygiënische randvoorwaarden bij verbranden

Besloten kan worden geen gebruik te maken van de ontheffingsmogelijkheid en alleen de genoemde alternatieven toe te staan. Gezien de huidige praktijk in de gemeente Goes is het verstandig om toch in beperkte mate ontheffingen te verlenen. Belangrijk is dat er alleen ontheffingen worden verleend voor niet van derden afkomstig snoei- en restafval.

De volgende criteria zijn ontwikkeld om een duidelijk afwegingskader te creëren:

- Er mag alleen schoon hout worden verbrand. Dus geen wortels en boomstammen;
- Binnen de bebouwde kom mag hout niet worden gestookt. Ook mag er geen hout dat is ontstaan binnen de bebouwde kom naar het buitengebied worden overgebracht om daar te verbranden
- De totale hoeveelheid te verbranden afvalstoffen per brandstapel mag niet boven de 50 m³ uitkomen. Dit in verband met de beheersbaarheid van de brandstapel. Voor een evenementenvuur (kampvuur e.d.) geldt een dezelfde hoeveelheid
- De hoogte van de brandstapel in m¹ vermenigvuldigd met de factor 6 is de minimale afstand in meters. Binnen deze afstand van het vuur mogen zich geen opstallen, openbare weg, bossages, hoogspanningskabels, bomen, houtwallen of andere houtopstanden en dergelijke bevinden. De minimale afstand is 30 meter

Indien aan deze criteria is voldaan, kan een ontheffing worden verleend met de daarbij behorende voorschriften. Overigens zijn de criteria vertaald in de ontheffingsvoorschriften.

Beschikbaarheid van alternatieve verwerkingsmogelijkheden

Voor een aantal categorieën te verbranden afvalstoffen geldt dat er goede alternatieve verwerkingsmogelijkheden bestaan. Zo zijn particulieren veelal in staat om deze grove huishoudelijke afvalstoffen (snoei- en resthout) achter te laten bij de gemeentelijke milieustraat. Daarnaast kan stamhout, dat vrijkomt bij het rooien van houtopstanden, als hardhout verkocht worden. Ook kan snoeihout worden versnipperd waarna vervolgens een nuttige toepassing kan worden gezocht. Er is daarom geen noodzaak om dit product ter plaatse te verbranden.

Toegestane categorieën te verbranden afvalstoffen

In tabel 1 zijn verschillende categorieën van te verbranden afvalstoffen benoemd. Achter de vastgestelde categorieën is bepaald of deze wel of niet voor ontheffing in aanmerking komen.

Het verlenen van een ontheffing is niet toegestaan voor die categorieën waarvoor nu reeds goede alternatieve verwerkingsmogelijkheden beschikbaar zijn. Indien goede en voldoende alternatieve verwerkingsmogelijkheden op korte termijn beschikbaar kunnen komen, kunnen de ontheffingsmogelijkheden worden aangepast bij de evaluatie van de voorliggende regeling. De onderstaande regeling geldt dan ook als een limitatieve opsomming van die categorieën die in aanmerking komen voor het verlenen van een ontheffing.

De tabel 1 te verbranden afvalstoffen in de openlucht:

Categorie	Ontheffingverlening mogelijk?
Kampvuren t.b.v. bijzondere evenementen, scoutingactiviteiten daaronder begrepen ¹	Ja

1) Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt of er sprake is van een bijzonder evenement.

Vreugdevuren in het kadervan feestelijkheden met een algemeen karakter ²	Ja
Zieke planten- en houtopstanden ³	Ja (buiten bebouwde kom)
Vlasresten en bloemzadenteelten bij misoogst ⁴	Ja (buitenbebouwde kom)
Snoeihout en takkenhout	Ja (buitenbebouwde kom)
Stamhout en boomstronken	Nee
Wegbermen en akkers	Nee
Slootmaaisel	Ja (buiten bebouwde kom)
Overige afvalstoffen	Nee

Voor alle andere in de tabel opgesomde categorieën waar "nee" in de kolom ontheffingverlening is opgenomen, zijn alternatieve verwerkingsmethoden beschikbaar. Voor die categorieën wordt door het bevoegd gezag geen ontheffing verleend.

tabel 2 toelichting op de te verbranden afvalstoffen in de buitenlucht

<p>Het houden van kamp- en vreugdevuren ten behoeve van bijzondere evenementen, feestelijkheden met een algemeen karakter en op locaties waar scoutingactiviteiten plaatsvinden. Aangezien hierbij veelal sprake is van een relatie met Algemene Plaatselijke Verordening is een gecombineerde APV-/Wet milieubeheer-ontheffing nodig.</p> <p>Praktische uitvoering. Voorzienbaar dus tijdig vooraf ontheffing-aanvraag indienen.</p>	<p>Het verbranden van takken- en snoeihout (geen stamhout zijnde) buiten bebouwde kommen als bedoeld in de Wegenverkeerswet, met een beperking van de stookperiode van 1 januari tot 1 mei. Vanwege de afhankelijkheid van de weersomstandigheden wordt in deze gevallen voorgesteld geen verdere beperking in de vorm van een periode op te nemen. Dit wordt voor de handhaving niet bezwaarlijk geacht omdat de hoeveelheid en de stooklocatie in de ontheffing worden vermeld.</p> <p>Praktische uitvoering. Voorzienbaar dus tijdig vooraf ontheffing-aanvraag indienen [4 weken]</p>
<p>Het verbranden van slootmaaisel buiten bebouwde kommen als bedoeld in de Wegenverkeerswet met een beperking van de stookperiode van 1 september tot 1 maart. Deze periode sluit aan op het maaiseizoen (eindaugustus tot en met december). Vanwege de afhankelijkheid van de weersomstandigheden wordt in deze gevallen voorgesteld geen verdere beperking in de vorm van een periode op te nemen. Dit wordt voor de handhaving niet bezwaarlijk geacht omdat de hoeveelheid (zo mogelijk) en de stooklocatie in de ontheffing worden vermeld. Het afbranden van slootkanten valt hier nadrukkelijk niet onder en wordt derhalve niet toegelaten.</p> <p>Praktische uitvoering. Voorzienbaar dus tijdig vooraf ontheffing-aanvraag indienen [4 weken]</p>	<p>In bijzondere omstandigheden (bijv. calamiteiten) kan het noodzakelijk zijn om te verbranden. Dit is specifiek aan de orde bij constatering van besmettelijke ziektes in (vrucht)bomen, waarbij de besmetting alleen door verbranding kan worden voorkomen. Hiertoe dient een deskundigenrapport te worden overgelegd. Een andere vorm van een calamiteit is een misoogst, waarbij het anderszins verwerken geen oplossing biedt. Het betreft in dit kader de teelt van vlas (en nog nadere benoemen bloemzaden) Onder bijzondere omstandigheden worden in elk geval niet verstaan het afbranden van stoppelvelden en het verbranden van achtergebleven stroo- en hooiresten, indien onderwerpen of vercomposteren ter plaatse mogelijk is.</p> <p>Praktische uitvoering. Als regel niet voorzienbaar. Telefonisch of aan de balie melden met overlegging bewijsmiddel [enkel bij besmettelijke (vrucht)boomziektes]. Het achteraf overleggen van een bewijsmiddel is acceptabel indien dit door omstandigheden niet anders kan (de Plantenziektkundige Dienst bijvoorbeeld is niet onmiddellijk voor onderzoek ter plaatse beschikbaar) Mondelinge ontheffing. Gemeente meldt onmiddellijk door aan politie en bevestigt ontvangst melding per omgaande schriftelijk aan de melder.</p>

2) Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt of er sprake is van een feestelijkheid met een algemeen karakter.

3) Een ontheffing voor het verbranden van ziek hout kan alleen worden verleend indien er ook een verklaring van de Plantenziektkundige Dienst te Wageningen wordt ingediend bij de aanvraag voor een ontheffing.

4) Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt of er sprake is van een misoogst

Permanente en/of individuele ontheffing

Bij het verlenen van ontheffingen is het uitsluitend mogelijk individuele ontheffingen te verlenen. Zo is het niet mogelijk voor meerdere agrariërs één ontheffing te verlenen of een brancheorganisatie een ontheffing voor alle belanghebbenden te verlenen. Een ontheffing is namelijk een uitzondering op een verbod (in dit geval het verbrandingsverbod) in individuele situaties. Het verlenen van een ontheffing voor een grote groep van agrariërs zou feitelijk neerkomen op een vrijstelling. Artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer biedt voor een vrijstelling of het verlenen van één algemene ontheffing voor een groep van mensen geen ruimte.

Criteria ontheffing

Daarnaast is door slechts ontheffingen te verlenen voor eenmalige verbrandingen er een drempel ingebouwd, waardoor men eerder zal gaan zoeken naar alternatieve verwerkingsmogelijkheden. Daarnaast is bij individuele ontheffingen een betere efficiëntere handhaving mogelijk en kunnen verbrandingen beter worden gereguleerd (bijv. geen verbrandingen toestaan in een langdurige droge periode).

Conclusie

De ontheffingsregeling heeft een strikt kader, waarbij uitsluitend ontheffingen worden verleend voor die gevallen waarvoor in tabel 1 een ontheffingverlening wordt toegestaan én die aan de eerder genoemde criteria voldoen. Daarnaast worden ontheffingen alleen voor éénmalige verbrandingen worden verleend.

Hoofdstuk 7: Ontheffingsprocedure

Gemeentebesturen zijn bevoegd conform artikel 10.63 Wet milieubeheer om ontheffing te verlenen voor het verstoken van afval buiten inrichtingen. Niet aangegeven wordt onder welke voorwaarden die ontheffingen verleend kunnen worden. Door het verlenen van een ontheffing voor het stoken van afvalstoffen krijgt het stoken van vuur een officiële status en is de handhaving beter te regelen.

Wijzigingen in de juridische procedure

Bij de ontheffingverlening op grond van artikel 10.63, tweede lid Wet milieubeheer diende voor 1 juli 2005 de volgende procedure gevolgd te worden: op grond van artikel 10.64 Wet milieubeheer zijn de artikelen 8.5 - 8.25 Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing op een ontheffing van het verbrandingsverbod. In artikel 8.6 Wet milieubeheer worden de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing verklaard, dat wil zeggen de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Dit houdt in grote lijnen het volgende in: het sturen van een ontvangstbevestiging, het opstellen van een ontwerpbesluit, het gedurende vier weken ter inzage leggen van het verzoek en het ontwerpbesluit, het kennis geven daarvan, het eventueel organiseren van een gedachtewisseling en het reageren op eventuele bedenkingen en het nemen van het besluit.

Deze behoorlijk omslachtige procedure is het gevolg van een hiaat in de wetgeving. In de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is artikel 10.64 Wet milieubeheer uitgebreid met een derde lid: 'In afwijking van het eerste lid is afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op een ontheffing als bedoeld in artikel 10.63, tweede lid.'

De inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is 1 juli 2005.

Concreet betekent de nieuwe procedure dat bij het verlenen van deze ontheffing de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5. niet meer hoeft te worden gevolgd aangezien deze is komen te vervallen. Er moet nu gebruikt gemaakt van de nieuwe wetgeving.

Werkwijze

De onderstaande procedure dient voor het verlenen van een ontheffing te worden toegepast.

Aanvragen

De aanvraag dient middels het aanvraagformulier ingediend te worden bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Goes.

De aanvraag voor een verbranding kan alleen schriftelijk via een vastgesteld formulier (zie bijlage) worden ingediend. Aanvragen voor een ontheffing om afvalstoffen te verbranden (waaronder ook kampvuren, vreugdevuren en kerstboomverbrandingen) moeten via het vastgestelde aanvraagformulier worden ingediend. Indien dit niet het geval is, wordt een dergelijke aanvraag niet in behandeling genomen.

In de aanvraag om ontheffing dient de aard en hoeveelheid te verbranden afvalstoffen, de verbrandingsperiode en de locatie waar het vuur zal worden gestookt te worden aangegeven. Bovendien dient naam, adres, postcode en woonplaats van de aanvrager te worden gemeld en dient de aanvrager aan te geven waarom deze verbranding noodzakelijk is;

Behandelen aanvraag

Nadat de aanvraag is ingediend, controleert de gemeente of de aanvraag compleet en correct is. Is de aanvraag niet compleet of niet correct, dan wordt de aanvrager verzocht binnen een door de gemeente gestelde termijn de aanvraag aan te vullen of te verbeteren. Voldoet de aanvrager niet aan dit verzoek, dan wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

De gemeente toetst of andere verwerkingsmethoden als volledig onbruikbaar en ondoelmatig zijn aan te merken.

De gemeente toetst op brandgevaar, overlast voor de omgeving gegeven de gekozen locatie en de vraag of er voor de te verstoren afvalstoffen redelijkerwijs een andere verwerkingswijze beschikbaar is. Deze toetsing kan leiden tot het opnemen van beperkingen en voorschriften in de vergunning voor het stoken van het vuur.

Opstellen ontheffing

Vervolgens wordt een schriftelijke ontheffing opgesteld. Hieraan worden specifieke voorschriften verbonden om de bescherming van milieubelangen te waarborgen. Dit wordt in het volgende hoofdstuk van dit beleidsstuk behandeld. Wel dient bij elke aanvraag gekeken te worden naar de situatie en een eventueel aangepast voorschriftenpakket.

Vervolgens wordt de aanvrager van de ontheffing schriftelijk op de hoogte gebracht van het besluit en de daarbij behorende voorwaarden. Deze schriftelijke ontheffing wordt door de afdeling Milieu verzonden naar de brandweer en de politie.

De ontheffing voor het ontsteken van een evenementenvuur wordt altijd verzonden naar de brandweer, de politie.

Doorlooptijd

De gemeente dient binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag te beslissen op de aanvraag.

Resultaat

Er zijn drie mogelijke resultaten:

1. De ontheffing wordt verleend: de ontheffing wordt binnen 1 maand na ontvangst van de aanvraag verleend.
2. De ontheffing wordt niet verleend. De aanvrager ontvangt een brief met het voornemen tot afwijzing en vervolgens de definitieve afwijzing waarin de afwijzing wordt gemotiveerd. Doorlooptijd tot het einde van de bezwaartermijn is 12 weken.
3. De aanvraag wordt niet in behandeling genomen.

Bezwaar en beroep

Wanneer de gemeente niet tijdig beslist en verzuimt voor het einde van de termijn de aanvrager daarvan op de hoogte te stellen, kan de aanvrager bezwaar indienen bij het college van burgemeester en wethouders.

Tegen de afwijzing van een aanvraag kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht ook bezwaar worden aangetekend, gericht aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Goes binnen 6 weken na verzending van de beschikking. Indien het college van burgemeester en wethouders het bezwaar afwijst, kan de aanvrager beroep aantekenen bij de Raad van State.

Hoofdstuk 8: Ontheffingsvoorschriften

Aan een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid Wet milieubeheer kunnen voorschriften worden verbonden die er toe leiden dat de nadelige milieuhygiënische effecten worden beperkt. Per situatie kunnen aanvullingen op de basis ontheffingsvoorschriften worden opgenomen.

Basispakket ontheffingsvoorschriften

De volgende set van basisvoorschriften worden gesteld:

1. Voor ontheffing komen alleen de afvalstoffen in aanmerking :

Categorie	Ontheffingverlening mogelijk?
-----------	-------------------------------

Kampvuren t.b.v. bijzondere evenementen, scoutingactiviteiten daaronder begrepen ¹	Ja
Vreugdevuren in het kadervan feestelijkheden met een algemeen karakter ²	Ja
Zieke planten- en houtopstanden ³	Ja (buiten bebouwde kom)
Vlasresten en bloemzadenteelten bij misoogst ⁴	Ja (buiten bebouwde kom)
Snoeihout en takkenhout	Ja (buiten bebouwde kom)
Stamhout en boomstronken	Nee
Wegbermen en akkers	Nee
Slootmaaisel	Ja (buiten bebouwde kom)
Overige afvalstoffen	Nee

2. De te verbranden afvalstoffen dienen uitwendig droog te zijn.
3. Het verbranden van afvalstoffen dient plaats te vinden op een onbrandbare ondergrond.
4. De omvang van de brandstapel mag niet groter zijn dan 50 m³.
5. De aanvrager draagt er zorg voor dat er geen bodemverontreiniging optreedt en daarmee artikel 13 van de Wet bodembescherming (zorgplicht) niet wordt overtreden. Voor het aanmaken van het vuur mag derhalve geen gebruik worden gemaakt van vloeibare brandstoffen.
6. De verbrandingsresten worden binnen 7 dagen na de verbranding verwijderd en afgevoerd op een verantwoorde wijze.
7. De weersomstandigheden moeten voldoen aan de volgende twee eisen:
 - Het moet droog weer zijn, dus bij regen of mist mag er geen verbranding plaatsvinden.
 - De windkracht mag maximaal 5 Beaufort zijn (max. 40 km/h);
8. Er mag geen gevaar, schade, hinder of anderszins overlast voor de omgeving optreden.
9. De houder van de ontheffing dient tijdens de verbranding voortdurend ter plaatse aanwezig te zijn en dient zorg te dragen voor een goed brandend vuur, zodat zo min mogelijk rookontwikkeling plaatsvindt.
10. Er moet continue toezicht van een volwassene zijn op het vuur om het overslaan van vuur en ongelukken te voorkomen.
11. De hoogte van de brandstapel in m¹ vermenigvuldigd met de factor 6 is de minimale afstand in meters. Binnen deze afstand van het vuur mogen zich geen opstallen, openbare weg, bossages, hoogspanningskabels, bomen, houtwallen of andere houtopstanden en dergelijke bevinden. De minimale afstand is 15 meter (N.B: bij een brandstapel van 5 meter hoogte is de minimale afstand 30 meter, bij een brandstapel van 1 meter hoogte is de afstand minimaal 15 meter).
12. Verbranding mag slechts plaatsvinden tussen zonsopgang en zonsondergang;
13. Er mag geen verbranding plaatsvinden op zon- en feestdagen.
14. De geldigheidsduur van de ontheffing heeft alleen betrekking op de genoemde periode waarvoor ontheffing is verleend.
15. Op verzoek van een toezichthoudende ambtenaar (gemeente, politie of brandweer) dient de aanvrager de gemeentelijke ontheffing voor het ontsteken van vuur te tonen;
16. Ten minste één uur voor de verbranding dient de alarmcentrale van de regionale brandweer in Middelburg in kennis gesteld te worden van het begintijdstip van het stoken (0118 41 4444).
17. Tevens dient vooraf de gemeente Goes in kennis gesteld te worden van het begintijdstip van het stoken (0113-249718 t.a.v. afd. Milieu).

In basisvoorschrift 5 wordt verwezen naar artikel 13 Wet bodembescherming. Hierin is de algemene zorgplicht opgenomen die voor een ieder geldt. Dit houdt in dat de verbranding geen bodemverontreiniging mag veroorzaken. Het is mogelijk – onder verwijzing naar artikel 13 Wet bodembescherming – een bodembeschermende voorziening zoals een betonplaat of zandbed te eisen. Let in dat geval goed op een eventueel conflict met basisvoorschrift 3.

Conclusie

Als het bevoegd gezag van mening is dat een ontheffing voor het specifieke geval dient te worden verleend, dienen het bovengenoemde pakket basisvoorschriften in de ontheffing zelf te worden opge-

1) Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt of er sprake is van een bijzonder evenement.

2) Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt of er sprake is van een feestelijkheid met een algemeen karakter.

3) Een ontheffing voor het verbranden van ziek hout kan alleen worden verleend indien er ook een verklaring van de Plantenziektenkundige Dienst te Wageningen wordt ingediend bij de aanvraag voor een ontheffing.

4) Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt of er sprake is van een misoogst

nomen. Zonder bekendmaking van deze voorschriften aan de vergunninghouder is handhaving immers niet mogelijk.

Indien vanuit openbare orde en veiligheid nog nadere voorschriften aan de ontheffing dienen te worden verbonden, kunnen deze volledigheidshalve in dezelfde ontheffing worden opgenomen.

Evenementenvuren

In vrijwel alle gemeenten vinden enkele keren per jaar evenementenvuren, zoals een kampvuur, plaats. Indien een ontheffing wordt verleend, kunnen de onderstaande voorschriften in de ontheffing worden opgenomen. Dit ligt in de lijn van de beleidsvrijheid die elke gemeente afzonderlijk heeft.

1. De brandstapel dient opgericht te worden op een onbrandbare ondergrond (bijvoorbeeld zand, bestrating e.d.);
2. Er mag alleen schoon (dus ongelakt) hout verbrand worden;
3. Het te verbranden hout dient uitwendig droog te zijn;
4. Er mag niet binnen de bebouwde kom worden verstookt;
5. De totale hoeveelheid te verbranden hout mag niet boven de 50 m³ uitkomen;
6. De hoogte van de brandstapel in meters, vermenigvuldigd met de factor 6, is de minimale afstand in meters. Binnen deze afstand van het vuur mogen zich geen opstallen, openbare weg, bossages, hoogspanningskabels, bomen, houtwallen of andere houtopstanden en dergelijke bevinden. De minimale afstand is 30 meter (bijv. bij een brandstapel van 6 meter hoogte is de minimale afstand 36 meter, bij een brandstapel van 1 meter hoogte is de afstand minimaal 30 meter);
7. Het vuur mag niet eerder dan 10 dagen voor het verstoken worden opgebouwd;
8. Er mogen geen huishoudelijke afvalstoffen, brandbare vloeistoffen en rookverwekkende stoffen worden gebruikt;
9. Het publiek dient op veilige afstand (ten minste 30 meter) te worden gehouden;
10. De aanvrager draagt er zorg voor dat er geen bodemverontreiniging optreedt en daarmee artikel 13 van de Wet bodembescherming (zorgplicht) niet wordt overtreden. Voor het aanmaken van het vuur mag derhalve geen gebruik worden gemaakt van vloeibare brandstoffen;
11. Het vuur moet na afloop volledig zijn gedoofd;
12. De verbrandingsresten worden binnen 7 dagen na de verbranding verwijderd en afgevoerd op een verantwoorde wijze;
13. De weersomstandigheden moeten voldoen aan de volgende eisen:
 - het moet droog weer zijn, dus bij regen of mist mag er geen verbranding plaatsvinden;
 - de windkracht mag maximaal 5 Beaufort zijn (max. 40 km/h);
14. Het stoken mag geen gevaar, schade, hinder of overlast voor de omgeving veroorzaken;
15. Het stoken mag niet plaatsvinden tussen zonsondergang en zes uur 's morgens;
16. Het stoken mag niet plaatsvinden tijdens ernstige of zeer ernstige smog;
17. Er dient voortdurend toezicht te zijn van een meerderjarig persoon;
18. In de nabijheid van het evenementenvuur dient een brandblusmiddel voor onmiddellijk gebruik bereikbaar of beschikbaar te zijn. Gebruik kan worden gemaakt van een brandblusapparaat, emmer(s) water of emmer(s) zand;
19. De alarmcentrale van de Regionale Brandweer in Middelburg moet circa 1 uur voor aanvang worden geïnformeerd over het al dan niet doorgaan van het evenementenvuur (0118 41 4444). Bij het informeren van de alarmcentrale moet worden doorgegeven de plaats van de verbranding, het tijdstip van aansteken en het vermoedelijke tijdstip van het doven van het vuur.
20. Tevens dient vooraf de gemeente Goes in kennis gesteld te worden van het begintijdstip van het stoken (0113-249718 t.a.v. afd. Milieu).

Conclusie

Door in de ontheffing bovengenoemde voorschriften op te nemen wordt eenduidigheid bevorderd.

Hoofdstuk 9: Handhaving

Door in de regio een éénduidige regeling in te voeren met betrekking tot het verbranden van afvalstoffen in de open lucht wordt ook de handhaving vereenvoudigd. Naast het overtreden van de Wet milieubeheer is het mogelijk dat de gemeentelijke APV of andere wetten en regels worden overtreden.

Strafrechtelijk optreden

Overtredingen van hogere wetgeving en / of APV bij het verbranden van afvalstoffen vinden over het algemeen niet binnen een inrichting plaats. Het gaat dan om vrije velddelicten. Het gaat bovendien om overtredingen van beperkte duur waarvan de gevolgen veelal onomkeerbaar zijn. Hierbij speelt – naast

een onvoldoende normbesef een gebrek aan milieuverantwoordelijkheid – het streven naar besparing van bedrijfskosten vaak een overheersende rol.

Bestuursrechtelijk optreden

Bestuurlijke handhavingmiddelen zijn over het algemeen niet effectief om dit soort overtredingen te beëindigen en worden over het algemeen dan ook nauwelijks ingezet. De aard van dit type overtredingen brengt mee dat degene die een overtreding constateert, in de regel ook degene is die hiertegen – veelal onmiddellijk – strafrechtelijk optreedt.

Stappenplan handhaving

Bij de handhaving met betrekking tot het verbranden van afvalstoffen, zoals snoei- en resthout, in de open lucht, is het van belang om eerst goed na te gaan welke wetgeving wordt overtreden. Ook is het van belang te beoordelen of sprake is van een inrichting en welk soort afval wordt verbrand (huishoudelijk afval, bedrijfsafval, gevaarlijk afval).

Bij de handhaving zijn de volgende stappen van belang:

1. Heeft de gecontroleerde een schriftelijke ontheffing van de gemeente? (Zo ja, akkoord. Zo nee, zie vraag 2)
2. Is er sprake van een inrichting (vergunning of AMvB)? (Zo ja, zie vraag 3. Zo nee, dan is een ontheffing voor stoken benodigd)
3. Komen er afvalstoffen vrij bij uitoefening van bedrijf?
4. Wordt 'hogere' wet- en regelgeving overtreden (bijvoorbeeld het achterlaten van asresten, verbranden van gevaarlijk afval, hinderen van verkeer, et cetera)?
5. Is er een ontheffing verleend? Indien geen ontheffing is verleend, dan is dit in strijd met artikel 10.2, eerste lid Wet milieubeheer en de Algemene Plaatselijke Verordening.
6. Wordt er voldaan aan de ontheffingsvoorschriften?

22 maart 2006

Burgemeester en wethouders van Goes,

*Secretaris,
drs. C.G.M. Maas*

*Burgemeester,
drs. D.J. van der Zaag*