

Beleidsnota voor het verbranden van besmettelijk ziek hout in de open lucht Rivierenland

Beleidsnota van regio Rivierenland voor het verbranden van besmettelijk ziek hout in de open lucht, afkomstig van fruittelers, boomkwekers en onderhoud van openbaar groen.

Citeertitel

Beleidsnota verbranding besmettelijk ziek hout Rivierenland

1. Inleiding

Tot 1 januari 2024 werden binnen de gemeenten Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel ontheffingen verleend voor het verbranden van (besmettelijk ziek) hout. Dit werd gedaan op grond van het beleid 'Resthout beheerst verbranden (versie 3) gemeenten regio Rivierenland d.d. 1 september 2007, en het beleid voor het verbranden van hout in de open lucht in de gemeente West Betuwe d.d. 5 oktober 2023. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024, is het niet meer mogelijk om ontheffingen te verlenen. Op grond van de Omgevingswet geldt namelijk nu een vergunningplicht, waarbij het uitgangspunt is dat alleen nog een vergunning verleend kan worden voor het verbranden van besmettelijk ziek hout.

De gemeenten hebben de beleidsregels 'verbranding besmettelijk ziek hout Rivierenland' opgesteld om het kader te schetsen waarbinnen een vergunning verleend kan worden. Dit beleid heeft tot doel om de beleidsregels toe te lichten. Daartoe wordt eerst de wet- en regelgeving waarop de beleidsregels gebaseerd zijn toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de impact op het milieu en de mogelijke alternatieven voor verbranding. Tot slot volgt een artikelsgewijze toelichting van paragraaf 2 van de beleidsregels.

2. Afbakening

Dit beleid ziet op verbranding van bedrijfsafvalstoffen, bestaande uit besmettelijk ziek hout, dat vrijkomt bij het bedrijfsmatig onderhoud aan (fruit)bomen en openbaar groen.

3. Wet- en regelgeving

3.1. Oude wet- en regelgeving

Op grond van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer (Wm) jo. artikel 5:34 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) was het verboden om resthout te verbranden. Op grond van artikel 10.63 Wm jo. artikel 5:34 van de APV was het mogelijk om ontheffingen te verlenen van het stookverbod. De ontheffing op grond van de Wm ziet op het belang van de bescherming van het milieu en de ontheffing op grond van de APV ziet op het voorkomen van overlast door geur en rook, bescherming van de openbare orde en het beschermen van flora en fauna. Beide ontheffingen werden gecombineerd in één beschikking.

3.2. Nieuwe wet- en regelgeving

Onder de Omgevingswet vervalt de mogelijkheid om op grond van de Wm een ontheffing aan te vragen en moet op grond van artikel 3.40 e van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) een vergunning aangevraagd worden alvorens resthout verbrand mag worden. Dit is een wijziging ten opzichte van het oude regime onder de Wm, waar op grond van artikel 10.63 Wm een ontheffing voor het stookverbod verleend kon worden.

De vergunningplicht brengt met zich mee dat de aanvrager moet onderbouwen dat de stookactiviteiten geen milieuverontreiniging ten gevolg hebben, dan wel dat verontreinigingen zoveel mogelijk worden voorkomen (artikel 8.9 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)). Bij het verbranden van resthout in de open lucht zal dit veelal niet door de aanvrager onderbouwd kunnen worden. Dit omdat betere, schonere alternatieven voorhanden zijn voor het verbranden van resthout, zoals het opstapelen tot houtwallen.

Alleen bij het verbranden van ziek hout kan in bepaalde gevallen onderbouwd worden dat verbranding noodzakelijk is, gelet op het belang van het voorkomen van (verdere verspreiding van) boomziekten.

4. milieu

4.1 Schadelijke stoffen

Zelfs bij een goed brandende stapel resthout, waarbij eigenlijk niets aan de hand lijkt, ontstaan schadelijke stoffen. Het hout, dat bestaat uit koolstofketens, wordt bij het verbranden omgezet in koolstofdioxide en water. Daar blijft het echter niet bij. Tijdens en na het verbrandingsproces ontstaan er ook stoffen die een schadelijk effect hebben op het milieu, de gezondheid van mensen en de kwaliteit van ecosystemen. Het gaat hierbij met name om stikstofoxiden, vluchtige organische stoffen, fijnstof, dioxine, ozon, peroxyacetylnitraten, koolmonoxide en polycyclische aromatische koolwaterstoffen.

Stikstofoxiden (NO_x)

Stikstofmonoxide (NO) is een gas dat ontstaat bij allerlei verbrandingsprocessen. Bij hoge temperaturen ontstaan chemische reacties, bijvoorbeeld tussen stikstof (N₂) en zuurstof (O₂) uit de lucht. In de lucht wordt het uitgestoten stikstofmonoxide (NO) vrij snel omgezet tot stikstofdioxide (NO₂). De som van stikstofmonoxide (NO) en stikstofdioxide (NO₂) wordt stikstofoxiden (NO_x) genoemd. Stikstofoxiden (NO_x) komen vooral vrij bij verbranding van fossiele brandstoffen. Stikstofdioxide kan voor mensen schadelijk zijn. Dat komt omdat het door kan dringen tot in de kleinste vertakkingen van de luchtwegen. Daardoor gaan de longen minder goed werken. Mensen kunnen luchtwegklachten en astma-aanvallen krijgen. Het komt ook voor dat mensen gevoeliger worden voor infecties. Je wordt dan bijvoorbeeld sneller verkouden. Stikstofoxiden slaan neer in de natuur (depositie). Dat gebeurt zowel door droge depositie als met natte depositie (als nitraten in de regen). Daardoor worden de natuur en de bodem verrijkt met stikstof. Planten die goed groeien op een voedingsrijke bodem, zoals gras en brandnetels, verdringen planten die groeien op een schrale bodem. Als die planten verdwijnen, sterven ook de dieren uit die van die planten leven. Uiteindelijk komen er minder soorten planten en dieren: de biodiversiteit neemt af.

Vluchtige organische stoffen (VOS)

De condities waaronder resthout in de open lucht wordt verbrand, zijn niet optimaal. Als gevolg hiervan verloopt de verbranding van het resthout niet volledig. Het resultaat is een relatief hoge emissie van vluchtige organische stoffen. VOS verdampen makkelijk en blijven vervolgens in de lucht hangen. Ze kunnen stankoverlast veroorzaken. Als je er veel van inademt, kun je last krijgen van duizeligheid, hoofdpijn, vermoeidheid of irritatie van de neus, keel en/of ogen.

Fijnstof (PM₁₀)

Bij het verbranden van resthout wordt fijnstof gevormd. Fijn stof is een verzamelnaam voor allerlei kleine deeltjes in de lucht. De kleinste deeltjes zijn het gevaarlijkst voor de gezondheid. Dat komt omdat ze diep ingeademd kunnen worden en zich verzamelen in de diepere luchtwegen. Daardoor ontstaan luchtwegaandoeningen of hart- en vaatziekten waardoor mensen eerder kunnen overlijden.

Dioxine

Dioxines is een verzamelnaam voor een groep van chemische stoffen die bij verbrandingsprocessen kunnen ontstaan en behoren tot de groep persistente organische pollutanten (POP's). POP's zijn giftige, slecht afbreekbare stoffen die over grote afstand kunnen worden verspreid. Dioxines stapelen zich op in organismen. Bij mensen kan dit effecten hebben op het immuunsysteem, de hormoonhuishouding, de voortplanting en de neurologische ontwikkeling.

Ozon (O₃)

Bij het verbranden van hout komen stikstofoxiden en vluchtige organische stoffen vrij. Onder invloed van zonlicht reageren deze stoffen verder tot ozon. De concentraties van ozon zijn het hoogst in de zomer, en dan vooral aan het eind van de middag. Ozon kan leiden tot luchtwegklachten en longproblemen en heeft een schadelijk effect op gewassen en natuurlijke vegetatie.

Peroxyacetylnitraat (PAN)

Bij de fotochemische omzetting van stikstofoxiden en vluchtige organische stoffen worden naast ozon ook peroxyacetylnitraten (PAN) gevormd. Van PAN is bekend dat het in hogere concentraties soortgelijke effecten als ozon kan veroorzaken, zoals irritaties aan het ademhalingsstelsel en bladschade.

Koolmonoxide (CO)

Bij onvolledige verbranding ontstaat koolmonoxide (CO). Koolmonoxide kan de zuurstofvoorziening in het lichaam negatief beïnvloeden en daardoor bij hoge concentraties een risico vormen voor mensen met hart- en vaatziekten.

Polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's)

Tijdens de verbranding van resthout worden PAK's gevormd die op de bodem van de stookplaats achterblijven. Zoals alle koolwaterstoffen bestaan ze uit koolstof (C) en waterstof (H). PAK's zijn teerach-

tige stoffen die ontstaan bij onvolledige verbranding van koolstofhoudende stoffen, zoals hout en bladeren. Er zijn honderden PAK's. De meeste PAK's zijn giftig en kankerverwekkend. PAK's worden in de natuur slechts langzaam afgebroken.

4.2. Alternatieven voor verbranding

Zoals eerder omschreven ziet dit beleid enkel op het verbranden van bedrijfsafvalstoffen, bestaande uit besmettelijk ziek hout. Voor al het andere hout is het op grond van de Omgevingswet niet mogelijk om een vergunning te verlenen. Daarnaast is verbranding in andere gevallen ook niet noodzakelijk, omdat er diverse alternatieven voor handen zijn.

Alternatieven houtafval

Voor het houtafval dat vrijkomt bij bedrijfsactiviteiten zijn diverse alternatieven voorhanden. Over het algemeen wordt verklepelen en het versnipperen van hout veelal toegepast door de bedrijven. Daarnaast is het bevorderlijk voor de biodiversiteit om een deel van het (rest-)hout achter te laten in het landschap, ook kan het snoeihout gebruikt worden voor bijvoorbeeld een takkenril. Een takkenril is een plek met opstaande takken/paaltjes in de grond waartussen je dood hout stapelt of vlecht. Hij is eenvoudig te maken en biedt ruimte aan het schuilen en broeden van insecten, zoogdieren en vogels. Ook paddenstoelen, mossen en varens groeien graag op dit soort plekken. Het is een schuilplaats voor allerlei insecten. Een ander goed alternatief is het composteren van resthout. Simpelweg komt het proces erop neer dat resthout in kleine stukjes wordt gehakt en op vloestofdichte betonnen platen wordt gestort. Na verloop van tijd ontstaat dan door natuurlijke processen hoogwaardige compost.

Daarnaast behoren het verbranden in afvalverbrandingsinstallaties of bijstoken in reguliere elektriciteitscentrales tot de mogelijkheden. Bedrijven kunnen snoei- en gerooid hout ook aanbieden via het grondstoffenpark van de AVRI.

Alternatieven besmettelijk ziek hout

Voor het verbranden van besmettelijk ziek hout zijn vaak geen goede alternatieven beschikbaar. Een aantal boomziekten is zeer besmettelijk. In die gevallen is het noodzakelijk om zo snel mogelijk de zieke takken en/of bomen te verbranden. Dat is de beste manier om te voorkomen dat de boomziekten zich verder verspreiden.

5. Toelichting beleidsregels

Hierna volgt een artikelsgewijze toelichting op paragraaf 2 van de beleidsregels 'verbranding besmettelijk ziek hout Rivierenland'. Paragraaf 1 van het beleid wordt niet toegelicht, omdat daar alleen inleidende bepalingen in staan die voor zich spreken.

Artikel 2:1 Vergunning

Dit artikel heeft als insteek dat alleen een vergunning verleend kan worden als de aanvrager onderbouwt dat dit noodzakelijk is met het oog op het voorkomen van de verspreiding van een besmettelijke boomziekte. Dit is in lijn met artikel 8.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), waaruit blijkt dat aanvrager moet onderbouwen dat de stookactiviteiten geen milieuverontreiniging ten gevolg hebben, dan wel dat de verontreiniging van het milieu zoveel mogelijk moet worden voorkomen. In paragraaf 4 van deze beleidsnota is onderbouwd dat bij de verbranding van hout diverse schadelijke stoffen vrijkomen en dat er diverse alternatieven bestaan voor het verbranden van houtafval. Alleen bij de aanwezigheid van een besmettelijke boomziekte kan onderbouwd worden dat verbranding noodzakelijk is.

Artikel 2:2 Aanvraag

Bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het verbranden van besmettelijk ziek hout moet het formulier worden gevoegd als omschreven in BIJLAGE 1 bij de beleidsregels. De reden hiervoor is dat het bevoegd gezag zo snel mogelijk de relevante informatie voor een aanvraag inzichtelijk moet krijgen om met spoed een vergunning te kunnen verlenen. Zonder een volledige aanvraag kan géén vergunning worden verleend.

Artikel 2:3 Locatie

De stooklocatie en afstandseisen in dit artikel zijn opgenomen met het oog op het milieu, veiligheid en het voorkomen van overlast. Naarmate het risico groter is, is een grotere afstand opgenomen. De afstandseisen zijn deels gebaseerd op het oude stookbeleid en deels op ervaringen uit de praktijk.

Artikel 2:4 Voorwaarden & veiligheid

In dit artikel zijn een aantal voorwaarden opgenomen die erop toezien dat de verbranding veilig en beheersbaar is en dat de stookactiviteiten zo min mogelijk overlast voor mens en milieu veroorzaken. Zo mag alleen het vergunde, besmettelijk ziek hout verbrand worden en mag de brandstapel maximaal 30 m3 meter zijn. Doordat enkel besmettelijk ziek hout verbrand kan worden, is het niet noodzakelijk

om veel hout tegelijk te verbranden. Verder wordt in de praktijk vaak een kleinere hoeveelheid hout aangestoken en wordt het vuur continu gevoed met hout. Met deze werkwijze is de verbranding goed beheersbaar en kan er voor gezorgd worden dat de houtstapel voor zonsondergang uitgebrand is.

Artikel 2:5 Bodembescherming

Tijdens de verbranding kunnen bodembedreigende stoffen, zoals Polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's), vrijkomen. Om de bodem te beschermen moeten daarom op de stooklocatie bodembeschermende voorzieningen worden aangebracht, en moeten de asresten binnen 48 uur na verbranding van de stookplaats worden verwijderd.

De aanwezigheid van een besmettelijke ziekte wordt door de fruittelers en boomkwekers goed in de gaten gehouden. Dat betekent dat de aanvraag voor het verbranden van ziekhout in de regel betrekking heeft op een beperkt aantal bomen. Indien bij de ODR twijfel over de melding bestaat, zal een deskundige medewerker van de ODR een fysieke controle plannen alvorens het verstoken plaats mag vinden.

Artikel 2:6 Hardheidsclausule

Het is mogelijk dat er onvoorziene omstandigheden zijn waardoor strikte toepassing van de beleidsregels leidt tot onredelijke beslissingen. In hoge uitzonderingsgevallen kan het bevoegd gezag, mits goed onderbouwd, afwijken van de beleidsregels. De aanvrager zal moeten onderbouwen waarom strikte naleving van de beleidsregels in een bepaalde situatie onwenselijk is. Die onderbouwing moet getoetst worden aan de uitgangspunten van het beleid en de geldende wet- en regelgeving.