

Toelichting Beleidskader verbranden van afvalstoffen en vuur stoken in de openlucht gemeente Venray

Achtergrond

Ruimtelijke wetgeving

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden in de hoofdstukken 2 tot en met 5 regels gesteld over milieubelastende activiteiten. Volgens artikel 2.2 van het Bal zijn die regels onder andere gesteld met het oog op het beschermen van de gezondheid, het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van de lucht en een doelmatig beheer van afvalstoffen. In artikel 3.40d van het Bal wordt het verbranden van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen buiten een installatie aangewezen als milieubelastende activiteit. Hieronder valt ook het verbranden van ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen. Met artikel 5.1 van de Omgevingswet (ow) en artikel 3.40d van het Bal is het daarmee verboden zonder omgevingsvergunning deze activiteiten te verrichten.

Volgens de Wet milieubeheer artikel 10.2 lid 1 is het verboden om huishoudelijke afvalstoffen die nog niet zijn ingezameld of afgegeven te verbranden.

Oude versie Wet milieubeheer en APV

Volgens artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, was het verboden om buiten een inrichting afvalstoffen te verbranden. Volgens lid 2 kon bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, 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. Volgens artikel 10.63, eerste lid, konden burgemeester en wethouders, 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, voor zover het geen gevaarlijke afvalstoffen betreft.

De uitwerking van dit alles staat nu nog in artikel 5.34 van de APV. In dit artikel wordt een uitzondering gemaakt voor het 'stookseizoen', waarin het volgende is toegestaan:

- a. het verbranden van kerstbomen en het stoken van Sint Maartensvuren;
- b. het verbranden van snoei- en sprokkelhout waarvoor de Plantenziektkundige dienst een aanzegging heeft afgegeven in het kader van de Plantenziektwet of daarvan afgeleide AMvB's;
- c. het verbranden van snoei- en sprokkelhout dat vrijkomt bij het gezond houden van de aanplant bij fruitteeltbedrijven en boom- en rozenkwekerijen;
- d. het verbranden van snoei- en sprokkelhout dat afkomstig is van onderhoud aan de erfbeplanting van agrarische bedrijven en woonerven en van landschapselementen in het buitengebied van de gemeente;
- e. het verbranden van genetisch gemodificeerd plantmateriaal indien dit op basis van een wettelijke regeling dan wel een verleende vergunning is vereist.

Dit 'stookseizoen' moet door het college worden aangewezen en voorschriften waaraan het stoken moet voldoen moeten worden gepubliceerd. Daarnaast geeft lid 6 geeft het college de mogelijkheid om in individuele gevallen ontheffing te verlenen. Er is een ontheffingenbeleid, de laatst vindbare versie is van 2009. Hierin is ervoor gekozen om uit te gaan van een ontheffing voor de duur van de periode die loopt van 1 oktober tot 30 april.

Huidige Wet milieubeheer

Volgens de huidige Wet milieubeheer artikel 10.2 lid 1 is het verboden om huishoudelijke afvalstoffen die nog niet zijn ingezameld of afgegeven te verbranden. Volgens lid 2 kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, 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. Volgens artikel 10.63, eerste lid, kunnen burgemeester en wethouders, 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, voor zover het geen gevaarlijke afvalstoffen betreft.

Landelijk afvalbeheerplan

Het nu geldende derde Landelijk afvalbeheerplan (LAP3) stelt:

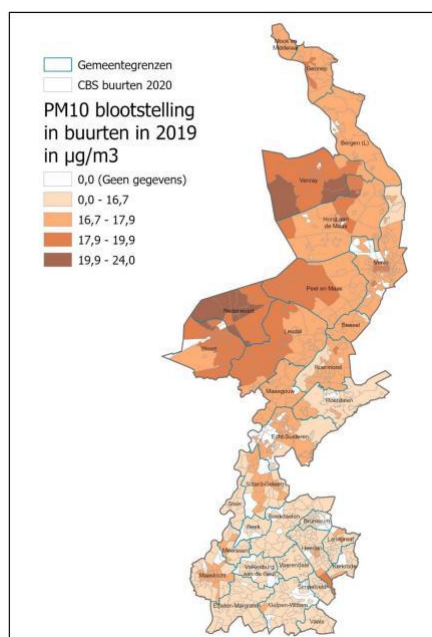
‘Verbranding van afvalstoffen in de openlucht is in principe ongewenst. Uit het oogpunt van bescherming van de luchtkwaliteit is verbranding van afvalstoffen in de openlucht eveneens niet gewenst. Bekend is immers dat grootschalige verbranding in de openlucht leidt tot forse emissies van onder meer fijnstof. Het is gewenst dat gemeenten in hun omgevingsplannen beleid vaststellen over het verbranden van afvalstoffen in de openlucht 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.’

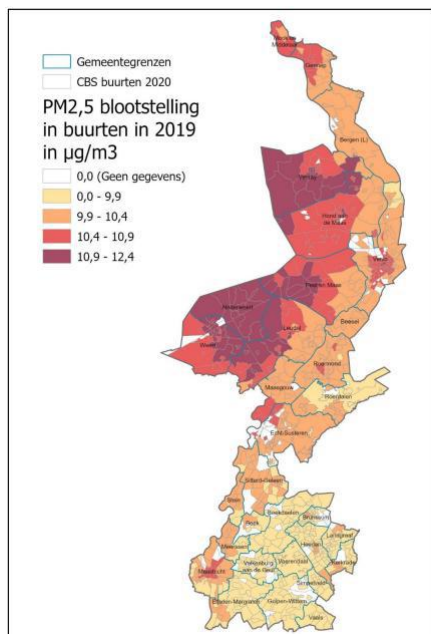
Het Schone Lucht Akkoord

Op 7 december 2020 heeft Venray zich aangesloten bij het Schone Lucht Akkoord. Het doel van dit akkoord is om gezamenlijk de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren, met als beoogd resultaat een gezondheidswinst van minimaal 50 procent in 2030 ten opzichte van 2016.

Luchtkwaliteit

Volgens het Rapport Luchtkwaliteit en gezondheid in Limburg voldoet in Limburg geen enkele gemeente aan de gezondheidkundige advieswaarden voor luchtkwaliteit van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO, 2021). Volgens hetzelfde rapport is de luchtkwaliteit in de gemeente Venray slechter dan in de meeste andere Limburgse gemeenten. Met name de blootstelling aan fijnstof, zowel PM10 als PM2,5, is bovenmatig hoog.





De gezondheidseffecten die inwoners van Venray ondervinden ten gevolge van het inademen van luchtverontreiniging komen overeen met het dagelijks meeroken van ruim vijf sigaretten. De conclusie van dit rapport is dan ook: iedere verbetering van de luchtkwaliteit betekent gezondheidswinst.

Gebruik van ontheffingen

Voor het verbranden van snoeiafval wordt van de mogelijkheid tot ontheffing geregeld, maar beperkt, gebruik gemaakt. Sinds corona gaat dat om de volgende aantallen:

	2024	2023-2024	2022-2023	2021-2022	2020-2021	2019-2020	totaal
Blitterswijk		2	2	2	2	4	12
Geijsteren				1			1
Heide		1	1	1	3	2	8
Leunen				1			1
Merselo				1	1	1	3
Oirlo	1					2	3
Wanssum		1	1	1	1	1	5
Ysselsteyn				2		3	5
totaal	1	4	4	9	7	13	38

De ontheffing in Oirlo in 2024 betreft een geval van bacterievuur.

Het houden van Sint Maartensoptochten zou via een 'stookontheffing' moeten worden geregeld, maar is de laatste jaren in de praktijk geregeld via evenementenmeldingen of, in een enkel geval, een evenementenvergunning. In één geval is er naar aanleiding van een evenementenmelding ook een stookontheffing verleend.

Sinds corona gaat dat om de volgende aantallen:

	2024	2023	2022	2021	totaal
Blitterswijk		1	1	1	3
Oostrum		1	1	1	3
Wanssum	1	1	1	1	4
Venray Oranjebuurt		1	1	1	3
Venray Brabander		1	1		2
Venray Brukske				1	1
totaal	1	5	5	5	16

Bij de melding in Blitterswijck in 2021 is een stookontheffing verleend.

Regionale context

Omliggende gemeenten gaan verschillend om met de nieuwe regelgeving over het verbranden van afvalstoffen geïntroduceerd door de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Van de zeven aangeschreven gemeenten hebben er drie niet gereageerd. Op de websites van deze gemeenten wordt er niet gerefereerd aan de Omgevingswet en blijkt dat het verbranden van snoeiafval nog via ontheffing of melding geregeld is.

De reacties van de vier gemeenten die wel gereageerd hebben zijn samengevat als volgt:

- De gemeente Venlo gaat er nog soepel mee om en verdere besluitvorming gaat in 2025 plaatsvinden.
- De gemeente Bergen werkt nog met ontheffingen. Wel is per 1 januari de uitzondering voor het stoken van snoeihout geschrapt. Dit is hoofdzakelijk gedaan vanuit toezichtsoogpunt, want het is niet altijd duidelijk wat er wordt verbrand. Met een algeheel verbod is het zeker dat er geen afvalstoffen worden verbrand die niet mogen worden verbrand. Met vreugdevuren zijn er in de praktijk geen problemen.
- De gemeenten Land van Cuijk haalt een keer per jaar in het buitengebied snoeihout van particulieren op. Stoken van bedrijfsafval is verboden, maar dat staat nog in de APV.
- De gemeente Boekel haalt een keer per jaar in het buitengebied snoeihout van particulieren op. Voor boeren en tuinders zijn er momenten waarop ze met groot materieel schoon snoeihout naar een inzamellocatie kunnen brengen. Ander bedrijfsafval moeten ze zelf (laten) afvoeren.

Besmettelijk ziek hout

Volgens de Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen valt besmettelijk ziek hout onder gevaarlijke afvalstoffen.

H 9 „Infectueus”: stoffen en preparaten die levensvatbare micro-organismen of hun toxinen bevatten waarvan bekend is of waarvan sterk wordt vermoed dat zij ziekten bij de mens of bij andere levende organismen veroorzaken.

Mail naar naktuinbouw:

De NVWA adviseert dat met bacterievuur besmet materiaal het beste ter plekke verbrand kan worden. Dat hebben wij tot nu toe, op basis van jullie constatering, ook telkens toegestaan.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de regelgeving over het verbranden van afvalstoffen veranderd. Dit geldt nu als een milieubelastende activiteit, waar een omgevingsvergunning voor vereist is. Wij zijn daarom ons beleid aan het herzien.

De vraag die daarbij opkomt is: is er een andere verantwoorde, minder milieubelastende manier om met bacterievuur besmet materiaal te vernietigen? Meer algemeen, zijn er voor alle plantenziekten alternatieven voor verbranden, of zijn er plantenziekten waarbij verbranden de enige verantwoorde manier is om besmet materiaal te vernietigen?

Antwoord van naktuinbouw:

Verbranden

Wat ons betreft is verbranden een verantwoorde manier om Bacterievuur onschadelijk te maken. Wij benoemen dit echter niet in de aanzeggingen die wij versturen.

Verantwoorde werkwijze

Wij adviseren om het besmette materiaal altijd na het rooien of zetten 2 dagen, of nog liever 3 dagen te laten liggen.

Voorals het nog vervoerd moet worden is dat een must. Na het uitdrogen van het gewas is het al nagenoeg onschadelijk.

Men kan het vervolgens versnipperen, begraven, composteren of verbranden.

Aanzegging

Hieronder vind u de tekst zoals we die gebruiken in de aanzeggingen:

- De aangewezen plant(en) geheel verwijderen door rooien of door het net boven de grond afzagen van de plant en de overblijvende stobbe(n) te doden door behandeling met een wortel dodend middel.
- De verwijderde planten of plantendelen onschadelijk* maken door versnipperen**, begraven of composteren.

* Bij onschadelijk maken dient eventueel vervoer naar de plaats waar dit gebeurt zodanig te geschieden, dat verspreiding van de ziekte wordt voorkomen.
De aanwijzingen van de keurmeester Naktuinbouw dienen hierbij te worden opgevolgd.

** Versnipperen:

- Door de snippers in een afgesloten wagen te blazen en af te voeren om elders te composteren of te verbranden. Of om elders op een fytosanitair verantwoorde wijze te storten en af te dekken met grond.
- Alleen indien alle waardplanten in een beplanting bovengronds in hun geheel worden verwijderd en de stobben zijn gedood, mogen de snippers in de beplanting worden teruggeblazen.

Afweging en conclusie

Alles wijst erop dat het toestaan van verbranden van afvalstoffen en vuur stoken in de openlucht niet wenselijk is. De principiële conclusie is dan ook dat we zeer terughoudend moeten zijn met het verlenen van omgevingsvergunningen en ontheffingen voor het verbranden van afvalstoffen en vuur stoken in de openlucht. De overblijvende vragen zijn: in welke uitzonderingsgevallen zijn we bereid het verlenen van een omgevingsvergunning of ontheffing te overwegen, en op basis van welke criteria nemen we in die gevallen een besluit?

Mogelijke uitzonderingen

Snoeiafval van bedrijven

Omdat het hier om bedrijfsafval gaat, is optie van een ontheffing, zoals in de APV het geval was, niet meer beschikbaar. Het gaat er dus om of we een omgevingsvergunning willen verlenen.

Er zijn voldoende alternatieven, zoals de buurgemeenten laten zien. Het inzamelen van bedrijfsafval is geen taak van de gemeente. Bovendien zou het ophalen of anderszins faciliteren van het verwijderen van snoeiafval van bedrijven geweld doen aan het gelijkheidsbeginsel, omdat we andere bedrijven geen vergelijkbare faciliteiten bieden voor het verwijderen van hun bedrijfsafval.

De impact van het verbieden is klein: de laatste jaren hebben slechts 4 bedrijven van ontheffingen gebruik gemaakt. De vraag is ook in hoeverre deze bedrijven überhaupt van een omgevingsvergunning gebruik zouden willen maken. De vraag is wel of we daarmee al het stoken van snoeiafval in beeld hebben.

De impact van het verbranden op de luchtvervuiling is niet klein. Het zijn per bedrijf aanzienlijke hoeveelheden hout die verbrand worden, tot 15 m3 per keer en tot 10 keer per jaar. Dit is ook geen schoon hout.

In het licht van de ambities willen we dus voor dit geval geen uitzondering maken op de principiële conclusie zeer terughoudend te zijn met het verlenen van omgevingsvergunningen.

Besmettelijk ziek hout

Zoals uit de informatie van naktuinbouw blijkt, is er hier ook een acceptabel alternatief. De laatste jaren is het ook zeer weinig voorgekomen. Ook voor dit geval is er dus geen reden om af te wijken van de principiële conclusie zeer terughoudend te zijn met het verlenen van omgevingsvergunningen.

Kerstbomen

Als kerstbomen gezamenlijk worden verbrand is het ingezameld huishoudelijk afval en valt dit onder het verbranden van bedrijfsafval, waarvoor de optie van een ontheffing niet beschikbaar is.

Bij een gezamenlijke kerstbomenverbranding gaat het doorgaans om een aanzienlijke stapel – dat is juist de lol ervan. De verbranding vindt plaats in de nabijheid van (woon)bebouwing, misschien niet in de onmiddellijke nabijheid, maar door de grootte van het vuur verspreidt de verontreiniging en de overlast zich over een groter gebied waardoor het toch de bebouwing bereikt. Ook vindt de verbranding plaats in de winter, met vaker windstil weer of mist. De kerstbomen bevatten nog naalden en zijn meestal niet voldoende gedroogd. De impact van de verbranding op de luchtvervuiling is dus groot.

Als de kerstbomen afzonderlijk door een particulier worden verbrand is het niet-ingezameld huishoudelijk afval. In dit geval gaat het dus om het verlenen van een ontheffing.

Voor particuliere kerstboomverbranding gelden vergelijkbare argumenten. De ‘stapel’ is wel klein, maar de afstand tot (woon)bebouwing is ook kleiner, en het blijft winter. De impact van de verbranding op de luchtvervuiling blijft dus verhoudingsgewijs groot, en daarmee in absolute zin groot omdat het potentieel om vele particulieren gaat.

In beide gevallen is de milieubelasting dus zodanig dat het gezondheidsbelang voorgaat en we dus vasthouden aan de principiële conclusie zeer terughoudend te zijn met het verlenen van omgevingsvergunningen dan wel ontheffingen.

Sint Maartensvuren

Wat geldt voor gezamenlijke verbranding van kerstbomen geldt ook voor Sint Maartens- of andere vreugdevuren. Het enige wat mogelijk anders is, is het traditioneel-culturele aspect. Ergens in de toekomst zal gezegd worden dat vreugdevuren ‘niet meer van deze tijd’ zijn, maar die tijd is nog niet aangebroken.

We willen dus enige ruimte geven om minder terughoudend te zijn met het verlenen van omgevingsvergunningen voor traditionele vuren. We stellen daarbij wel voorwaarden zodanig dat het gezondheidsbelang voldoende wordt gewaarborgd. We sluiten daarbij aan bij regels die ook vaak voor houtstook worden gebruikt: alleen schoon en droog hout, niet bij mist of bij code rood van de Stookwijzer. Ten tweede willen we wel duidelijk toewerken naar een vreugdevuurvrije toekomst. Dit doen we door:

- aanvragers nadrukkelijk te wijzen op de gezondheidseffecten en aan te spreken op hun medeverantwoordelijkheid voor een gezonde leefomgeving
- alleen omgevingsvergunningen te verlenen voor op dit moment bestaande vuren
- alleen omgevingsvergunningen te verlenen voor maximaal 5 jaar, met de voorwaarde dat als deze twee jaar achtereenvolgens niet gebruikt is ze worden ingetrokken
- iedere 5 jaar te opnieuw te bezien of vreugdevuren nog ‘van de tijd’ zijn.

Merk op dat in de meeste gevallen voor elke vuurstapel ook een evenementenmelding of vergunning nodig zal zijn.

Onvoorziene situaties

Naast de hierboven genoemde voorziene mogelijke uitzonderingen blijven nog onvoorziene situaties over waarin het algemeen belang mogelijk toch het beste gediend is met het afgeven van een omgevingsvergunning of ontheffing. Dat is in een dergelijke situatie het geval, als een ander belang dan gezondheid en kwaliteit van de leefomgeving duidelijk zwaarder weegt, en wel zo zwaar dat de bijkomende negatieve effecten op gezondheid en kwaliteit van de leefomgeving gerechtvaardigd zijn. Vanwege het grote belang van gezondheid en kwaliteit van de leefomgeving is dat eigenlijk alleen als die

effecten zo goed als onvermijdelijk zijn, met andere woorden, als er geen alternatief is met een kleinere impact op deze doeleinden. De aanvrager zal dus onderzoek moeten doen naar alternatieven en hun impact en moeten onderbouwen/aantonen waarom het verbranden het alternatief is met de minste impact dat het probleem in de situatie oplost.