

TOELICHTING BIJ HANDHAVINGSBRIEF

VOORBEELD HANDHAVINGSBRIEF MET MOGELIJKHEID OM EIGEN ACCENTEN TE LEGGEN

- Een ieder die regelmatig te kampen heeft met blootstelling aan houtrook, heeft juridisch voldoende grond om een handhavingsverzoek in te dienen bij de eigen gemeente.
- Zie hiervoor de voorbeeldbrief op de site van de Stichting Houtrook Vrij (SHV) met een standaard handhavingsverzoek.
- Gebruikers van deze brief kunnen hieruit naar believen passages selecteren of aanpassen om hun eigen situatie zo goed mogelijk te beschrijven.

JURIDISCHE PROCEDURE: HANDHAVINGSVERZOEK MET ZO NODIG BEZWAAR, BEROEP EN HOGER BEROEP

JURIDISCHE PROCEDURE IN HET KORT:

- **Stap 1** = het indienen van een handhavingsverzoek bij het college van burgemeester en wethouders (B&W).
- **Eventuele stap 2** = bezwaar aantekenen bij het college van burgemeester en wethouders (B&W) tegen een teleurstellend/negatief besluit van het college van B&W over het handhavingsverzoek.
- **Eventuele stap 3** = het instellen van beroep bij de Rechtbank tegen een negatief besluit van het college van B&W op het bezwaar.
- **Eventuele stap 4** = het instellen van hoger beroep bij de Raad van State tegen een negatieve uitspraak van de Rechtbank op het ingestelde beroep.

MOGELIJKE GRONDEN VOOR EEN BEZWAAR- EN/OF BEROEPSPROCEDURE

Vooraf:

De gemeente dient een formeel handhavingsverzoek zorgvuldig en correct af te wikkelen.

Dit betekent vooral dat het college van B&W van de betrokken gemeente:

- I. serieus onderzoek moet doen naar de plaatselijke houtstooksituatie én
- II. zijn besluit op het handhavingsverzoek goed dient te onderbouwen c.q. te motiveren.

Let op:

Als de gemeente tekort schiet op punt I en/of op punt II, dan is er juridisch een goede grond voor het indienen van een bezwaar- respectievelijk beroepschrift.

Zie de onderstaande toelichting op de punten I en II.



I. HET BESLUIT VAN B&W OP HET HANDHAVINGSVERZOEK IS NIET GEBASEERD OP EEN ZORGVULDIG ONDERZOEK VAN DE PLAATSELIJKE HOUTSTOOKSITUATIE

De Raad van State bevestigt in een tweetal recente uitspraken (onder verwijzing naar artikel 3.2 van de Awb) dat een gemeente bij de beoordeling van een handhavingsverzoek i.v.m. houtrook 'voldoende kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen moet vergaren'.

Dit betekent dat de gemeente voldoende onderzoek moet verrichten om de houtstooksituatie én de eventuele hinderlijke en/of schadelijke effecten hiervan goed te kunnen beoordelen.

Uit recente uitspraken van de RvS blijkt, dat zo'n onderzoek in ieder geval moet voldoen aan de volgende twee voorwaarden:

- de toezichthouder van de gemeente zal de situatie ter plaatse moeten onderzoeken en beoordelen;
- deze controle zal moeten plaatsvinden onder representatieve omstandigheden, ofwel op een moment dat er (op de betrokken plekken) daadwerkelijk sprake is van houtstook.

Conclusie:

Als de gemeente het handhavingsverzoek



II. HET BESLUIT VAN DE GEMEENTE OP HET HANDHAVINGSVERZOEK IS ONVOLDOENDE ONDERBOUWD EN/OF GEMOTIVEERD

In het algemeen geldt, dat de gemeente een besluit op een handhavingsverzoek goed moet onderbouwen/motiveren.

Het uitvoeren van een gedegen onderzoek van de plaatselijke houtstooksituatie (zie punt I) is hiervoor noodzakelijk maar niet voldoende! Voor een goede onderbouwing/motivering is het namelijk óók nodig, dat het college van B&W in zijn besluit duidelijk maakt op basis van welke feiten en argumenten het handhavingsverzoek wordt afgewezen.

Hierbij spelen de volgende drie punten een belangrijke rol:

a. **Wetgeving geeft niet aan wanneer er sprake is van een overtreding van artikel 7.22 van het Bouwbesluit**

In artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 is vastgelegd, dat 'het verboden is om handelingen te verrichten die op een voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof verspreiden'.

Een juridische complicatie hierbij is, dat het begrip 'hinderlijke of schadelijke' niet wettelijk is gedefinieerd. Dit betekent dat het college van B&W in zijn besluit op basis van eigen

afwijst zonder de plaatselijke houtstooksituatie goed te onderzoeken, dan biedt dat een heel kansrijke grond om het negatieve besluit van de gemeente juridisch aan te vechten in een bezwaar- respectievelijk beroepsprocedure.

overwegingen moet onderbouwen of er wel of niet sprake is van een overtreding van artikel 7.22.

De Raad van State heeft dit onlangs weer bevestigd met de uitspraak dat ‘... uit artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 niet voortvloeit wanneer moet worden gesproken van overmatige hinder. Het is aan het college van B&W om dit in een concrete situatie vast te stellen’, aldus de Raad van State.

b. Het inademen van rook is nooit goed voor de gezondheid. Blootstelling aan houtrook heeft in principe dus sowieso in meer of mindere mate (potentiële) effecten op de gezondheid van omwonenden

Mede in verband met punt a is het van groot belang dat de indiener in het handhavingsverzoek expliciet aangeeft, dat de blootstelling aan (verhoogde concentraties van) houtrook uit naburige bronnen gevolgen en/of potentiële risico's heeft voor de gezondheid van de indiener.

Bedenk hierbij dat gezondheid méér is dan niet-ziek zijn.

Onder gezondheid wordt nadrukkelijk ook een toestand van ‘welbevinden’ verstaan: oftewel de afwezigheid van factoren die afbreuk doen aan het eigen welbevinden zoals (ernstige) geurhinder door houtrook en/of stress door de onmogelijkheid om voor zichzelf een schone en gezonde woon- en leefsituatie te waarborgen.

Afhankelijk van de plaatselijke houtstooksituatie kan er in meer of mindere mate sprake zijn van (ernstige) gezondheidsklachten en/of -risico's. Naarmate deze explicieter in het handhavingsverzoek worden beschreven, ligt er meer druk op het college van B&W om zijn besluit op het handhavingsverzoek te baseren op een zorgvuldige beoordeling van de houtstooksituatie uit oogpunt van de gezondheid - met inbegrip van het welbevinden - van omwonenden.

Zie in dit verband ook punt c.

c. Eventuele beleidsuitspraken van de gemeente m.b.t een gezonde leefomgevingskwaliteit zijn niet vrijblijvend

In het algemeen geldt dat een besluit van het college van B&W op een handhavingsverzoek moet sporen met het door de gemeenteraad vastgestelde beleid. Veel gemeenten hebben in hun beleid vastgelegd, dat ze veel belang hechten aan een goede en gezonde leefomgevingskwaliteit.

Hoewel zo'n beleidsuitspraak in een concreet geval niet direct juridisch afdwingbaar is, is zo'n beleidsuitspraak beslist óók niet zomaar vrijblijvend!

Zeker van een gemeente die 'een gezonde leefomgevingskwaliteit' hoog in het vaandel voert, mag worden verwacht dat dit beleidsvoornemen een belangrijke overweging is bij de beoordeling van het handhavingsverzoek. Met andere woorden: als zo'n gemeente géén gehoor wil geven aan het handhavingsverzoek dan mag redelijkerwijs van haar worden verwacht dat zij op basis van feiten onderbouwt dat de betrokken houtstooksituatie op géén enkele wijze afbreuk doet aan een gezonde leefomgevingskwaliteit resp. aan de gezondheid van omwonenden met inbegrip van hun welbevinden.

SAMENVATTEND: HET BELANG VAN GEZONDHEID MOET DE AANDACHT KRIJGEN DIE HET VERDIENT

Een zorgvuldige beoordeling van de (mogelijke) effecten van de houtstooksituatie op de plaatselijke leefomgevingskwaliteit en daarmee op de gezondheid en/of op het welbevinden van omwonenden vereist redelijkerwijs, dat de gemeente in haar onderzoek (zie punt I) en bij de onderbouwing/motivering van het handhavingsbesluit (zie punt II) in ieder geval alle relevante feiten, factoren en overwegingen in ogenschouw neemt met betrekking tot:

- een kwalitatieve en kwantitatieve specificatie van de houtrookstoffen die vrijkomen bij het stoken van hout op de aangegeven adressen;
- de factoren die van invloed zijn op de verspreiding van de houtrookstoffen en vervolgens op de blootstelling hieraan van de indiener(s) van het handhavingsverzoek;
- de mogelijke effecten en/of risico's van de geëmitteerde houtrookstoffen en de blootstelling hieraan voor de gezondheid en het welbevinden van omwonenden (met inbegrip van het niet goed kunnen ventileren van de eigen woning): dit zoveel mogelijk in het licht van de toxicologische effecten, de normstelling en/of actuele wetenschappelijke inzichten hieromtrent alsook de gezondheidskundige advieswaarden van de WHO voor met name fijn stof (zie de bijlage).

BIJLAGE

GEZONDHEIDSKUNDIGE ADVIESWAARDEN VAN DE WHO ZIJN VEEL STRENGER DAN DE WETTELIJKE (EUROPESE) NORMEN VOOR STIKSTOFDIOXIDE EN FIJN STOF

Waarden voor de jaargemiddelde concentraties (in $\mu\text{g}/\text{m}^3/\text{jr}$) voor NO₂ en fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5})

STOFFEN	EU WETTELIJKE NORMEN	WHO: GEZONDHEIDSKUNDIGE ADVIESWAARDEN PER SEPTEMBER 2021	TOELICHTING
NO ₂	40	< 10	Mede omdat NO ₂ een giftstof is voor luchtverontreiniging door uitlaatgassen, geldt uit oogpunt van gezondheid voor de concentratie van NO ₂ : hoe lager, hoe beter. Opmerking: de bijdrage van houtstook aan de emissies en concentraties van stikstofdioxide (NO₂) is klein ten opzichte van het verkeer. Daarom is deze norm niet zo relevant voor houtstook.
PM ₁₀	40 - 50	< 15	Voor PM ₁₀ gelden twee normen. Naast de norm van 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ voor de jaargemiddelde concentratie, geldt op maximaal 35 dagen per jaar een norm voor de daggemiddelde concentratie van 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.
PM _{2,5}	20 - 25	< 5	Voor PM _{2,5} geldt een grenswaarde van 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. De jaargemiddelde concentratie van PM _{2,5} op stedelijke achtergrondlocaties mag maximaal 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ bedragen. Vanaf 2020 geldt een indicatieve waarde voor de jaargemiddelde concentratie van eveneens 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

KORTE TOELICHTING:

a. Als er lokale meetgegevens over de luchtkwaliteit beschikbaar zijn, dan is het prima om die in het handavingsverzoek op te nemen. Maar voor een goede onderbouwing van het handavingsverzoek is dit beslist niet nodig.

b. De wettelijke (Europese) normen voor (de jaar- en daggemiddelde concentraties van) fijn stof zijn zo soepel, dat het in de Nederlandse praktijk nagenoeg onmogelijk is om een (plaatselijke) normoverschrijding aan te tonen. In een juridische procedure zal de overheid zich hier dan ook makkelijk van af kunnen maken door te zeggen 'dat er aan de luchtkwaliteitsnormen wordt voldaan' waarmee de kous af is.

c. Maar let op: de wettelijke normen voor fijn stof en stikstofdioxide geven **NIET** het verschil aan tussen gezond en ongezond!

Hiervoor bieden de zgn. gezondheidskundige advieswaarden van de World Health Organization (WHO) veel meer houvast. Op basis van actuele wetenschappelijke inzichten heeft de WHO in september 2021 de waarden voor fijn stof en stikstofdioxide aangescherpt (zie tabel). Deze gezondheidskundige advieswaarden worden in Nederland op grote schaal (ruimschoots) overschreden.