

Beleidsnota verbod om afvalstoffen te verbranden of anderszins vuur te stoken

Algemene Inleiding

Tot medio 2003 was het mogelijk om in de APV een algemene vrijstelling op te nemen voor het verbranden van afvalstoffen. Om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling volstond over het algemeen een telefonische melding. Sinds medio 2003 bevat de Wet milieubeheer in artikel 10.2 echter een algemeen verbod op het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. De Wet milieubeheer staat in artikel 10.63 lid 2 toe dat burgemeester en wethouders ontheffing van dit verbod verlenen. Dit betekent een verandering van uitgangspunt: het oude systeem van "ja, mits" (vrijstelling na melding) is veranderd in "nee, tenzij" (algemeen verbod met ontheffingsmogelijkheid).

Voor zover de Wet milieubeheer nog ruimte liet voor een lokale regeling, is het karakter daarvan veranderd. Vanwege het "nee, tenzij"-principe uit de hogere regelgeving hebben stookregelingen in APV's ook een "nee, tenzij"-karakter gekregen. Daarnaast heeft de APV voor wat betreft dit onderwerp een aanvullend karakter gekregen: de APV kan immers alleen vanuit het oogpunt van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid eisen stellen.

Wet- en regelgeving

De betrokken bepalingen luiden als volgt:

Artikel 10.2 lid 1 Wet milieubeheer

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.

Artikel 10.63 lid 2 Wet milieubeheer

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 de inrichting te verbranden, voorzover het geen gevaarlijke afvalstoffen betreft.

Artikel 5:34 APV Peel en Maas

1. *Het is verboden in de openlucht afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.*
2. *Het verbod geldt niet voorzover het betreft:*
 - a. *verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke;*
 - b. *sfeervuren zoals terrashaarden en vuurkorven, indien geen afvalstoffen worden verbrand;*
 - c. *vuur voor koken, bakken en braden, voorzover dat geen gevaar, overlast of hinder voor de omgeving oplevert.*
3. *Het college kan van dit verbod ontheffing verlenen.*

Algemene achtergrondinformatie

Deskundigen zijn duidelijk: het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen is vanuit milieuhygiënisch oogpunt in diverse opzichten ongewenst. Verbranden in de open lucht van afval kan immers leiden tot lucht- (CO₂, SO₂, NO_x, dioxine), water- en bodemverontreiniging en overlast geven door rook, roet en stank. Verder vindt de verbranding vaak ongecontroleerd plaats, worden geen of slechts minimale milieuvoorzieningen getroffen en is de temperatuur van de verbranding vaak te laag, waardoor de verbranding door zuurstoftekort onvolledig is zodat veel schadelijke stoffen vrijkomen. Een bijkomend probleem is dat er bij verbrandingen in de open lucht vaak andere verontreinigende stoffen op het vuur terechtkomen. Zo worden bijvoorbeeld vaak brandstoffen gebruikt om onvoldoende droog (snoei)hout te verbranden, zoals (afgewerkte) olie, dieselolie, benzine en andere vluchtige stoffen.

Het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen gaat daarnaast in tegen andere milieudoelstellingen. Op de ladder van Lansink, waarin de voorkeursvolgorde voor de omgang met afvalstoffen is beschreven, staat het verbranden van afvalstoffen op de één na onderste trede. Alternatieven zoals het voorkomen van afvalstoffen of hergebruik (bijvoorbeeld composteren of versnippering van snoei-hout tot strooisel) en verbranden met terugwinning van energie (bijvoorbeeld verbranden biomassa ten behoeve van opwekking van elektriciteit) krijgen vanuit de Wet milieubeheer de voorkeur.

Het vorenstaande maakt de keuze voor een algemeen verbod verklaarbaar. Door te spreken van een ontheffing maakt de Wet milieubeheer duidelijk dat alleen in uitzonderlijke gevallen van het algemene verbod kan worden afgeweken. Een ontheffing is alleen mogelijk wanneer het belang van de bescherming van het milieu (het centrale belang in de Wet milieubeheer) zich er niet tegen verzet. Hierbij kunnen alle milieuaspecten (naast een doelmatig beheer van afvalstoffen bijvoorbeeld ook de effecten op lucht, water en bodem) in ogenschouw worden genomen en mogen ter bescherming van het belang van het milieu voorschriften aan de ontheffing worden verbonden. Hetzelfde geldt voor de APV vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid en volksgezondheid, omdat de APV ook een algemeen verbod met een ontheffingsmogelijkheid bevat.

Het vorenstaande verklaart ook de in de toelichting op artikel 10.63 Wet milieubeheer verwoorde aanname van de formele wetgever dat gemeenten terughoudend zullen omgaan met de ontheffingsmogelijkheid. Uitgangspunt dient immers te zijn dat eerst wordt onderzocht of hoogwaardiger verwerkingsmethoden (zoals hergebruik) mogelijk zijn.

Afvalstoffen

Bepalend is de vraag of er sprake is van afvalstoffen in de zin van de Wet milieubeheer. Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer definieert het begrip afvalstoffen als volgt:

Alle stoffen, preparaten of producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Lid 6 van artikel 1.1 Wet milieubeheer bepaalt aanvullend:

Bij ministeriële regeling wordt aangegeven welke stoffen, preparaten of producten in ieder geval worden aangemerkt als afvalstoffen, indien de houder zich daarvan ontdoet, voornemens is zich daarvan te ontdoen of zich daarvan moet ontdoen.

De bedoelde ministeriële regeling is de Regeling Europese afvalstoffenlijst.

De minister van VROM heeft bij de kamerbehandeling van het wetsvoorstel betreffende het verbrandingsverbod destijds aangegeven dat snoeihout en fruitsnoeihout onder de ontheffing zouden kunnen vallen. In het algemeen sprak de minister over hout dat van bomen of struiken wordt verwijderd om het natuurlijke proces om welke reden dan ook te bevorderen. In de toelichting op artikel 10.63 Wet milieubeheer is ook opgenomen dat de ontheffingsmogelijkheid onder meer is bedoeld voor het verbranden van afval dat vrijkomt bij het onderhoud van cultuurlandschappen.

Inrichting

Verder is bepalend of afvalstoffen buiten een inrichting worden verbrand. Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer bevat een definitie van het begrip inrichting:

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

In deze definitie zijn een aantal kenmerkende elementen te onderscheiden. Het voert in het kader van deze beleidsnota te ver deze elementen te bespreken. Volstaan kan worden met de constatering dat het gaat om het verbranden van afvalstoffen buiten een terrein dat behoort tot een inrichting. Zo behoren volgens vaste jurisprudentie bijvoorbeeld de landerijen van agrarische bedrijven en boomgaarden van fruitteeltbedrijven niet tot het terrein van de inrichting.

Beleidsrichting

Uit de algemene inleiding kunnen twee conclusies worden getrokken:

1. ontheffingen moeten terughoudend worden verleend;
2. een ontheffing kan alleen verleend worden voor houtafval, meer specifiek groenafval; in het algemeen kan worden gesteld dat ontheffing kan worden verleend voor het verbranden van (snoei)hout afkomstig uit landbouw, tuinbouw en bosbouw of een particulier huishouden.

Om op een gestructureerde manier om te kunnen gaan met de verbrandingsverboden is beleid nodig. Het te voeren beleid kan twee kanten uit: geen ontheffingen verlenen (nulbeleid) of wel ontheffingen verlenen (onder strikte voorwaarden). Er kleven voor- en nadelen aan beide richtingen.

Nulbeleid

Zoals toegelicht is het verbranden van afvalstoffen in beginsel ongewenst. Het strikt vasthouden aan een stookverbod waarborgt het beste dat het milieu en/of de openbare orde goed beschermd worden. Burgers worden gedwongen alternatieven te kiezen, zoals het wegbrengen van afvalhout naar de milieustraat of composteren. Ook kan de gemeente zelf actief alternatieven aanbieden, zoals het inzamelen van afvalhout. Niet alleen strookt het gebruik van alternatieven met het streven naar duurzaamheid, ook neemt de regeldruk af, zowel naar buiten als naar binnen toe. Burgers hoeven immers geen ontheffing aan te vragen, ambtenaren hoeven geen ontheffing te verlenen. Het vasthouden aan een strikt stookverbod creëert echter vrijwel zeker een aanzienlijk handhavingsprobleem, de behoefte om afvalhout kwijt te raken zal namelijk niet verdwijnen. Het is dan ook aannemelijk dat bij een gebrek aan voldoende goede alternatieven het stoken zonder ontheffing zal plaatsvinden.

Ontheffingenbeleid

De minister van VROM heeft de kaders van een te voeren ontheffingenbeleid duidelijk bepaald. Binnen deze kaders kunnen alleen nog een beperkt aantal onderwerpen geregeld worden, zoals wel/niet stoken binnen de bebouwde kom, plaatselijke gebruiken (Sint-Maartensvuren en kampvuren), stookseizoen en duur van de ontheffing. Daarbij dient oog te zijn voor het streven naar het verminderen van de regeldruk. Dit kan bereikt worden door het ontheffingenbeleid te beperken tot een aantal zeer strikt beschreven uitzonderingen. De belangenafweging vindt dan plaats in het beleid, zodat de te verlenen ontheffing een 'flitskarakter' krijgt. Het flitskarakter kan worden bereikt door het inzetten van de gemeentelijke website en het standaardiseren van voorschriften per uitzonderingscategorie.

Voor- en nadelen

Het voeren van een nulbeleid heeft voor- en nadelen. Samengevat komen die op het volgende neer:

stookverbod met passieve alternatieven (burgers dienen zelf alternatieven te zoeken):

- + regeldruk voor burgers vermindert
- + regeldruk voor ambtenaren vermindert (er hoeven geen ontheffingen verleend te worden)
- ontstaan van handhavingsprobleem, het illegaal stoken zal (fors) toenemen (regeldruk neemt toe)

stookverbod met actieve alternatieven (gemeente zorgt voor alternatieven):

- + regeldruk voor burgers vermindert
- + regeldruk voor ambtenaren vermindert (er hoeven geen ontheffingen verleend te worden)
- om actief alternatieven aan te bieden moet onderzoek gedaan worden naar de hoeveelheid afval en de kosten
- voornoemd onderzoek moet nog plaatsvinden en vertraagt het beleid
- alternatieven moeten laagdrempelig zijn, anders ontstaat een handhavingsprobleem

Gelet op de nadelen van een stookverbod is de meest pragmatische oplossing het voeren van een ontheffingenbeleid met een flitskarakter:

- + voordeel regeldrukvermindering voor burgers én ambtenaren blijft intact
- + geen handhavingsprobleem
- + snel in te voeren

Een ontheffingenbeleid zet daarnaast de bestaande praktijk voort, immers de vier voormalige fusiepartners kenden elk eigen ontheffingsmogelijkheden. Bovendien sluit een ontheffingenbeleid met flitskarakter goed aan op het beleid van omliggende gemeenten. De omliggende gemeenten kennen elk een ontheffingenbeleid, gekenmerkt door een eenvoudige procedure. Tevens vormt het een goede opmaat naar toekomstige verwachtingen in de vorm van biomassa. Biomassa komt namelijk steeds nadrukkelijker in de belangstelling te staan. Momenteel worden er onderzoeken gedaan naar mogelijkheden voor biomassa in de gemeente Peel en Maas. De verwachting is dat binnen enkele jaren een biomassacentrale gerealiseerd kan worden. Het beleid betreffende het verbranden van afvalstoffen wordt op dat moment weer een actueel onderwerp, een stookverbod ligt dan voor de hand omdat er een goed alternatief voorhanden is. Voor nu betekent het vooruitzicht van een biomassacentrale dat het stookbeleid een overgangskarakter heeft.

Ontheffingenbeleid Peel en Maas

Aan de hand van de onder het kopje Beleidsrichting geformuleerde uitgangspunten wordt het ontheffingenbeleid aan de hand van deelonderwerpen verder uitgewerkt. Elk deelonderwerp sluit af met een of meer beleidsregels, samen vormen de beleidsregels het stookbeleid Peel en Maas. Op deze plaats kan alvast worden gemeld dat de beleidsregels slechts op ondergeschikte punten afwijken van de beleidskaders van de voormalige fusiepartners. Het Peel en Maas-beleid is grotendeels een voortzetting van reeds bestaand beleid.

Sfeer- en vreugdevuren

Het organiseren van een Sint-Maartenvuur is binnen Peel en Maas een traditie. Het hoort bij de lokale volkscultuur, waarbij de sfeer voorop staat. Bovendien beslaat de viering van Sint Maarten slechts een korte periode (de week rond 11 november). De wetgever heeft indertijd onderkend dat ontheffing moet kunnen worden verleend voor een vreugdevuren als paas- en oudejaarsvuren. Dit betekent niet dat zomaar alle stoffen mogen worden verbrand. Specifieke maatregelen zijn nodig om eventuele bodemverontreiniging en overmatige luchtverontreiniging te voorkomen. Ook zijn maatregelen nodig om hinder en gevaar te voorkomen. Het stoken van een Sint-Maartensvuur is dus onder voorwaarden mogelijk. Dit zal tot uitdrukking komen in het aan de ontheffing te verbinden voorschriftenpakket.

Een paasvuur betreft het verbranden van restanten groenafval en snoeihout met Pasen. Het verbranden dient geen specifiek doel en heeft alleen symbolische betekening. In tegenstelling tot Sint-Maartensvuren zijn paasvuren geen traditie binnen de gemeente Peel en Maas. Hetzelfde gaat op voor het verbranden van kerstbomen zoals dat elders in Nederland wordt gedaan. Ook een kerstboom kan een afvalstof zijn: na gebruik wil men zich er immers van ontdoen. Er zijn voldoende alternatieven voorhanden om kerstbomen kwijt te raken. Zo kunnen kerstbomen samen met het reguliere GFT-afval worden aangeboden.

Het stoken van kampvuren komt voor bij de plaatselijke afdelingen van Jong Nederland, scouting of recreatieondernemers. Het doel van een kampvuur is het creëren van sfeer. Het stoken gebeurt dus niet vanuit de opzet om zich van afvalstoffen te ontdoen, de gebruikte stoffen dienen doorgaans als brandstof ten behoeve van een kampvuur. Het stoken van een kampvuur kan dan niet gezien worden als het verbranden van afvalstoffen. Een ontheffing op grond van de Wet milieubeheer is dan niet nodig. Een ontheffing op grond van artikel 5:34 APV Peel en Maas blijft wel nodig, immers de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid kunnen in het geding zijn.

Beleidsregels

Burgemeester en wethouders kunnen onder voorwaarden ontheffing verlenen voor het binnen of buiten de bebouwde kom stoken van een Sint-Maartensvuur in de periode 6 tot en met 16 november.

Burgemeester en wethouders verlenen geen ontheffing voor het stoken van een paasvuur of voor het verbranden van kerstbomen.

Burgemeester en wethouders kunnen onder voorwaarden ontheffing verlenen voor het binnen of buiten de bebouwde kom stoken van een kampvuur.

De bebouwde kom

Gevolgen van het verbranden van afvalstoffen (in de vorm van hinder, overlast en het vrijkomen van stoffen welke de gezondheid in gevaar brengen) zullen in overwegende mate ondervonden kunnen worden op plaatsen waar relatief veel mensen wonen of verblijven. Het verbranden van afvalstoffen binnen een bebouwde kom is daarom onwenselijk.

De verbodsbepalingen maken verder geen onderscheid tussen particulieren en bedrijven. Voor particulieren in de kernen geldt dat zij kunnen beschikken over voldoende andere mogelijkheden om afvalstoffen kwijt te raken. Zo kunnen zij afval aanbieden aan de door de gemeente aangewezen inzamelaar of afval naar het milieupark brengen. Bedrijven welke binnen een kern zijn gevestigd kunnen over het algemeen hun afval ook op een andere wijze kwijt. Voor zover het bedrijven op een industrieterrein betreft, zal, indien zij afval wensen te verbranden, vrijwel altijd sprake zijn van verbranding binnen de inrichting. Voor zover nodig wordt het verbranden van afvalstoffen dan geregeld in het Activiteitenbesluit of in de benodigde vergunning Wet milieubeheer.

Het branden van kaarsen, fakkels en sfeervuren (zoals terrashaarden en vuurkorven) door particulieren wordt door het verbod in de Wet milieubeheer overigens niet uitgesloten. De Wet milieubeheer gaat er daarbij van uit dat voor sfeervuren hoofdzakelijk kant-en-klaar gekochte houtblokken en briquettes worden gebruikt. Deze worden in dat geval niet gezien als afvalstoffen. Om dezelfde reden is koken, bakken of braden op vuren van speciaal daarvoor aangeschafte stoffen niet verboden. De redactie van de verbodsbepaling in de APV houdt hier al rekening mee. Alleen als er daadwerkelijk afvalstoffen worden verbrand is het verbod uit de Wet milieubeheer en zonodig de APV aan de orde. Op grond van artikel 5:34 APV Peel en Maas kan overigens wel tegen sfeer- of kookvuren worden opgetreden voor zover de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid in het geding is.

Beleidsregel

Burgemeester en wethouders verlenen, behoudens Sint Maartensvuren en kampvuren, voor het overige geen ontheffing voor het verbranden van afvalstoffen binnen de bebouwde kom.

Groenafval

De minister van VROM heeft destijds bij de kamerbehandeling van het wetsvoorstel betreffende het verbrandingsverbod aangegeven dat snoeihout en fruitsnoeihout onder de ontheffing zouden kunnen vallen. In het algemeen sprak de minister over hout dat van bomen of struiken wordt verwijderd om het natuurlijke proces om welke reden dan ook te bevorderen. Dat wil niet zeggen dat alle verbrandingen van (fruit)snoeihout moeten worden toegestaan. Ook hier geldt in het algemeen dat betere alternatieven voorhanden zijn. Onder omstandigheden kan verbranding echter nodig zijn.

a. Plantenziekten

Het kan voorkomen dat de planten, (fruit)bomen of gewassen worden aangetast door ziekten. Om verspreiding van een ziekte tegen te gaan kan het nodig zijn om ter plaatse de aangetaste eenheden te vernietigen. De meest praktische manier om te vernietigen is verbranding. De betrokken ondernemer dient aan te tonen dat daadwerkelijk sprake is van een ziekte. Dat kan door een schriftelijke aanzegging van de Plantenziektenkundige Dienst (PD) beschikbaar te hebben.

Op basis van de Plantenziektenwet is de PD belast met de opsporing en bestrijding van schadelijke organismen als onkruiden, insecten, bacteriën, schimmels en virussen. De Plantenziektenwet schept de basis voor wettelijke maatregelen ter bestrijding van ziekten en plagen in planten. In diverse op de Plantenziektenwet gebaseerde Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) worden maatregelen uitgewerkt, zonodig voor een specifieke situatie. Een voorbeeld van een dergelijke AMvB is het Besluit bestrijding bacterievuur 1983. In artikel 8 van dit besluit is specifiek bepaald dat een ambtenaar van de PD een gebruiksgerechtigde van een terrein kan aanzeggen dat binnen een aangegeven termijn maatregelen ten aanzien van aangewezen planten moeten worden getroffen. Artikel 8 benoemt expliciet het geheel of gedeeltelijk verwijderen en vernietigen van de aangewezen planten. Uitgangspunt daarbij is dat de verwijdering fytosanitair veilig gebeurt, dus ter voorkoming van verspreiding van ziekten. De aanzegging maakt door middel van voorschriften duidelijk op welke wijze gevolg moet worden gegeven aan de opgelegde maatregelen.

Verbranding is dan een goedkope en algemeen aanvaarde methode, welke het risico op verdere verspreiding daadwerkelijk reduceert en daarom de voorkeur heeft. In het geval van het afvoeren en storten van planten is immers sprake van een restrisico wanneer het weghalen niet zorgvuldig genoeg gebeurt of wanneer de stortplaats onvoldoende wordt afgedekt. Ter beperking van de risico's van verspreiding van plantenziekten kan een ontheffing van het verbod om afvalstoffen buiten de inrichting te verbranden worden verkregen als de PD een schriftelijke aanzegging heeft gedaan de daarin aangewezen planten geheel of gedeeltelijk te verwijderen en te vernietigen.

Beleidsregel

Burgemeester en wethouders verlenen ontheffing voor het verbranden van groen waarvoor de Plantenziektenkundige Dienst een aanzegging heeft afgegeven in het kader van de Plantenziektenwet of daarop gebaseerde AMvB's.

b. Fruittelerijen, boomkwekerijen, rozenkwekerijen

Voor fruittelers, boom- of rozenkwekers geldt niet alleen het gestelde onder a. Hun gewassen kunnen worden aangetast door zogeheten kankersporen. In deze situaties wordt door de PD geen aanzegging afgegeven, zodat het gestelde onder a niet van toepassing is. De kankersporen kunnen alleen uit de bomen worden weggesneden of weggefreest.

De kankersporen verspreiden zich gemakkelijk. Zo kunnen ze zich zelfs via versnipperd hout over de boomgaard verspreiden. Het versnipperen van aangetast hout vermindert het risico dus niet. Directe vernietiging is dan geboden. Net als onder a geldt ook hier dat verbranding een vorm van directe vernietiging is welke goedkoop is en het risico op verspreiding daadwerkelijk verkleint.

Omdat kankersporen in de fruitteelt veel voorkomen en deze niet preventief te bestrijden zijn, komen fruittelers/boomkwekers algemeen gesproken in aanmerking voor een ontheffing op het verbod van artikel 10.2 Wet milieubeheer voor het verbranden van plantaardig materiaal afkomstig van de fruitteelt of boomkweek. In het meest ernstige geval zal het rooien van (een deel van) de boomgaard moeten volgen. Ook in een dergelijk geval is een ontheffing de meest zinvolle oplossing ter voorkoming van verdere verspreiding. Hoewel de kans bij beroepsmatige telers en kwekers groter is, kunnen bij gewassen van particulieren natuurlijk ook kankersporen voorkomen. Particulieren kunnen dan eveneens om ontheffing verzoeken.

Beleidsregel

Burgemeester en wethouders verlenen ontheffing voor het verbranden van groen waarop aantoonbaar kankersporen aanwezig zijn.

c. Genetisch gemodificeerd groen

Proefboerderijen waar genetisch gemodificeerd groen wordt geweeft kunnen wettelijk of op grond van verleende vergunningen verplicht zijn om dit groen, zodra het het afvalstadium bereikt, te vernietigen ter plaatse van het bedrijf. Verbranding is vaak de enige reële optie. Het belang van vernietiging van dergelijk materiaal weegt dan zwaarder dan het belang van het verbod om afvalstoffen te verbranden. Een ontheffing moet aldus verleend kunnen worden.

Beleidsregel

Burgemeester en wethouders verlenen ontheffing voor het verbranden van genetisch gemodificeerd groen als op grond van een wettelijke regeling of verleende vergunning wordt geëist.

d. Overig groen

In de regio zijn en worden erfbeplantingsprojecten opgestart. Het doel van dergelijke projecten is bebouwing in het buitengebied landschappelijk in te passen door het aanbrengen van gebiedseigen beplanting. De stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen in Limburg (IKL) adviseert agrariërs en particulieren betreffende het onderhoud van de erfbeplantingen.

Deze organisatie heeft zelf geen terreinen in eigendom, maar adviseert slechts. IKL geeft de voorkeur aan het verbranden van het vrijkomende snoeihout boven andere verwerkingsmethoden en voert daarvoor de volgende argumenten aan:

1. Een deel van het vrijkomende snoeihout kan in een takkenril in of bij de aangelegde houtsingel worden ondergebracht. Om belemmering van de natuurlijke verjonging van de singel te voorkomen, mag de takkenril niet te hoog of te dicht worden. Erfbeplantingen in het buitengebied hebben in het algemeen een behoorlijke omvang, zodat nogal wat snoeihout vrijkomt. De hoeveelheid zal zeker in de loop van de jaren te veel zijn om in een takkenril ondergebracht te kunnen worden.
2. Het versnipperen van het snoeihout en het terugbrengen van de snippers in de aangelegde houtsingel als bodembedekker heeft zeker de eerste twee jaar tot gevolg dat onkruid wordt geweerd. Daarna is onkruid niet meer tegen te houden en zal het bijna letterlijk de bodem uitschieten, omdat de bodem door de houtsnippers wordt verrijkt.
3. Als het snoeihout wordt versnipperd en vervolgens afgevoerd, spelen de transportkosten en de afvoerkosten een rol. De milieubelasting als gevolg van afvoer is niet gelijk te stellen aan de milieubelasting als gevolg van verbranding, omdat sprake is van verschillende grootheden. Aan de afvoer en eventuele nabewerking zijn echter onmiskenbaar ook nadelige gevolgen voor het milieu verbonden. Het is ondoenlijk om aan te geven waar het omslagpunt ligt tussen enerzijds de voordelen van bijvoorbeeld het verwerken van het snoeihout in een biomassaïnstallatie en de milieubelasting als gevolg van het versnipperen, transporteren en verwerken en anderzijds de milieubelasting als gevolg van het verbranden. Omdat de hoeveelheid snoeihout en transportafstand een doorslaggevende rol hebben, dient voor het gehele buitengebied één lijn aangehouden te worden, waarbij het verbranden van snoeihout onder voorwaarden mogelijk wordt gemaakt.
4. Voor zover sprake is van een (agrarisch) bedrijf kan het versnipperen en composteren van snoeihout op het eigen terrein van de inrichting een alternatief zijn voor het in de houtsingel terugbrengen van de houtsnippers. Het op de bedrijfsactiviteiten van toepassing zijnde Besluit landbouw

milieubeheer, Besluit glastuinbouw of eventueel het Activiteitenbesluit kunnen, afhankelijk van de duur en grootte van de opslag, meer of minder vergaande eisen aan het composteren stellen. Dit kan leiden tot een dussdanige investering, waarbij het de vraag is of het composteren binnen de inrichting als reëel alternatief voor verbranden buiten de inrichting zal worden gezien.

Het meedoen aan erfbeplantingsprojecten dient aantrekkelijk te blijven. Daarbij dient er dus aandacht te zijn voor het snoeihout dat als afval vrijkomt bij het onderhoud van erfbeplanting. Door een gebrek aan een duidelijk inzicht in de milieubelasting van alternatieven voor verbranding en de mogelijke kosten van dergelijke alternatieven, is een goed en werkbaar alternatief voor verbranding niet voorhanden. Het verbranden van het snoeihout geniet daarom vooralsnog de voorkeur.

Onderhoud aan erfbeplantingen vindt in het algemeen in het najaar en het voorjaar plaats. Het betreft dan grofweg de periode tussen oktober en april. Afvalhout als gevolg van de onderhoudswerkzaamheden, zal normaal gesproken ook alleen in deze periode vrijkomen. Het verbranden van dergelijk afvalhout dient dus gekoppeld te worden aan de periode dat het onderhoud plaatsvindt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het verbranden niet mag plaatsvinden op zondagen en erkende feestdagen. Om ervoor te zorgen dat niet onnodig vaak snoei- en sprokkelhout wordt verbrand, wordt tevens een grens gesteld aan het aantal verbrandingen en de hoeveelheid te verbranden materiaal. Het is daarbij van belang dat niet teveel materiaal wordt verbrand om de verbranding beheersbaar te houden.

Beleidsregels

Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen voor het in de periode 1 oktober – 30 april (het snoeiseizoen), uitgezonderd zondagen en erkende feestdagen, verbranden van snoei- en sprokkelhout dat vrijkomt bij het onderhoud aan erfbeplantingen buiten de bebouwde kom.

Het verbranden van snoei- en sprokkelhout dat vrijkomt bij het onderhoud aan erfbeplantingen buiten de bebouwde kom mag maximaal 10 maal per stookseizoen plaatsvinden. De omvang van de stapel te verbranden materiaal mag telkens maximaal 5 m³ bedragen.

Ontheffing voor bepaalde en onbepaalde tijd

Eerder in deze beleidsnota is al toegelicht dat het instrument ontheffing duidelijk maakt dat alleen in uitzonderlijke gevallen van het algemene verbod kan worden afgeweken. Het verlenen van een ontheffing voor onbepaalde tijd druipt per definitie in tegen dit principe, daardoor zou een soort vergunningstelsel ontstaan. Uit het systeem van het algemene verbod volgt dus dat een ontheffing alleen voor bepaalde tijd verleend kan worden. Het is daarbij zaak een gezond evenwicht te vinden tussen de belangen van de verzoeker en het belang van uitzonderingssystematiek.

Het onderhoud aan erfbeplantingen in het buitengebied, en daarmee het ontstaan van afvalhout, zal jaarlijks terugkeren. Voor zover een beter alternatief voor verbranding niet beschikbaar is, zal het verbranden van dit snoeihout ook jaarlijks terugkeren. Aan een te verlenen ontheffing zullen voorschriften worden verbonden ter bescherming van het belang van het milieu, openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (zie verderop). Vanuit dit oogpunt verzetten de genoemde belangen zich niet tegen verlening van een ontheffing voor meer dan één snoeiseizoen (1 oktober – 30 april). Om recht te doen aan het uitzonderingssysteem, het streven naar vermindering van de regeldruk en om periodiek te kunnen bezien of een goed alternatief voor verbranding beschikbaar is (denk aan de voorgenomen biomassaïnstallatie), wordt een ontheffing voor het verbranden van snoei- en sprokkelhout dat vrijkomt bij het onderhoud aan erfbeplantingen in het buitengebied voor maximaal drie opeenvolgende snoeiseizoenen verleend.

Dit gaat in mindere mate op voor ontheffingen voor Sint-Maartensvuren of kampvuren. Bij dergelijke vuren zal overwegend openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid in het geding zijn. Dan is het wenselijk dat steeds opnieuw wordt nagegaan of ontheffing kan worden verleend. Daar komt nog bij dat met name Sint-Maartensvuren overwegend binnen de bebouwde kom zullen plaatsvinden. Een ontheffing voor een Sint-Maartensvuur of kampvuur zal daarom eenmalig gelden. Wat betreft plantenziekten, kankersporen en genetisch gemodificeerd groen kan worden gesteld dat deze omstandigheden normaal gesproken niet vaak voorkomen. Bovendien moet een en ander aantoonbaar zijn. Hier past ook alleen een ontheffing voor eenmalig gebruik.

Beleidsregel

Burgemeester en wethouders verlenen ontheffing voor het verbranden van snoei- en sprokkelhout dat

vrijkomt bij het onderhoud aan erfbeplantingen in het buitengebied voor maximaal drie aaneengesloten snoeiseizoenen. In de overige gevallen waarin deze beleidsnota voorziet wordt telkens een eenmalige ontheffing verleend.

Hardheidsclausule

Het college is gehouden zich bij het verlenen van aangevraagde ontheffingen te houden aan het in deze nota neergelegde beleid. Een verzoek om ontheffing wordt dus getoetst aan deze beleidsnota. Een ontheffing voor andere afvalstoffen is bijvoorbeeld dus niet mogelijk. Het kan echter gebeuren dat toepassing van de in deze nota vastgelegde beleidslijn tot gevolg heeft dat onder bijzondere omstandigheden de belangen van de verzoeker onevenredig worden getroffen in verhouding tot de belangen welke gediend worden met deze beleidsnota. De Algemene wet bestuursrecht gebiedt dan dat afwijking van de beleidsnota mogelijk moet zijn. Het verzoek om ontheffing dient dan uiteraard wel inzicht te geven in de aard van de bijzondere omstandigheden. Deze omstandigheden moeten zo zwaarwegend zijn dat na afweging van alle betrokken belangen in afwijking van de beleidsnota een ontheffing moet worden verleend.

Beleidsregel

Burgemeester en wethouders kunnen in afwijking van deze beleidsnota ontheffing verlenen voor het verbranden van afvalstoffen, als dat vanwege bijzondere omstandigheden nodig is om te voorkomen dat andere belangen dan die waarop deze beleidsnota ziet, onevenredig worden getroffen.

Aanvraag

Door gebruik te maken van internettechnieken is het streven de aanvraag om een ontheffingsverzoek zoveel mogelijk via internet te laten verlopen. Het is mogelijk een aanvraagmodule in te richten welke kan worden ingevuld met behulp van interactieve vragen waarbij het antwoord op een vraag de bijpassende vervolgvraag oproept. Het moet echter ook mogelijk zijn een verzoek op papier in te dienen. Bij deze beleidsnota is een aanvraagformulier gevoegd. De vragen uit het formulier zullen worden opgenomen in de internetmodule.

Voorschriften

Een ontheffing wordt onder voorwaarden verleend. Het is mogelijk per categorie ontheffing standaard voorschriften samen te stellen. Bij deze beleidsnota is een pakket voorschriften gevoegd, waarin wordt aangegeven welke voorschriften voor welke categorieën gelden. Het niet naleven van de voorschriften zal resulteren in handhaving. Dit kan leiden tot intrekking van de ontheffing. Het is ook mogelijk bij het verlenen van een ontheffing nog aanvullende of afwijkende voorschriften vaststellen.

Procedure

Een verzoek om ontheffing van het verbod om afvalstoffen buiten de inrichting te verbranden hoeft op grond van de Wet milieubeheer en de APV niet behandeld te worden met toepassing van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht. Deze afdeling bevat de zogenaamde uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Een verzoek kan worden behandeld volgens de reguliere besluitvormingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat op een verzoek om ontheffing in elk geval binnen acht weken na ontvangst van het verzoek een besluit moet zijn genomen. Door het inzetten van internettechniek wordt een flitskarakter ingebouwd, verlening van een ontheffing vindt dan nagenoeg per ommegaande plaats. Ook bij analoge aanvragen is een flitskarakter mogelijk. Door de strikte ontheffingsmogelijkheden zoals vastgelegd in deze beleidsnota en standaard voorschriften is een nadere belangenafweging overbodig. Het verlenen van een ontheffing wordt daardoor een administratieve aangelegenheid welke met behulp van een standaard beschikking snel afgewikkeld kan worden.

Het flitskarakter past overigens niet bij een ontheffing voor een Sint-Maartensvuur of kampvuur. Omdat bij deze categorieën al snel aspecten van openbare orde en veiligheid (bebouwde kom, grote groep omstanders) doorslaggevend zijn, wordt de brandweer om advies gevraagd. Dit zorgt voor een wat langere doorlooptijd. Het betreft hier qua aantallen echter een kleine groep verzoeken.