

BIJLAGE 1 – JURIDISCHE INSTRUMENTEN EN HOUTSTOOK

1. Doel en context

Deze bijlage onderbouwt de in de **Informatiebrief aan gemeenten** geschetste conclusie dat generieke beperkingen of dwangmaatregelen rond particuliere houtstook juridisch niet uitvoerbaar zijn. De analyse beschrijft de relevante juridische kaders en de praktische onmogelijkheid om aan de wettelijke randvoorwaarden te voldoen.

2. Kernkaders

Generieke gebruiksbeperkingen vereisen een aantoonbare lokale risicoanalyse (RA), een kenbare norm en beoordelingsmethode (lex certa) en een evenredigheidstoets nieuwe stijl (Awb 3:4 lid 2). De zorgplicht kan in dit verband slechts functioneren als vangnet voor concrete gevallen, niet als zelfstandig normenkader.

De eisen van zorgvuldigheid (Awb 3:2) en evenredigheid (Awb 3:4) vragen bovendien dat het bevoegd gezag eerst onderzoekt of minder ingrijpende middelen effectief kunnen zijn. Zonder doorlopen van dit zogenoemde spoor-0 (voorlichting, stookcursussen, toezicht) is inzet van dwang onevenredig.

In dat kader is het van belang te bezien hoe deze randvoorwaarden in de praktijk worden geïnterpreteerd. De **SLA-Routewijzer** is daarbij richtinggevend geweest, maar roept juist juridische knelpunten op.

3. De SLA-Routewijzer

Het **Routeplan Houtstook** van het **Schone Lucht Akkoord** noemt onder meer de zorgplicht en de Stookwijzer als mogelijke gemeentelijke maatregelen, met de kanttekening dat iedere gemeente zelf de juridische uitvoerbaarheid moet toetsen. Die toetsing blijft in de praktijk vaak achterwege, terwijl de voorgestelde instrumenten de toets aan lex certa, RA en evenredigheid niet kunnen doorstaan.

De juridische onmogelijkheid vloeit voort uit drie structurele beperkingen: 1. Emissie is geen lokale blootstelling en vormt dus geen maatstaf voor gezondheidseffecten (RIVM 2024); 2. Er bestaat geen meetbare methode om lokale blootstelling betrouwbaar vast te stellen; 3. Zonder lokale gegevens kan geen evenredigheidstoets worden uitgevoerd.

Het gebruik van deze instrumenten leidt daardoor tot schijnzekerheid en juridisch niet-houdbaar beleid.

4. Overzicht van instrumenten

Instrument	Juridische grondslag	Uitvoerbaarheid bij houtstook	Toelichting
Omgevingswaarde	Art. 2.9 Ow	Niet uitvoerbaar	Geen lokale indicator of meetbare norm beschikbaar.
Activiteitenregeling / maatwerkvoorschrift	Art. 4.6 Ow, Bal	Zeer beperkt	Alleen bij concreet en herleidbaar geval.
Zorgplicht	Art. 1.7 Ow	Beperkt, casusgericht	Geen generieke norm; uitsluitend bij feitelijke hinder of gevaar.
Gebiedsgerichte regels	Art. 4.2 Ow	Niet uitvoerbaar	Vereist kenbare en toetsbare norm; ontbreekt.
Handhaving op emissie	Awb 5.1 e.v.	Niet uitvoerbaar	Emissie ≠ blootstelling; geen bewijs van risico.
Routeplan/ adviezen SLA	Niet-juridisch	Niet uitvoerbaar	Adviezen zonder wettelijke status.

5. Nadere toelichting

a) Lex certa

De norm moet kenbaar, objectief en toetsbaar zijn. Adviesinstrumenten zoals de Stookwijzer voldoen hier niet aan. Een burger kan niet voorzien welk gedrag 'niet toegestaan' zou zijn.

b) Lokale risicoanalyse

Een RA vereist kwantitatieve onderbouwing van lokale blootstelling en risico's. Deze

gegevens ontbreken volgens het RIVM (factsheet 2024). Zonder RA geen grondslag voor ingrijpende maatregelen.

c) Evenredigheid nieuwe stijl

De Afdeling bestuursrechtspraak (2022–2023) verlangt dat het bevoegd gezag motiveert dat een maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Zonder aantoonbaar doorlopen spoor-0 kan daaraan niet worden voldaan.

6. Conclusie

Deze analyse bevestigt dat generieke maatregelen tegen particuliere houtstook, hoe begrijpelijk ook, binnen het huidige wettelijke kader niet rechtmatig uitvoerbaar zijn. Zonder lokale risicoanalyse, kenbare norm, doorlopen spoor-0 en volledige evenredigheidstoets ontbreekt de juridische basis voor dwang of gebruiksbeperkingen. Casusgerichte toepassing van de zorgplicht blijft wel mogelijk, mits zorgvuldig en proportioneel gehandhaafd.

Bronnen:

- 1) [Groningen – collegebrief: Resultaten van het onderzoek naar mogelijkheden om houtrook te beperken \(21 mei 2025\)](#)
- 2) [SLA – nieuws/praktijkverkenning: Helmond bekijkt mogelijkheden houtstookarm \(pilot\)](#)
- 3) [RIVM – Stookwijzer \(adviestool; geen norm\)](#)
- 4) [RIVM – Factsheet: Effect van houtstook op luchtkwaliteit en gezondheid \(oktober 2023\)](#)
- 5) [ABRvS – ‘Evenredigheid nieuwe stijl’ \(nieuwsbericht 2 februari 2022\)](#)
- 6) [STAB – Update kennisdocument over houtstook bij particulieren \(27 mei 2024\)](#)
- 7) [IPLO – Zorgplicht in de Omgevingswet \(algemene en specifieke zorgplicht\)](#)
- 8) <https://www.stibbe.com/nl/publications-and-insights/de-evenredigheidstoets-nieuwe-stijl-een-overzichtsblog-met-visual-over-de>
- 9) <https://vng.nl/kennisbank-naleving/factsheet-evenredigheidsbeginsel>
- 10) [EUR-Lex – Commissie-mededeling \(leidraad\) artikelen 34–36 VWEU, 2021/C 100/03](#)
- 11) [IPLO – Rookgasafvoer/uitmonding \(Bbl\): regels bij nieuwbouw](#)
- 12) [SLA – Routewijzer houtstook en overlast \(handreiking\)](#)