

Memo Mogelijkheden Omgevingswet voor verbod / beperking houtpelletketels bij nieuwbouw en het aardgasvrij maken van woningen

In deze memo staan de achtergrond en argumenten bij de Raadsbrief 9413946/20211027/PS over Motie107 *Geen pelletketel als vervanging voor gas* van 3 juni 2021 en de toezegging 21/T117 van wethouder Van Hooijdonk in de commissievergadering Stad en Ruimte van 18 maart 2021. De onderbouwing is gebaseerd op onderzoek en extern juridisch advies.

Conclusies

Hieronder staan de conclusies. In de alinea's daarna worden deze toegelicht en onderbouwd.

1. Een Wijkuitvoeringsplan is een beleidsstuk (i.e. alleen bindend voor de gemeente zelf) en daarom geen geschikt instrument voor het verbieden van pelletketels als alternatief voor het verwarmen met aardgas.
2. Het wettelijk kader voor het stellen van regels in het Omgevingsplan over het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving is nog in ontwikkeling. Dit betreft ook de precieze invulling van de kaders voor de beoordeling van een 'gelijkwaardig alternatief' voor het verwarmen met aardgas. De gemeente gaat zich er voor inzetten dat schadelijke effecten voor het milieu (bijvoorbeeld de luchtkwaliteit) mee worden genomen in het beoordelingskader
3. Extern juridisch advies komt tot de conclusie dat de het ook met de invoering van de Omgevingswet vooralsnog niet mogelijk is om het gebruik van houtpelletketels te verbieden. Europees recht en de huidige Warmtewet beperken en bemoeilijken een algemeen gebruiksverbod op houtpelletsketels. Om een gebruiksverbod te kunnen rechtvaardigen moet Gemeente Utrecht duidelijk en objectief aan kunnen tonen wat het effect van een dergelijk verbod is op de luchtkwaliteit in de stad Utrecht en dat het een geschikt en noodzakelijk (proportioneel) middel is om haar doelstellingen op gebied van luchtkwaliteit te bereiken.
4. Alleen als de huidige Warmtewet vervalt (zoals in de huidige conceptversie van de Warmtewet 2 is voorzien) en we kunnen aantonen dat de maatregel proportioneel is en niet in strijd met het Europese recht dan biedt de nieuwe Omgevingswet de mogelijkheid om regels te stellen voor het gebruik van individuele houtpelletketels met een vermogen tot 100 kW (of hoger, indien de installatie door een huishouden wordt gebruikt).
5. Een verbod op (alleen) houtpelletketels heeft naar verwachting weinig effect op de luchtkwaliteit. Gezien de ruimtevraag van alle benodigde installaties in de woning is het voor het overgrote deel van de bestaande woningen geen realistisch alternatief voor het verwarmen met aardgas.
6. In haar wijkgerichte aanpak zal Gemeente Utrecht bewoners duidelijk informeren dat zowel houtpelletketels als -kachels geen gewenst alternatief zijn voor het verwarmen met aardgas. Dit zal ook in het Wijkuitvoeringsplan komen te staan.
7. Bij nieuwbouwprojecten met gronduitgifte zal Gemeente Utrecht in de tender procedure meewegen of de inschrijver van plan is een houtpelletketel voor de verwarming van de gebouwen te realiseren en inzetten op afspraken met initiatiefnemers om nieuwe houtpelletketels te voorkomen.

Aanleiding

Eén mogelijk alternatief voor het gebruik van aardgas om huizen en tapwater te verwarmen zou het gebruik van houtpelletketels kunnen zijn. Een houtpelletketel kan worden vergeleken met een cv-ketel. Het verschil is dat een houtpelletketel geen aardgas verstoekt, maar geperste houtkorrels (pellets). Voor het bijverwarmen van enkele kamers kunnen ook houtpelletkachels ingezet worden. Houtpellets worden in nationale en Europese wetgeving onder voorwaarden als CO₂-neutraal beschouwd.

Toch wil de gemeente voorkomen dat meer houtpellets worden ingezet voor het verwarmen van woningen om schadelijke emissies naar de lucht te voorkomen. Dit geldt voor zowel nieuwbouw als het aardgasvrij maken van bestaande woningen.

Relevant gemeentelijk beleid

Gemeentelijk beleid voor beperking van houtstook

De gemeente is actief bezig met het onderzoeken van mogelijkheden om uitvoering te geven aan de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Schone Lucht Akkoord (SLA), om sneller richting de

WHO-advieswaarden voor de luchtkwaliteit te gaan. Het SLA is vertaald naar een gemeentelijk beleid in het uitvoeringsprogramma "[Utrecht kiest voor gezonde lucht](#)". Het beleid is er onder meer op gericht om de meest vervuilende lokale bronnen waar de gemeente invloed op heeft aan te pakken. Particuliere houtstook is daar één van. Deze ziet met name op het terugdringen van houtstook in open haarden, hout- en houtpelletkachels. Over maatregelen voor houtpelletketels als alternatief van aardgas wordt daarin niet gesproken.

Transitievisie Warmte & Wijkuitvoeringsplan

Op 3 juni 2021 is het eerste deel van de Transitievisie Warmte (TVW) door de gemeenteraad behandeld en vastgesteld. In deze TVW wordt het gebruik van houtpelletketels (en biomassa) niet uitgesloten.

Het Wijkuitvoeringsplan is een concretisering van de Transitievisie Warmte en beschrijft voor één of meerdere wijken op welk duurzaam alternatief deze wijk(en) overgaan en per wanneer, en welke maatregelen nodig zijn om tot de gewenste situatie te komen. Een bewoner mag ook kiezen voor een ander alternatief dan in het Wijkuitvoeringsplan is vastgelegd mits het alternatief minstens even duurzaam is (zogenaamd 'gelijkwaardig alternatief'). In het Wijkuitvoeringsplan worden de kaders voor de andere (individuele) warmtevoorziening beschreven.

Het Wijkuitvoeringsplan is een beleidsstuk en alleen bindend voor de gemeente zelf. Na het vaststellen door de gemeenteraad wordt hij uitgewerkt tot omgevingsplanregels. De regels in het Omgevingsplan zijn dan wél bindend voor bewoners en bedrijven in de gemeente.

Het wettelijk kader voor het stellen van regels in het Omgevingsplan over het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving is nog in ontwikkeling. Het Rijk werkt hiervoor rijksregels uit die het kader voor de gemeentelijke omgevingsplanregels gaan vormen¹. Deze regels zullen in de nieuwe Wet instrumenten aardgasvrije wijken (WIAW) worden verankerd. Dit betreft ook de precieze invulling van de kaders voor de beoordeling van een 'gelijkwaardig alternatief'. De verwachting is dat dit kader medio 2023 bekend is. Gemeente Utrecht gaat zich bij het Rijk er voor inzetten dat schadelijke effecten voor het milieu (bijvoorbeeld de luchtkwaliteit) onderdeel uitmaken van het beoordelingskader.

Relevante (huidige) nationale regelgeving

Bouwbesluit

Op dit moment is het gebruik van houtpelletketels voor het verwarmen van woningen niet gereguleerd. Wél bevat het Bouwbesluit 2012 technische eisen waaraan de luchtaanvoer en de rookafvoer moeten voldoen. Het Bouwbesluit is op dit moment ook het enige wettelijke toetsingskader voor emissies van houtstook door particulieren. De bepaling biedt echter onvoldoende houvast over de vraag wat aanvaardbare emissies zijn van houtkachels van particulieren naar omwonenden.

Huidige lijn van jurisprudentie

In de rechtspraak wordt de lijn gehanteerd dat onvoldoende wetenschappelijke inzichten bestaan over:

- de schadelijkheid voor de luchtkwaliteit en gezondheid vanwege houtstook
- de wijze waarop de concentraties fijnstof in de omgeving als gevolg van het gebruik van particuliere houtstook moeten worden gemeten
- onder welke omstandigheden en bij welke frequentie, rook afkomstig van particuliere houtstook schade aan de mens toebrengt.

Het gebruiken van houtpelletketels die voldoen aan de Europese vereisten voor verwarming van woningen wordt doorgaans als minder schadelijk gezien dan houtstook in kachels.

Warmtewet en Wet Collectieve Warmtevoorziening

De lokale overheid mag volgens de Warmtewet de productie en levering van warmte niet aan regels binden omdat de Warmtewet voor dit onderwerp al een uitputtende regeling bevat.

¹ Wet instrumenten aardgasvrije wijken (WIAW)

Met invoering van de nieuwe Wet Collectieve Warmtevoorziening (zogenaamde Warmtewet 2) zou het volgens het huidige wetsvoorstel wél mogelijk zijn om het gebruik van houtpelletketels te verbieden indien dit gemotiveerd is met de beperking van bijvoorbeeld fijnstofuitstoot. Het is echter onzeker of de Warmtewet 2 in de huidige vorm in werking zal treden omdat gemeenten en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat het oneens zijn over het wetsvoorstel en een politieke heroverweging plaats moet vinden.

Omgevingswet

Alleen in die gevallen waar de gemeente aan kan tonen dat een verbod van het gebruik van houtpelletketels niet in strijd is met andere regelgeving, geeft de Omgevingswet de mogelijkheid om regels uit te werken die gaan over milieubelastende activiteiten indien deze genoemd zijn in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal).

Besluit Activiteiten Leefomgeving

Het Bal beschouwt het gebruiken van een stookinstallatie – een houtpelletketel is een stookinstallatie - vanaf een bepaald vermogen als milieubelastende activiteit en bevat daar algemene regels voor. Dit betreft houtpelletketels met een vermogen van meer dan 100 kW en die niet worden gebruikt door een huishouden. Deze regels zijn in beginsel uitputtend en gaan o.a. over emissie-eisen.

Houtpelletketels met een ingangsvermogen tot 100 kW en in huishoudelijk gebruik worden niet gereguleerd in het Bal. Deze stookinstallaties zouden in het omgevingsplan kunnen worden aangemerkt als milieubelastende activiteit en daar kunnen vervolgens regels over gesteld worden. Dit zou een algeheel verbod kunnen zijn, een gebruiksverbod onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld bij een Stookalert), of de invoering van informatie- of meldplicht.

Europees recht

Nationale maatregelen moeten verenigbaar zijn met de bepalingen van Europees recht. Een gebruiksverbod van houtpelletketels is mogelijk in strijd met Europees recht.

Ecodesignrichtlijn

Houtpelletketels vallen onder de Verordening (EU) 2015/1189 die uitvoering geeft aan Richtlijn 2009/125/EG (Ecodesignrichtlijn). De verordening bevat eisen inzake ecologisch ontwerp voor verwarmingsketels voor vaste brandstoffen. De Ecodesignrichtlijn is het wettelijk kader dat het vrije verkeer van energie gerelateerde producten op de interne Europese markt garandeert; hij staat het niet toe dat lagere overheden het gebruik van houtpelletketels reguleren op grond van voorschriften inzake het ecologisch ontwerp.

Vrij verkeer van goederen (Art. 34 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie)

Indien de gemeente kan aantonen dat een gebruiksverbod van houtpelletketels niet gebaseerd is op voorschriften inzake het ecologisch ontwerp en een geschikt en noodzakelijk (proportioneel) middel is om het milieu te beschermen, kan deze beperking van het vrije verkeer van goederen worden gerechtvaardigd.

Houtpelletketels bij nieuwbouw - privaatrechtelijke mogelijkheden bij gronduitgifte

Bij nieuwbouw kan een gemeente in de planprocessen invloed uitoefenen om te voorkomen dat houtpelletketels worden aangelegd. Een gemeente heeft de meeste invloed op nieuwbouw- of herstructureringsontwikkelingen die op eigen grond plaats gaan vinden (gronduitgifte). De gemeente stelt daarin eisen aan de ontwikkeling van de locatie.

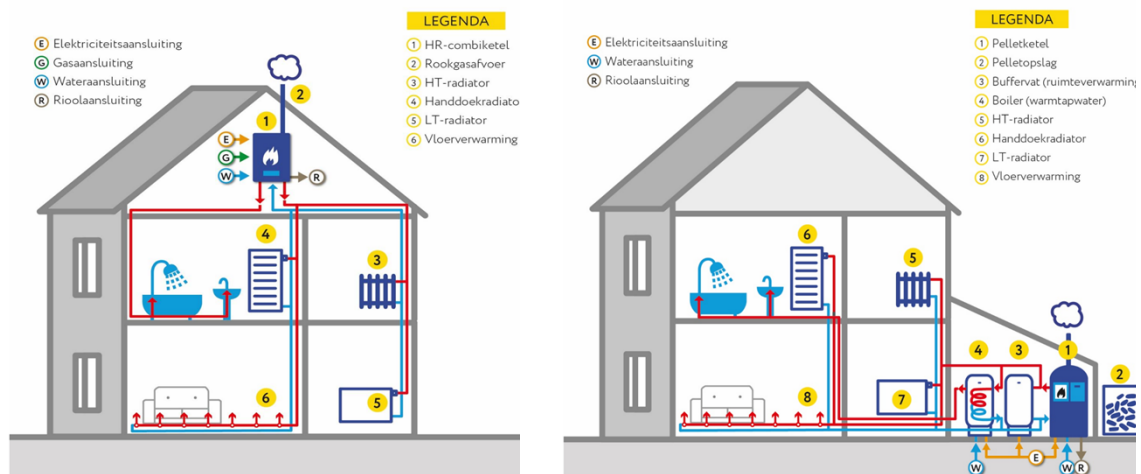
Bij het uitgeven van grond voor nieuwbouwontwikkelingen zal Gemeente Utrecht in de tenderprocedure meewegen of de inschrijver van plan is een houtpelletketel voor de verwarming van de gebouwen te realiseren. We zetten verder in op afspraken met de initiatiefnemer om houtpelletketels uit te sluiten. Er bestaat wel een kans dat de juridische afdwingbaarheid van dergelijke afspraken door initiatiefnemer kan worden aangevochten.

Houtpelletketels in bestaande gebouwen ter vervanging van aardgas – wat betekent dit praktisch

Ongeveer 130.000 Utrechtse gebouwen zijn nu nog op aardgas aangesloten. In de Transitievisie Warmte deel 1 beschrijft de gemeente per buurt wat de meest logische oplossing is om te verwarmen zonder aardgas. Voor een groot deel van de stad is een collectief warmtenet de meest logische oplossing. De uitkomsten zijn gebaseerd op gemiddelden per buurt en vormen het startpunt voor het maken van Wijkuitvoeringsplannen die per buurt en samen met bewoners, ondernemers en andere betrokkenen uitgewerkt gaan worden. Een publieke waarde die hierbij gehandhaafd zal worden is de keuzevrijheid. Iedere bewoner mag afwijken van de in het wijkuitvoeringsplan opgenomen alternatieve verwarmingstechniek onder de voorwaarde dat deze even duurzaam is.

Momenteel is een houtpelletketel per wettelijke definitie een CO₂-neutrale verwarmingstechniek. Een bewoner zou daarom mogen beslissen om over te stappen op een houtpelletketel voor ruimte- en tapwaterverwarming. De aanleg in een bestaand gebouw heeft echter wat voeten in de aarde. Een houtpelletketel en bijbehorende installaties vragen namelijk behoorlijk wat ruimte. Onderstaande afmetingen komen voort uit een informatiebrochure van CE Delft²:

- De houtpelletketel, inclusief opslagtank, heeft een gemiddelde afmeting van 1,5 m x 1,0 m x 1,0 m (h x b x d).
- Er is ruimte nodig voor de opslag van pellets. Een 4- persoonshuishouden met energielabel-B-woning heeft gemiddeld 3 ton/jaar nodig, dit is ongeveer 5,0 m³ (2,0 m x 2,0 m x 1,3 m (l x b x h)) aan opslag voor een jaar.
- Voor de tapwatervoorziening is een boiler nodig (afmeting ca. 1,0 m x 1,0 m x 2,0 m).
- Voor het opslaan van warm water voor ruimteverwarming kan eventueel een buffervat worden gebruikt (afmeting ca. 1,0 m x 1,0 m x 2,0 m).



Figuur 1 Ruimtebeslag van een HR-ketel op gas (links) in vergelijking met een houtpelletketel (rechts)

Aangezien het ruimtebeslag van alle apparatuur op kan lopen tot 10 m² (rekening houdend met loopruimte, buizen, en onderlinge afstand van de apparatuur) is dit maar voor weinig huizen een realistisch alternatief.

Houtkachels als bijverwarming in bestaande gebouwen

Bij het aardgasvrij maken van woningen zouden bewoners er voor kunnen kiezen een met houtpellets gestookte kachel aan te schaffen als bijverwarming. Dit is onwenselijk voor de luchtkwaliteit. De maatregelen in het uitvoeringsprogramma '[Utrecht kiest voor schone lucht](#)' zien op het beperken van het gebruik en de uitstoot van houtpelletkachels; voorlichting is daarin een belangrijke pijler.

² CE Delft, 2017: [Memoformulier \(ce.nl\)](#)

Voor hout(pellet)kachels geldt dat gemeenten diens aanwezigheid in woningen niet kunnen verbieden. Met de invoering van de omgevingswet krijgen gemeenten wel de mogelijkheid om in het omgevingsplan regels op te nemen over het gebruik van hout(pellet)kachels.

Gemeente Utrecht zal in haar gebiedsgerichte aanpak voor het aardgasvrij maken van wijken duidelijk aangeven dat houtpelletkachels en -ketels geen gewenst alternatief zijn voor het verwarmen met aardgas. Deze boodschap willen we ook in het Wijkuitvoeringsplan opnemen.