

Besluit tot vervroegde invoering Europese emissie-eisen voor kachels

Openbare internetconsultatie van 30 april tot en met 29 mei 2019

Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een besluit voor over het ecologisch ontwerp voor toestellen voor lokale ruimteverwarming die vaste brandstoffen gebruiken, oftewel (pellet)kachels. Het ontwerpbesluit bepaalt dat de eisen uit een Europese Verordening niet pas in 2022, maar al in 2020 in Nederland van toepassing worden op nieuwe (pellet)kachels. Dit ontwerpbesluit is uitsluitend bedoeld om emissie-eisen op toestellen toe te passen.

Het doel van het ontwerpbesluit is de negatieve effecten op de volksgezondheid van het stoken van (pellet)kachels versneld te beperken. Dit gebeurt met name door eisen te stellen aan de uitstoot van fijn stof (zwevende deeltjes – PM10 en PM2,5) door (pellet)kachels. De afgelopen jaren is het bewijs toegenomen dat houtstook, en met name het gebruik van (pellet)kachels door particulieren lokaal tot veel overlast en gezondheidsschade kan leiden vanwege de emissies van fijn stof. Emissies worden verergerd door slecht stookgedrag, weersomstandigheden en het gebruik van verouderde kachels.

Het Platform Houtrook en Gezondheid heeft in maart 2018 15 aanbevelingen gedaan om de emissies te beperken. Drie van deze aanbevelingen zijn meteen opgepakt:

- In opdracht van het ministerie wordt voorlichtingsmateriaal ontwikkeld waarmee gemeenten hun inwoners bewust kunnen maken van de mogelijke gezondheidsimpact en overlast van haarden en kachels, zodat ze hun stookgedrag kunnen aanpassen;
- Daarnaast wordt onderzocht of een stookalert kan worden opgesteld om mensen te informeren of het op basis van de lokale meteorologische omstandigheden af te raden is om te stoken;
- Ook wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een methode waarmee gemeten kan worden wanneer sprake is van overlast door houtstook.

In aanvulling op deze maatregelen heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op 15 januari 2019 aan de Tweede Kamer toegezegd een vierde aanbeveling van het Platform over te nemen en over te gaan tot versneld invoering van strengere emissie-eisen aan kachels. Deze toezegging wordt met dit ontwerpbesluit uitgevoerd. Het ontwerpbesluit bepaalt dat de Europese eisen uit Verordening (EU) 2015/1185 al in 2020 in Nederland van toepassing worden op nieuwe (pellet)kachels, haarden en houtgestookte ketels. In combinatie met de andere maatregelen zal het ontwerp besluit zorgen voor een vermindering van de uitstoot van fijn stof door (pellet)kachels en een positief effect hebben op de lokale luchtkwaliteit. Het ontwerpbesluit sluit aan op de Europese regelgeving, en een groot deel van de branche heeft aangegeven vrijwillig alleen nog maar

(pellet)kachels, haarden en ketels te verkopen die aan de eisen uit Verordening (EU) 2015/1185 voldoen. De lasten voor het bedrijfsleven zijn daarom vrijwel nihil.

De ingezonden reacties

Het geven van een reactie was mogelijk op de artikelen en de nota van toelichting van het ontwerpbesluit. In totaal zijn er 36 reacties ingediend, waarvan er 26 openbaar. Het overgrote deel (ongeveer 86%) van de reacties is afkomstig van particulieren of belangenverenigingen van particulieren. Al naar gelang de aard en inhoud van de reacties zijn er grofweg drie groepen te onderscheiden:

1. Reacties van particulieren, inclusief de Stichting Houtrookvrij en de Stichting vrienden van het Beusesebos;
2. Reacties van overige partijen, te weten: de Nederlandse Vereniging van Biomassa Ketel Leveranciers (NBKL), de Stichting Nederlandse Haarden- en Kachelbranche (NHK), de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) en de Provincie Utrecht;
3. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

Reacties van particulieren

De reacties van de particulieren zijn voornamelijk kritisch. Men ondersteunt de doelstelling van het besluit en de versnelde invoering van de emissie-eisen, maar vindt dat het besluit niet ver genoeg gaat, en dat duurzaam milieubeleid en gezondheid door houtstook in het geding zijn.

- Ca 48% van de reacties van de particuliere participanten heeft betrekking op de duurzaamheid van houtstook. Door het overgrote deel van deze groep wordt erop gewezen dat houtstook, ook van pelletkachels, niet duurzaam is, en schadelijk voor het milieu.
- Ca 72% van de reacties van deze groep particulieren heeft betrekking op gezondheid. Door het overgrote deel van deze groep wordt erop gewezen dat houtrook schadelijk is voor de gezondheid.

De meest toonaangevende reacties van de groep particulieren zijn:

- Houtstook zou in alle vormen verboden/sterk teruggedrongen moeten worden, en niet alleen via voorlichting en vrijblijvende adviezen.
- Houtstook is niet duurzaam en stoot veel meer CO₂ uit dan aardgas.
- Houtstook en pelletkachels leiden tot meer ultrafijn stof.
- Biomassa verbranden is een milieuonvriendelijke methode om energie op te wekken. Bij de verbranding van hout komt veel CO₂ vrij.
- Om de luchtkwaliteit verder te verbeteren, zou de subsidie op pelletkachels moeten worden afgeschaft.
- Er wordt een verband gelegd tussen bestaande milieumaatregelen en de aanpak van houtrook.

De belangrijkste opmerkingen hierbij zijn:

- Het valt aan de burger niet uit te leggen dat houtrook niet wordt aangepakt en bijvoorbeeld landbouwgif wel;

- In veel steden worden milieuzones ingesteld en oude diesel en benzine voertuigen geweerd omdat deze te veel vervuilen, maar er komen wel steeds meer allesbranders en houtkachels;
- Er worden bomen gekapt om er vervolgens m.b.v. aardgas pellets van te maken, vervolgens wordt er gestopt met het schone aardgas en wordt er gestookt met de vervuilende pellets.
- Volgens de energietransitie dient in 2030 verwarming duurzaam én emissieloos te zijn, en houtstook is dit niet.
- Het verplicht stellen van nieuwere kachels met potentieel lagere emissies is niet verkeerd, maar met alleen deze geïsoleerde maatregel zal het bedoelde effect niet worden bereikt.

Reacties van overige partijen

De participanten uit deze groep geven aan voor het merendeel het Besluit in grote lijnen te steunen. Wel worden er door meerdere participanten nog kritische vragen gesteld of opmerkingen geplaatst. Gezien de prominente rol van deze partijen binnen de discussie betreffende de aanpak van houtstook zullen de reacties (beknopt) afzonderlijk worden weergegeven.

- De Provincie Utrecht is van mening dat het voorgenomen besluit bijdraagt aan een betere luchtkwaliteit en minder hinder alsmede dat het besluit aansluit bij de Samenwerkingsagenda Gezonde Lucht, en verzoekt de maatregelen uit het Besluit op te nemen bij de Rijksmaatregelen in het Schone Lucht Akkoord.
- De Nederlandse Vereniging van Biomassa Ketel Leveranciers (NBKL) geeft aan in te stemmen met de versnelde invoering van de Eco-design richtlijn voor pelletkachels. De NBKL geeft aan hierbij wel van mening te zijn dat:
 - het betrokken besluit niet ver genoeg gaat;
 - verscherpte handhaving nodig is;
 - er ook voor pelletkachels strengere normen moeten komen wat betreft emissies en rendement;
 - Nederland – in lijn met Duitsland en België – strengere eisen zou moeten stellen aan oudere kachels;
 - er nationale regels moeten komen voor de samenstelling van houtpellets.
- De Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) steunt het voorstel van Staatssecretaris van Veldhoven om de nieuwe aangescherpte eisen uit de EU Eco-design richtlijn niet in 2022, maar al in 2020 in Nederland toe te passen. De NVDE heeft de volgende opmerkingen:
 - De vraag is hoe gecontroleerd zal worden of toestellen die op de Nederlandse markt worden verkocht wel voldoen aan de Eco-design eisen.
 - Een subsidie op het vervangen van oude kachels door nieuwe toestellen zou veel uitmaken voor de reductie van fijnstof, daar volgens de NVDE het overgrote deel van de fijnstof concentratie PM_{2,5} wordt veroorzaakt door open haarden.

- De branche is de afgelopen jaren al veel schonere toestellen gaan produceren waardoor de emissies zijn afgenomen.

- De Stichting Nederlandse Haarden- en Kachelbranche (NHK) vraagt zich het volgende af:
 - Hoe wordt de consument geïnformeerd over Eco-design en deze regeling, en hoe kan de consument een Eco-design toestel in de markt herkennen;
 - Hoe kunnen handhavers snel en doeltreffend handhaven als er niets is geregistreerd, gemarkeerd of van te voren wordt vastgelegd;
 - Hoe kan worden voorkomen dat er toch nieuwe toestellen worden verkocht via allerlei verkoopkanalen die niet voldoen aan Eco-design maar als gebruikt of tweede hands worden aangeboden.

Advies College Toetsing Regeldruk (ATR)

Het College adviseert:

- in de toelichting nader in te gaan op de uitvoerbaarheid van de nieuwe eisen voor distributeurs en daarbij in te gaan op de voorbereidingstijd voor distributeurs;
- de regeldrukeffecten voor de verplichtingen van een conformiteitsbeoordeling en markering voor distributeurs conform de Rijks brede methodiek in de toelichting opnemen;
- Het besluit indienen/vaststellen, nadat rekening is gehouden met de adviespunten.