

Vergaderjaar 2022–2023

36 387

Wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie)

Nr. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING**

ALGEMEEN	3
1. Inleiding	3
1.1 Doel en aanleiding	4
1.2 Leeswijzer	5
2. Beleidsmatige context	6
2.1 Klimaatakkoord	6
2.2 Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO)	6
2.2.1 Individueel spoor – woningen	7
2.2.2 Individueel spoor – utiliteitsbouw	8
2.3 Wijkgerichte aanpak	8
2.4 Het planproces	10
2.4.1 Warmteprogramma c.q. transitievisie warmte	11
2.4.2 Uitvoeringsplan	11
2.4.3 Omgevingsplan	13
2.5 Waarborgen voor bewoners en gebouweigenaren	13
2.5.1 Betaalbaarheid van verduurzaming	13
2.5.2 Redelijke termijn	17
2.5.3 Beschikbaarheid van de alternatieve energievoorziening	18
2.5.4 Doenvermogen	18
2.5.5 Keuze voor een ander aardgasvrij alternatief	19
2.5.6 Participatie en rechtsbescherming	19
2.6 Mensen en materialen	21
3. Inhoud van het wetsvoorstel	21
3.1 Wijzigingen Gaswet	23
3.1.1 Ruimte voor regels vanuit de gemeenten	23
3.1.2 Taken netbeheerder	24
3.1.3 Registratie van de wijkgerichte aanpak	26
3.1.4 Kostenverdeling in de tijd	27
3.2 Wijzigingen Omgevingswet	28
3.2.1 Grondslag algemene rijksregels inclusief de gemeentelijke ruimte voor maatwerk	28
3.2.2 Regels over het warmteprogramma	30
3.2.3 Grondslag voor gegevensverwerking	32
3.2.4 Grondslag instructieregels over gelijkwaardigheid	34

3.3	Wijzigingen Energiewet	34
4.	Verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger recht	3535
4.1	Uitvoeringsregelgeving	35
4.2	Nederlandse en Europese Klimaatwet	36
4.3	Ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening	37
4.4	Eigendomsrecht en nadeelcompensatie	39
4.4.1	Eigendomsrecht (artikel 14, derde lid, Grondwet en artikel 1 Eerste protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens)	39
4.4.2	Nadeelcompensatie	43
4.5	Algemene verordening gegevensbescherming	46
4.6	Huurregelgeving	48
4.7	Appartementsrecht	51
4.8	Milieueffectrapportage	52
4.9	Raakvlakken met Europese regelgeving	53
4.10	Normering gericht op de stimulering van de hybride warmtepomp	56
5.	Uitvoering, toezicht en handhaving	56
5.1	Uitvoering	56
5.1.1	Uitvoeringskracht gemeenten	56
5.1.2	Ondersteuning gemeenten	56
5.1.3	Digitalisering van de regelgeving	58
5.2	Toezicht en handhaving algemeen	58
5.2.1	Toezicht en handhaving van de regels over gebouwen	59
6.	Gevolgen	61
6.1	Regeldrukeffecten	61
6.2	Bestuurlijke lasten	63
6.3	Financiële gevolgen	64
6.4	Milieueffecten	66
7.	Evaluatie en monitoring	66
7.1	Evaluatie Omgevingswet en dit wetsvoorstel	66
7.2	Monitoring planvorming gemeenten	67
8.	Advies en consultatie	67
8.1	Advisering	68
8.1.1	Adviescollege toetsing regeldruk	68
8.1.2	Autoriteit Persoonsgegevens	70
8.1.3	Raad voor de rechtspraak	70
8.1.4	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State	70
8.2	Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets	72
8.3	Consultatie	75
8.4	Code interbestuurlijke verhoudingen	89
9.	Overgangsrecht en inwerkingtreding	89
9.1	Overgangsrecht	89
9.2	Inwerkingtreding	90
	ARTIKELSGEWIJS	91
	Artikel I (wijziging Gaswet)	91
	Onderdeel A (wijziging artikel 10 van de Gaswet)	91
	Onderdeel B (wijziging artikel 14, tweede lid, Gaswet)	92
	Onderdeel C (nieuw artikel 62a, Gaswet)	93
	Onderdeel D (wijziging artikel 81b, eerste en derde lid, Gaswet)	93
	Artikel II (wijziging Omgevingswet)	94
	Onderdeel A (wijziging artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet)	94
	Onderdeel B (wijziging artikel 3.6 Omgevingswet)	94
	Onderdeel C (wijziging artikel 4.21, tweede lid, Omgevingswet)	95
	Onderdelen D en E (wijziging artikel 20.2, zevende lid, en nieuw artikel 20.7a Omgevingswet)	96
	Artikel III (Energiewet)	97
	Artikel IV (evaluatie)	97

ALGEMEEN

1. Inleiding

In 2050 zijn alle woningen, scholen, winkels, kantoren en andere gebouwen goed geïsoleerd en is aardgas niet langer de standaard om gebouwen mee te verwarmen. Er wordt energie opgewekt via zonnepanelen, en duurzame bronnen als groen gas, geo- en aquathermie worden gebruikt om te voorzien in de resterende energie- en warmtevraag.

Om dit de komende decennia te bereiken moet er fors worden opgeschaald. Recente rapporten van het *Intergovernmental Panel on Climate Change*¹ laten zien dat het steeds moeilijker wordt de opwarming van de aarde tot 1,5 graad te beperken. Daarbij onderstreept de huidige geopolitieke situatie het belang om onze afhankelijkheid van aardgas snel te verminderen, in het bijzonder als bescherming tegen de stijgende fossiele energieprijzen.

In de gebouwde omgeving wordt nu het overgrote deel van de gebouwen nog door middel van aardgas verwarmd. Dit moet veranderen om de internationale klimaatdoelen waaraan Nederland zich gecommitteerd heeft te behalen, maar ook om het comfort en binnenklimaat in de gebouwen te verbeteren en energiearmoede tegen te gaan. Dit betekent de duurzame transformatie van meer dan 7,5 miljoen woningen en 1 miljoen andere gebouwen tot 2050. Dit is niet alleen een technische, financiële en bestuurlijke maar bovenal een grote sociale opgave. Het gaat immers over mensen die wonen, werken en verblijven in al die gebouwen.

De transitie in de gebouwde omgeving loopt langs twee fundamentele sporen: een individueel spoor waarbij in beginsel wordt aangesloten bij de natuurlijke momenten voor gebouweigenaren om iets aan hun gebouw te doen: een verhuizing, een verbouwing of de vervanging van installaties. En daarnaast een collectief spoor waarbij onder regie van gemeenten een wijk stapsgewijs of in één keer vergaand wordt verduurzaamd, en waar nodig breder sociale en fysieke opgaven worden aangepakt. In de meeste gevallen wordt ook de energie-infrastructuur in de wijk vernieuwd, bijvoorbeeld bij de aanleg van een warmtenet of verzwaring van het elektriciteitsnet om de wijk klaar te maken voor de toekomst.

Door wijk voor wijk aan de slag te gaan, kunnen gemeenten samen met bewoners en gebouweigenaren een zorgvuldig proces doorlopen waarin een afweging wordt gemaakt over wat per wijk het beste warmtealternatief is en wanneer woningen en gebouwen niet langer met aardgas worden verwarmd. Wat die beste oplossing is, zal namelijk per wijk verschillen. Er is niet één alternatief voor aardgas. Op basis van de huidige kennis hebben we naar verwachting alle (typen) bronnen nodig om aan de toekomstige energievraag te kunnen voldoen met hernieuwbare energie. Een wijkgerichte aanpak levert bovenal in veel situaties voordelen op, door onder andere efficiëntie en opschaling². Daarbij wordt er bij een collectieve overstap op een andere infrastructuur geen dubbele infrastructuur in stand gehouden voor enkele achterblijvers. In de wijkaanpak stapt immers de overgrote meerderheid van de gebouweigenaren over op het duurzame alternatief. Indien een gasnet in stand zou worden gehouden voor enkele gebruikers die niet van het

¹ Het IPCC valt onder de Verenigde Naties, het meest recente IPCC rapport is het *synthesis rapport*, een samenvattend rapport van de verschillende onderzoeken van het afgelopen zeven jaar. Zie: *Climate Change 2023: AR6 Synthesis Report (IPCC, 2023)*.

² Netbeheer Nederland (2021) Volledig uitgevoerde wijkaanpak: Verkennende analyse.

aardgas af willen, terwijl er een redelijk alternatief beschikbaar is, leidt dat tot hogere kosten voor de samenleving als geheel, en bovendien tot inefficiënt ruimtegebruik in de ondergrond.

In de proeftuinen voor aardgasvrije wijken van het Programma Aardgasvrije Wijken (zie paragraaf 2.3) is al ervaring opgedaan met het verduurzamen van wijken in de deelnemende gemeenten. Daaruit komt onder andere naar voren dat wettelijke bevoegdheden voor gemeenten een belangrijke, maar nog ontbrekende schakel zijn om tot een betaalbare transitie te komen. Uit de proeftuinen blijkt namelijk dat een aanpak op basis van alleen vrijwilligheid niet toereikend is.³ Proeftuingemeenten geven aan dat zij dit nodig achten om te kunnen sturen op de borging van publieke belangen en om hoge kosten voor de samenleving te voorkomen.

Het onderhavige wetsvoorstel ondersteunt het collectieve spoor en wijzigt daartoe de Omgevingswet en de Gaswet op enkele onderdelen. Dit wetsvoorstel strekt ertoe gemeenten de bevoegdheid te geven om regie te kunnen voeren op de wijkgerichte aanpak, inclusief de noodzakelijke waarborgen voor huishoudens en bedrijven. Het wetsvoorstel geeft gemeenten de bevoegdheid tot het stellen van lokale regels om de transitie in de gebouwde omgeving van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen, de zogenoemde «aanwijsbevoegdheid».

De aanwijsbevoegdheid

De aanwijsbevoegdheid houdt in dat een gemeente binnen haar grondgebied gebieden kan aanwijzen die overgaan op een duurzame energievoorziening ter vervanging van het aardgas. Voor die wijken bepaalt de gemeente in het omgevingsplan dat er op een bepaald moment niet langer meer gebruik mag worden gemaakt van fossiele brandstoffen en dat op dat moment het transport van aardgas (door de netbeheerder) wordt beëindigd. In plaats daarvan komt in die aangewezen wijk een alternatieve energievoorziening met duurzame energie.

1.1 Doel en aanleiding

Het doel van dit wetsvoorstel is het bieden van een robuust wettelijk kader voor de wijkgerichte verduurzamingsopgave dat alle betrokkenen vooraf voldoende houvast, handelingsperspectief en rechtszekerheid biedt, als onderdeel van een brede beleidsinzet (zie hoofdstuk 2) om de transitie haalbaar en betaalbaar te maken. Het bevat voorstellen die in het bijzonder van belang zijn voor de gemeentelijke planvorming van de wijkgerichte verduurzaming van de bestaande gebouwenvoorraad en de uitvoering daarvan. Bovendien wordt in het wetsvoorstel geborgd dat het proces en de besluitvorming zorgvuldig verlopen, door de inbedding in de Omgevingswet. Het planproces start met een warmteprogramma, eventueel een uitvoeringsplan en vervolgens de wijziging van het omgevingsplan. Bij de wijziging van het omgevingsplan moet een meerderheid van de gekozen gemeenteraad instemmen.

Om deze overstap naar een alternatieve duurzame energievoorziening met waarborgen te voorzien voor bewoners, gebouweigenaren maar ook netbeheerders en gemeenten, worden met dit wetsvoorstel kaders gesteld door het Rijk. Deze kaders worden op een later moment via een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) verder vormgegeven om zo invulling te geven aan de waarborgen. Een onderdeel van die kaders dat

³ Kamerstukken II 2020/21, 32 847, nr. 739.

wel op wetsniveau wordt geregeld, is het verankeren van de transitievisie warmte⁴ als instrument onder de Omgevingswet. Zo wordt het belang van goede participatie en een helder democratisch proces geborgd, in paragraaf 2.5.6 wordt daar nader op ingegaan.

De voornaamste aanleiding voor het wetsvoorstel is het Klimaatakkoord dat is gesloten in 2019. Daarin zijn verschillende afspraken gemaakt over de wijkgerichte verduurzaming van de gebouwde omgeving.⁵ De doelstelling uit het Klimaatakkoord⁶ betrof het aardgasvrij(ready) maken van 1,5 miljoen woningequivalenten⁷, waarbij ook isolatie en andere CO₂-besparende maatregelen onderdeel kunnen zijn van de aanpak. Op dit moment tellen de door de gemeenten in 2021 opgestelde transitievisies warmte op tot 1,8 miljoen woningequivalenten en daarom is het concretiseren van juridisch bindende doelen in 2030 moeilijk te motiveren in het licht van het gestelde doel, namelijk dat 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen aardgasvrij en/of geïsoleerd zijn. Daarbij wordt het landelijke streefdoel van 2030 (55% CO₂-reductie zoals vastgelegd in de Klimaatwet) niet alleen behaald via de gebiedsgerichte aanpak, maar wordt op het behalen van dit doel via een mix van instrumenten gestuurd (waaronder het individuele spoor). Op dit moment is er dan ook geen noodzaak om het inzetten van de aanwijsbevoegdheid (wijzigen van het omgevingsplan) dwingend voor te schrijven.

Het wetsvoorstel bevat daarom allereerst een bevoegdheid voor gemeenten en geen verplichting om (op termijn) gebieden van het gas af te koppelen. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel binnen vijf jaar na inwerkingtreding kan onder meer worden bezien of de doelen richting 2050 verankerd moeten worden, mits dit technisch en economisch haalbaar blijkt te zijn en dit nodig is om die doelen te halen.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting wordt de beleidsmatige context geschetst: het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (hierna: PVGO) en het Klimaatakkoord Gebouwde omgeving in den brede en als onderdeel daarvan de wijkgerichte aanpak en de stappen die de gemeenten nemen binnen het planproces. In hoofdstuk 3 wordt de inhoud van het wetsvoorstel toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger recht. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op uitvoering, toezicht en handhaving. In hoofdstuk 6 staan gevolgen voor de samenleving en de overheden. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op evaluatie en monitoring. In hoofdstuk 8 zijn de resultaten van ontvangen adviezen en consultatiereacties opgenomen. In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op overgangsrecht en inwerkingtreding. Daarna volgt per artikel van het wetsvoorstel een toelichting.

⁴ Voor een beleidsmatige beschrijving van een transitievisie warmte/warmteprogramma zie paragraaf 2.4.1.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342 en bijlage.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342 en bijlage.

⁷ De term woningequivalent is een eenheid van de warmtevraag, zijnde een inschatting van de hoeveelheid warmte-energie die nodig is om een gemiddelde Nederlandse woning van ruimteverwarming en warm water te voorzien. Op deze manier kunnen andere gebouwen vergeleken worden met woningen, een kantoor kan bijvoorbeeld de warmtevraag hebben van 50 woningen en wordt dus uitgedrukt in 50 woningequivalenten.

2. Beleidsmatige context

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een groter geheel: de uitwerking van het Klimaatakkoord⁸ en het PVGO⁹ om de verduurzaming en de warmtetransitie in de gebouwde omgeving vorm te geven en te bevorderen. Om de rol van dit wetsvoorstel goed te kunnen plaatsen, wordt in dit hoofdstuk eerst de beleidsmatige context beschreven. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de inhoud van het wetsvoorstel.

2.1 Klimaatakkoord

Het wetsvoorstel vindt zijn oorsprong in het Klimaatakkoord, waarin is afgesproken dat de woningen en andere gebouwen in ons land in 2050 goed geïsoleerd zijn, dat we die dan met duurzame energiebronnen verwarmen en dat we hernieuwbare elektriciteit gebruiken. Om daar te komen zijn door afspraken te maken in den brede de randvoorwaarden voor verduurzaming verbeterd. Hierbij is gekozen voor een gestructureerde aanpak. Door wijk voor wijk aan de slag te gaan met het aardgasvrij(ready) maken van de gebouwde omgeving kan het tempo van de verduurzaming gestaag opgevoerd worden.

Om tot een wijkgerichte aanpak te komen zijn er in het Klimaatakkoord o.a. afspraken gemaakt over de Leidraad¹⁰, het Expertise Centrum Warmte, participatie, besluitvorming, uitvoering, een kennis- en leerprogramma, de wetgevingsagenda en financiering van gemeenten.

2.2 Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO)

In het Coalitieakkoord¹¹ is afgesproken het klimaatdoel voor 2030 in de Klimaatwet aan te scherpen tot ten minste 55% CO₂-reductie, om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn¹². Op 2 juni 2022 heeft de Minister voor Klimaat en Energie het ontwerp beleidsprogramma Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer aangeboden.¹³ Dit ontwerpbeleidsprogramma bevat de uitwerking van het klimaatbeleid uit het Coalitieakkoord en bevat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid tot en met 2030. Als onderdeel van dit beleidsprogramma heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het PVGO gepresenteerd.¹⁴

Het PVGO omvat de uitwerking van de klimaatdoelstellingen voor de gebouwde omgeving voor de periode tot 2030, waarbij de CO₂-uitstoot ten opzichte van 1990 met ongeveer 60% moet zijn gedaald. Om de doelen van 2030 te bereiken, is het nodig de verduurzaming in de gebouwde omgeving te versnellen – bovenop de doelen uit het Klimaatakkoord. Door een mix van normering, beprijzing, financiering, subsidiëring en ondersteuning moet een duurzame woning of duurzaam gebouw voor iedereen binnen bereik worden gebracht. Op deze manier wordt bevorderd dat natuurlijke momenten voor verduurzaming – zoals

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342 en bijlage.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 32 847/32 813, nr. 911 en bijlage.

¹⁰ De Leidraad is een van de instrumenten die gemeenten helpt goed onderbouwde uitvoeringsplannen op te stellen. De Leidraad bestaat uit twee onderdelen: de startanalyse die is ontwikkeld door het Planbureau voor de Leefomgeving en de Handreiking voor lokale analyse van het Expertise Centrum Warmte. Zie: <https://www.expertisecentrumwarmte.nl/themas/de-leidraad/default.aspx>.

¹¹ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» van 15 december 2021.

¹² Het wetsvoorstel om dit in de Klimaatwet te verankeren is aanhangig bij de Eerste Kamer. Zie het bij koninklijke boodschap van 7 juli 2022 aanhangig gemaakte voorstel tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet) (Kamerstukken 36 169).

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1049.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 911.

vervanging van de cv-ketel, groot onderhoud en aankoop van een nieuwe woning – optimaal benut worden in het zogenoemde individuele verduurzamingsspoor. Gelijktijdig blijft de wijkgerichte aanpak – onder regie van gemeenten – een belangrijk spoor om de doelen te halen en de gebouwde omgeving fossielvrij te maken. Deze sporen zijn complementair en versterken elkaar.

2.2.1 Individueel spoor – woningen

Bewoners en gebouweigenaren moeten zo goed mogelijk worden ondersteund met informatie en financierings- en ontzorgingsarrangementen, om hen te stimuleren om verduurzamings-maatregelen te nemen. Centraal in deze individuele verduurzamingsaanpak voor koop- en huurwoningen, staat het bieden van handelingsperspectief door betere en goed toegankelijke informatie te verstrekken en het verbeteren van de betaalbaarheid. De belangrijkste bestaande instrumenten voor woningeigenaren zijn:

- *Landelijk digitaal platform:* Via www.verbeterjehuis.nl kunnen woningeigenaren maatregelen aan hun woning laten doorrekenen en krijgen zij inzicht in de energiebesparingseffecten. Het platform informeert betrokkenen daarnaast over subsidieregelingen en financiering.
- *Nationaal Warmtefonds¹⁵:* Het Nationaal Warmtefonds biedt financiering voor verduurzaming met lange looptijden, lage rentes en een zeer brede doelgroep van eigenaar-bewoners en verenigingen van eigenaars (VvE's). Dit zorgt voor lagere maandlasten, waardoor de mogelijkheid groter is dat de maatregelen worden terugverdiend uit lagere energielasten. Huishoudens met een verzamelinkomen tot € 48.625 bruto per jaar betalen geen rente. De inkomensgrens wordt jaarlijks geïndexeerd. Tevens is het mogelijk gemaakt om ook woningeigenaren zonder leenruimte renteloze verantwoorde financiering te bieden.
- *Subsidieregelingen:* Voor woningeigenaren zijn diverse subsidieregelingen ingericht. Verduurzamingsmaatregelen door eigenaar-bewoners als isolatie en duurzame installaties worden gestimuleerd door de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE). Isolatiemaatregelen bij VvE's worden gestimuleerd via de Subsidieregeling verduurzaming voor verenigingen van eigenaars (SVVE).
- *Nationaal isolatieprogramma:* Op 2 april 2022 is het Nationaal Isolatieprogramma gepresenteerd waarbij de inzet is tot 2030 2,5 miljoen woningen te isoleren.¹⁶ Onderdeel hiervan is de Lokale Aanpak Isolatie¹⁷ waarmee gemeenten huishoudens extra ondersteuning kunnen bieden.

Met toepassing van één of meerdere van deze instrumenten moet iedereen stappen kunnen zetten naar een duurzamer huis, waarbij betaalbaar verduurzamen voor steeds meer woningen mogelijk wordt. De inzet van het Rijk is om zo een breed palet aan aantrekkelijke, toegankelijke en verantwoorde financieringsmogelijkheden te realiseren, zodat iedereen een vorm kan vinden die in de eigen situatie past en zo mee kan doen aan de energietransitie.

Voor verhuurders, zoals woningcorporatie, institutionele beleggers, zakelijke- en particuliere verhuurders, zijn er ook verschillende instrumenten voor het verduurzamen van woningen. Door het afschaffen van de verhuurderheffing zijn er veel investeringsmiddelen beschikbaar voor

¹⁵ Zie www.warmtefonds.nl.

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 30 196, nr. 787.

¹⁷ Stcrt. 2023, 3877.

sociale huurwoningen. Die kunnen ook aan verduurzaming worden besteed. Met de Nationale Prestatieafspraken¹⁸ heeft Aedes zich gecommitteerd aan de opgave om uiterlijk in 2030 450.000 bestaande woningen aardgasvrij te maken, als onderdeel van de wijkgerichte aanpak, waarbij gemeenten in eerste instantie aan zet zijn voor het draagvlak voor aardgasvrije wijken bij alle inwoners. Corporaties zullen hiervoor actief met gemeenten hun kennis delen over het bereiken van draagvlak. Ook is er een subsidieregeling voor huurwoningen die worden aangesloten op een warmtenet (Subsidieregeling aardgasvrije huurwoningen, SAH).¹⁹ Daarnaast wordt beleidsmatig verder uitgewerkt hoe verhuurders via normering een prikkel kunnen krijgen om te verduurzamen.

2.2.2 Individueel spoor – utiliteitsbouw

Ook de utiliteitsbouw (bedrijfsmatig- en maatschappelijk vastgoed, zoals kantoren, winkels, scholen en ziekenhuizen) wordt richting 2050 verduurzaamd. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat er een wettelijke eindnorm komt voor de energieprestatie van bestaande utiliteitsgebouwen.²⁰ Deze eindnorm geeft aan tot welk niveau een bestaand utiliteitsgebouw verduurzaamd moet worden om klaar te zijn voor 2050. De eindnorm wordt in twee fasen ingevoerd: een renovatiestandaard tot 2030 en een wettelijk verplichte eindnorm (gebaseerd op de herziene Energy Performance of Buildings Directive (hierna: EPBD), zie ook paragraaf 4.9) waaraan alle bestaande utiliteitsgebouwen in 2050 moeten voldoen. De eindnorm garandeert niet dat een gebouw volledig aardgasvrij is, omdat aardgas nog nodig kan zijn voor de bedrijfsprocessen. In paragraaf 4.1 wordt nader ingegaan op het procesgebonden energiegebruik in de wijkaanpak.

Voor de utiliteitsbouw gelden al bestaande verplichtingen zoals de energiebesparingsplicht, die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onder de Omgevingswet een plaats krijgt in het Besluit activiteit leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Hierna: Bbl). Ook de label C-verplichting voor kantoren, die sinds 1 januari 2023 geldt, blijft dan gelden onder het Bbl. In 2023 wordt de herziene richtlijn EPBD vastgesteld, zie ook paragraaf 4.9. Hieruit volgen nieuwe eisen voor eigenaren en gebruikers van utiliteitbouw. Eigenaren van bedrijfsmatig- en maatschappelijk vastgoed worden, op basis van de afspraken in het Klimaatakkoord, gestimuleerd tot het opstellen van een portefeuilleroutekaart of duurzaam meerjarenonderhoudsplan waarmee zij inzicht krijgen in hun planning voor verduurzaming. Bij het opstellen van het warmteprogramma (zie paragraaf 2.4.1) en de uitvoeringsplannen (zie paragraaf 2.4.2) kunnen gemeenten gebruik maken van deze planning en deze bijvoorbeeld betrekken in de volgorde van de wijkaanpak.

2.3 Wijkgerichte aanpak

In de wijkgerichte – dan wel gebiedsgerichte – verduurzaming zal per wijk worden bekeken wat het beste alternatief voor aardgas is. De inzet van de gebiedsgerichte aanpak is dat bewoners, gebouweigenaren en VvE's weten wat er in hun wijk staat te gebeuren, wat ze zelf kunnen verbeteren aan hun woning of gebouw en dat ze daarbij zoveel als mogelijk worden ontzorgd. Om de wijkgerichte aanpak tot een succes te maken worden de randvoorwaarden verder op orde gebracht, waarbij gebruik wordt gemaakt van de lessen uit de proeftuinen van het Programma Aardgas-

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29 453, nr. 551.

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 570.

²⁰ Zie in dit verband ook het wetgevingsprogramma in bijlage 2 bij de Klimaatnota (30 oktober 2020, Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 609).

vrije Wijken. Zo zijn er extra middelen beschikbaar gesteld voor gemeenten voor de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak, is er een subsidieregeling voor het wegnemen van een deel van de onrendabele top voor de warmtenetten opgezet²¹, wordt de subsidieregeling SDE++ verbeterd waardoor duurzame bronnen als aquathermie en geothermie sneller aan bod komen en komen er aanvullende financiële middelen om gebouweigenaren een betaalbaar aanbod te doen – onder andere via het verhogen van de ISDE, een aanvullende bijdrage via het Nationaal Isolatieprogramma en het verruimen van de leenmogelijkheden bij het Nationaal Warmtefonds. Tevens wordt het belang van dit wetsvoorstel als randvoorwaarde voor een succesvolle energietransitie benadrukt.

De wijkgerichte aanpak heeft betrekking op gebouwen, waaronder woningen (koop/huur), en utiliteitsbouw, waaronder het maatschappelijk vastgoed zoals scholen en ziekenhuizen. De verduurzaming van de utiliteitsbouw kan als aanjager fungeren voor de verduurzaming van een wijk. Bijvoorbeeld als grote warmtevragers of als warmteleverancier door de uitwisseling van warmte tussen utiliteitsgebouwen en woningen. Maatschappelijk vastgoed in bezit van de gemeente of binnen de gemeentelijke invloedssfeer kan hierin mogelijk ook een sturende rol spelen.²²

Een gemeente kan er ook voor kiezen via een wijkgerichte aanpak in te zetten op (collectieve) isolatie waarbij er voorlopig nog geen zicht is op een duurzaam warmtealternatief. Deze situatie vereist niet dat de gemeente voor deze wijk het omgevingsplan wijzigt. Er is namelijk nog geen sprake van algemene regels over het moment waarop de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet in die wijk en er wordt overgestapt op een duurzaam warmtealternatief voor aardgas. Bij een dergelijke collectieve aanpak kan al veel CO₂-uitstoot worden gereduceerd. Door de collectiviteit en schaalgrootte in inkoop en ontzorging kunnen ook de kosten worden verlaagd en daarmee de betaalbaarheid worden vergroot. Uiteraard is het verstandig dat een dergelijke stapsgewijze aanpak wel toekomstvast is en past in het fossielvrije eindbeeld richting 2050.²³

Met het voormalige Programma Aardgasvrije Wijken (hierna: PAW) is de afgelopen jaren in verschillende gemeentelijke proeftuinen ervaring opgedaan met de wijkgerichte aanpak en de verschillende technieken en werkwijzen die daarbij ingezet kunnen worden. Voor het programma zijn er 66 wijken (proeftuinen) geselecteerd over heel Nederland die verschillende technieken en aanpakken gebruiken om de wijk aardgasvrij(ready) te maken. Belangrijke thema's zijn initiatief, participatie en draagvlak van bewoners en hoe deze aanpakken naar de toekomst toe opgeschaald kunnen worden en verbonden kunnen worden met andere fysieke en sociale opgaven in de wijk. Het PAW is vanaf 1 januari 2023 opgegaan in het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie die niet alleen de proeftuingemeenten, maar alle andere gemeenten in Nederland ondersteunt bij de gebiedsgerichte aanpak. In paragraaf 5.1.2 wordt hierop ingegaan.

²¹ Zie: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/wis>.

²² Zie de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de colleges van burgemeester en wethouders over de stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde omgeving, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/01/12/stand-van-zaken-klimaatakkoord-gebouwde-omgeving>.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 570 en de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de colleges van burgemeester en wethouders over de stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde omgeving, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/01/12/stand-van-zaken-klimaatakkoord-gebouwde-omgeving>.

2.4 Het planproces

In de wijkgerichte aanpak maken gemeenten, in samenspraak met bewoners, gebouw-eigenaren en andere stakeholders (zoals uitvoerders) een afweging wat per wijk of buurt de beste oplossing en aanpak is om te komen tot de duurzame wijken van de toekomst. Per wijk kan de oplossing verschillen, afhankelijk van de staat van de woningen, de wensen van bewoners, de beschikbaarheid van duurzame bronnen en de andere uitdagingen in de wijk. Hierbij houden gemeenten rekening met de laagste nationale kosten²⁴ en met de belangen van bewoners, gebouw-eigenaren en andere stakeholders.

De gemeente doorloopt hiervoor een zorgvuldig proces waarin het warmteprogramma, het uitvoeringsplan en het omgevingsplan noodzakelijke stappen zijn om bewoners en andere gebouw-eigenaren en -gebruikers alternatieve duurzame warmte-opties te kunnen aanbieden en om uiteindelijk aardgas te kunnen uifaseren.



In het Klimaatakkoord is afgesproken dat elke gemeente in dat kader uiterlijk 31 december 2021 een gemeentelijke transitievisie warmte²⁵ vaststelt, waarin is aangegeven welke wijken tot en met 2030 onder regie van de gemeente zullen worden verduurzaamd.²⁶ In de transitievisie warmte, of vanaf 2026 het warmteprogramma (zie verder paragraaf 2.4.1), kan de gemeente meerdere duurzame warmte-opties en bijbehorende isolatieniveaus in beeld brengen per wijk. De aanpak wordt in de meeste gevallen door de gemeente geconcretiseerd in zogenoemde uitvoeringsplannen (zie verder paragraaf 2.4.2) of soortgelijke onderbouwing, waarin de gemeente per wijk beschrijft welk duurzaam alternatief (op termijn) voor aardgas wordt gekozen. Het uitvoeringsplan – of andere verdere concretisering – is onder andere van belang voor de motivering van de wijziging van het omgevingsplan (zie verder paragraaf 2.4.3). Het omgevingsplan is bindend voor overheden, burgers en bedrijven. In het omgevingsplan legt de gemeente vast op welk moment de wijk van aardgas overgaat op een duurzame energievoorziening en welke duurzame energievoorziening dan voor die wijk beschikbaar is. Gemeenten worden op diverse manieren ondersteund bij het opstellen van de plannen voor de wijkgerichte aanpak. In paragraaf 5.1 wordt daar nader op ingegaan.

²⁴ In het Klimaatakkoord wordt de term «maatschappelijke kosten» gebruikt. Bij de uitwerking van het Klimaatakkoord wordt de meer correcte term «nationale kosten» gebruikt. Maatschappelijke kosten nemen ook het bredere effect van de maatschappelijke effecten mee zoals gezondheidseffecten en de kosten of opbrengsten die dat met zich meebrengen. Zie ook: B. Hof et al. (2020), Kosten- en batenbegrippen in klimaatbeleid, Den Haag: PBL en CPB.

²⁵ In het verlengde van die afspraak in het Klimaatakkoord is in het voorliggende wetsvoorstel een voorstel opgenomen voor het juridisch inkaderen van de transitievisie warmte als programma als bedoeld in de Omgevingswet (zie onderdeel B van artikel II).

²⁶ In deze toelichting is soms de term «transitievisie warmte» en soms de term «warmteprogramma» gehanteerd. Met beide termen wordt hetzelfde gemeentelijk besluit bedoeld. «Transitievisie warmte» is de term die op basis van de beleidsinhoud van dat besluit is gehanteerd in het Klimaatakkoord; «warmteprogramma» is de term die bij de juridische inbedding van dat besluit in de Omgevingswet het best aansluit bij de terminologie van het juridisch-bestuurlijke instrumentarium van de Omgevingswet.

2.4.1 Warmteprogramma c.q. transitievisie warmte

Het warmteprogramma – of de transitievisie warmte – is de eerste schakel in de stappen binnen de wijkgerichte aanpak. In het Klimaatakkoord is gesproken over de transitievisie warmte. In de transitievisie warmte nemen gemeenten de plannen voor de verduurzaming van wijken op. De transitievisie warmte zal met dit wetsvoorstel komen te gelden als een verplicht programma onder de Omgevingswet, genaamd het warmteprogramma²⁷.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat in de transitievisie warmte per wijk of buurt van de gemeente het tijdspad van verduurzaming van de wijk wordt beschreven en worden potentieel beschikbare duurzame warmtealternatieven in beeld gebracht. Voor wijken die in de periode 2022 tot en met 2030 gepland zijn, wordt per wijk in de transitievisie warmte in ieder geval aangegeven hoeveel woningen en andere gebouwen (uitgedrukt in woningequivalenten) verduurzaam zullen worden, welke alternatieve betaalbare, betrouwbare en duurzame energie-infrastructuren potentieel beschikbaar zijn (warmtenet, all-electric, hybride technieken die veel minder aardgas of duurzaam gas verstoken als (tussen)oplossing, enzovoort) en welk warmtealternatief de laagste nationale kosten heeft. In het Klimaatakkoord wordt gesproken over de wijkgerichte aanpak. Het staat gemeenten echter vrij om het schaalniveau te kiezen waarop de transitievisie warmte betrekking heeft: wijken, buurten, dorpen of kernen. Of een deel van een wijk, buurt, dorp of kern. Daarnaast is daarnaast afgesproken dat de gemeente de transitievisie warmte elke vijf jaar actualiseert.

Met dit wetsvoorstel wordt de transitievisie warmte verankerd als warmteprogramma. In dit wetsvoorstel wordt de term warmteprogramma gebruikt omdat dit beter aansluit bij de terminologie van de Omgevingswet. Wanneer er wordt gerefereerd aan het Klimaatakkoord en de eerste generatie beleidsdocumenten waarbij de gemeente de eerste richting geeft over het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving (tot 2026), wordt er gesproken over de transitievisie warmte. Het warmteprogramma is van belang voor de gemeenten die uiteindelijk, op basis van dit wetsvoorstel, regels willen stellen in het omgevingsplan over de verduurzaming van de energievoorziening van bestaande gebouwen en activiteiten die op dezelfde locatie worden verricht. Daarom wordt de transitievisie warmte verankerd in de Omgevingswet als verplicht programma. Op AMvB-niveau zal worden geregeld dat het warmteprogramma uiterlijk elke vijf jaar wordt geactualiseerd. In een volgend warmteprogramma wordt de volgende periode in beeld gebracht. Uitgaande van vaststelling van de eerste transitievisie warmte eind 2021 (die de wijken beschrijft waar de gemeente in de periode tot en met 2030 aan de slag gaat), en het eerste verplichte warmteprogramma eind 2026, geeft het warmteprogramma dus in ieder geval de wijken aan waar de gemeente in de periode tot en met 2035 aan de slag gaat. In paragraaf 3.2.2 wordt nader ingegaan op de eisen aan het warmteprogramma die op AMvB-niveau verder worden uitgewerkt.

2.4.2 Uitvoeringsplan

Het warmteprogramma kan worden geconcretiseerd in een uitvoeringsplan voor een wijk. Het uitvoeringsplan is een belangrijke onderbouwing voor de wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van de energietransitie in de gebouwde omgeving. De wijziging van het omgevingsplan wordt beschreven in paragraaf 2.4.3. Een uitvoeringsplan

²⁷ Voor een toelichting op de regels over het warmteprogramma zie paragraaf 3.2.2.

heeft betrekking op één of meerdere wijken waarvan de gemeente in het warmteprogramma heeft aangegeven daar aan de slag te gaan met de aanwijsbevoegdheid. Het staat de gemeente vrij om het schaalniveau te kiezen waarop het uitvoeringsplan betrekking heeft. De gemeente stelt in samenspraak met bewoners, gebouw eigenaren, netbeheerders en andere stakeholders een uitvoeringsplan op.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeente in het uitvoeringsplan beschrijft welke alternatieve energievoorziening er in de wijk gekozen wordt en wanneer de wijk (op termijn) van het aardgas gaat. Tot 2030 zal het voornamelijk gaan om warmtenetten of all-electric, gezien de nu beschikbare technieken en bestaande marktordening. Dit wetsvoorstel bevat geen voorkeur voor een bepaalde techniek en beoogt techniek-neutraal te zijn en ruimte te bieden voor toekomstige ontwikkelingen en innovatie. Om een woning of gebouw voldoende te kunnen verwarmen met een duurzaam warmtealternatief, is een bepaald isolatieniveau nodig. Het benodigde isolatieniveau c.q. de maximale warmtebehoefte hangt samen met de keuze voor het alternatief voor aardgas. Het is daarom van belang dat de gemeente in het uitvoeringsplan ook duidelijk maakt wat de maximale warmtebehoefte of het minimale isolatieniveau is, die nodig is om over te kunnen stappen op het alternatief. Ook is van belang welke kenmerken de binneninstallatie en ventilatie van het gebouw zal moeten hebben om het gebouw met de nieuwe warmtebron in voldoende mate te kunnen verwarmen en van warm tapwater te kunnen voorzien met minimaal de wettelijk vereiste temperatuur.

Bij een keuze voor een collectief warmtesysteem wordt op grond van het ontwerp voor het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening het aangewezen warmtebedrijf verplicht om in het uitgewerkt kavelplan hierover duidelijkheid te bieden.²⁸ Als het gaat om een warmtenet met meer dan 1500 aansluitingen, bevat het uitgewerkt kavelplan²⁹ van het warmtebedrijf – nadat de gemeente daarmee heeft ingestemd – daarmee belangrijke input voor het door de gemeente op te stellen uitvoeringsplan. Voor kleine collectieve systemen gaat in het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening een ontheffingsstelsel gelden. Kleine collectieve systemen (dus ook buurtinitiatieven tot 1500 aansluitingen) kunnen dan een ontheffing krijgen om warmte te leveren. Kavelsystematiek en aanwijzingsprocedure zijn dan niet van toepassing.

Een uitvoeringsplan is geen verplicht programma onder de Omgevingswet. Het uitvoeringsplan kan, net als het warmteprogramma, wel worden vormgegeven als een programma als bedoeld in de Omgevingswet. Over het omgevingsplan – de hierop volgende stap – zal het Rijk instructieregels stellen. Het is daarom niet nodig dat het Rijk ook instructieregels over het uitvoeringsplan stelt. Het is dan ook niet nodig het uitvoeringsplan wettelijk te verankeren als een programma onder de Omgevingswet. Wel kunnen gemeenten hun bevoegdheid benutten om het uitvoeringsplan als een vrijwillig programma vast te stellen. Dit laatste ligt voor de hand in situaties waar acties nodig zijn van diverse partijen, zoals gebouw eigenaren en netbeheerders. In het programma is dan opgenomen welke acties nodig zijn en welke planning daarbij hoort. Het

²⁸ Zie artikel 2.11 van het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening, <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

²⁹ In het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening wordt het aangewezen warmtebedrijf verplicht om op verzoek van burgemeester en wethouders een uitgewerkt kavelplan op te stellen ten behoeve van het warmtekavel. In dat wetsvoorstel is bepaald dat het door het aangewezen warmtebedrijf opgestelde uitgewerkt kavelplan instemming behoeft van burgemeester en wethouders. Dit biedt de gemeente onder meer de mogelijkheid om te toetsen of het kavelplan voldoende in lijn is met de uitkomsten van het participatieproces en voldoende rekening houdt met de inbreng van de stakeholders in dit proces.

programma kan bovendien als basis dienen voor afspraken met de actiehouders. Ervaring is opgedaan met de relevante onderdelen van het uitvoeringsplan bij de uitvragen en aanvragen van de verschillende rondes proeftuinen onder het PAW. Bij elke ronde proeftuinen zijn de eisen verder doorontwikkeld op basis van de eerdere ervaringen.

2.4.3 Omgevingsplan

Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft elke gemeente één omgevingsplan voor het hele grondgebied. Het omgevingsplan bevat algemene regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving. Dit omgevingsplan kan ook (maatwerk)regels bevatten voor het verduurzamen van wijken. De juridische regels in het omgevingsplan zijn bindend voor onder meer bewoners, gebouw-eigenaren (van woningen en utiliteitsgebouwen) en bedrijven in de gemeente. Zowel het warmteprogramma als het uitvoeringsplan zijn belangrijk voor de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van de energietransitie in de gebouwde omgeving. Als de gemeente gebruik maakt van de aanwijsbevoegdheid, staat in het omgevingsplan in ieder geval het gekozen alternatief voor aardgas als warmtebron voor de bepaalde geometrisch begrensde wijk en de datum waarop het transport van het aardgas naar de wijk stopt. Om de aanleg of verbetering van de benodigde energie-infrastructuur zo soepel mogelijk te laten verlopen, is het wenselijk dat het besluit tot wijziging van het omgevingsplan ook andere regels in het omgevingsplan aanpast, zodat voor de uitvoering geen aparte wijzigingen meer nodig zijn voor bijvoorbeeld de aanleg van een warmtenet of de verzwaring van het elektriciteitsnet.

2.5 Waarborgen voor bewoners en gebouw-eigenaren

Het inzetten van de aanwijsbevoegdheid wordt voorzien van juridische en niet-juridische waarborgen. Deze waarborgen hebben betrekking op de motivering van de inzet van de aanwijsbevoegdheid waarbij de betaalbaarheid een belangrijke rol speelt (paragraaf 2.5.1); de redelijke termijn tussen het aanwijzen van een wijk en het daadwerkelijk overgaan op de duurzame warmtebron (paragraaf 2.5.2); de beschikbaarheid van het duurzame warmtealternatief (paragraaf 2.5.3); het rekening houden met het doenvermogen van de bewoners van een wijk (paragraaf 2.5.4); de mogelijkheid om als gebouw-eigenaar voor een eigen alternatief te kiezen (paragraaf 2.5.5); en de wijze waarop participatie en rechtsbescherming zijn geborgd (paragraaf 2.5.6).

2.5.1 Betaalbaarheid van verduurzaming

De betaalbaarheid van verduurzaming is een van de belangrijkste randvoorwaarden voor verduurzaming. Het verduurzamen van wijken zal alleen lukken als iedereen mee kan doen en de maatregelen betaalbaar zijn. Het Rijk zet zich met het subsidiëren, normeren en beprijzen in om duurzame alternatieven voor aardgas voor steeds meer woningen betaalbaar te maken. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 zijn hiervoor verschillende subsidieregelingen, financieringsinstrumenten en andere maatregelen beschikbaar gesteld. Specifiek voor warmtenetten is er de Warmtenetten investeringssubsidie voor de onrendabele top.³⁰ Daarnaast is het op basis van de afspraken in het Klimaatakkoord de verantwoordelijkheid van gemeenten om rekening te houden met de betaalbaarheid voor hun bewoners, instellingen en gebouw-eigenaren. Het verschilt immers per wijk of er betaalbare alternatieven voor aardgas beschikbaar

³⁰ Stcrt. 2023, 11052.

zijn en of de gebouweigenaren deze kunnen financieren.³¹ De gemeente stuurt daarbij op betaalbaarheid onder andere door de keuzes die ze maakt voor (de fasering van) wijken en voor de duurzame alternatieven voor aardgas. Onderdeel daarvan is de afweging tussen een (meer) collectieve of een (meer stapsgewijze) individuele aanpak³² en tussen verschillende duurzame alternatieven. Tot slot draagt de wijkaanpak – en in het bijzonder de inzet van de aanwijsbevoegdheid – bij aan de betaalbaarheid van de energietransitie.

Een wijkgerichte aanpak kan namelijk in veel situaties voordelen opleveren voor de kosteneffectiviteit onder andere door efficiëntie en opschaling.³³ Daarbij is het wel van belang dat zoveel mogelijk bewoners en gebouweigenaren meedoen met de aanpak om dat voordeel te behouden. Een gasnet in stand houden voor enkele gebruikers die niet van het aardgas af willen, terwijl er een redelijk alternatief beschikbaar is, leidt tot hogere kosten voor de samenleving als geheel. Netbeheer Nederland schat in dat dit leidt tot potentieel 1 tot ruim 5 miljard euro aan additionele nationale kosten tot 2050. De nationale kosten, vaak ook maatschappelijke kosten genoemd, zijn de kosten voor de Nederlandse samenleving als geheel, ongeacht wie deze draagt, en zijn het saldo van de directe kosten en baten vanuit nationaal kostenperspectief. Daarbij worden de kosten voor het in stand houden van het aardgasnet gesocialiseerd. Dit betekent dat de kosten terecht komen bij alle gebruikers. Hogere nationale kosten werken dus door in hogere eindgebruikerskosten en kunnen daardoor het draagvlak aantasten en zijn daarom in principe niet wenselijk. Als sluitstuk van de transitie naar duurzame alternatieven in een wijk zijn wettelijke bevoegdheden noodzakelijk, geven de proeftuingemeenten aan. Dit om te kunnen sturen op de borging van publieke belangen en om hoge kosten voor de samenleving te voorkomen voor het in stand houden van het aardgasnet voor een kleine groep huishoudens.

De aanwijsbevoegdheid geeft in daarbij duidelijkheid aan betrokkenen. In het geval van warmtenetten werkt dit eveneens kostenbesparend. Er kan een betere inschatting gemaakt worden over de toekomstige benutting van een nieuw aan te leggen warmtenet. Hierdoor kan een efficiënter systeem worden ontwikkeld en zijn de risico's over toekomstige afname (het zogenoemde vollooprisico) lager.³⁴ Verder kan een wijkgerichte aanpak bijdragen aan een efficiënte inzet van financiële middelen en menskracht door schaalvoordelen en zo zorgen voor lagere kosten. De aanwijsbevoegdheid voor gemeenten draagt zo op diverse manieren bij aan de betaalbaarheid voor diverse partijen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in beeld gebracht wat per wijk het technisch-economisch potentieel is voor verschillende warmtetechnieken wanneer er niet meer met aardgas wordt verwarmd, gezien vanuit maatschappelijk kostenperspectief.³⁵ Hier komt dus ook een meest kostenefficiënt alternatief uit naar voren. Dit betekent overigens niet dat wat voor een bepaalde wijk – gezien vanuit nationaal oogpunt –

³¹ In paragraaf 3.1.2 wordt toegelicht dat de prijs en de beschikbaarheid van waterstof en groen gas zeer onzeker zijn.

³² Een collectieve aanpak heeft individuele elementen, zoals isolatie van de woning door de eigenaar-bewoner. Een individuele aanpak heeft ook collectieve elementen, zoals de verzwarende van het elektriciteitsnet.

³³ Netbeheer Nederland (2021), Een betaalbare energietransitie: De noodzaak van een volledig uitgevoerde wijkaanpak.

³⁴ IBO financiering energietransitie: Beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling; bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 689.

³⁵ Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 399 en <https://www.pbl.nl/publicaties/startanalyse-aardgasvrije-buurt-2020>.

als meest kostenefficiënt wordt aangemerkt, dit voor de eindgebruiker automatisch ook is.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten zoveel als mogelijk programmeren op basis van de laagste nationale kosten³⁶, daarmee ook rekening houdend met de kosten voor de eindgebruiker, zodat met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat kan worden geboekt en de transitie als geheel betaalbaar blijft. De gemeente motiveert in het uitvoeringsplan wanneer wordt gekozen voor een andere optie dan het alternatief met de laagste nationale kosten. Daarnaast zullen gemeenten aan de bewoners, instellingen en gebouw eigenaren inzicht moeten geven in de (gemiddelde) kosten en baten die het overgaan op een duurzame energievoorziening met zich meebrengen. Dit sluit aan bij het advies van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) dat consumenten vooraf een transparant en realistisch overzicht moeten krijgen van de kosten waarmee zij in de toekomst te maken krijgen, maar ook van wat het oplevert.³⁷ Dit kan allemaal worden beschreven in het uitvoeringsplan, dat ter onderbouwing kan dienen bij de wijziging van het omgevingsplan. Uiteraard is het van belang bij de afweging over de inzet van de aanwysbevoegdheid ook betaalbaarheid voor de individuele huishoudens mee te nemen.

Op AMvB-niveau wordt daarom opgenomen dat gemeenten rekening houden met zowel de totale maatschappelijke kosten (nationale kosten) die met het voorziene alternatief gemoeid zijn in beeld te brengen als de betaalbaarheid voor de gebouw eigenaren. Ondanks dat het vanuit het oogpunt van betaalbaarheid nuttig is dat zoveel mogelijk woningen en andere gebouwen overstappen op het door de gemeente gekozen duurzame alternatief, staat het woning- en gebouw eigenaren vrij om een ander duurzaam alternatief te kiezen dan het alternatief dat de gemeente aandraagt. In paragraaf 2.5.5 wordt daar nader op ingegaan.

Het uitgangspunt bij de wijkaanpak is – zoals is afgesproken in het Klimaatakkoord – om voor zoveel mogelijk huishoudens, instellingen en bedrijven een woonlastenneutrale of woonlastenpositieve propositie te doen. Het beleidsmatige begrip «woonlastenneutraliteit» kan echter niet juridisch gekoppeld worden aan de aanwysbevoegdheid, want dan zou de uitvoerbaarheid van de wet in het geding komen. Dit komt door de diversiteit aan woningen, de draagkracht van bewoners en de (dynamische) energie- en woonlasten. De energielasten hangen af van ontwikkelingen op de internationale markt het type energiecontract (met dynamische, variabele of vaste prijzen met verschillende looptijden) en het moment dat het contract is afgesloten (en of de energieprijzen op dat moment hoog waren). Andere relevante aspecten zijn onder andere de energetische kwaliteit van de woning, het energiegedrag en de samenstelling van het huishouden. Investerings in de woning verdienen zich terug over een langere periode waarin veranderingen in energieprijzen, energiegedrag en samenstelling van het huishouden zeer waarschijnlijk zijn. Het zou dan ook onmogelijk zijn om op voorhand garanties te geven over de toekomstige energierekening voor individuele gevallen. Daarbij worden de woonlasten niet alleen bepaald door de hoogte van de energierekening, maar ook door andere elementen, zoals de hoogte van de hypotheeklasten. Deze lasten zijn bij verduurzaamde woningen vaak lager, omdat bij een lager risicoprofiel doorgaans een lagere hypotheekrente wordt gehanteerd. Verduurzaamde woningen hebben bovendien

³⁶ In het Klimaatakkoord wordt de term «maatschappelijke kosten» gebruikt. Bij de uitwerking van het Klimaatakkoord wordt de meer correcte term «nationale kosten» gebruikt.

³⁷ ACM (2021), Waarborgen voor consumenten in de wijkgerichte aanpak.

gemiddeld genomen een hogere woningwaarde.³⁸ Ten slotte moet worden opgemerkt dat het begrip «woonlastenneutraliteit» op het oog een handzaam en rechtvaardig begrip lijkt, maar dat toepassing van woonlastenneutraliteit in strikte zin als individuele garantie tot onrechtvaardige uitkomsten en verdelingseffecten kan leiden en daarom niet mogelijk is.³⁹

Neem als voorbeeld twee huishoudens die wonen in een vergelijkbare woning met dezelfde benodigde investering voor verduurzaming maar met verschillende energierekeningen – als gevolg van een verschil in huishoudensgrootte of in (stook)gedrag. Deze twee huishoudens zullen een verschillende onrendabele top hebben, omdat de een meer terugverdient door verduurzaming dan de ander. De een zal met dit criterium dus een lagere tegemoetkoming (subsidie) ontvangen dan de ander – hetgeen door haar/hem als onrechtvaardig zal worden beschouwd omdat zij immers in dezelfde soort woning wonen en hetzelfde investeringsbedrag aan de voorkant nodig hebben. Eenzelfde onrechtvaardigheid kan ontstaan bij het afdekken van de onrendabele top bij verduurzaming van verschillende typen woningen, bijvoorbeeld een appartement en een monumentaal grachtenpand. Eigenaar-bewoners van oude, grote woningen zullen daarvoor immers meer subsidie nodig hebben vanwege een hogere onrendabele top, dan eigenaar-bewoners van kleine woningen zoals appartementen – terwijl verwacht kan worden dat eigenaar-bewoners van een grotere vrijstaande woning over het algemeen meer financiële ruimte hebben dan eigenaar-bewoners in kleinere woningen. Het hanteren van woonlastenneutraliteit in strikte zin laat ook een aantal factoren die relevant zijn voor de afweging van eigenaar-bewoners bij verduurzaming buiten beschouwing. Te denken valt aan het vermijden van toekomstige effecten van de schuif in de energiebelasting en stijging van energieprijzen na het moment van investeren, lagere hypotheekkosten in verband met doorgaans lagere rente voor een woning met beter energielabel, toegenomen wooncomfort en een stijging van de woningwaarde. Zouden al deze factoren wél worden meegenomen en verdisconteerd dan wegen de baten in veel meer situaties op tegen de lasten. Dat mensen deze factoren meenemen in hun afwegingen is evident; nu wordt er immers ook volop verduurzaamd, zonder dat alle investeringen op het moment van investeren op maandbasis woonlastenneutraal zijn.

Het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben afgesproken dat een handreiking betaalbaarheid wordt opgesteld. Deze handreiking beoogt een uniforme uitleg te formuleren hoe met betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit kan worden omgegaan en waarin op basis van bestaand beleid is uitgewerkt hoe gemeenten rekening kunnen houden met – en inzicht kunnen geven in – betaalbaarheid, welke elementen hierin kunnen worden meegenomen en hoe dit kan worden toegepast voor verschillende doelgroepen. Deze handreiking «Betaalbaarheid warmtetransitie wijkaanpak» formuleert handvatten voor de onderbouwing van het gemeentelijke warmteprogramma of uitvoeringsplan. De handreiking beschrijft bijvoorbeeld hoe gemeenten de verwachte gemiddelde kosten en baten in kaart kunnen brengen die het overgaan op een duurzame energievoorziening voor bewoners binnen een wijk met zich meebrengen en welke bronnen zij hiervoor kunnen gebruiken. De eerste versie van de handreiking zal uitsluitend betrekking hebben op de betaalbaarheid voor bewoners. Er wordt parallel aan een handreiking gewerkt die gemeenten moet ondersteunen met het bepalen van de betaalbaarheid van het aardgasvrij maken van de utiliteitsbouw.

³⁸ Zie <https://brainbay.nl/nieuwsbericht/de-waarde-van-het-energielabel-investeren-in-duurzaamheid-loont-steds-meer/#verder>.

³⁹ Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 780.

Daarnaast is afgesproken jaarlijks in een bestuurlijk overleg tussen Rijk en medeoverheden het gesprek te voeren over de betaalbaarheid in de wijkaanpak. Deze gesprekken kunnen gebruikt worden om te bespreken op welke wijze gemeenten rekening houden met, en inzicht geven in, betaalbaarheid voor bewoners, bedrijven en instellingen en welke mogelijke kansen en knelpunten optreden bij de betaalbaarheid voor deze groepen.

2.5.2 Redelijke termijn

Gemeenten worden geacht rekening te houden met de tijd die alle betrokken partijen nodig hebben om zich voor te bereiden op het duurzame alternatief. De gemeenteraad ziet daarop toe. In het Klimaatakkoord is een termijn van acht jaar genoemd tussen het besluit van de gemeente en de daadwerkelijke overstap op een duurzaam alternatief. De investeringsplannen van onder andere netbeheerders en gebouw-eigenaren – waaronder de natuurlijke momenten van woningcorporaties en eigenaren van maatschappelijk en commercieel vastgoed – zijn daarbij van belang. Bij de planning van netbeheerders gaat het om de planning van de benodigde investeringen in het elektriciteitsnet, zoals verzwaring van het net. In de proeftuinen is gebleken dat het proces arbeidsintensief is, onder meer vanwege het zorgvuldig betrekken van de bewoners om te komen tot een duurzame wijk.

Deze termijn van acht jaar is geëvalueerd.⁴⁰ Uit de evaluatie blijkt dat de situatie immers sterk kan verschillen van wijk tot wijk. Over de ene wijk zijn de gesprekken en voorbereidingen al enige jaren gaande, in de andere wijk was het opstellen van het warmteprogramma het beginpunt. Ook komt uit de evaluatie naar voren dat er behoefte is aan maatwerk, aangezien wat een redelijke termijn is, van veel verschillende factoren afhankelijk is. Tegelijkertijd moet tijdig duidelijk zijn welke mogelijkheden bewoners en gebouw-eigenaren hebben en wanneer ze een keuze moeten maken over het al dan niet aansluiten op een collectief warmtesysteem. Een termijn van acht jaar geeft netbeheerders, woningeigenaren, waaronder woningcorporaties, en eigenaren van maatschappelijk en commercieel vastgoed over het algemeen voldoende tijd om de benodigde investeringen uit te voeren. Binnen die termijn kunnen bewoners en gebouw-eigenaren inspelen op de komende veranderingen in de energievoorziening en daar op natuurlijke momenten, zoals een verbouwing, noodzakelijke vervanging van installaties of de aankoop van een woning, al rekening mee houden. In de evaluatie wordt het belang van duidelijkheid voor alle betrokkenen onderstreept. Deze duidelijkheid geeft de gemeente door in het omgevingsplan de datum op te nemen waarop daar geen gas meer mag worden gebruikt in een bepaald gebied (zie paragraaf 3.2.1). Op basis van die evaluatie is besloten om in landelijke regelgeving geen vaste termijn te verankeren. In plaats daarvan wordt bij AMvB bepaald dat de gemeente een redelijke termijn hanteert tussen het besluit tot vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan en het moment waarop moet worden overgestapt op het duurzame alternatief.

Bij het vaststellen van een redelijke termijn kan acht jaar als richtlijn worden genomen. De gemeente zal de vastgestelde termijn in het kader van een zorgvuldige besluitvorming moeten motiveren. Ook als een gemeente kiest voor een kortere of juist een langere termijn is het aan de gemeente dit te motiveren. Bij dat besluit zijn de investeringsplannen van onder andere netbeheerders en gebouw-eigenaren, waaronder woningcor-

⁴⁰ Tauw (2022), Evaluatie termijnen wijkgerichte aanpak in Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving.

poraties en eigenaren van maatschappelijk en bedrijfsmatig vastgoed en daarom de tijd die deze partijen nodig hebben voor de uitvoering, van groot belang.

2.5.3 Beschikbaarheid van de alternatieve energievoorziening

Vertrekpunt van de warmtetransitie is dat iedereen moet kunnen meedoen. Iedereen moet een aanbod voor een aansluiting op een duurzame alternatieve collectieve warmtevoorziening worden gedaan (warmtenet) of gebruik kunnen maken van een voor all-electric verwarming geschikt elektriciteitsnet.⁴¹ In het ontwerpvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening wordt geregeld dat voor het aangewezen warmtebedrijf in beginsel een aansluitplicht geldt voor alle gebouw-eigenaren die om een leveringsaansluiting verzoeken.⁴² Bestaande woningen en gebouwen zijn al aangesloten op het elektriciteitsnet en de aangewezen netbeheerder heeft de wettelijke taak om op verzoek de aansluiting te verzwaren. Voor de overstap op een all-electric alternatief voor aardgas is wellicht verzwaring van het net of de aansluiting noodzakelijk. De gemeente zal hierover overleggen met de netbeheerder. De onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan (het uitvoeringsplan) zal duidelijkheid moeten bieden over dergelijke aanpassingen aan de energie-infrastructuur.

In het omgevingsplan wordt bepaald welk duurzaam alternatief wordt gekozen voor de wijk. Zoals in paragraaf 2.5.5 wordt beschreven, hebben woning- en gebouweigenaren de vrijheid om te kiezen voor een ander fossielvrij alternatief. Daarnaast wordt het beëindigen van het gebruik van het aardgas geregeld in het omgevingsplan. Daaruit vloeit voort dat de netbeheerder de aansluiting en het transport van aardgas beëindigt. Gemeenten zullen zich onder meer ervan moeten vergewissen dat het duurzame warmtealternatief daadwerkelijk beschikbaar is en dat gebouwen een aansluiting hebben op dit duurzame alternatief of een ander aardgasvrij alternatief dat aan de regels van het Bbl voldoet gerealiseerd hebben, voordat het transport van aardgas kan worden stopgezet. Zo wordt gewaarborgd dat woningen en gebouwen kunnen worden verwarmd. In paragraaf 3.2.1 wordt daar nader op ingegaan. De waarborgen die zijn genoemd in deze paragraaf worden bij AMvB uitgewerkt.

2.5.4 Doenvermogen

Naast de beschikbaarheid van de alternatieve energievoorziening is het van belang dat gebouweigenaren begrijpen welke keuzes ze moeten maken en welke acties ze kunnen uitvoeren om zich voor te bereiden op een duurzaam alternatief voor aardgas. Het «doenvermogen» wordt door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid omschreven⁴³: dat burgers niet alleen de regels kennen, maar ook in staat moeten zijn om daarnaar te handelen. Daarbij gaat het om een ander soort mentale vermogens, zoals alertheid, het vermogen om in actie te komen, het hoofd voldoende koel houden, en om het vasthouden aan goede voornemens.

⁴¹ Zoals in paragraaf 2.4.2 is beschreven, zal het tot 2030 met name gaan om warmtenetten of all-electric, gezien de nu beschikbare technieken en bestaande marktordening. Dit wetsvoorstel beoogt techniekneutraal te zijn en ruimte te bieden voor toekomstige ontwikkelingen en innovatie.

⁴² Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

⁴³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017), Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

Bij het uitwerken van de AMvB zal rekening worden gehouden met het doenvermogen. Daarnaast kan een lokale doenvermogenstoets⁴⁴ een waardevol instrument zijn, omdat deze gericht inzicht kan bieden in de werkbaarheid voor de bewoners en gebouweigenaren die het betreft. Ook in de handreiking over participatie van het PAV⁴⁵ worden gemeenten geadviseerd om rekening te houden met groepen die moeilijk kunnen participeren vanwege een gebrek aan tijd, kennis en vaardigheden of andere belemmeringen. En om aan te sluiten op de beleavingswereld van de verschillende bewoners.

2.5.5 Keuze voor een ander aardgasvrij alternatief

De gemeente zal in de wijkgerichte aanpak via de drie omschreven stappen met het warmteprogramma, het uitvoeringsplan en uiteindelijk regels in het omgevingsplan steeds meer duidelijkheid geven over het eindbeeld voor een wijk. Woning- en gebouweigenaren zijn niet verplicht om aan te sluiten op het collectieve alternatief voor aardgas dat de gemeente kiest. Een alternatieve oplossing dan het door de gemeente geboden aardgasvrije alternatief is, mits het aan de regels van Bbl voldoet, toegestaan om zo de keuzevrijheid te waarborgen. Een eigenaar kan aan de hand hiervan de keuze maken voor de verduurzaming van het gebouw en de nieuwe energievoorziening. Het is mogelijk dat een eigenaar, vooruitlopend op de wijkgerichte aanpak, al gekozen heeft voor een oplossing die afwijkt van het alternatief dat de gemeente kiest (in het uitvoeringsplan). Bijvoorbeeld als een woning verwarmd wordt door middel van een warmtepomp, in een wijk die aangewezen is om op een warmtenet aangesloten te worden. Het is ook mogelijk dat een eigenaar op het moment dat de keuze voor de wijk duidelijk wordt, besluit om een andere oplossing voor een specifiek gebouw te gaan realiseren. In de basis hebben alle gebouweigenaren de mogelijkheid om, binnen de algemene regels die op grond van het Bbl gelden voor de energieprestatie, te kiezen voor een andere voorziening dan de door de gemeente aangeboden voorziening, maar het transport van aardgas naar alle woningen en gebouwen zal wel worden beëindigd. Concreet betekent dit dat alle voorzieningen voor ruimteverwarming, zoals (individuele) warmtepompen, die voldoen aan de Bbl kunnen worden gekozen als alternatief. Op termijn kunnen daar door innovatie nieuwe technieken bijkomen, zolang zij maar voldoen aan de dan geldende (efficiëntie)eisen in het Bbl.

2.5.6 Participatie en rechtsbescherming

De wijkgerichte aanpak van de gemeente wordt vormgegeven door middel van instrumenten uit de Omgevingswet. De Omgevingswet borgt het belang van goede participatie en een helder democratisch proces. De transitie naar duurzame warmte of andere alternatieven zal worden gerealiseerd met betrokkenheid van bewoners (waaronder huurders), gebouweigenaren en andere partijen in de omgeving waar deze overstap aan de orde is. De gemeente moet in de toelichting bij een (warmte)programma (zie paragraaf 3.2.2) en omgevingsplan motiveren hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van het warmteprogramma respectievelijk het omgevingsplan en wat de resultaten daarvan zijn. Dat is geregeld in de bestaande artikelen 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit.

⁴⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020), Doenvermogen: Van toets naar tools. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020), Handout doenvermogen.

⁴⁵ Deze handreiking is beschikbaar via www.aardgasvrijewijken.nl.

Participatie is maatwerk, zo blijkt ook uit de ervaringen van het PAW.⁴⁶ Mede daarom schrijft het Omgevingsbesluit niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden noch wat het beoogde doel is. In het Omgevingsbesluit is naar aanleiding van de breed gesteunde motie Nooren c.s.⁴⁷ een regeling opgenomen met een plicht voor gemeenten, provincies en waterschappen om participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Een meer structurele inbedding loopt via het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau.⁴⁸ Belangrijk is dat iedereen die dit wil de kans krijgt te participeren. Het Rijk heeft in samenwerking met de VNG en andere betrokkenen een handreiking⁴⁹ over participatie opgesteld, mede op basis van de ervaringen in de proeftuinen van het PAW. De handreiking bevat bouwstenen, die in willekeurige volgorde kunnen worden benut. Bij elke bouwsteen staan praktische inzichten en praktijkvoorbeelden over het betrekken van bewoners bij de warmtetransitie. Daarnaast zijn participatie-uitgangspunten opgesteld om lokale partijen op strategisch niveau te helpen bij het vormgeven van het participatieproces. Deze participatie-uitgangspunten⁵⁰ zijn opgesteld door een werkgroep onder het Uitvoeringsoverleg Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving en getoetst aan praktijkervaringen.

Om de transitie goed vorm te geven en alle partijen daar goed bij te betrekken, zijn geen nieuwe procedurele vereisten over het programma onder de Omgevingswet en het omgevingsplan nodig. Alle bestaande regels die daarover gesteld zijn in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit gelden ook voor de nieuwe bevoegdheden die dit wetsvoorstel beoogt te geven. De Omgevingswet regelt ook de voorbereidingsprocedure voor zowel de wijziging van het omgevingsplan als voor verplichte programma's. Op de vaststelling van een verplicht wettelijk geregeld programma en het omgevingsplan is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing (zie artikelen 16.27, eerste lid, en 16.30 van de Omgevingswet). Dit houdt in dat de gemeente het ontwerp voor zes weken ter inzage legt. Dat biedt eenieder de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen over het ontwerpbesluit tot vaststelling (of wijziging) van het (warmte)programma of het omgevingsplan. Hoewel burgers, bedrijven en andere belanghebbenden voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbesluit bij het proces betrokken zijn geweest, is het desalniettemin mogelijk dat iemand het niet eens is met het ontwerpbesluit met daarin vervat de juridische regels zoals de gemeente die wil opnemen in het omgevingsplan.

Vervolgens wordt het omgevingsplan – met inachtneming van de zienswijzen – door de gemeenteraad vastgesteld en bekendgemaakt. Net zoals bij elke vaststelling of wijziging van het omgevingsplan is dit besluit van de gemeente appellabel, wat betekent dat hiertegen beroep kan worden ingesteld. De Awb bepaalt dat voor belanghebbenden rechtstreeks beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De formele rechtsbescherming voor burgers is daarmee hetzelfde als bij vergelijkbare overheidsbesluiten.

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nr. 587.

⁴⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, AA.

⁴⁸ Het bij koninklijke boodschap van 21 september 2022 aanhangig gemaakte voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau) (Kamerstukken 36 210).

⁴⁹ Deze handreiking is beschikbaar via <https://www.aardgasvrijewijken.nl/handreikingparticipatie/default.aspx>.

⁵⁰ De participatie-uitgangspunten zijn opgenomen in de handreiking over participatie.

2.6 Mensen en materialen

Er is sprake van een toenemende krapte aan technisch personeel, die voor een groot deel structureel is als gevolg van een vergrijzende beroepsbevolking en deels tijdelijk door de aantrekkende economie en de grote maatschappelijke opgaven die het kabinet zich heeft gesteld.^{51, 52, 53} Verschillende studies naar materialenstromen – en mogelijke tekorten – in de bouw- en verbouwsector geven geen eenduidig beeld van de opgave tot 2050. Recente ontwikkelingen hebben daarnaast duidelijk gemaakt dat de toevoerstromen van materialen kwetsbaar zijn voor internationale ontwikkelingen.^{54, 55} Zowel materiaal- als personeelstekorten vragen daarom om aandacht om vertraging van de energietransitie te voorkomen.

Het is van belang dat de overheid de relevante sectoren ondersteunt door onder andere stimulering van (proces)innovatie, digitalisering, verbetering van ketensamenwerking, (zij-) instroom, en cultuurverandering. Het kabinet zet daarom in op vermindering van de arbeidsmarktkrapte in de ontwerp, bouw- en technieksector door middel van onder andere: het Nationaal Groeifonds, Programma Verbouwstromen, Mensen Maken de Transitie en het Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving. Daarnaast wordt met het Actieplan Groene en Digitale Banen ingezet op sectorspecifiek beleid om de (zij-)instroom, behoud van arbeidskrachten en vergroting van de arbeidsproductiviteit te stimuleren. Daarnaast omarmt het kabinet het Aanvalsplan Techniek wat vanuit de sector is opgezet om arbeidsmarktknelpunten weg te nemen en bij te dragen aan cultuurverandering in de sector.

De bevoegdheid die gemeenten met onderhavig wetsvoorstel krijgen, geeft gemeenten de ruimte en flexibiliteit de wijkgerichte aanpak zo efficiënt mogelijk in te richten rekening houdend met de beschikbare uitvoerders en materialen. Uitgangspunt is dat gemeenten in het proces van een transitievisie warmte naar een wijkuitvoeringsplan de uitvoeringsmogelijkheden, maar ook knelpunten, scherper in beeld brengen en komen tot een definitief ontwerp voor de wijk. Daarbij kunnen gemeenten de beschikbaarheid van middelen en materialen goed in de keuzes meenemen, onder meer door uitvoerende partijen vroegtijdig in dit proces te betrekken. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten initiële plannen herzien, een ander tijdspad nodig hebben of voor een andere collectieve oplossing of toch het individuele spoor kiezen. Afstemming tussen gemeenten om de beschikbare uitvoeringscapaciteit optimaal te benutten en een continue vraag te creëren waarop door de sector kan worden geïnvesteerd is hierbij van essentieel belang. Uiteindelijk zorgt dit voor een efficiënte inzet van middelen en materialen.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen van de Gaswet, de Omgevingswet en de Energiewet.

De wijzigingen van de Gaswet regelen het volgende:

⁵¹ ROA en SEO (2022), Arbeidsmarktkrapte technici. Ontwikkelingen, verklaringen en handelingsperspectieven.

⁵² UWV (2022), Klimaatbanen in de gebouwde omgeving.

⁵³ UWV (2022), Dashboard Vacaturemarkt Q1 2022 update.

⁵⁴ EIB en Metabolic (2022), Materiaalstromen in de bouw en infra.

⁵⁵ LBP Sight (2018), Perspectief op schaarste – Inzicht in materiaal schaarste in areaal Rijkswaterstaat.

1. Ruimte voor gemeenten om in het omgevingsplan regels te stellen gericht op het uitsluiten van gas als warmtevoorziening van gebouwen en, voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, het uitsluiten van gas als energievoorziening voor milieubelastende activiteiten.
2. Het vervallen van de aansluitaak en transporttaak van gas van de netbeheerder wanneer de regels in het omgevingsplan het gebruik van gas uitsluiten.
3. Het bieden van ruimte voor de ACM om netbeheerders een voorziening op te laten bouwen voor kosten die samenhangen met de afbouw van het gasnet.

De wijzigingen van de Omgevingswet omvatten:

1. Het verduidelijken van de grondslag voor het stellen van algemene rijksregels bij algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet over het verduurzamen van de energievoorziening van gebouwen.⁵⁶
2. Verankering van de transitievisie warmte als verplicht programma in de wet, genoemd het warmteprogramma.
3. Een grondslag voor gegevensverwerking voor specifieke situaties in het proces van het overstappen op een duurzaam alternatief onder regie van de gemeente.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een technische wijziging van de Omgevingswet dat een uitbreiding van de mogelijkheid van het Rijk betreft om instructieregels te stellen. Het gaat om het stellen van instructieregels ten aanzien van gemeentelijke regels over gelijkwaardigheid, voor zover die gelijkwaardigheid ziet op een op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet gegeven mogelijkheid om maatwerkregels op te nemen in het omgevingsplan, zoals de aanwijsbevoegdheid.

Tot slot zijn samenloopbepalingen voorzien in dit wetsvoorstel met betrekking tot de Energiewet. Bij inwerkingtreding van de Energiewet vervalt namelijk de Gaswet.

In onderstaand schema wordt weergegeven wat op wetsniveau en wat op AMvB-niveau geregeld wordt met betrekking tot de wijkgerichte aanpak:

Voorgestelde wijzigingen op wetsniveau	Voorziene wijzigingen in de uitvoeringsregeling
<i>Gaswet</i> – Aanwijsbevoegdheid gemeenten – Taken netbeheerder – Register voor wijkgerichte aanpak – Kostenverdeling in de tijd	<i>AMvB-niveau:</i> – Vereisten inhoud warmteprogramma en actualisatie iedere 5 jaar – Instructieregels bij wijziging omgevingsplan, waaronder de maatschappelijke kosten, betaalbaarheid van verduurzaming en redelijke termijn tussen besluit gemeente en doenvermogen (haalbaarheid)
<i>Omgevingswet</i> – Grondslag stellen algemene regels over verduurzaming energievoorziening gebouwen – Verplicht warmteprogramma – Grondslag voor gegevensverwerking – Grondslag instructieregels gelijkwaardigheid (technische wijziging)	– Keuze gemeente voor aardgasvrij alternatief – Keuzevrijheid bouw eigenaar voor ander aardgasvrij alternatief – Bedrijfsprocessen en uitzonderingscategorieën
<i>Energiewet</i> – Samenloopbepalingen	– Beschikbaarheid van alternatieve energievoorziening (vergewisplicht) – Monitoring – Gegevensverstrekking aan gemeenten – Gegevensverstrekking register ACM – Overgangsrecht transitievisies warmte

⁵⁶ Voor milieubelastende activiteiten biedt de huidige grondslag al voldoende ruimte. Een wijziging van de Omgevingswet is hiervoor niet nodig.

3.1 Wijzigingen Gaswet

De wijzigingen van de Gaswet zorgen ervoor dat gemeenten de ruimte krijgen om in het kader van de afbouw van het gebruik aardgas in de gebouwde omgeving en de transitie naar een meer duurzame vorm van warmtevoorziening op basis van de Omgevingswet regels te stellen die het kunnen gebruiken van gas in een gebied uitsluiten. Daarnaast regelen de wijzigingen dat de taken van de gasnetbeheerder in de betreffende gebieden vervolgens komen te vervallen. In het navolgende wordt dit nader toegelicht.

3.1.1 Ruimte voor regels vanuit de gemeenten

Dit wetsvoorstel introduceert een bepaling die gemeenten de ruimte biedt om op basis van de Omgevingswet in het omgevingsplan regels te stellen die het gebruik van gas uitsluiten als warmtevoorziening voor gebouwen en, voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, het gebruik van gas als energievoorziening voor die milieubelastende activiteiten.

In de Gaswet wordt gesproken over gas als het in hoofdzaak bestaat uit methaan of een andere stof die vanwege haar eigenschappen aan methaan gelijkwaardig is. Dat betekent dat aardgas en groen gas (biogas dat dezelfde eigenschappen als aardgas heeft, maar hernieuwbaar is) onder deze definitie vallen. Een gemeente kan alleen het gebruik van gas uitsluiten. Het gas dat via het gastransportnet bij afnemers terecht komt, is altijd een mengsel van de diverse gassoorten die op het gasnet zijn ingevoerd. Daardoor is bijvoorbeeld het enkel uitsluiten van afname van aardgas via het gasnet fysiek niet mogelijk.

Gassen die niet gelijkwaardig zijn aan methaan (zoals ruw biogas en waterstof) vallen buiten de definitie van gas in de Gaswet. Een gemeente kan mogelijk op termijn ervoor kiezen om het gebruik van gas uit te sluiten en gebruik van een andere gassoort (bijvoorbeeld waterstof) toe te staan. In dat geval ligt het voor de hand dat de leidingen in het gebied worden losgekoppeld van het landelijke gasnet, waardoor er een andere gassoort door de leidingen kan. De verwachting is echter dat waterstof in de periode tot 2030 nog geen significante rol kan spelen bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving. In een AMvB onder de Omgevingswet zal worden ingekaderd dat gemeenten bij de aanwijsbevoegdheid alleen kunnen kiezen voor een duurzaam alternatief voor aardgas als daarvoor regelgeving over de marktordening beschikbaar is.

Wanneer de gemeente besluit dat een bepaalde wijk vanaf een bepaald moment geen gas meer mag gebruiken, hebben de gasgebruikers in deze wijk recht op een aansluiting op een alternatieve energievoorziening met voldoende capaciteit. Dit betekent dat eindgebruikers recht hebben op bijvoorbeeld een (verzwaarde) aansluiting op een elektriciteitsnet of een warmtenet. Dit wordt geregeld via instructieregels op grond van de Omgevingswet waarmee wordt geborgd dat gemeenten het gebruik van gas alleen mogen uitsluiten wanneer er een alternatieve energievoorziening beschikbaar is. Zo wordt invulling gegeven aan het beleidsvoornemen om het recht om een gasaansluiting te behouden te vervangen door een recht op warmte.⁵⁷ Hiermee wordt gewaarborgd dat gebruikers hun woning of gebouw kunnen verwarmen. Het gebruik van gas wordt dus alleen verboden wanneer een andere energievoorziening (met voldoende capaciteit) beschikbaar is. Gebruikers zullen al een aansluiting op het elektriciteitsnet hebben, maar het net en/of de aansluiting moet

⁵⁷ Kamerstukken II 2017/18, 30 196, nr. 566.

mogelijk in sommige gevallen verzwaard worden (dus meer capaciteit aankunnen) wanneer het gebouw met elektriciteit wordt verwarmd.

Op basis van de Elektriciteitswet heeft de netbeheerder de taak om op verzoek nieuwe aansluitingen aan te leggen of bestaande aansluitingen te wijzigen (bijvoorbeeld verzwaren). Wanneer het door plannen van de gemeente aannemelijk is dat er behoefte is aan een zwaarder net, dan heeft de netbeheerder de taak om dit te accommoderen. De gemeente kan de netbeheerder hierover informeren. De gemeente zal rekening moeten houden met de tijd die de netbeheerder nodig heeft om de netverzwaring te realiseren. De gemeente stelt in de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan (een uitvoeringsplan) – mede op basis van het advies van de netbeheerder – vast of het aannemelijk is dat het net aangepast of verzwaard dient te worden en welke termijn hiervoor nodig is. Dit uitvoeringsplan bevat, anders dan het omgevingsplan geen regels maar maatregelen, en komt daarom niet in strijd met de bepaling dat provincies en gemeenten geen regels mogen stellen over het transporteren en leveren van elektriciteit (artikel 83 van de Elektriciteitswet 1998). De ACM ziet erop toe dat de netbeheerders hun wettelijke taken uitvoeren.

Utiliteitsbouw en bedrijfsprocessen

De wijkgerichte aanpak omvat ook de utiliteitsbouw waar gas mede gebruikt wordt voor bedrijfsprocessen, het procesgebonden aardgasverbruik. Voor de grotere en complexere industriële bedrijven ligt het voor de hand om deze niet mee te nemen in de wijkgerichte aanpak. Die bedrijvigheid verduurzaamt namelijk via andere wegen zoals het Europese Emissie Handelssysteem (ETS) en dat zou de wijkgerichte aanpak technisch, praktisch en juridisch compliceren. Een nadere afbakening van bedrijvigheid die van de wijkgerichte aanpak is uitgezonderd, zal in een AMvB onder de Omgevingswet worden uitgewerkt.

Daarnaast kunnen in het belang van leveringszekerheid bij AMvB categorieën van gebouwen en categorieën milieubelastende activiteiten worden aangewezen die ook uitgezonderd zijn van de wijkgerichte aanpak. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om op gas gebaseerde productie-installaties van warmte of elektriciteit die bijdragen aan de leveringszekerheid van een warmtenet of het elektriciteitsnet. Het kan ook gaan om installaties ten behoeve van gasproductie, landelijke gastransport, LNG-installaties of gasopslagen. Voor de categorieën gebouwen en categorieën milieubelastende activiteiten die zullen worden aangewezen per AMvB mogen gemeenten geen regels stellen die het gebruik van gas uitsluiten. De bepaling die gemeenten de ruimte biedt om regels te stellen die het gebruik van gas uitsluiten, geldt dan niet.

Omdat het in technisch en economisch opzicht niet wenselijk is om voor een klein aantal uitzonderingen het gastransportnet in een bepaalde wijk in stand te houden, zal spaarzaam worden omgegaan met de mogelijkheid om bepaalde categorieën milieubelastende activiteiten op voorhand uit te sluiten van de wijkgerichte aanpak. Uitgangspunt is namelijk dat de verduurzaming van de energievoorziening van milieubelastende activiteiten zoveel als mogelijk wordt meegenomen in de wijken die verduurzaamd worden via de wijkaanpak.

3.1.2 Taken netbeheerder

Als gevolg van dit wetsvoorstel kunnen gemeenten in hun omgevingsplan regels stellen die het gebruik van gas uitsluiten in een wijk. Dat heeft gevolgen voor de netbeheerder in die wijk. De wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn erop gericht duidelijkheid te geven over de verantwoor-

delijkheden en taken van netbeheerders in het geval van een omgevingsplan dat het gebruik van gas uitsluit.

Een netbeheerder heeft een aansluittaak en een transporttaak. De aansluittaak bevat volgens de huidige Gaswet een aantal onderdelen: het op verzoek realiseren van nieuwe aansluitingen, in gebruik geven van aansluitingen en wijzigen of verwijderen van aansluitingen. De transporttaak houdt in dat de netbeheerder iedereen op verzoek een aanbod doet om transport van gas te verrichten, dit transport te faciliteren en het netwerk te beheren zodat transport kan plaatsvinden. Wanneer een gemeente in een omgevingsplan besluit dat in een bepaalde wijk vanaf een bepaald moment geen gas meer gebruikt mag worden, dan komt op basis van dit wetsvoorstel in die wijk de aansluittaak en de transporttaak van de netbeheerder te vervallen. Dit betekent dat de netbeheerder in de in het omgevingsplan aangewezen wijk geen nieuwe gasaansluitingen meer realiseert wanneer dit wordt verzocht, het in gebruik geven van bestaande aansluitingen dient te beëindigen en geen transport van gas van of naar dergelijke aansluitingen meer verricht.

Netbeheerders hebben op basis van artikel 10, eerste lid, van de Gaswet de taak om hun gasnet in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid waarborgt en het milieu ontziet. Deze beheertaak van de netbeheerders dient breed te worden opgevat en omvat alle werkzaamheden die een netbeheerder in redelijkheid dient te verrichten in het kader van het beheer, het onderhoud en de ontwikkeling van het net. Hieronder valt ook het verwijderen van permanent buiten gebruik gestelde leidingen en andere onderdelen van het gasnet. Dit betreft ook het verwijderen van permanent buiten gebruik gestelde gasaansluitingen (gasmeteropstelling in de meterkast en aansluitleiding). Om dit te verduidelijken wordt de terminologie «in werking te hebben» in artikel 10, eerste lid, van de Gaswet vervangen door de terminologie «te beheren». Dit sluit ook aan bij de formulering van Richtlijn 2009/73/EG van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55 EG (PbEU 2009, L 211) (verder: de Gasrichtlijn). De doelmatige kosten die verband houden met het beheren van het gasnet, waaronder de verwijderingskosten in verband met de energietransitie in de gebouwde omgeving, worden betrokken bij de tarieven. Met dit wetsvoorstel wordt dit uitdrukkelijk onder ogen gezien. Het is belangrijk dat gasaansluitingen die niet direct worden verwijderd, op een veilige manier worden beheerd. Het is aan de netbeheerders om, in overleg met de toezichthouders, te bepalen wat de veilige manieren zijn om gasaansluitingen op een doelmatige wijze te beëindigen in het kader van de wijkgerichte aanpak.

Netbeheerders hebben de keuze om gasnetten te laten liggen met oog op toekomstig hergebruik of om ze te verwijderen. De netbeheerder kan (op basis van bijvoorbeeld economische of praktische gronden) het beste kan inschatten of het verstandig is de leidingen te laten liggen en te blijven beheren, met oog op toekomst hergebruik voor bijvoorbeeld waterstof. Bij hergebruik zullen de leidingen altijd eerst grondig gecontroleerd moeten worden op eventuele lekken om de veiligheid te waarborgen.

Op dit moment lijkt het niet aannemelijk dat buiten gebruik gestelde gasleidingen op grote schaal opnieuw in gebruik gaan worden genomen. Wanneer de gemeente een alternatieve warmtebron (bijvoorbeeld een warmtenet of all-electric) aanwijst voor een wijk, zal ook geïnvesteerd worden in dat alternatief. Als gemeenten kiezen voor het opstellen van een wijkuitvoeringsplan en toepassen van de aanwijsbevoegdheid door aanpassing van het omgevingsplan, zal dit gepaard gaan met investe-

ringen in de energie-infrastructuur met een lange levensduur (30–50 jaar), bijvoorbeeld warmtenetten. De kans is daarnaast klein dat aardgasnetten en -aansluitingen, zeker als zij nu al enige tijd buiten gebruik zijn, zonder investeringen bruikbaar zijn aan het einde van de levensduur van de volgende generatie energie-infrastructuur.

Waterstof zal naar verwachting tot 2030 geen significante rol kunnen spelen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. De prijs en beschikbaarheid van waterstof is zeer onzeker, waardoor waterstof ook na 2030 voor de gebouwde omgeving waarschijnlijk alleen een logische optie is als er geen andere reële warmtealternatieven voorhanden zijn.⁵⁸ Door te leren van pilots en demonstratieprojecten, wordt de optie opengehouden om na 2030 waterstof alsnog grootschaliger in te zetten als dat tegen die tijd nodig én mogelijk is. Voor groen gas gaat een richting 2030 oplopende bijmengverplichting voor de gebouwde omgeving gelden, hiermee wordt het bestaande gasnet gedeeltelijk verduurzaamd. Groen gas kan voorlopig nog niet toekomstbestendig gealloceerd worden aan individuele wijken en heeft daarmee nog geen rol om wijken volledig te verduurzamen richting 2030. Aparte gasnetten die enkel worden gevoed met groen gas worden, zijn daarom niet voorzien.

Netbeheerders dienen bij het verwijderen van leidingen rekening te houden met eventuele neveneffecten van de verwijdering. Hiermee wordt bedoeld dat de netbeheerder geen leidingen in een aangewezen wijk verwijdert die nog nodig zijn voor het transporteren van gas naar een andere wijk die nog wel gas gebruikt.

3.1.3 Registratie van de wijkgerichte aanpak

Het besluit van een gemeente gericht op het uitsluiten van het gebruik van gas, is terug te vinden in het omgevingsplan (zie paragrafen 2.4.3 en 3.2.1). Voor netbeheerders en de ACM is het van belang dat zij een totaaloverzicht hebben van de wijken waar de aansluitaak en de transporttaak niet gelden. Als gevolg van de regels in het omgevingsplan vervalt voor de netbeheerder in de betreffende wijk de aansluit- en transporttaak en kan deze vanaf de in het omgevingsplan gestelde datum niet meer aan zijn contractuele verplichtingen jegens afnemers voldoen. De netbeheerder zal om deze reden de lopende aansluit- en transportovereenkomst opzeggen tegen de datum die vastgesteld is in het omgevingsplan.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de ACM een openbaar register bijhoudt met de wijken waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat daar geen gas meer mag worden gebruikt. Dit is een uitbreiding van het bestaande gasregister waarin wordt bijgehouden waar de netbeheerders de taak hebben om nieuwe gasaansluitingen te realiseren en waar niet. Op AMvB-niveau onder de Omgevingswet zal worden geregeld dat gemeenten de relevante wijzigingen in het omgevingsplan zullen melden aan de ACM. Energieleveranciers zullen het register van de ACM moeten controleren om te voorkomen dat er leveringsovereenkomsten worden afgesloten met een vaste looptijd die later eindigt dan de einddatum die in het omgevingsplan wordt genoemd. Na deze datum kunnen zij geen gas meer leveren.

⁵⁸ Zie de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de colleges van burgemeester en wethouders over de stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde omgeving via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/01/12/stand-van-zaken-klimaatakkoord-gebouwde-omgeving>.

In het algemeen zal er een lange tijd zitten tussen het moment van het vaststellen van het omgevingsplan en het moment dat er daadwerkelijk geen gas gebruikt mag worden. De verwachting is dat er weinig leveringscontracten zijn met een vaste looptijd die vroegtijdig beëindigd moeten worden. Gebruikers zullen ruim op tijd door de gemeente geïnformeerd worden dat het gas beëindigd zal worden en kunnen dus hierop anticiperen bij een eventueel nieuw leveringscontract. Gemeenten zullen gebruikers ook informeren over het moment waarop het duurzame alternatief beschikbaar is en hierop kan worden overgegaan. Daarnaast is de verwachting dat de aanbieder van de alternatieve warmtevoorziening gebruikers kan ontzorgen door bijvoorbeeld een overstapservice. De verwachting is hierdoor dat het opzeggen van leveringscontracten probleemloos zal verlopen.

In de Gaswet is al geborgd dat leveringscontracten maandelijks opzegbaar zijn en de opzegvergoeding is gemaximaliseerd. Daarom wordt het niet proportioneel gevonden om aanvullende regels te stellen aan energieleveranciers met betrekking tot de contracten die ze mogen afsluiten. Aangeslotenen behouden hierdoor de keuzevrijheid over het type leveringscontract dat ze afsluiten tot het moment dat het gasnet fysiek buiten gebruik wordt genomen.

3.1.4 Kostenverdeling in de tijd

Als gevolg van het overheidsbeleid om de gebouwde omgeving te verduurzamen daalt de benutting van het gasnet. Daarnaast zijn er kosten voor het buiten gebruik stellen en verwijderen van gasnetten die niet eerder zijn voorzien. De afnemende benutting van het gasnet kan zorgen voor een stijging van het nettatarief voor de resterende, steeds kleiner wordende groep gebruikers van het gasnet. Deze stijging wordt versterkt door de keuze om geen verwijderkosten in rekening te brengen bij de afnemers die het gasnet verlaten. In de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas is opgenomen dat de kosten voor het op verzoek verwijderen van een gasaansluiting worden verrekend in het algemene periodieke aansluittarief dat de netbeheerder bij de aangeslotenen op het gasnet in rekening brengt. De ACM heeft de tariefcode gas aangepast naar aanleiding van deze regeling.

De netbeheerders hebben nog geen vergoeding ontvangen voor toekomstige verwijderingen van gasnetten. In de regulering van de ACM is verondersteld dat de eventuele vervanging van het gasnet betaald gaat worden door toekomstige afnemers. Wanneer het net niet vervangen maar verwijderd dient te worden, vervallen de vervangingsinvesteringen maar vervalt ook de bijdrage van toekomstige afnemers; er is immers geen gasnet meer in die wijk. Er zijn echter wel verwijderkosten voor het gasnet, maar de netbeheerders hebben hiervoor nog geen vergoeding ontvangen van de bestaande afnemers. De netbeheerder heeft dus geen opgebouwde reserve voor het vervangen of verwijderen van het gasnet. Dit betekent dat de verwijderingskosten van gasnetten vooral bij de achterblijvers op het gasnet in rekening worden gebracht.

De ACM heeft in haar methodebesluit voor regionale netbeheerders gas 2022–2026⁵⁹ maatregelen genomen die erop gericht zijn om de kosten voor het gasnet evenwichtig te verdelen over de jaren en over huidige en toekomstige afnemers. Deze maatregelen hebben onder andere tot gevolg dat op de korte termijn meer wordt afgeschreven op de gasnetten. De

⁵⁹ Zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/methodebesluit-regionaal-netbeheer-gas-2022-2026#:~:text=Wat%20zijn%20methodebesluiten%3F,distributienet%20en%20voor%20de%20aansluiting.>

hogere afschrijvingskosten zorgen op de korte termijn voor hogere nettarieven en op de lange termijn voor lagere nettarieven. De ACM heeft aangegeven dat er toekomstscenario's zijn waarbij het wenselijk is om netbeheerders toe te staan om een voorziening op te bouwen voor toekomstige verwijderingskosten. Het opbouwen van een voorziening is een manier om de verwijderingskosten aan een eerder jaar toe te rekenen. Het heeft tot gevolg dat de huidige en toekomstige gebruikers gaan meebetalen aan de verwijdering van het gasnet. Daarmee kan worden voorkomen dat de verwijderkosten van het gasnet buitenproportioneel terecht komen bij de achterblijvers op het gasnet. Het is aan de ACM om te beoordelen of het opbouwen van een voorziening gepast is. Deze afweging wordt nadrukkelijk aan de ACM gelaten, vanwege de bevoegdheid die de ACM op basis van Europese regelgeving heeft om de tarieven vast te stellen.

Dit wetsvoorstel regelt dat de ACM kan besluiten om netbeheerders de mogelijkheid te geven om een voorziening op te bouwen voor toekomstige verwijderingskosten van gasleidingen en de kosten voor het opbouwen van deze voorziening kan betrekken bij het bepalen van de toegestane inkomsten. Op termijn kan deze voorziening dan worden ingezet voor de dekking van de verwijderingskosten waardoor deze beter tussen huidige en toekomstige gebruikers van het gasnet kunnen worden verdeeld. Het is aan de ACM om dit vorm te geven.

3.2 Wijzigingen Omgevingswet

In het wetsvoorstel zijn een aantal voorstellen tot wijziging van de Omgevingswet opgenomen. De diverse instrumenten van die wet kunnen goed worden ingezet bij de uitwerking en de uitvoering van de energietransitie. Hoewel de afspraken uit het Klimaatakkoord en het belang van een robuust wettelijk kader dat alle betrokkenen en met name bewoners vooraf voldoende houvast, handelingsperspectief en rechtszekerheid biedt, is het desalniettemin gewenst de Omgevingswet aan te vullen. In het navolgende wordt dit nader toegelicht.

Vooruitlopend daarop geldt dat voor de juridische uitwerking van de «aanwijsbevoegdheid» betekent dat het Rijk instructieregels stelt met betrekking tot het omgevingsplan op AMvB-niveau. Dit wordt uitgewerkt op AMvB-niveau en is daarom niet zichtbaar in dit wetsvoorstel. De algemene grondslag voor het Rijk om instructieregels te stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen volgt uit artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet. Artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet bepaalt dat die instructieregels kunnen gaan over de inhoud of motivering van een omgevingsplan. Omdat deze grondslag al is voorzien in de Omgevingswet is voor dit onderdeel van het wetsvoorstel geen aanpassing van de Omgevingswet nodig.

3.2.1 Grondslag algemene rijksregels inclusief de gemeentelijke ruimte voor maatwerk

Het eerste voorstel tot aanpassing van de Omgevingswet betreft het expliciteren van de grondslag op basis waarvan het Rijk regels stelt over bouwwerken. Het gaat daarbij meer specifiek om een aanvulling in artikel 4.21 van de Omgevingswet. Op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet kan het Rijk bij algemene maatregel van bestuur regels stellen die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Algemene regels zijn rechtsreeks werkende regels (die anders dan rijksinstructieregels) zijn gericht op diegene die een activiteit verricht. Artikel 4.3, eerste lid, onder a, bevat de grondslag om bij AMvB regels te

stellen over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken. Artikel 4.21 van de Omgevingswet bevat het doel en de strekking van die algemene rijksregels en geeft daarbij een nadere, meer specifieke invulling aan de meer algemene grondslag in artikel 4.3. Het eerste lid van artikel 4.21 bepaalt vanuit welk oogmerk het Rijk algemene rijksregels stelt, namelijk vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid en bruikbaarheid. Onder het oogmerk duurzaamheid van bouwwerken wordt ook de duurzame warmtevoorziening van gebouwen verstaan. Het tweede lid bevat daarnaast de uitwerking van de strekking van de algemene rijksregels. Artikel 4.21, tweede lid, wordt door dit wetsvoorstel uitgebreid, om te verduidelijken dat er algemene rijksregels gesteld kunnen worden over de verduurzaming van de warmte- en energievoorziening van bestaande gebouwen. Deze algemene rijksregels zijn te vinden in het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl).

De wijkgerichte aanpak is bedoeld voor de verduurzaming van de bestaande gebouwde omgeving. Voor *nieuw te bouwen* gebouwen zijn de onder de Omgevingswet geen rijksregels meer opgenomen voor het aansluiten op een warmtevoorziening. De regels daarover komen via de bruidsschat⁶⁰ in de gemeentelijke omgevingsplannen terecht. Gemeenten kunnen deze regels zelf aanpassen. Er geldt daarvoor landelijk geen aansluitplicht op het gasnet meer. Vanuit de Gaswet is geregeld dat kleinverbruikers niet langer worden aangesloten op het aardgas.⁶¹ Gemeenten kunnen daar een uitzondering op maken, als dat strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang. Gemeenten kunnen in dat geval voor nieuw te bouwen bouwwerken zelf regels stellen ten aanzien van een aansluiting op het aardgas. Ook het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) laat die ruimte voor het procesgebonden energiegebruik.

Binnen de reguliere systematiek van de Omgevingswet geldt dat algemene rijksregels over bouwwerken in het Bbl, gesteld op grond van artikel 4.3 en 4.21 van de Omgevingswet, doorgaans uitputtend en landelijk uniform zijn. Een voorbeeld zijn eisen over de constructieve veiligheid van bouwwerken en eisen over de energieprestatie in de nieuwbouw. Door het landelijk regelen van onderwerpen kunnen andere overheden, provincies, waterschappen of gemeenten, geen regels stellen met hetzelfde oogmerk. Een uitzondering hierop zijn zogenoemde maatwerkregels en maatwerkvoorschriften. Algemene rijksregels kunnen aan decentrale overheden (expliciet) de ruimte bieden om aanvullende of nadere regels of kan worden afgeweken van rijksregels. De uitbreiding van artikel 4.21 in dit wetsvoorstel is zowel van belang voor landelijke rijksregels, als voor de rijksregels die decentrale overheden de bevoegdheid geven om lokale maatwerkregels in het omgevingsplan te stellen. Beide soorten regels zijn al opgenomen in de AMvB's onder de Omgevingswet. Voor bestaande bouwwerken gelden in het algemeen ook landelijk geüniformeerde regels, maar daar is in de algemene regels meer ruimte geboden voor maatwerk in de vorm van maatwerkvoorschriften. Op grond van artikel 3.7 van het Bbl is het mogelijk om maatwerkvoor-

⁶⁰ De «bruidsschat» betreffen de regels die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet over gaan van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Het betreft regels over onderwerpen die worden gedecentraliseerd en het Rijk niet langer stelt bij wet of bij algemene maatregel van bestuur. Via de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet zullen de regels van rechtswege worden toegevoegd aan het tijdelijk deel van het omgevingsplan (voor gemeenten) of de waterschapsverordening (voor waterschappen).

⁶¹ Het vervallen van de aansluitaak voor kleinverbruikers voor nieuw te bouwen bouwwerken is opgenomen in de Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie) via het amendement van het lid Jetten c.s., Kamerstukken II 2012/18, 34 627, nr. 39.

schriften te geven als dit noodzakelijk wordt geacht door de gemeente. Dit moet specifiek worden onderbouwd. Dit kan ook zien op alle onderwerpen waar voor nieuwbouw een regel is opgenomen, dus ook op energiezuinigheid en daarmee op isolatie van een bestaande woning. Het kan daarmee een verplichting inhouden dat de staat van het bouwwerk (op noodzakelijke onderdelen) moet worden gebracht op een niveau dat tussen bestaande bouw en nieuwbouw in ligt. Als op onderdelen specifiekere regels voor het stellen van maatwerkvoorschriften zijn opgenomen, dan zijn de voorwaarden waaronder dit mag worden ingezet in dat voorschrift opgenomen.

Maatwerkregels ten aanzien van bestaande bouwwerken zijn tot nog toe in het Bbl niet opgenomen. Hier zal naar aanleiding van dit wetsvoorstel en de uitwerking van de wijkgerichte aanpak verandering in komen. Op AMvB-niveau zullen in het Bbl specifiekere maatwerk mogelijkheden gecreëerd worden in het kader van de wijkgerichte aanpak. Het bestaande artikel 4.6 van de Omgevingswet geeft al de grondslag voor maatwerkregels.

De voorgestelde aanpassing van artikel 4.21 van de Omgevingswet verduidelijkt dat het mogelijk is om via algemene rijksregels te bepalen dat:

- de gemeente kan bepalen dat er op een bepaald moment niet langer gebruik mag worden gemaakt van aardgas in een bepaalde wijk;
- in plaats daarvan gebouwen worden aangesloten op een duurzaam alternatief;
- een overstap naar andere fossiele brandstoffen verboden is; en er daarvoor een geschikte (binnen)installatie aanwezig moet zijn.

Het expliciteren van de grondslag op basis waarvan het Rijk regels stelt over milieubelastende activiteiten hoeft niet worden aangevuld. Op grond van artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.22 van de Omgevingswet is namelijk al geregeld dat algemene rijksregels kunnen worden gesteld over milieubelastende activiteiten met het oog het beschermen van het milieu, waaronder zuinig gebruik van energie. Op grond hiervan kunnen ook regels worden gesteld over milieubelastende activiteiten, onder andere in de gebouwde omgeving. Dit geeft voldoende duidelijk de grondslagen voor rijksregels, waaronder maatwerkregels, ter implementatie van de wijkgerichte aanpak. Daarnaast geeft ook artikel 2.1 jo. 2.4 van de Omgevingswet voldoende grondslag voor gemeenten om regels op te nemen over de fysieke leefomgeving voor die onderdelen waar op grond van algemene rijksregels geen uitputtende regels zijn gesteld.

De maatwerkregels die de gemeente kan stellen over bovengenoemde onderwerpen landen in het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat daarmee de juridisch bindende uitwerking van het beleid, waaronder het warmteprogramma en het eventuele uitvoeringsplan. Het omgevingsplan is bindend voor de gemeente, bewoners en bedrijven. De inhoud van de maatwerkregel zal afhankelijk zijn van de op een locatie gemaakte keuze voor de nieuwe energievoorziening. Ook kunnen deze regels, bij een wijkgerichte aanpak, in verschillende wijken op verschillende momenten worden ingesteld en ingaan.

3.2.2 Regels over het warmteprogramma

Zoals is toegelicht is in het Klimaatakkoord afgesproken dat gemeenten voor eind 2021 een zogenoemde «transitievisie warmte» opstellen. De transitievisie warmte vormt een belangrijke onderbouwing die noodzakelijk is voor het toepassen van de nieuwe bevoegdheden die dit wetsvoorstel aan gemeenten beoogt te geven. Daarom wordt de

transitievisie warmte verankerd in de Omgevingswet. In de Omgevingswet zal de transitievisie warmte, bedoeld in het Klimaatakkoord, worden opgenomen als een verplicht programma, genaamd het warmteprogramma. Verankering van het warmteprogramma in de Omgevingswet is van belang voor de kenbaarheid daarvan en vanwege de mogelijkheid om daarvoor instructieregels op te stellen. Dit warmteprogramma is van belang voor de onderbouwing van het inzetten van de aanwijsbevoegdheid. Het verplichte programma borgt een robuust proces waarbij burgers en bedrijven in een vroeg stadium worden betrokken bij de mogelijke inzet van de aanwijsbevoegdheid door een gemeente.

Er is om verschillende redenen gekozen voor de vormgeving van de transitievisies warmte als programma. Het instrument programma onder de Omgevingswet bevat de uitwerking van het te voeren beleid voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving en maatregelen om doelen voor de leefomgeving te bereiken (artikel 3.5 van de Omgevingswet). Deze kenmerken sluiten goed aan bij de kenmerken van de transitievisie warmte zoals beschreven in het Klimaatakkoord. Daarnaast bevat het instrument programma concrete en op uitvoering gerichte elementen, wat ook het geval is voor de transitievisie warmte c.q. het warmteprogramma. Andere instrumenten onder de Omgevingswet zijn niet gericht op concrete en uitvoeringsgerichte elementen (zoals de omgevingsvisie) of zijn juist te concreet en bevatten juridisch bindende regels (zoals het omgevingsplan). Tot slot is het warmteprogramma op lokaal niveau één van de schakels in de keten van planvorming en besluitvorming over de wijkgerichte aanpak van de verduurzaming van de energievoorziening van de gebouwen in de gemeente. Die stappen moeten samen een zorgvuldig proces vormen. Daarvoor zijn waarborgen nodig voor bewoners, gebouweigenaren en andere partijen.⁶² Een programma onder de Omgevingswet voorziet in die waarborgen voor een zorgvuldig proces.

Er is gekozen voor een verplicht programma. De Omgevingswet bevat twee typen programma's die al verplicht zijn gesteld: verplichte programma's die wettelijk zijn voorgeschreven ter implementatie van EU-richtlijnen en verplichte programma's als sprake is van (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. Met het verplicht stellen van het warmteprogramma wordt aangesloten bij de lijn van de verplicht gestelde programma's op basis van EU-richtlijnen. Hoewel het warmteprogramma niet expliciet voortvloeit uit de implementatie van een EU-richtlijn, is deze programmaverplichting wel aan de orde om Europese eisen op een adequate en efficiënte wijze te implementeren.⁶³ Onder meer in de Europese Klimaatwet is een bindende doelstelling bepaald om in 2050 als Europese Unie klimaatneutraal te zijn (netto nul emissies) en te streven om na 2050 negatieve emissies te realiseren (in de paragrafen 4.2 en 4.9 wordt hier nader op ingegaan). Gelet hierop is het verplicht stellen van het warmteprogramma nodig om de Europese doelen te kunnen behalen die in het kader van de klimaatopgave zijn gesteld.

Bij AMvB zullen enkele eisen worden gesteld aan de warmteprogramma's. Deze regels komen grotendeels overeen met de omschrijving van de transitievisie warmte in het Klimaatakkoord. Daarnaast zal op AMvB-niveau worden opgenomen dat gemeenten uiterlijk in het warmteprogramma van 2036 voor alle woonwijken een keuze moeten maken of zij daar met een (collectieve) aanpak aan de slag gaan voor 2050

⁶² In het Klimaatakkoord is afgesproken: «Rijk en VNG bezien welke bevoegdheden voor gemeenten, en de bijbehorende waarborgen voor de consument en gebouweigenaar hierbij nodig zijn en welke wetgeving hiervoor zo nodig dient te worden aangepast. Rijk en VNG maken een analyse hiervan die door het Rijk aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd.»

⁶³ Een ander voorbeeld hiervan zijn de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden.

en dus waarbij de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet. Op deze manier wordt geborgd dat alle gebouweigenaren op termijn handelingsperspectief krijgen richting 2050. In overeenstemming met de eisen die in de Omgevingswet worden gesteld aan een programma, geldt daarnaast het vereiste van plan-mer als het warmteprogramma het kader vormt voor mer-(beoordelingsplichtige) projecten, zoals de aanleg van buisleidingen voor warm water of diepboringen voor geothermie. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.8.

Het warmteprogramma is alleen bindend voor de gemeente zelf. Een programma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Hoewel in het Klimaatakkoord is aangegeven dat de gemeenteraad de transitievisie warmte vaststelt, past de aard en inhoud van de transitievisie warmte zoals hiervoor beschreven binnen het instrumentarium van de Omgevingswet het best bij een programma. Dat een programma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders geldt bovendien voor alle gemeentelijke programma's op grond van de Omgevingswet en past bij de rolverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad. Het wetsvoorstel gaat dus uit van de al vastgelegde rolverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Dat betekent uiteraard niet dat de gemeenteraad niet betrokken is of het warmteprogramma niet voorgelegd zou kunnen worden. Ook als het college van burgemeester en wethouders bevoegd is, kan de gemeenteraad een debat over het (ontwerp)programma voeren. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het (ontwerp)programma is onder andere van belang aangezien voor het wijzigen van het omgevingsplan instemming van de gemeenteraad nodig is. Daarnaast beschikken gemeenteraden over de reguliere bevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Het college van burgemeester en wethouders zal de gemeenteraad moeten betrekken bij beslissingen die een grote impact hebben op de gemeente, en moet de gemeenteraad informatie toesturen die nodig is voor het uitvoeren van de democratische taak die de raad heeft. Bovendien is de gemeenteraad het bevoegd gezag voor het omgevingsplan en heeft zij het budgetrecht waarmee ze financieel kan sturen op de uitvoering van programma's.

Daarnaast wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt op AMvB-niveau aan het Bkl toegevoegd dat wanneer een gemeente in het warmteprogramma een wijk opneemt die overstapt op een duurzaam alternatief, de gemeente in beginsel binnen een bepaalde termijn voor die wijk ook overgaat tot wijziging van het omgevingsplan om dat voornemen juridisch vast te leggen, aangezien het warmteprogramma alleen bindend is voor de gemeente zelf en niet open staat voor beroep- of bezwaar.

3.2.3 Grondslag voor gegevensverwerking

De aanwijsbevoegdheid wordt voorzien van waarborgen (zie paragraaf 2.5). Voor sommige van deze waarborgen is het verwerken van gegevens, waaronder persoonsgegevens, noodzakelijk. De gemeente gebruikt de gegevens om de gebouweigenaren te betrekken bij de voorbereiding van en te informeren over (de wijziging van) het omgevingsplan. Op dit moment kan de gemeente alleen in algemene zin alle adressen in de wijk aanschrijven. Hiermee worden echter niet de eigenaren bereikt die niet op dat adres wonen of zijn gevestigd. Daarom wordt voorgesteld in de Omgevingswet een grondslag op te nemen voor gegevensverwerking voor specifieke situaties in het proces, en dit nader uit te werken in uitvoeringsregelgeving. Het gaat daarbij om twee soorten gegevens: contactgegevens van de eigenaar van een gebouw, als dat niet ook de bewoner of gebruiker is, en gegevens over de (toekomstige) aansluiting van de woning op een warmte- en energievoorziening. Deze gegevens zijn

in handen bij het Kadaster respectievelijk de netbeheerders (en bij inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte: warmtebedrijven). Het Kadaster en netbeheerders mogen op grond van de Kadasterwet, de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998⁶⁴ niet zomaar hun gegevens delen met gemeenten. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een grondslag om gemeenten in staat te kunnen stellen dergelijke gegevens te kunnen verzamelen.

Allereerst zal de gemeente informatie nodig hebben over de eigenaar van een gebouw, in gevallen waarin die eigenaar niet woonachtig of gevestigd is in dat gebouw. Naarmate de plannen van de gemeente voor de wijkgerichte aanpak concreter worden, en worden vastgelegd in een omgevingsplan, zal de gemeente – conform de afspraak in het Klimaatakkoord – bewoners en gebouweigenaren meer willen betrekken. Als de plannen zijn vastgesteld, zal de gemeente bewoners en gebouweigenaren willen informeren over de inhoud van (het uitvoeringsplan en) het omgevingsplan. Daarvoor kan de gemeente «de bewoners van» alle adressen in de wijk aanschrijven. Bij huurwoningen worden dan echter niet de eigenaren bereikt. Ook eigenaren en verhuurders van utiliteitsgebouwen kunnen niet altijd worden bereikt door de adressen in de wijk aan te schrijven. Om ook gebouweigenaren, die buiten de wijk verblijven, te kunnen betrekken bij en te kunnen informeren over het omgevingsplan, is verzameling van persoonsgegevens noodzakelijk. Het gaat hierbij om gegevens uit de basisregistratie kadaster, waarin is vastgelegd wie de eigenaar⁶⁵ is van een perceel en het gebouw dat zich daarop bevindt. De gemeente gebruikt de gegevens alleen om de gebouweigenaren te betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het omgevingsplan.

Daarnaast zal de gemeente gegevens moeten verzamelen over de (huidige en toekomstige) aansluiting van gebouwen op een bron voor warmte en overige energie door deze op te vragen bij de netbeheerder en het warmtebedrijf. Gemeenten moeten zich ervan gaan vergewissen dat het alternatief voor aardgas daadwerkelijk beschikbaar is voordat het transport van aardgas kan worden stopgezet. Bovendien vergewissen gemeenten zich ervan dat woningen en gebouwen een aansluiting hebben op het duurzame alternatief dat in het omgevingsplan is opgenomen of op een eigen alternatief (zie paragraaf 2.4.3). Dit gebeurt in het kader van monitoring. Zo wordt gewaarborgd dat woningen en gebouwen kunnen worden verwarmd.

Nadat het omgevingsplan is gewijzigd, is het voor het waarborgen dat eenieder een aansluiting heeft op het duurzame alternatief dat in het omgevingsplan is opgenomen of op een gelijkwaardig alternatief, van belang dat de gemeente weet of er een aardgasaansluiting aanwezig is op een bepaald adres. De gemeente gebruikt de gegevens om de vinger aan de pols houden in de periode tot afsluiting van het aardgas en waar nodig extra inzet te richten op adressen waar de overstap van aardgas op een duurzaam alternatief nog niet is gerealiseerd.

Dit wetsvoorstel regelt primair dat er bij uitvoeringsregelgeving bepaald kan worden dat de gemeente bovengenoemde gegevens kan verzamelen. Het verwerken van deze gegevens, bijvoorbeeld door ze te structureren en te gebruiken bij het benaderen van gebouweigenaren, is niet expliciet geregeld in de Omgevingswet. De grondslag hiervoor wordt geboden

⁶⁴ Dit is vastgelegd in de artikel 3a van de Kadasterwet, artikel 37 van de Gaswet en artikel 79 van de Elektriciteitswet 1998.

⁶⁵ Hier worden ook appartementseigenaren bedoeld. In het kadaster is ook informatie beschikbaar over *beperkt gerechtigden* (zoals van een opstalrecht).

door het feit dat de taken en bevoegdheden van de gemeente op dit punt zijn of worden benoemd in de Omgevingswet en de uitvoeringsregeling.

3.2.4 Grondslag instructieregels over gelijkwaardigheid

In het derde lid van artikel 2.25 van de Omgevingswet wordt een technische wijziging toegevoegd dat het Rijk instructieregels kan stellen over regels in het omgevingsplan, voor zover die regels gaan over het treffen van gelijkwaardige maatregelen ten opzichte van een in een maatwerkregel voorgeschreven maatregel. Op grond van artikel 2.25 van de Omgevingswet is het voor het Rijk op dit moment niet mogelijk om instructieregels over decentrale regelgeving te stellen tot gevallen waarin medebewind van andere overheden wordt gevorderd. Bij het opstellen van de Omgevingswet is over het hoofd gezien dat behoefte zou kunnen ontstaan aan dit soort instructieregels, omdat die tot op heden niet bestaan. Op dit moment bestaat niet het voornemen dergelijke regels te stellen, maar desalniettemin wordt voorgesteld deze omissie te repareren omdat in de toekomst wel behoefte zou kunnen bestaan aan dat type instructieregels.

3.3 Wijzigingen Energiewet

Ter vervanging van de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 is de nieuwe Energiewet in voorbereiding, waarmee een gemoderniseerd en geactualiseerd ordeningskader wordt geboden voor elektriciteit en gas. Het wetsvoorstel strekt daarnaast tot implementatie van een aantal Europese richtlijnen en verordeningen voor elektriciteit (het «Clean Energy Package», hierna: CEP), tot her-implementatie van de bestaande Europeesrechtelijke bepalingen en tot uitvoering van enkele onderdelen van het Klimaatakkoord. Zo biedt het wetsvoorstel een gemoderniseerd wettelijk kader voor zowel elektriciteit als voor gas waarbinnen (1) de energietransitie mede ondersteund en gestimuleerd wordt en (2) een bijdrage wordt geleverd aan het doel van een schone en koolstofdioxide-arme (CO₂) energievoorziening die ruimtelijk inpasbaar, veilig, betrouwbaar en betaalbaar is.

Het wetsvoorstel heeft van 17 december 2020 tot en met 11 februari 2021 ter consultatie gelegen. Medio november 2021 is een herziene versie van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting toegezonden aan de betrokken toezichthouders voor de formele toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (UHT).⁶⁶ Op 6 februari 2023 is het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het conceptwetsvoorstel Energiewet openbaar gemaakt.⁶⁷

Onderhavig wetsvoorstel wijzigt ook de Gaswet, als onderdeel van de uitwerking van de afspraken in het Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving. Als blijkt dat dit wetsvoorstel tegelijkertijd met of later dan de Energiewet in werking treedt, dan zal in dat geval niet de Gaswet, maar de Energiewet moeten worden gewijzigd. Vanwege deze situatie zijn samenloopbepalingen opgenomen in deze wet.

⁶⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/26/wetsvoorstel-energiewet-uht>.

⁶⁷ Zie: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/februari/samenvatting-advies-energiewet/@131972/w18-22-0119-iv/>.

4. Verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger recht

4.1 Uitvoeringsregelgeving

De wijzigingen van de Omgevingswet die zijn voorgesteld in dit wetsvoorstel zijn kaderstellend en richtinggevend. In uitvoeringsregelgeving zullen de bepalingen uit dit wetsvoorstel worden uitgewerkt. Dergelijke regels zullen een plek krijgen in de AMvB's onder de Omgevingswet, waaronder het Bal, Bbl, Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en Omgevingsbesluit. Derhalve zijn de procedures van de Omgevingswet, zoals de voorhangprocedure en publieke consultatie, op de totstandkoming ervan van toepassing. De internetconsultatie over het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie heeft overigens al plaatsgevonden.

Onderwerp voor uitvoeringsregelgeving op voet van de Omgevingswet zijn allereerst de regels op grond van artikel 4.3, in samenhang met het aangepaste artikel 4.21 Omgevingswet, die worden gesteld in het Bbl. Verduidelijkt is dat de regels ook over de verduurzaming van een energievoorziening van bestaande gebouwen gaan. Die regels zullen worden opgenomen in het Bbl. Dit zullen in ieder geval regels zijn over de toepassing van maatwerkmogelijkheden door de gemeente. Door middel van deze maatwerkmogelijkheden kan de gemeente – binnen de kaders van het Bbl – per wijk adequate maatwerkregels stellen over het verduurzamen van de energievoorziening van bestaande gebouwen. Deze regels in het Bbl vormen het kader waarbinnen de gemeente regels kan stellen over bouwwerken en de gebouwgebonden energievoorziening. Het kader zal naar verwachting enkele basisvoorwaarden hebben, zoals de regels dat het omschakelen van gebouwen naar alternatieve niet-duurzame energievoorziening (zoals stookolie of propaan) niet mogelijk is. Ook de waarborg dat het alternatief beschikbaar is alvorens het transport van aardgas wordt beëindigd, zal op AMvB-niveau worden geregeld.

Milieubelastende activiteiten zijn alle activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken (zoals gedefinieerd in de bijlage, onderdeel A, bij de Omgevingswet). Bedrijfsprocessen die een fossiele energievoorziening hebben, vallen onder de milieubelastende activiteiten. De wijkgerichte aanpak heeft betrekking op woningen en utiliteitsgebouwen en heeft daardoor ook effect op bedrijfsprocessen die milieubelastende activiteiten zijn. Hierbij kan worden gedacht aan een stomerij of bakkerij die gas gebruikt. Op dit moment zijn er nog geen regels die verplichten dat milieubelastende activiteiten op termijn geheel geen fossiele brandstof mogen gebruiken. Er zijn wel regels die verplichten tot verduurzaming van het energiegebruik van milieubelastende activiteiten. De energiebesparingsplicht verplicht tot het treffen van procesgebonden energiebesparende maatregelen, als die maatregelen zich binnen vijf jaar terugverdienen.⁶⁸

Uitgangspunt is dat de verduurzaming van de energievoorziening van milieubelastende activiteiten zoveel mogelijk wordt meegenomen in de wijkaanpak. Zo nodig kunnen gemeenten categorieën milieubelastende activiteiten niet meenemen in de wijkgerichte aanpak. Met betrekking tot milieubelastende activiteiten staat overigens de mogelijkheid tot maatwerkregels of maatwerkvoorschriften door het bevoegd gezag volledig open. Voor milieubelastende activiteiten die niet in het Bal zijn aangewezen, gelden geen algemene rijksregels maar vaak wel lokale

⁶⁸ De relevante AMvB-wijziging is het najaar van 2022 voorgehangen bij het parlement (Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 801) en op 15 februari 2023 is advies ontvangen van de Afdeling advisering van de Raad van State.

regels in het omgevingsplan. Voor die activiteiten kunnen gemeenten zelf regels stellen.

Daarnaast zullen er in het Bkl regels worden gesteld over het warmteprogramma. In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over de inhoudelijke kenmerken van de transitievisie warmte (warmteprogramma) (zie paragraaf 2.4.1). Het vastleggen van de inhoudelijke kenmerken van het warmteprogramma zal in het Bkl plaatsvinden, de AMvB waarin regels worden gesteld die zijn gericht tot overheden.

Ook is voorzien in het Bkl nadere regels op te nemen over de vormgeving van de wijziging van het omgevingsplan. Deze zullen betrekking hebben op nadere randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid. Daarbij zou de voorgenomen waarborg dat gemeenten zich ervan vergewissen dat het alternatief (bijvoorbeeld warmtenet of verzaamd elektriciteitsnet) beschikbaar is, nader ingekaderd kunnen worden door regels te stellen over de manier waarop een gemeente dit dient vorm te geven. Zo is voorzien dat gemeenten tijdens de overgangperiode monitoren hoeveel gebouwen al zijn aangesloten op het alternatief.

In het Omgevingsbesluit zullen verder regels worden opgenomen over de datum van vaststelling van het eerste warmteprogramma en over de actualisatie. Daarnaast worden regels opgenomen die betrekking hebben op gegevensverstrekking in het kader van de warmtetransitie.

Op basis van de Gaswet kunnen voorts bij AMvB in het belang van leveringszekerheid categorieën gasinstallaties worden aangewezen die uitgezonderd zijn van de wijkgerichte aanpak. Bekeken zal worden of er categorieën gasinstallaties zijn die dusdanig van belang zijn voor de energievoorziening dat zij moeten worden uitgezonderd van de wijkgerichte aanpak. Daarbij zal ook worden gekeken naar gebruikers voor wie de beschikbaarheid van gas als noodvoorziening belangrijk is.

4.2 Nederlandse en Europese Klimaatwet

In de Overeenkomst van Parijs⁶⁹ heeft Nederland zich gecommitteerd tot het beperken van de mondiale gemiddelde temperatuurstijging tot ruim beneden de 2 °C, met het streven deze tot 1,5 °C te beperken om de risico's en impact van klimaatverandering te verminderen. In navolging daarvan zijn in de Nederlandse Klimaatwet, die per 1 september 2019 in werking is getreden en inmiddels van een wijziging wordt voorzien om de doelen aan te scherpen, de nationale klimaatdoelen voor 2030 en 2050 wettelijk verankerd, voor wat betreft het zogenaamde klimaatmitigatiedeel.

De Klimaatwet gaat meer specifiek in op de volgende doelstellingen:

- (i) ontwikkeling van beleid dat is gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland, tot een niveau dat 95% lager ligt in 2050 dan in 1990;
- (ii) streven naar een reductie van de emissies van broeikasgassen van 49% in 2030; en
- (iii) streven naar een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

⁶⁹ Overeenkomst van Parijs (Trb. 32 (2015) nr. 1).

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat het geheel verduurzamen van onze energievoorziening onderdeel is van deze doelstellingen. Hieronder valt onder meer het afscheid nemen van fossiel gas.⁷⁰

Vanwege de inwerkingtreding van de Europese Klimaatwet op 29 juli 2021 is aanpassing van de Nederlandse Klimaatwet noodzakelijk. In de Europese Klimaatwet zijn nieuwe emissiereductiedoelen voor de Europese Unie vastgelegd in een verordening. Zo bevat de Europese Klimaatwet een bindende doelstelling om in 2050 als Europese Unie klimaatneutraal te zijn (netto nul emissies) en het streven om na 2050 negatieve emissies te realiseren. Een Europese verordening is juridisch verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. De Europese Klimaatwet heeft bovendien voorrang ten opzichte van het nationale recht. Omdat in de Nederlandse Klimaatwet geen rekening is gehouden met de juridisch bindende verplichtingen uit de Europese Klimaatwet, is aanpassing nodig om deze in lijn te brengen met de aangescherpte EU-doelen voor wat betreft emissiereductie. Aanpassing van de Nederlandse Klimaatwet is aangenomen door de Tweede Kamer en wordt op dit moment behandeld in de Eerste Kamer.⁷¹

4.3 Ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening

Bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving in Nederland is de warmtevoorziening cruciaal: deze moet nagenoeg volledig worden verduurzaamd. Collectieve warmtesystemen zullen hierin naar verwachting een substantieel aandeel hebben. Met het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening wordt beoogd de groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen in de gebouwde omgeving te faciliteren.

De maatregelen in het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening leiden tot meer zekerheid voor de gebruikers, die beschermd blijven tegen misbruik van marktmacht door een warmtebedrijf. De gebruiker krijgt beter inzicht in de tarieven en betaalt een tarief dat gerechtvaardigd is op basis van de onderliggende kosten voor de warmtelevering. De warmtelevering is betrouwbaar, condities voor aansluiting zijn vooraf helder en gebruikers zijn niet verplicht om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening (de zogenoemde opt-out mogelijkheid). Het wetsontwerp biedt meer zekerheden voor warmtebedrijven over hun (toekomstige) activiteiten en inkomsten, waardoor risico's afnemen en ruimte ontstaat voor nieuwe investeringen. Ook geeft het wetsontwerp meer zekerheden voor de overheden, die duidelijk richting kunnen geven aan de ontwikkeling en verduurzaming van collectieve warmtesystemen. Rollen en verantwoordelijkheden, rechten en plichten, inclusief toezicht en handhaving, zijn in het wetsontwerp duidelijk belegd. Meer specifiek wordt met het wetsontwerp het volgende nagestreefd:

- (i) groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels;
- (ii) transparantie in de tariefstelling;
- (iii) aanscherpen van vereisten voor leveringszekerheid;
- (iv) het zeker stellen van de verduurzaming.⁷²

In het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening wordt geregeld dat het warmtebedrijf een aanbod doet aan gebouweigenaren voor de overstap op een warmtenet. Het warmtebedrijf inventariseert welke

⁷⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 534, nr. 3 (MvT).

⁷¹ Wetsvoorstel Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet) (Kamerstukken 2021/22–2022/23, 36 169).

⁷² Kamerstukken II 2019/20, 30 196, nr. 715.

gebouweigenaren in de betreffende wijken gebruik willen maken van de mogelijkheid om niet aangesloten te worden op het collectief warmte-systeem. Gebouweigenaren die het aanbod van het warmtebedrijf niet aanvaarden (de opt-out) zullen dus zelf een aardgasvrij alternatief moeten regelen. Gemeenten dragen er zorg voor dat woningen en andere gebouwen een aansluiting hebben op het duurzame alternatief dat in het omgevingsplan is opgenomen of op een eigen aardgasvrije alternatief.

Zowel voor het wetsontwerp Wet gemeentelijke instrumenten warmte-transitie als voor het wetsontwerp Wet collectieve warmtevoorziening zijn de afspraken in het Klimaatakkoord over de wijkgerichte aanpak het uitgangspunt.⁷³ Het wetsontwerp Wet collectieve warmtevoorziening bevat regels over een collectieve warmtevoorziening, in de gevallen dat daarvoor gekozen wordt binnen de wijkgerichte aanpak. Beide wetsontwerpen zijn onderdeel van een stapsgewijze aanpassing van de relevante regelgeving, waardoor er binnen de wijkgerichte aanpak nieuwe bevoegdheden en mogelijkheden ontstaan voor het CO₂-arm maken van de gebouwde omgeving. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp Wet collectieve warmtevoorziening is inzichtelijk gemaakt hoe dat wetsontwerp functioneert binnen het totaal van de wijkgerichte aanpak en is de samenhang geschetst met de andere stappen en instrumenten binnen de wijkgerichte aanpak.⁷⁴ Daarbij is benoemd welke stappen geen onderdeel uitmaken van het wetsontwerp Wet collectieve warmtevoorziening. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in andere stappen in de wijkgerichte aanpak, zoals de juridische verankering van de transitievisie warmte (warmteprogramma) en bevoegdheden van gemeenten zodat de keuze voor een collectieve warmtevoorziening en het beëindigen van het gebruik van gas kan worden vastgelegd in het omgevingsplan.

In het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening wordt geregeld dat het warmtebedrijf een aanbod doet aan gebouweigenaren voor de overstap op een warmtenet. Het warmtebedrijf inventariseert welke gebouweigenaren in de betreffende wijken gebruik willen maken van de mogelijkheid om niet aangesloten te worden op het collectief warmte-systeem. Gebouweigenaren die het aanbod van het warmtebedrijf niet aanvaarden (een zogenoemde opt-out) zullen dus zelf een aardgasvrij alternatief moeten regelen. Gemeenten dragen er zorg voor dat woningen en andere gebouwen een aansluiting hebben op het duurzame alternatief dat in het omgevingsplan is opgenomen of op een eigen aardgasvrije alternatief.

Het onderhavige wetsvoorstel draagt bij aan de werking van het wetsontwerp Wet collectieve warmtevoorziening. De aanwijsbevoegdheid draagt (ook met de opt-out in het wetsontwerp Wet collectieve warmtevoorziening) bij aan het verkleinen van het volloopriscio bij warmtenetten; het risico dat het aantal gebruikers van nieuwe infrastructuur (tijdelijk) lager uitvalt dan geraamd. Dit risico vertaalt zich veelal in hogere rendementseisen van warmtebedrijven, die willen deelnemen aan de aanwijzingsprocedure voor een warmtekavel. Dit wetsvoorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om bepaalde wijken aan te wijzen waar een energievoorziening met duurzame energie beschikbaar komt ter vervanging van het aardgas. Als er in die gebieden op den duur geen aardgasvoorziening meer is, heeft de gebouweigenaar de keuze tussen een aansluiting op de collectieve warmtevoorziening of een ander aardgasvrije individuele warmtevoorziening. Naar verwachting zal het

⁷³ Zie paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting bij het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening, <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

⁷⁴ Zie paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting bij het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening, <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

verdwijnen van aardgas als optie leiden tot meer aansluitingen op de collectieve warmtevoorziening, wat bijdraagt aan een kleiner volloop-risico. Door warmtebedrijven op deze manier meer zekerheid te bieden, kunnen de (maatschappelijke) kosten van de energietransitie op langere termijn worden verlaagd.⁷⁵ Op deze manier worden warmtebedrijven ook beter in staat gesteld om een efficiënte dimensionering van de infra-structuur te kiezen en worden inefficiënte investeringen zoveel mogelijk voorkomen.

In de zomer van 2020 heeft het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening ter internetconsultatie gelegen. De verwerking van reacties in de internetconsultatie heeft geleid tot verdere verbetering van het wetsontwerp. De Tweede Kamer is in de zomer van 2021 geïnformeerd over de voortgang van het wetsontwerp.⁷⁶ Voor de Wet collectieve warmtevoorziening wordt gestreefd naar inwerkingtreding op 1 januari 2025. Tot de Wet collectieve warmtevoorziening inwerking treedt, geldt de (huidige) Warmtewet. Als het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening onverhoopt later inwerking treedt dan dit wetsvoorstel, zal langer gebruik moeten worden gemaakt van de Warmtewet.

4.4 Eigendomsrecht en nadeelcompensatie

4.4.1 Eigendomsrecht (artikel 14, derde lid, Grondwet en artikel 1 Eerste protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens)

In de Grondwet wordt het eigendomsrecht beschermd voor zover het gaat om onteigening, vernietiging, onbruikbaarmaking en de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht. Met name de laatste categorie is relevant in het licht van dit wetsvoorstel (vgl. artikel 14, derde lid, Grondwet). Ook is het eigendomsrecht vastgelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EP EVRM) en artikel 17 van het EU-Handvest. Het eigendomsrecht houdt het recht in op ongestoord genot van het eigendom. Een beperking van het recht op eigendom is slechts gerechtvaardigd als dit ten eerste is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en ten tweede in het algemeen belang noodzakelijk is, in het bijzonder met het oog op sociale en economische doelstellingen. Een maatregel is in het algemeen belang noodzakelijk als de belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang dat met de inmenging gediend wordt en anderzijds de belangen van de eigenaar ten aanzien van wie de inmenging plaatsvindt, leidt tot een redelijke balans («fair balance»), het derde vereiste. Hierbij moet de maatregel ook voldoen aan de eis van proportionaliteit.⁷⁷ Deze drie vereisten worden hierna afzonderlijk besproken.

Dit wetsvoorstel bevat een grondslag voor gemeenten om te bepalen dat in een gebouw geen aardgas meer gebruikt kan worden. Als de gemeente deze bevoegdheid gebruikt, zal daarmee ook de transporttaak van de gasnetbeheerder vervallen. Om nog normaal gebruik te kunnen maken van het gebouw zal de gebouweigenaar en/of -gebruiker doorgaans aanpassingen moeten doen in het gebouw. Hierbij kan in ieder geval gedacht worden aan het vervangen van de installaties voor verwarming en warmtapwater. In geval van utiliteitsgebouwen zullen er mogelijk meer aanpassingen nodig zijn, als bepaalde bedrijfsprocessen een energievoorziening op aardgas hebben. Vanwege deze benodigde aanpassingen kan

⁷⁵ IBO financiering energietransitie: Beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling; bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 689.

⁷⁶ Kamerstukken II 2020/21, 30 196 nr. 764.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 9 november 1999, Spacek s.r.o. t. Tsjechië, RJD 1999, EHRM 1999, 8, m.nt. Heringa.

ervan worden uitgegaan dat het ongestoord genot van het eigendom wordt beperkt.

Zoals hiervoor kort is toegelicht moet een beperking van het eigendomsrecht ten eerste bij wet zijn voorzien. De uitleg van het begrip «wet» in het EP EVRM beperkt zich niet tot hetgeen in het Nederlandse recht de wet in formele zin wordt genoemd. Ook lagere rijksregelgeving en regelgeving van decentrale overheden vallen onder het begrip «wet». Wel zullen de gestelde regels toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies omschreven moet zijn.⁷⁸ De voorwaarde van voorzienbaarheid bij wet vereist onder meer dat er geen sprake is van (schijnbare) willekeur in de regels. Daarbij speelt de vraag in hoeverre in de beschikbare nationale procedures in de inmenging in het eigendomsrecht aan de orde kan komen ook een rol.⁷⁹

Dit wetsvoorstel geeft slechts de uitwerking van een bestaande grondslag voor regels op AMvB-niveau. Op basis van deze grondslag kunnen op AMvB-niveau regels worden gesteld, waarbij aan gemeenten een bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels kan worden gegeven om in het omgevingsplan regels op de nemen over bijvoorbeeld het beëindigen van het gebruik van aardgas in de gebouwde omgeving. Zoals aangegeven gelden een aantal waarborgen bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid (zie paragraaf 2.5). De grondslag in de Omgevingswet bevat zelf geen concrete regels die zich richten tot burgers en bedrijven, en is daarmee op zichzelf onvoldoende om te kunnen spreken van een beperking van het eigendomsrecht die bij wet is voorzien.

De concrete regels waaruit de beperking van het eigendomsrecht uiteindelijk voortvloeit worden opgenomen het omgevingsplan, waarin de gemeente wijken aanwijst waar vanaf een bepaald moment geen aardgas meer gebruikt kan worden. In het kader van de voorzienbaarheid moet in het omgevingsplan daarom helder omschreven zijn (welke gebouwen in) welke gebieden of wijken worden aangewezen en welke regels vanaf welk moment gaan gelden (voldoende precies omschreven). Op die manier kan de belanghebbende tijdig kennis nemen van het voornemen. De toegankelijkheid van de regels in het omgevingsplan is geborgd door de wijze van publieke bekendmaking en de toegang via digitale middelen en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Tegen de aanwijsbevoegdheid staat ook voor de gebouweigenaar en -gebruiker procedurele rechtsbescherming open. Deze beide aspecten worden mede geborgd door het feit dat het omgevingsplan onderdeel is van een langer proces waarin, voorafgaand aan het omgevingsplan, een warmteprogramma en eventueel een uitvoeringsplan worden opgesteld en de algemene procedurele waarborgen uit de Awb van toepassing zijn (zie ook paragraaf 2.5.6).

Ten tweede moet de inperking van het eigendomsrecht een algemeen belang dienen. Het EP EVRM geeft zelf geen opsomming van algemene belangen die kunnen dienen als rechtvaardiging. Er is daarom een zekere beoordelingsruimte voor de Staat.⁸⁰ In verschillende zaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) is vastgesteld dat bescherming van het milieu een algemeen belang is waartoe het

⁷⁸ EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*).

⁷⁹ EHRM 25 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1025JUD007124301 (*Vistiņš & Perepjolkins/Letland*), par. 97.

⁸⁰ EHRM 13 december 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013 (*Béla Né Nagy/Hongarije*), par. 113.

eigendomsrecht kan worden beperkt.⁸¹ In vergelijkbare zin zou ook het algemeen belang van het tegengaan van klimaatverandering als legitiem doel kunnen worden beschouwd, waarmee de inperking van het eigendomsrecht kan zijn gerechtvaardigd. Het verwarmen van woningen en andere gebouwen door duurzame energiebronnen door af te stappen van het gebruik van aardgas wordt het algemeen belang van het tegengaan van klimaatverandering gediend (zie ook paragraaf 1).

Ten derde kan een beperking van het eigendomsrecht slechts gerechtvaardigd worden als er een «fair balance» bestaat tussen de bescherming van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar. Een inmenging op het eigendomsrecht moet in het algemeen belang plaatsvinden en mag geen onevenredige last («excessive burdens») op de benadeelde leggen. Om te kunnen spreken van een goede balans zal in ieder geval vast moeten staan dat de inperking van het eigendomsrecht noodzakelijk is en doeltreffend is in het beschermen van het algemeen belang. Ook de subsidiariteit van de inperkende regel is daarbij van belang; de Staat moet zich ervan vergewissen dat er geen andere geschikte manieren zijn om het algemeen belang te beschermen die minder inbreuk maken op het eigendomsrecht.⁸² Tot slot is voor de beoordeling van de proportionaliteit relevant of bepaalde groepen in het bijzonder geraakt worden door de regels die de overheid stelt.⁸³

Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat naarmate de inmenging zwaardere negatieve gevolgen heeft, die aanleiding geeft voor het aanbieden van een ruimere compensatie, wil er sprake zijn van een fair balance.⁸⁴ Een disproportionele inmenging wordt minder snel aangenomen als sprake is van compensatiemaatregelen, bijvoorbeeld als voorzien is in toekenning van nadeelcompensatie. In paragraaf 4.4.2 wordt hier nader op ingegaan.

Bij de afweging of de voorgestelde maatregel daarnaast noodzakelijk is, is van belang dat het verduurzamen van de gebouwde omgeving een van de belangrijke manieren is om klimaatverandering tegen te gaan. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 blijkt uit de proeftuinen dat verduurzaming van de gebouwde omgeving op basis van vrijwilligheid ontoereikend is om dat doel te kunnen halen.

Als de gemeente overgaat tot het stellen van regels in het omgevingsplan moet zonder twijfel zijn dat de gestelde regel doeltreffend is. Hiertoe zal worden bepaald dat vast moet liggen welk duurzaam alternatief beschikbaar is voor aardgas. In het kader van de «fair balance» moet de gemeente motiveren dat de kosten voor de gebouwde omgevingen en -gebruikers in een redelijke verhouding staan tot het gewenste resultaat. Hierin wordt door de gemeente meegewogen dat de overstap op duurzame alternatieven voor bepaalde gebouwen duurder is dan voor andere gebouwen, bijvoorbeeld vanwege het verschil in bouwjaar. Aan de hand van informatie over de kosten voor bewoners en gebouwde omgevingen besluit de gemeente (welke gebouwen in) welke wijken eerder of juist later kunnen overstappen op een alternatieve bron voor warmte en energie (zie ook paragraaf 2.5.1 over het waarborgen van betaalbaarheid).

⁸¹ Zie o.a. EHRM 27 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD002186103 (*Hamer/België*), par. 79, EHRM 28 juni 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0628JUD000182806 (*G.I.E.M. e.a./Italië*), EHRM 18 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895 (*Chapman/Verenigd Koninkrijk*).

⁸² Zie bijv.: EHRM 25 april 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0425JUD003137112 (*Vaskrsić/Slovenië*), par. 83.

⁸³ Zie bijv.: EHRM 2 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811 (*R.Sz./Hongarije*), par. 60.

⁸⁴ Zie bijv.: EHRM 29 april 1999, JB 1999/186 (*Chassagnou e.a./Frankrijk*).

Voor de proportionaliteit is tevens van belang dat een gebouweigenaar altijd kan kiezen voor een ander aardgasvrij alternatief, bijvoorbeeld door geen gebruik te maken van het door de gemeente aangewezen warmtenet en in plaats daarvan het gebouw te verwarmen door middel van (eventueel duurzame) elektriciteit (zie paragraaf 2.5.5).

Of de inbreuk op het eigendomsrecht voldoet aan het vereiste van proportionaliteit, is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Van groot belang voor de proportionaliteit van de regels in het omgevingsplan is de periode tussen de inzet van de aanwijsbevoegdheid voor een wijk in het omgevingsplan en het daadwerkelijk stopzetten van het transport van aardgas. Er zal vast moeten staan dat iedere gebouweigenaar de mogelijkheid heeft gehad om, al dan niet ondersteund door de gemeente, een andere warmte- of energievoorziening te realiseren in het gebouw. Hiervoor is nodig dat de termijn tussen de aanwijzing en het beëindigen van de aansluiting en het transport van gas voldoende lang is (zie hierover ook paragraaf 2.5.2) en dat gebouweigenaren ook daadwerkelijk van de (financiële) ondersteuning gebruik hebben kunnen maken (zie hierover ook paragraaf 2.5.1). Verschillen in de wijk zullen onderdeel zijn van de wijze waarop de gemeente de ondersteuning van gebouweigenaren vormgeeft. Deze termijn mag niet onevenredig kort zijn. Als richtlijn voor een redelijke termijn wordt uitgegaan van een termijn van acht jaar tussen het moment van vaststelling van het omgevingsplan en het moment dat wordt overgestapt op het beschikbare alternatief (zie paragraaf 2.5.2). Met de in paragraaf 2.5 beschreven waarborgen wordt ervoor gezorgd dat iedere gebouweigenaar- en gebruiker de mogelijkheid heeft gehad om het gebouw gereed te maken voor de overstap op een alternatieve energie- of warmtebron. Dit zal onder meer tot uitdrukking komen in de eisen die in de uitvoeringsregelgeving worden gesteld aan het verplichte warmteprogramma en het omgevingsplan.

In het kader van de subsidiariteit is het van belang om te benadrukken dat het stellen van het verbod op het gebruik van aardgas bij bestaande gebouwen niet zomaar zal worden opgenomen in een omgevingsplan. Het is de inzet van de gemeente om bewoners, instellingen en gebouweigenaren te stimuleren en te ontzorgen bij de overstap op het duurzame alternatief. Bovendien beschrijven gemeenten in het omgevingsplan hoe ze zich ervan gaan vergewissen dat het alternatief voor aardgas daadwerkelijk beschikbaar is voordat het transport van aardgas kan worden stopgezet. Het inzetten van de aanwijsbevoegdheid kan nodig zijn om de energietransitie betaalbaar te houden. Afhankelijk van de lokale omstandigheden kan het in stand houden van het gasnet voor een beperkt aantal gebruikers namelijk zorgen voor hoge kosten.⁸⁵ Daarnaast geldt dat instrumenten die geen inbreuk maken op het eigendomsrecht, zoals informatievoorziening en financiële ondersteuning, het begin en een van de uitgangspunten zijn van de wijkgerichte aanpak.

Als gesteld wordt dat de inbreuk op het eigendomsrecht niet gerechtvaardigd is, kan schadevergoeding gevorderd worden. In dit geval heeft de benadeelde de keuze om of een vordering uit onrechtmatige daad bij de civiele rechter in te stellen of gebruik te maken van de verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter (artikel 8:88 jo. 8:89 Awb). Daarbij geldt dat de bestuursrechter alleen bevoegd is als de gevorderde schadevergoeding inclusief rente niet meer bedraagt dan € 25.000. Als de benadeelde de keuze heeft gemaakt voor een vordering van de verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter dan kan het verzoek los van of tijdens de beroepsprocedure tegen het omgevingsplan worden ingediend bij de bestuursrechter. Daar voorafgaand moet de belanghebbende het

⁸⁵ Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 449.

bestuursorgaan al wel in gebreke hebben gesteld. Pas vanaf acht weken daarna kan het verzoekschrift bij de bestuursrechter worden ingediend.

Concluderend kan worden gesteld dat de regels die worden gesteld op basis van dit wetsvoorstel een beperking kunnen vormen van het eigendomsrecht. Bij de vaststelling van de omgevingsplanregels moet toepassing worden gegeven aan de voorwaarden genoemd in deze toelichting om aan het proportionaliteitsvereiste te kunnen voldoen.

4.4.2 Nadeelcompensatie

In paragraaf 4.4.1 is ingegaan op de beperking van het eigendomsrecht en de rechtvaardiging daarvan. De vereiste proportionaliteit bij een rechtvaardiging van inbreuk op het eigendomsrecht kan samenhangen met financiële compensatie van schade. De Grondwet bepaalt hierover dat bij of krachtens de wet bepaald een recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade kan bestaan, «indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar wordt gemaakt, of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt».⁸⁶ In het omgevingsrecht is deze grondslag voor financiële tegemoetkoming opgenomen in de bepalingen over nadeelcompensatie.

Via de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten wordt bij inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet nadeelcompensatie in het omgevingsrecht primair geregeld in afdeling 4.5 van de Awb.⁸⁷ De Omgevingswet bevat in hoofdstuk 15 bepalingen aanvullend op de Awb.⁸⁸ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in dit kader de Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet opgesteld.⁸⁹

Afdeling 4.5 Awb bevat het nieuwe artikel 4:126 dat regelt dat het bestuursorgaan desgevraagd een vergoeding toekent voor schade ontstaan door het rechtmatig uitoefenen van een publieke bevoegdheid die uit gaat boven het normaal maatschappelijk risico (de «abnormale last») en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (de «speciale last»). Dit is de codificatie van het égalitébeginsel zoals dat in de rechtspraak is gevormd in het rechtsleerstuk over nadeelcompensatie.⁹⁰ Er is dus geen vanzelfsprekende plicht om schade door rechtmatig overheidshandelen te vergoeden; alleen schade die kan worden aangemerkt als een abnormale én speciale last komt in aanmerking voor vergoeding. Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in het leerstuk van nadeelcompensatie zoals bedoeld in de bepalingen van de Awb en hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.

Titel 4.5 van de Awb bevat geen omschrijving of afbakening van het begrip «schade». Wel bakent artikel 15.2 van de Omgevingswet af wat onder schade moet worden verstaan, namelijk dat immateriële schade niet afzonderlijk voor vergoeding in aanmerking komt. Uit het ruime begrip «schade» van artikel 4:126, eerste lid, Awb volgt dat schade die bestaat uit inkomensderving of waardevermindering van een onroerende

⁸⁶ Artikel 14, tweede lid, Grondwet.

⁸⁷ Stb. 2013, 50.

⁸⁸ Ingevoegd via de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2020, 172).

⁸⁹ Deze handreiking is beschikbaar via <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/nadeelcompensatie/>.

⁹⁰ Zie Kamerstukken 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 12 e.v. (memorie van toelichting Wijziging Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad).

zaak voor vergoeding in aanmerking komen.⁹¹ Voor wat betreft waardevermindering van een onroerende zaak is bij verduurzaming is er naar verwachting echter in weinig gevallen sprake van waardevermindering, maar eerder juist het tegenovergestelde. Als een woning is verduurzaamd, kan het namelijk makkelijker en tegen een hogere prijs worden verkocht. Gestegen woningwaarde als gevolg van verduurzamingsmaatregelen is de laatste jaren steeds duidelijker te benoemen blijkt uit verschillende onderzoeken (onder andere DNB (2019)⁹² en Brainbay (2022)⁹³).

In hoofdstuk 15 van de Omgevingswet is bepaald in welke gevallen schade, veroorzaakt door toepassing van de Omgevingswet, valt onder de toepassing van afdeling 4.5 van de Awb. Onder nadeelcompensatie in afdeling 15.1 wordt ook begrepen wat onder oud recht wordt verstaan onder planschade.⁹⁴ In artikel 15.1, eerste lid, is bepaald dat onder meer schade veroorzaakt door het omgevingsplan valt onder de regels over nadeelcompensatie uit de Awb. Programma's, zoals het warmteprogramma en eventueel het uitvoeringsplan⁹⁵, vallen slechts onder dit toepassingsbereik als er in het programma de beschrijving van een activiteit is opgenomen als gevolg waarvan die activiteit is toegestaan.⁹⁶ Dit zal bij het warmteprogramma en uitvoeringsplan over het algemeen niet het geval zijn. Voor het vervolg van deze paragraaf zal daarom worden ingegaan op de gevolgen als het omgevingsplan geldt als schadeveroorzakend besluit.

Niet in alle gevallen bestaat er recht op vergoeding van schade. Bij het bepalen van de toepasselijkheid van nadeelcompensatie moet de vraag worden beantwoord of het handelen van de overheid valt binnen een «normale maatschappelijke ontwikkeling», en dus of er sprake is van een abnormale last. Voor veel overheidshandelingen geldt dat deze worden gezien als een normale maatschappelijke ontwikkeling, waardoor de daaruit voortkomende schade onder het normaal maatschappelijk risico valt.⁹⁷ De vraag of schade als gevolg van een ontwikkeling tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die zin dat die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkeling zich zou voordoen.⁹⁸ Zoals toegelicht in eerdere hoofdstukken is de transitie naar

⁹¹ Zie Kamerstukken 2017/81, 34 986, nr. 3, p. 234 (memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet).

⁹² Zie <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2020/energie-efficientie-wordt-goed-ingeprijsd-in-de-nederlandse-woningmarkt/>.

⁹³ Brainbay, Meerwaarde beter energielabel neemt verder toe.

⁹⁴ Zie Kamerstukken 2017/81, 34 986, nr. 3, p. 17 (memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet).

⁹⁵ Op basis van het Klimaatakkoord stelt iedere gemeente een uitvoeringsplan op. Er is echter niet bepaald dat het uitvoeringsplan in de vorm van een programma als bedoeld in de Omgevingswet moet komen te gelden. Zie ook paragraaf 2.4.2.

⁹⁶ Als in het warmteprogramma een beschrijving is opgenomen van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan, kan het warmteprogramma het schadeveroorzakende besluit zijn. In dat geval kan de benadeelde een aanvraag om nadeelcompensatie indienen. Het bestuursorgaan kan de aanvraag afwijken indien op het tijdstip van de aanvraag vijf jaren zijn verstreken na aanvang van de dag na die waarop de benadeelde bekend is geworden met zowel de schade als met het voor de schadeveroorzakende gebeurtenis verantwoordelijke bestuursorgaan, en in ieder geval na verloop van twintig jaren nadat de schade is veroorzaakt (artikel 15.1, eerste lid, onder c, Omgevingswet jo. artikel 4:131, eerste lid, Awb).

⁹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 9 (memorie van toelichting Wijziging Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht).

⁹⁸ ABRvS 29 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254, r.o. 2.11.1.

een duurzame gebouwde omgeving onderdeel van de benodigde energietransitie, zowel voor de reductie van CO₂-uitstoot als het beperken van de afhankelijkheid van aardgas als bron van energie en warmte. Beargumenteerd kan worden dat de schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort als gemeenten gedurende een reeks van jaren consistent beleid voeren ten aanzien van een duurzame gebouwde omgeving en daarin prioritering hebben aangebracht. Het wetsvoorstel voorziet daarbij in de verplichting voor gemeenten om een warmteprogramma op te stellen, waarin de gemeente het tijdpad van verduurzaming van de wijk beschrijft, en welke alternatieve duurzame energie-infrastructuren beschikbaar zullen zijn voor aardgas. Dit draagt bij aan het voeren van consistent beleid. Dit geldt ook voor het uitvoeringsplan en de reeds vastgestelde transitievisie warmte.

Vervolg vraag is of de schade die hierbij ontstaat beperkt blijft tot het normaal maatschappelijk risico, veroorzaakt door de maatschappelijke ontwikkeling. Hierbij is van belang of de regels in het omgevingsplan in de lijn der verwachting liggen binnen de maatschappelijke ontwikkeling.⁹⁹ Op grond van artikel 15.7, eerste lid, van de Omgevingswet geldt voor indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak een vast forfait van 4%. Bij directe schade ligt een vast forfait voor het normale maatschappelijke risico minder voor de hand. Directe schade kan veel vormen aannemen, die soms relatief diep ingrijpen op bestaande rechten van burgers en bedrijven.¹⁰⁰ In de wijkgerichte aanpak is dit, ook los van het vraagstuk nadeelcompensatie, een aandachtspunt. Gebouweigenaren en -gebruikers moeten zich immers kunnen voorbereiden op de overgang naar een andere bron van energie en warmte. Daarom zullen gemeenten een warmteprogramma vaststellen (en eventueel een uitvoeringsplan opstellen) voordat het omgevingsplan wordt opgesteld. Bovendien worden gemeenten geacht zorgvuldig rekening te houden met de tijd die alle betrokken partijen nodig hebben om zich voor te bereiden op het duurzame alternatief (zie paragraaf 2.5.2). Daarnaast worden bewoners via participatie en inspraak betrokken bij de plannen (zie paragraaf 2.5.6). Het blijft daarbij natuurlijk zaak dat de gemeente consistent is in haar plannen en besluiten. Deze moeten in een logisch verlengde van elkaar liggen.¹⁰¹

Ook van belang voor het bepalen van eventuele nadeelcompensatie is de mogelijkheid tot andersoortige verzekeraarbaarheid of compensatie van de schade.¹⁰² Schade blijft onder meer voor rekening van de aanvrager als hij de schade had kunnen beperken door binnen redelijke grenzen maatregelen te nemen, die tot voorkoming of vermindering van de schade hadden kunnen leiden.¹⁰³ In het kader van de wijkgerichte aanpak is van belang om daarbij op te merken dat er sprake is van zogenoemd flankerend beleid waarvan financiële ondersteuning onderdeel is. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 zijn er verschillende subsidieregelingen, leningen en fondsen beschikbaar voor gebouweigenaren die hun woning of gebouw gereed willen maken voor de overstap naar een alternatief voor aardgas. Gebouweigenaren kunnen van deze regelingen gebruikmaken, los van de situatie of de gemeente wel of niet gebruikmaakt van de aanwijsbevoegdheid. In paragraaf 6.3 wordt een inschatting gegeven van zowel de totale investeringen als de jaarlijkse lasten. Daarnaast speelt

⁹⁹ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.10.

¹⁰⁰ Zie Kamerstukken 2017/81, 34 986, nr. 3, p. 25–26 (memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet).

¹⁰¹ ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:986.

¹⁰² ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.40 e.v.

¹⁰³ Artikel 4:126, tweede lid, onder b, Awb.

een rol dat gemeenten bij de keuze om gebruik te maken van hun aanwijsbevoegdheid, rekening moeten houden met de betaalbaarheid.

Het is verder mogelijk dat een gebouweigenaar al een individueel alternatief had gekozen dat later niet blijkt de voldoen aan de voorwaarden voor een ander aardgasvrij alternatief dan die de gemeente kiest. Die gebouweigenaar heeft dan vooruitlopend op de maatregel in een andere techniek geïnvesteerd. De beoordeling of de schade in dat geval voor rekening van de aanvrager moet blijven, kan worden verricht op grond van artikel 4:126, tweede lid, van de Awb. Hierbij speelt het vraagstuk van risicoaanvaarding een belangrijke rol, waarbij onder meer de vraag speelt of de benadeelde de ongunstige overheidsmaatregel had kunnen voorzien. Het hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval of geconcludeerd moet worden of hiervan in dat geval sprake is. Het warmteprogramma, het uitvoeringsplan en de reeds vastgestelde transitievisie warmte bieden daar aanknopingspunten voor.

Het ander punt is de vraag of er sprake is van een speciale last, en dus of bepaalde gebouweigenaren of -gebruikers onevenredig zwaar getroffen worden. Om te voldoen aan het criterium van de speciale last moet een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar worden getroffen door het schadeveroorzakende overheidshandelen. Hierbij kan de aard en inhoud van de maatregel een rol spelen. In dit geval strekt de maatregel ertoe dat de negatieve gevolgen van het gebruik van aardgas in het algemeen belang worden beperkt. Het is aan het gemeentebestuur om bij het concreet inzetten van de «aanwijsbevoegdheid» te beoordelen of gebouweigenaren daardoor onevenredig zwaar worden getroffen in vergelijking tot anderen. Dit is mede afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zoals het type bebouwing en de mate waarin eventuele verschillen daarin tot gevolg heeft dat voor bepaalde gebouweigenaren een zwaardere last ontstaat. In haar afweging bij het aanwijzen van een wijk zal de gemeente rekening moeten houden met deze verschillen en bepalen of de lasten voor de zwaarst benadeelden niet onevenredig zwaar zijn ten opzichte van de minder of niet benadeelden.

De insteek van de wijkgerichte aanpak is dat iedereen mee kan doen, en dus de mogelijkheid moet hebben gehad om het gebouw naar wens aan te passen voordat het gebruik van aardgas wordt verboden. Dit wetsvoorstel en het flankerend beleid bevatten verschillende waarborgen om ervoor te zorgen dat die aanpassing proportioneel is (zie paragraaf 2.5). Deze (wettelijke) waarborgen worden waar nodig uitgewerkt in uitvoeringsregelgeving en worden bovendien in de praktijk aangevuld met waarborgen die voortkomen uit de bestuurlijke afspraken in het Klimaatakkoord.

4.5 Algemene verordening gegevensbescherming

Op de verwerking van persoonsgegevens is de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119) van toepassing (hierna: AVG). De AVG bevat bepalingen over onder meer de beginselen voor de verwerking van persoonsgegevens, de rechtsgrondslagen voor verwerking en verdere verwerking, en de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Bij de verzameling en verwerking van bovengenoemde gegevens zijn gemeenten gehouden aan de AVG te voldoen. Dit betekent onder meer dat gemeenten, vergelijkbaar met gegevens die zij al verwerken, ook in het kader van deze gegevens passende beveiligingsmaatregelen moeten treffen met het oog op de bescherming van de persoonsgegevens.

Op grond van de AVG is de verwerking van persoonsgegevens gerechtvaardigd wanneer het doel van de verwerking kan worden gebaseerd op één van de zes rechtsgrondslagen genoemd in artikel 6 van de AVG. Eén van de grondslagen betreft verwerking dat noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.¹⁰⁴ De grondslag hiervoor wordt geboden door het feit dat de taken en bevoegdheden van de gemeente op dit punt zijn of worden benoemd in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving. Uit de Omgevingswet volgt onder meer de taak van gemeenten om een omgevingsplan vast te stellen.¹⁰⁵ De uitoefening van taken (en bevoegdheden) door de gemeente moet bovendien geschieden met het oog op de maatschappelijke doelen waarop de Omgevingswet gericht is, zoals het tegengaan van klimaatverandering.¹⁰⁶

Omdat sprake is van de ontwikkeling van wetgeving dat betrekking heeft op het verwerken van persoonsgegevens of waaruit verwerkingen van persoonsgegevens voortvloeien, een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel Privacy Impact Assessment genoemd) opgesteld. De verwerking van persoonsgegevens is voor gemeenten namelijk noodzakelijk voor het betrekken van de omgeving bij de plannen (zie paragraaf 3.2.3). De gemeente beschikt zelf niet over alle relevante gegevens, en zal daarom gegevens willen opvragen bij het Kadaster, het warmtebedrijf en de netbeheerder.

In de Gegevensbeschermingseffectbeoordeling zijn de risico's van de gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen beoordeeld. Bij de gegevensverzameling door gemeenten in het kader van dit wetsvoorstel (en de uitvoeringsregelgeving) zijn de volgende risico's voorzien:

- (i) beperking van de bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkenen als het gevolg van de verwerking van de persoonsgegevens (risico inschatting: laag);
- (ii) verzamelde gegevens worden na einde bewaartermijn niet verwijderd (risico inschatting: middel);
- (iii) ongeautoriseerde gebruiker krijgt toegang tot het systeem met de verzamelde persoonsgegevens (risico inschatting: middel);
- (iv) gegevens worden voor andere doeleinden gebruikt dan vooraf bepaald (function creep/mission creep) (risico inschatting: laag).

De gemeente wordt in dit geval op grond van de AVG beschouwd als verwerkingsverantwoordelijke (en als ontvanger). Dit betekent dat de gemeente maatregelen moet treffen om de genoemde risico's te voorkomen of verminderen (mitigeren). Iedere gemeente maakt daarbij zijn eigen afweging en deze kan dus per gemeente verschillen. In het algemeen kunnen de volgende maatregelen worden onderscheiden:

- (i) implementeren van een procedure die erin voorziet dat betrokkenen worden gewezen op de rechten die betrekking hebben op de verwerking van gegevens, zoals bepaald in de AVG;
- (ii) implementeren van een procedure en het aanwijzen van verantwoordelijke functionarissen, zodat periodiek wordt gecontroleerd of bewaartermijn wordt gehonoreerd;
- (iii) implementeren van een procedure voor gebruikerstoegang, waarin gebruikerstoegang en periodieke toegang is geregeld, alsmede

¹⁰⁴ Artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG.

¹⁰⁵ Artikel 2.4 van de Omgevingswet. Hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat daarnaast instructieregels die de randvoorwaarden stellen voor het vaststellen en wijzigen van het omgevingsplan.

¹⁰⁶ Artikelen 1.3 jo. 2.1, eerste en tweede lid, onder i, van de Omgevingswet.

- verzamelde persoonsgegevens in het systeem pseudonimiseren en sleutelgegevens buiten het systeem opslaan;
- (iv) monitoring van het systeem met gegevens waardoor handelingen met persoonsgegevens te zien en terug te herleiden zijn naar een persoon.

Het Rijk heeft een handleiding¹⁰⁷ opgesteld, die is gericht op iedereen die meer wil weten over de AVG, maar is primair gericht aan «verwerkingsverantwoordelijken», dat wil zeggen, degenen die voor een bepaald doel gegevens van personen willen gaan verwerken. Daarnaast heeft het Programma Aardgasvrije Wijken de factsheet «Werkwijzen AVG voor gemeenten bij aardgasvrije wijken» opgesteld.¹⁰⁸

4.6 Huurregelgeving

De bevoegdheden in dit wetsvoorstel en uitvoeringsregelgeving zien op zowel koopwoningen als op huurwoningen. Ook kan dit betrekking hebben op bedrijfsruimte in eigendom en op verhuurde bedrijfsruimte. De huurwoningen spelen in de wijkgerichte aanpak als geheel een bijzondere rol, omdat in het Klimaatakkoord is afgesproken dat de verhuurders kunnen functioneren als «startmotor». Hiermee is bedoeld dat verhuurders een voortrekkersrol kunnen vervullen bij de verduurzaming van woningen. Een andere reden voor de bijzondere positie van huurwoningen en verhuurde bedrijfsruimten in het geheel is het feit dat gebouweigenaren die hun gebouwen verhuren te maken hebben met huurregelgeving.

Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de bestaande huurregelgeving. In deze paragraaf wordt ingegaan op die huurregelgeving, voor zover relevant voor de wijkgerichte aanpak. In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over mogelijke wijzigingen van de huurregelgeving, zoals het woningwaarderingssysteem, het instemmingsrecht voor huurders en het initiatiefrecht voor huurders.¹⁰⁹ De wijzigingen in het woningwaarderingssysteem betekenen een hogere maximale huurprijs voor woningen met goede energielabels en een lagere voor woningen met een slecht energielabel.¹¹⁰ De wijzigingen in het instemmingsrecht richten zich op een versterking van het belang van betaalbaarheid, een versterking van de positie van de betrokken huurder en op het gewenste tempo van verduurzamingstrajecten van huurcomplexen. De wijziging in het initiatiefrecht zal zich richten op verbreding naar actueel gewenste verduurzamingsmaatregelen en introductie van de mogelijkheid van collectieve verduurzaming.¹¹¹ Deze wijzigingen zullen bijdragen aan de mogelijkheden om in de huursector sneller tot besluitvorming te komen over de gewenste verduurzaming en daardoor bijdragen aan de wijkgerichte aanpak. Deze wijzigingen worden vormgegeven met een separate wetstraject ter wijziging van die regelgeving.

¹⁰⁷ Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/22/handleiding-algemene-verordening-gegevensbescherming>.

¹⁰⁸ De factsheet «Werkwijzen AVG voor gemeenten bij aardgasvrije wijken» is te vinden op www.aardgasvrijewijken.nl.

¹⁰⁹ Zie de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 maart 2021 over Huurregelgeving ter uitwerking Klimaatakkoord, Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 673 en de bijlage bij de brief van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 1 juni 2022 over het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving, Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 911.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 27 926, nr. 372.

¹¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 911.

Op basis van het onderhavige wetsvoorstel kan de gemeente bepalen dat in een bepaalde wijk, op een bepaald moment, geen aardgas meer wordt gebruikt voor de energievoorziening van het gebouw. De gemeente zal daarbij ook bepalen wat het alternatief is (bijvoorbeeld collectief warmtenet of all-electric). Daarnaast zal de gemeente ruimte moeten houden voor gebouweigenaren die kiezen voor een ander aardgasvrij alternatief.

De verhuurder zal, net als andere gebouweigenaren, moeten besluiten of het gehuurde moet worden aangesloten op het alternatief dat de gemeente heeft genoemd in het omgevingsplan. De verhuurder kan ook kiezen voor een ander aardgasvrij alternatief. Het is in het belang van verhuurder en huurder om het te kiezen alternatief te bespreken en af te stemmen op de eigenschappen van het gehuurde. Huurder en verhuurder zullen doorgaans ook een gedeeld belang hebben om de verduurzaming zoveel mogelijk samen te pakken met het onderhoud of een renovatie. Voor de verhuurder beperkt dit de kosten, voor huurders beperkt dit de overlast.

In beginsel mag de eigenaar van een woning of gebouw naar eigen wens verbouwen. Wanneer de verhuurder de woning of het gebouw verhuurt, dient hij echter rekening te houden met de belangen van de huurder. Op grond van de artikelen 7:203 en 7:204 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) geldt daarbij als uitgangspunt dat de verhuurder verplicht is de huurder het ongestoorde genot te geven van het gehuurde. Dit betekent onder andere dat de verhuurder niet zomaar mag overgaan tot werkzaamheden aan het gehuurde. Of de huurder moet meewerken aan werkzaamheden in het kader van de wijkgerichte aanpak, dient te worden beoordeeld aan de hand van de algemene regeling in artikel 7:220 BW. Deze regeling komt erop neer dat de huurder werkzaamheden aan de woning moet dulden als sprake is van «dringende werkzaamheden» of een redelijk renovatievoorstel van de verhuurder.

Op grond van artikel 7:220, eerste lid, BW moet de huurder medewerking verlenen aan zogenaamde dringende werkzaamheden. Daaronder worden zowel reparaties als werkzaamheden tot herstel van schade of ter voorkoming van schade verstaan die niet zonder nadeel kunnen worden uitgesteld. Dat nadeel kan bestaan uit extra kosten, maar ook uit een misgelopen voordeel, zoals een subsidie of fiscaal voordeel.

Bij de wijkgerichte aanpak kan sprake zijn van dringende werkzaamheden als de verhuurder op een bepaald moment moet voldoen aan de eisen die zijn gesteld in het omgevingsplan, en waarop bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd als sprake is van een onvrijwillige verhuurder die niet meedoet aan de energietransitie. Ook als het moment waarop het transport van aardgas wordt gestopt nog niet is aangebroken, kan er sprake zijn van dringende werkzaamheden. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het uitstellen van de woningaanpassing leidt tot het missen van een groot renovatiemoment en daarmee tot grote financiële schade voor de verhuurder.

Als de verhuurder niet tijdig voorzieningen heeft getroffen voor alternatieve verwarming en warm tapwater voor de woning, zal er sprake kunnen zijn van een gebrek als bedoeld in artikel 7:204 BW. In dat geval kan de huurder via de huurcommissie of de civiele rechter een (tijdelijke) huurverlaging bewerkstelligen tot het moment dat het gebrek verholpen is. Onder omstandigheden kan de verhuurder ook verplicht zijn de huurder een schadevergoeding te betalen in verband met het gebrek. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de huurder

mogelijk ook zelf voorzieningen treffen en de kosten daarvan in rekening brengen bij de verhuurder.

Op grond van artikel 7:220, tweede lid, BW moet de huurder de verhuurder in de gelegenheid stellen om een renovatie uit te voeren als de verhuurder hem daartoe een redelijk voorstel heeft gedaan. Onder renovatie wordt onder andere een gedeeltelijke vernieuwing van de woning door verandering of toevoeging verstaan. Die vernieuwing wordt geacht te leiden tot een verbetering van de woning en een toename van het huurgenot. In dat geval zal de verhuurder de kosten van de renovatie kunnen doorberekenen in de huur.¹¹² Het vooruitzicht dat de werkzaamheden op een gegeven moment kwalificeren als «dringend», in welk geval doorberekening in de huur in principe niet mogelijk is, kan dan ook dienen als prikkel voor verhuurders om redelijke renovatievoorstellen te doen.

Voor verhuurders is aan te raden om het renovatievoorstel en de bijbehorende aanpassing te doen na vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan, omdat daarin is vastgelegd wanneer en waar het aardgasgebruik beëindigd wordt en welke maatregelen er in algemene zin getroffen moeten worden om de woning goed te kunnen verwarmen. Uiteraard worden huurders en verhuurders door de gemeente, in het kader van participatie, al in een eerder stadium betrokken bij de plannen.

Als de huurder niet instemt met het renovatievoorstel, kan worden bekeken of het voorstel kan worden aangepast of uitgebreid. Het voorstel hoeft immers niet beperkt te worden tot datgene dat nodig is voor het verduurzamen van de woning. Ook kan de verhuurder naar de civiele rechter stappen over een oordeel over de redelijkheid van het voorstel. Bij de beoordeling of het voorstel redelijk is, wordt gekeken naar de belangen van de verhuurder, de huurder en eventuele onderhuurders. Daarbij kunnen factoren als de aard, duur en ingrijpendheid van de werkzaamheden, het beoogde resultaat, de financiële consequenties voor beide partijen (zoals subsidies voor de verhuurder, de verhoging van de huurprijs en mogelijk verlies van huurtoeslag voor de huurder), de overlast en schade voor de huurder en de maatregelen die worden voorgesteld om aan die nadelen tegemoet te komen een rol spelen. In het algemeen zal de rechter ook enige waarde hechten aan het belang van de verhuurder om woningen te verduurzamen. Bij renovaties van woningcomplexen (ten minste tien woningen die een bouwkundige eenheid vormen) geldt op grond van artikel 7:220, derde lid, BW dat een voorstel wordt vermoed redelijk te zijn wanneer 70% van de huurders daarmee heeft ingestemd.

Het zal afhangen van de omstandigheden van het geval of de werkzaamheden in het kader van de wijkgerichte aanpak moeten worden aange-merkt als dringende werkzaamheden, renovatie of een combinatie van beide.

¹¹² De reguliere jaarlijkse huurverhoging is gebonden aan een maximum. Dit geldt zowel voor vrijesectorwoningen als voor sociale huurwoningen. Naast de jaarlijkse huurverhoging mag een verhuurder de huur verhogen als de huurwoning is verbeterd. Voor de sociale huurwoningen geldt hiervoor een maximum (artikel 7:255, eerste lid, onderdeel b, BW jo. artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte). Dit geldt niet voor vrijesectorwoningen, zij het dat de huurverhoging wel in een redelijke verhouding moet staan tot de kosten die de verhuurder heeft gemaakt voor de nieuwe ingrepen, veranderingen of toevoegingen (artikel 7:255a, tweede lid, BW). Indien partijen geen overeenstemming hebben kunnen bereiken over het bedrag van de verhoging, kan ieder van hen binnen drie maanden na de totstandkoming van de ingrepen, veranderingen of toevoegingen de huurcommissie verzoeken daarover een uitspraak te doen (artikel 7:255, tweede lid, en artikel 7:255a, derde lid, BW).

4.7 Appartementsrecht

De regelgeving over verenigingen van eigenaars – het appartementsrecht – wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd. De regelgeving is relevant voor dit wetsvoorstel aangezien de appartementseigenaars gezamenlijk besluiten over aanpassingen aan de gemeenschappelijke delen van het gebouw, zoals de gevel en het dak. Om over te stappen op een duurzaam alternatief voor aardgas, bijvoorbeeld via de aansluiting op een warmtenet of een all-electric oplossing waarbij in (een deel van) de elektriciteit wordt voorzien met zonnepanelen, zijn vrijwel altijd werkzaamheden nodig in of aan de gemeenschappelijke delen van het gebouw, waardoor een VvE-besluit noodzakelijk is.

Wanneer een wijk door de gemeente wordt aangewezen als wijk die overgaat op een duurzame energievoorziening, dient een Vereniging van Eigenaars (hierna: VvE) in die wijk zich hierop voor te bereiden. In de VvE zal de vergadering van eigenaars moeten besluiten of het VvE-gebouw collectief wordt aangesloten op het alternatief dat de gemeente heeft genoemd in het omgevingsplan. De vergadering van eigenaars kan ook kiezen voor een ander aardgasvrij alternatief. Omdat de besluitvorming binnen een VvE meerdere jaren in beslag kan nemen, is het van belang dat VvE's net als woningcorporaties tijdig worden betrokken bij de plannen van de gemeente. Wanneer een individuele appartementseigenaar individueel bijvoorbeeld zonnepanelen wil installeren of op het warmtenet aangesloten wenst te worden, is ook een VvE-besluit noodzakelijk. De benodigde leidingen en installaties voor de individuele aansluiting gaan door of liggen op de gemeenschappelijke delen van het gebouw, zoals de gevel of het dak. Ook bij de overstap van een individuele cv-ketel op een individuele warmtepomp is een VvE-besluit nodig wanneer dit aanpassingen vergt van de collectieve rookgasafvoer.

De besluitvormingsregels staan vermeld in de splitsingsakte van de VvE. Hierin staat of voor een besluit van de vergadering van eigenaars een aanwezigheidsvereiste (quorum) geldt en of een besluit met gewone of verhoogde (bijvoorbeeld 2/3^e of 3/4^e) meerderheid van stemmen, of zelfs met unanimiteit dient te worden genomen. In de splitsingsakte staat ook beschreven welke gedeelten van het gebouw privégedeelten zijn en welke gedeelten en zaken gemeenschappelijk zijn.

Om een besluit over de overstap naar een duurzaam alternatief voor aardgas te nemen, dient het onderwerp eerst op de agenda van de vergadering van eigenaars te worden gezet. Dit kan door het VvE-bestuur of een individuele appartementseigenaar worden gedaan. Op basis van een energieadvies kan door de vergadering van eigenaars worden besloten welke energiebesparende maatregelen in het gebouw kunnen worden genomen. Voor de overstap naar een duurzaam (ander aardgasvrij) alternatief kunnen ook isolatiemaatregelen wenselijk zijn. Per maatregel dienen het soort werkzaamheden, de kosten, subsidies en eventuele leenmogelijkheden van de VvE in kaart te worden gebracht. Voor het verkrijgen van de benodigde meerderheid is het van belang dat voor iedere eigenaar de investeringskosten naar breukdeel worden berekend en in kaart wordt gebracht wat dit op individueel niveau voor de appartementseigenaar betekent wanneer subsidie- en leenmogelijkheden hierin worden meegenomen. Als voor het duurzame alternatief nieuwe installaties of leidingen nodig zijn, kan dat een verandering betekenen in de verdeling van de gemeenschappelijke en privé delen van het gebouw. Als het duurzame alternatief een verandering betekent voor de verdeling van de kosten zoals opgenomen in de splitsingsakte, is tevens een wijziging van de splitsingsakte nodig. Hiervoor is unanimiteit vereist of een meerderheid van tachtig procent in de vergadering van eigenaars

wanneer het bestuur met het alternatief instemt (artikel 5:139, eerste en tweede lid, BW). Daarnaast is ook de toestemming van alle beperkt gerechtigden noodzakelijk (artikel 5:139, derde lid, BW).

Een vergadering van eigenaars vindt meestal jaarlijks plaats. De besluitvorming kan hierdoor veel tijd in beslag nemen. Wanneer het alternatief van de gemeente aan de VvE wordt aangeboden¹¹³ moet de VvE al in beeld hebben gebracht wat het ander aardgasvrij alternatief is alvorens in de vergadering van eigenaars kan worden besloten of op het alternatief van de gemeente wordt ingegaan, of dat wordt besloten om op het ander aardgasvrij alternatief over te gaan. De bevoegdheid van de gemeente om te bepalen dat in een wijk op een bepaald moment geen aardgas meer mag worden gebruikt geeft duidelijkheid aan de gebouweigenaren in de wijk en draagt daardoor positief bij aan het besluitvormingsproces van de vergadering van eigenaars, waardoor een VvE-besluit voor een duurzaam (ander aardgasvrij) alternatief sneller tot stand kan komen.

Zoals hierboven omschreven kunnen individuele appartementseigenaars niet zelfstandig beslissen of zij over willen stappen op het door de gemeente gekozen alternatief of een ander aardgasvrij alternatief wanneer leidingen en installaties benodigd voor het alternatief van de gemeente – of het ander aardgasvrij alternatief – door de gemeenschappelijke delen van het gebouw lopen.

In alle gevallen waarvoor een appartementseigenaar toestemming of medewerking nodig heeft van de VvE, en deze niet krijgt, kan de appartementseigenaar (eventueel tezamen met andere appartementseigenaren) een vervangende rechterlijke machtiging verkrijgen van de civiele rechter (artikel 5:121, eerste lid, BW). Machtiging wordt verleend als de VvE zonder redelijke grond de toestemming heeft geweigerd.

4.8 Milieueffectrapportage

Op grond van afdeling 16.4 van de Omgevingswet geldt een plan-merplicht voor onder meer programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven en die kaderstellend zijn voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten, zoals de aanleg van buisleidingen voor warm water of diepboringen voor geothermie. Ook is een plan-mer aan de orde als in een programma ontwikkelingen zijn voorzien waarvoor een «passende beoordeling» gemaakt moet worden voor Natura 2000-gebieden. Daarnaast geldt een mer-plicht voor aangewezen projecten. Dit vormt de implementatie van de EU-richtlijn voor de milieueffectrapportage¹¹⁴ en de EU-richtlijn voor strategische milieubeoordeling¹¹⁵. Deze plicht brengt additionele procedurele eisen met zich mee. Dit gaat onder meer om de verplichting tot het opstellen van een notitie over de reikwijdte en het detailniveau van de relevante informatie, over de redelijke alternatieven van de voorgenomen activiteit waarvoor het warmteprogramma een kader stelt of die het omgevingsplan mogelijk maakt, overleg met bestuursorganen en bij programma's advisering door de Commissie voor de mer.

¹¹³ Zie paragraaf 3.7.4 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening voor de beschrijving van de opt-out mogelijkheid voor grootgebruikers. Deze is te vinden op <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

¹¹⁴ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26).

¹¹⁵ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197).

Een milieueffectrapportage (mer) brengt de milieueffecten van een plan of project in beeld en de verwachte gevolgen worden beschreven in een milieueffectrapport. Zo kan het bevoegd gezag de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken en krijgt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming over projecten en plannen met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Of een milieueffectrapportage moet worden uitgevoerd, is afhankelijk van de inhoud van het warmteprogramma of omgevingsplan. Milieueffectrapportage helpt bij het in beeld brengen van de effecten op mens, natuur en milieu van verschillende alternatieven voor aardgas. Dat biedt ondersteuning bij discussies hierover tussen overheden, bedrijfsleven, belangenorganisaties en omwonenden. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft een factsheet «Transitievisie warmte en milieueffectrapportage» opgesteld, die onder andere ingaat op de vraag wanneer milieueffectrapportage speelt.¹¹⁶

Als het warmteprogramma alleen kleine wijzigingen bevat, of het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau, dan wel het kader vormt voor een niet-mer-plichtig besluit, dan kan een mer-beoordeling nodig zijn. Wanneer daaruit blijkt dat er sprake is van aanzienlijke milieugevolgen, dan geldt er een plan-mer-plicht.

4.9 Raakvlakken met Europese regelgeving

Dit wetsvoorstel wordt op onderdelen beïnvloed door Europese regelgeving. Het kader hiervoor is de op 29 juli 2021 in werking getreden Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999, ook genoemd de «Europese Klimaatwet» en onderdeel van de Europese Green Deal. De Europese Klimaatwet bevat een bindende doelstelling om in 2050 in de gehele Europese Unie klimaatneutraal te zijn (netto nul emissies). Om dat doel te bereiken is eveneens de bindende doelstelling opgenomen om de netto-broeikasgasemissies met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Deze doelstellingen betreffen resultaatsverplichtingen. Daarnaast voorziet de Europese Klimaatwet – naast het doel om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn – in een streven om na 2050 negatieve emissies te realiseren. De Europese Klimaatwet bevat bovendien een proces om een doelstelling voor 2040 vast te stellen en een kader om de Europese Unie op koers te houden om de doelstellingen te halen.

In dat kader heeft de Europese Commissie in 2021 het «Fit for 55-pakket» gepubliceerd.¹¹⁷ Dit pakket bestaat uit 17 regelgevingsvoorstellen die ervoor moeten zorgen dat de nieuwe doelstelling van 55% CO₂-reductie in 2030 wordt gerealiseerd. Het zijn veelal herzieningen van Europese richtlijnen en verordeningen die nauw met elkaar zijn verweven en elkaar aanvullen. De Russische inval in Oekraïne leidde in het voorjaar van 2022 tot het RePower EU pakket, een set aanpassingen van vooral de *Fit-for-55* voorstellen om als EU sneller onafhankelijk te worden van de import van fossiele brandstoffen uit Rusland.

¹¹⁶ De factsheet «Transitievisie warmte en milieueffectrapportage» is te vinden op <https://www.commissiomer.nl/actueel/nieuws/transitievisie-warmte-en-milieueffectrapportage>.

¹¹⁷ Te raadplegen via https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_nl.

Over de meeste voorstellen zijn de onderhandelingen inmiddels afgerond. Zo is onder meer besloten dat er een emissiehandelssysteem voor gebouwen en wegtransport (ETS2) komt, wat betekent dat energieleveranciers emissierechten moeten kopen om fossiele brandstoffen te mogen leveren aan gebruikers van gebouwen en voertuigen. Dit kan een prijseffect hebben voor consumenten. Kwetsbare groepen die hierdoor het risico lopen op toenemende energiearmoede kunnen ondersteuning krijgen om hun afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen via het Sociaal Klimaatfonds (SCF). Ook is via aanpassing van de richtlijn Energie Efficiëntie (EED) een bindend energiebesparingsdoel van 11,7% in 2030 (ten opzichte van 2020) overeengekomen, inclusief een bindende nationale energiebesparingsplicht van gemiddeld 1,49% per jaar en een renovatieverplichting voor publieke gebouwen van 3% per jaar.

Over andere voorstellen is nog geen definitieve overeenstemming bereikt. Zo is nog niet vastgesteld hoe hoog het bindende EU aandeel van hernieuwbare energie in 2030 zal zijn: dit zal tussen de 40% en 45% liggen, volgens de aangepaste richtlijn Hernieuwbare Energie (RED). In deze richtlijn wordt ook een indicatief doel voorgesteld van 49% hernieuwbaar energiegebruik in de gebouwde omgeving. Ook vinden nog onderhandelingen plaats over de aanpassing van de richtlijn Energieprestatie van Gebouwen (EPBD). Hierin worden voorstellen gedaan rond onder andere de aanscherping van de nieuwbouweisen naar volledig emissievrije gebouwen, renovatie van bestaande gebouwen, het uitfasen van fossiele brandstofinstallaties en het aanleggen van laadinfrastructuur in gebouwen.

De bovengenoemde EU-maatregelen noodzaken aanpassingen van Nederlandse wet- en regelgeving die betrekking hebben op de gebouwde omgeving. Voor zover nu kan worden ingeschat is het wetsvoorstel in lijn met deze nieuwe Europese wetgeving en voorstellen.

Daarnaast zijn ten aanzien van de gasmarkt op Europees niveau diverse regels gesteld. Deze regels beogen de belemmeringen geleidelijk weg te nemen om de totstandbrenging mogelijk te maken van een volledig operationele interne gasmarkt waarop met name de grensoverschrijdende handel in gas binnen de EU wordt geïntensiveerd en alle leveranciers hun producten vrijelijk kunnen kiezen. De Gasrichtlijn is daar een belangrijk onderdeel van. Uit de Gasrichtlijn volgt dat sprake moet zijn van non-discriminatoire toegang tot de gasmarkt. Zo is in artikel 32 van de Gasrichtlijn onder meer bepaald dat lidstaten zorg dragen voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot het transmissie- en distributiesysteem, gebaseerd op bekendgemaakte tarieven die gelden voor alle in aanmerking komende afnemers en die objectief wordt toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. Voorts is in artikel 13 en 25 van de Gasrichtlijn bepaald dat de transmissie- en distributiesysteembeheerders hun systemen op een doelmatige en economisch verantwoorde wijze moeten kunnen beheren, onderhouden en ontwikkelen. In artikel 35 is bepaald dat weigering van toegang tot het systeem mogelijk is op grond van een gebrek aan capaciteit of als de toegang het nakomen van opgelegde openbare dienstverplichtingen onmogelijk zou maken of op grond van ernstige economische en financiële moeilijkheden met take-or-pay contracten.

Artikel 23 van de Gaswet ziet op niet-discriminatoire toegang tot de transmissie- of distributiesystemen en niet op toegang tot de gasmarkt. Het staat als zodanig dan ook niet in de weg aan een verbod op het gebruik van aardgas als energievoorziening voor gebouwen. De inperking van de aansluit- en transporttaak van de distributiesysteembeheerder die met dit wetsvoorstel wordt geregeld staat niet op zichzelf, maar is volgend

op een gemeentelijk besluit in het kader van de wijkgerichte verduurzamingsopgave die in het Klimaatakkoord is afgesproken. Als lokaal regels zijn gesteld over het duurzaam alternatief voor aardgas en het beëindigen van de energievoorziening op aardgas in gebouwen in een wijk dan geldt er ook geen taak meer voor de netbeheerder. Het effect van deze lokale regels is immers dat gebouweigenaren en bewoners in de betreffende wijk geen gebruik meer mogen maken van hun aansluiting op en het transport van gas via het lokale distributiesysteem. In plaats daarvan worden zij geacht over te stappen op een andere, duurzame energiebron. Het is dan economisch niet langer verantwoord om daar een systeem te blijven beheren, onderhouden en ontwikkelen omdat de bestaande capaciteit niet meer (of slechts door een enkeling) wordt benut.

Hier kan een omgekeerde vergelijking worden gemaakt met de situatie die in artikel 35, tweede lid, van de Gasrichtlijn is geregeld. Daarin is geregeld dat lidstaten, als een aardgasbedrijf toegang tot zijn systeem weigert vanwege een gebrek aan capaciteit, de nodige maatregelen kunnen nemen om ervoor te zorgen dat het aardgasbedrijf de nodige uitbreidingswerkzaamheden verricht. Dit voor zover die uitbreidingsinvesteringen economisch verantwoord zijn of de potentiële afnemer bereid is daarvoor te betalen. In het geval van de wijkgerichte verduurzaming van de bestaande gebouwenvoorraad geldt de omgekeerde situatie: het is economisch niet langer verantwoord een distributiesysteem te blijven beheren, onderhouden en ontwikkelen als de bestaande capaciteit niet meer (of slechts door een enkeling) wordt benut omdat lokale regels het gebruik van een aansluiting op en het transport van gas via het lokale distributiesysteem uitsluiten.

Uit artikel 32 van de Gasrichtlijn volgt dat een onderscheid tussen afnemers mag worden gemaakt voor zover dit onderscheid plaatsvindt op basis van objectieve en non-discriminatoire criteria. De lokale regels over het duurzaam alternatief voor aardgas en het beëindigen van de energievoorziening op aardgas in gebouwen in een wijk, worden op objectieve criteria gebaseerd. Dit is in paragraaf 2.4 van deze memorie van toelichting nader uiteengezet. Van belang is bovendien dat deze regels worden ingegeven door de wijkgerichte verduurzamingsopgave uit het Klimaatakkoord. Dat is nationaal energiebeleid en gerelateerd aan de nationale keuze van energiebronnen in het kader van de energietransitie en de algemene structuur van de energievoorziening in Nederland. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (verder: VWEU) en de Gasrichtlijn laten deze ruimte aan lidstaten en staat hieraan niet in de weg.¹¹⁸

In dit kader wordt voorts gewezen op artikel 194 van het VWEU. Uit dit artikel volgt dat de continuïteit van de energievoorziening in de Unie, maar ook de ontwikkeling van en het sturen van energie uit hernieuwbare energiebronnen, doelstellingen zijn van het Uniebeleid op het gebied van energie. Zoals al benoemd draagt de afbouw van aardgasgebruik in de gebouwde omgeving bij aan Europese doelstellingen die zijn gericht op het reduceren van de CO₂-uitstoot en het stimuleren van hernieuwbare energie.¹¹⁹ Bovendien volgt uit het tweede lid van artikel 194 VWEU dat de maatregelen die zijn vastgesteld overeenkomstig de in de eerste alinea van dat artikel bedoelde procedure en die noodzakelijk zijn om de in het

¹¹⁸ Zie artikel 194, tweede lid, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zie ook overweging 87 van richtlijn 2019/944 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU waarin expliciet wordt benoemd dat dit tevens voor de Gasrichtlijn geldt.

¹¹⁹ Dit zijn onder meer de uitwerking van het Klimaatverdrag van Parijs (Trb. 2016, 162) en de doelstellingen die volgen uit de EU-richtlijn 2009/28/EU betreffende hernieuwbare energie.

eerste lid van dat artikel bedoelde doelstellingen te verwezenlijken, geen gevolgen hebben voor het recht van een lidstaat om de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, voor zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en voor de algemene structuur van zijn energievoorziening. De soevereiniteit van de lidstaten over de keuze tussen verschillende energiebronnen en voor de algemene structuur van hun energievoorziening is dus gewaarborgd.

4.10 Normering gericht op de stimulering van de hybride warmtepomp

Dit wetsvoorstel heeft een raakvlak met de aangekondigde normering gericht op het stimuleren van de hybride warmtepomp. Deze normering krijgt vorm middels een aanscherping van de bestaande eis in het Bbl aan de efficiëntie van het systeem voor ruimteverwarming en houdt in dat gebouweigenaren bij vervanging van de cv-ketel over moeten stappen op een substantieel efficiënter alternatief. Er komt een uitzondering op deze eis voor gebouwen die binnen tien jaar op een duurzame oplossing, zoals een warmtenet, worden aangesloten via de wijkaanpak. Hiermee wordt voorkomen dat huis- en gebouweigenaren twee keer moeten investeren in korte tijd. Deze uitzondering gaat in ieder geval gelden voor wijken waar de gemeente de aanwijsbevoegdheid als bedoeld in onderhavig wetsvoorstel heeft ingezet. Het voornemen is om de internetconsultatie voor de wijziging van het Bbl in het laatste kwartaal van 2023 te starten. De inwerkingtreding is voorzien voor 1 januari 2026.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitvoering

Dit wetsvoorstel beoogt het warmteprogramma in de Omgevingswet op te nemen als verplicht programma. Als een gemeente de aanwijsbevoegdheid wil inzetten moet de gemeente rekening houden met bestaand beleid, waaronder ook het vastgestelde warmteprogramma valt. In het uitvoeringsplan kan een gemeente de wijziging van het omgevingsplan onderbouwen. Gemeenten worden bij het opstellen van het warmteprogramma, het uitvoeringsplan en het omgevingsplan op diverse manieren ondersteund, onder andere door het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie.

5.1.1 Uitvoeringskracht gemeenten

Gemeenten spelen een sleutelrol bij de uitvoering van het klimaatbeleid. Dat vergt uiteraard de nodige uitvoeringscapaciteit. Daarom heeft het kabinet op 27 februari 2023 de tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid gepubliceerd.¹²⁰ Met deze regeling wordt tot en met 2025 1,04 miljard euro beschikbaar gesteld aan decentrale overheden voor de uitvoering van het klimaat en energiebeleid. Met dit geld kunnen zij extra personeel aantrekken, kennis vergroten en externe expertise in huis halen. Voor de jaren 2026–2030 wordt op een later moment een nieuwe regeling opengesteld.

5.1.2 Ondersteuning gemeenten

Gemeenten hebben in het bijzonder een grote rol in de energietransitie in de sector gebouwde omgeving met hun regierol in de gebiedsgerichte aanpak. Daarom zijn voor de ondersteuning van gemeenten met betrekking tot hun regierol per 1 januari 2023 de kennis-, leer- en ontwikkelactiviteiten van het PAW en van het Expertise Centrum Warmte

¹²⁰ Stcrt. 2023, 6282.

(hierna: ECW) integraal opgegaan in het nieuwe Nationale Programma Lokale Warmtetransitie (hierna: NPLW), dat zich met het oog op de benodigde opschaling richt op de ondersteuning van álle gemeenten (en niet alleen meer de proeftuingemeenten van het PAW). Het NPLW bouwt voort op de kennis en ervaring die is opgedaan in het PAW met de 66 proeftuinen en de technische en economische kennis vanuit het ECW. Het NPLW is een interbestuurlijk programma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), de VNG en het Inter provinciaal Overleg (IPO).

Het NPLW ondersteunt gemeenten in hun regierol in de lokale warmtetransitie en bij het versnellen en opschalen van de warmtetransitie. Dit draagt bij aan de opgave om in 2030 1,5 miljoen woningequivalenten binnen de wijkaanpak onder de regie van de gemeenten te verduurzamen en/of aardgasvrij te maken. Bij de opzet van het NPLW is het advies om stakeholders nauwer te betrekken ter harte genomen. Aan het interbestuurlijke programma zijn behalve de opdrachtgevers (BZK, EZK, VNG en IPO) ook Netbeheer Nederland, Aedes en de Unie van Waterschappen nauw verbonden.

Het doel van het NPLW is om gemeenten te ondersteunen bij de warmtetransitie, door landelijk en lokale kennis en expertise beschikbaar te stellen, goede voorbeelden te delen, knelpunten te signaleren en een bijdrage te leveren aan oplossingen. Het NPLW heeft de volgende kerntaken:

1. Ondersteunen van gemeenten met kennis en handelingsperspectief.
2. Signaleren en agenderen van kansen en belemmeringen bij uitvoering en beleid.
3. Stimuleren van regionale samenwerking tussen gemeenten en partners in de uitvoering.
4. Ontsluiten van data en monitoring van de voortgang van de lokale warmtetransitie.
5. Communicatie over de beschikbare kennis en middelen ten behoeve van de lokale warmtetransitie en de voortgang in de warmtetransitie.

Het NPLW ondersteunt gemeenten door kennis op te doen over wat werkt in de praktijk, kennisproducten en handreikingen te ontwikkelen en dit uit te wisselen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het systematisch ophalen van beleidsknelpunten die zich op lokaal niveau voordoen bij de energietransitie in de gebouwde omgeving. Het programma speelt daarbij een belangrijke rol in de verbinding tussen de lokale praktijk en het nationaal beleid. Er worden (kennis)producten, handreikingen en diensten ontwikkeld en aangereikt en het gezamenlijk leren wordt gestimuleerd door leerkringen en netwerkbijeenkomsten. Het NPLW is er voor alle gemeenten en biedt kennis en handelingsperspectief. Daarnaast monitort het NPLW de uitvoering van de transitievisies warmte en uitvoeringsplannen. Daarbij bouwt het NPLW voort op de inzichten en ervaringen die zijn opgedaan binnen het PAW.¹²¹ Het NPLW heeft een directe link met gemeenten middels de accounthouders van het programma die ieder een eigen regio voor hun rekening nemen en daar actief contact mee onderhouden en ondersteuning bieden aan alle gemeenten in Nederland met inachtneming van de regionale verschillen tussen de regio's en gemeente. Daarnaast is om effectief te kunnen zijn en om de uitvoeringskracht van gemeenten verder te versterken is als onderdeel van het NPLW de regionale structuur in oprichting. Via de regionale structuur is

¹²¹ Zie voor de (eind)evaluatie van het Programma Aardgasvrije Wijken: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/14/evaluatie-programma-aardgasvrije-wijken>.

9 miljoen euro per jaar beschikbaar¹²². Achterliggende gedachte hierbij is om gemeenten in staat te stellen om passend bij de lokale behoefte regionaal ondersteuning te organiseren. Enerzijds door bijvoorbeeld efficiënt capaciteit en expertise in te zetten in verband met krapte op de arbeidsmarkt en de specialistische kennis die nodig is. Dit kan door regionale bundeling van gemeentelijke uitvoeringslasten. Anderzijds om regionale afstemming te faciliteren, tussen gemeenten onderling en met stakeholders, zoals bijvoorbeeld de netbeheerders en groot vastgoedbezitters. Doel van de regionale structuur als onderdeel van het NPLW is dat gemeenten door samen te werken in een regionale structuur naar verwachting beter kunnen inspelen op en organiseren ten behoeve van het regie voeren in de warmtetransitie waaronder het uitvoeren (en opstellen) van de warmteprogramma's en uitvoeringsplannen. Voor algemene kennis over het wijzigen van het omgevingsplan, over programma's en over participatie kunnen gemeenten terecht bij het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Dat programma ondersteunt de implementatie van de wet in de praktijk. Met Regionale Implementatiecoaches Omgevingswet (RIO), bijeenkomsten, cursussen, voorbeelden en meer. Het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) is onderdeel van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet. Het IPLO bundelt informatie over bodem, bouwen, water, milieu en de Omgevingswet en ondersteunt overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het werken met de Omgevingswet en het digitaal stelsel in de praktijk. Daarnaast kunnen gemeenten gebruikmaken van de staalkaarten van de VNG. De staalkaarten bevatten (juridische) regels die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen. Ze geven inzicht in de nieuwe mogelijkheden die de systematiek van de Omgevingswet biedt. Eén van de staalkaarten heeft betrekking op de energietransitie in de gebouwde omgeving.¹²³ Bovendien heeft Netbeheer Nederland de staalkaart «Elektriciteit en gas in het omgevingsplan» opgesteld. Met deze staalkaart beoogt Netbeheer Nederland om gemeenten te helpen om de impact en het ruimtebeslag van de energie-infrastructuur in beeld te krijgen, weloverwogen keuzes te maken en de daarbij passende regels op te nemen in het omgevingsplan.

5.1.3 Digitalisering van de regelgeving

Via het Digitaal Stelsel Omgevingswet kunnen gebruikers zien welke regels gelden op een locatie.

Regels zijn gekoppeld aan een werkingsgebied. Wanneer de gemeente regels in het omgevingsplan opneemt, zal dus ook altijd een gebied aan moeten worden gekoppeld. Dit zal (grotendeels) overeenkomen met de in het warmteprogramma beschreven wijk.

5.2 Toezicht en handhaving algemeen

Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de bestaande regels over toezicht en handhaving in het omgevingsrecht. In het toekomstige kader voor toezicht en handhaving onder de Omgevingswet kan onderscheid gemaakt worden tussen de regels die zich richten tot overheden, zoals de regels over het warmteprogramma, en regels die zich richten tot burgers en bedrijven, zoals regels over gebouwen gesteld op grond van artikel 4.3 en 4.21 van de Omgevingswet. Bij het niet-naleven van regels door gemeenten kan de provincie, los van bestuurlijk contact, gebruik maken van het gerevitaliseerde generieke toezicht uit de Gemeentewet. De

¹²² Stcrt. 2023, 13911.

¹²³ De staalkaarten zijn te vinden op: <https://vng.nl/artikelen/staalkaarten-omgevingsplan>.

provincie is de tweedelijnstoezichthouder voor onder meer: ruimtelijke ordening, bouwen en milieu. Wanneer de gemeente haar taak niet naar behoren uitvoert kan de provincie bijvoorbeeld ingrijpen door in diens plaats uitvoering te geven aan een medebewindstaak. Regels over gebouwen voor burgers en bedrijven worden gehandhaafd door de gemeente. Dat geldt ook voor nieuwe regels die ter uitvoering van dit wetsvoorstel zullen worden toegevoegd aan het Bbl.

Zoals hiervoor is beschreven wordt met onderhavig wetsvoorstel is het inzetten van de aanwijsbevoegdheid een bevoegdheid voor gemeenten en geen verplichting om wijken van het aardgas af te halen. Het staat gemeenten vrij een wijk wel of niet aan te wijzen. Er is met betrekking tot het inzetten van de aanwijsbevoegdheid en het halen van de afgesproken doelen in het Klimaatakkoord dus ook geen sprake van interbestuurlijk toezicht, aangezien er geen sprake is van een concrete wettelijke norm waarop de provincies kunnen toezien. Met dit wetsvoorstel wordt alleen geregeld dat gemeenten verplicht zijn een warmteprogramma op te stellen. Mochten de uitkomsten van de evaluatie, die met dit wetsvoorstel is voorzien, aanleiding geven om te doelen richting 2050 wettelijk te verankeren, dan zal het interbestuurlijk toezicht daar ook op zien. Dat zal op dat moment worden gezien.

Daarnaast is het voornemen om op AMvB-niveau te bepalen dat als een gemeente in het warmteprogramma een wijk aanwijst waar op termijn het transport op gas wordt beëindigd, de gemeente in beginsel ook overgaat tot wijziging van het omgevingsplan. Binnen welke termijn gemeenten gehouden zijn het omgevingsplan aan te wijzigingen wordt uitgewerkt op AMvB-niveau. Daarbij moet overigens bedacht worden dat een uitvoeringsplicht voor maatregelen in een programma niet absoluut is en het daarom voorstelbaar is dat er uitzonderingen nodig zijn op de verplichting om het omgevingsplan te wijzigen. Bijvoorbeeld wanneer een maatregel in een warmteprogramma niet uitvoerbaar blijkt door ontwikkelingen die de gemeente niet had voorzien, dan is zij niet gehouden het onmogelijke te doen. De gemeente kan het warmteprogramma bovendien tussentijds wijzigen en daarin alternatieve maatregelen opnemen om het gebruik van fossiele brandstoffen terug te dringen. Desalniettemin ontstaat door het voornemen tot introductie van een uitvoeringsplicht een gevorderde beslissing in de zin van artikel 124 van de Gemeentewet, zodat provincies toezicht houden of gemeenten inderdaad overgaan tot wijziging van het omgevingsplan wanneer zij in het warmteprogramma voorzien wijken van het aardgas af te halen.

Voorts brengt dit wetsvoorstel geen wijzigingen aan in de bestaande regels over toezicht en handhaving in de Gaswet. De ACM ziet toe op de taakuitoefening door netbeheerders.

5.2.1 Toezicht en handhaving van de regels over gebouwen

De regels over gebouwen en milieubelastende activiteiten die op dezelfde locatie plaatsvinden zullen op AMvB-niveau worden gesteld en vervolgens grotendeels lokaal worden ingevuld in het omgevingsplan. In het geval dat er regels worden gesteld die het gebruik van gas uitsluiten is toezicht en handhaving door de gemeente richting gebouweigenaren niet nodig. De regels in het omgevingsplan hebben tot gevolg dat de netbeheerder geen gas meer mag transporteren.

Voordat de gastoevoer kan worden stopgezet door de netbeheerder, moet de gemeente zich ervan vergewissen dat het alternatief voor aardgas daadwerkelijk beschikbaar is (zie paragraaf 2.5.3). De netbeheerder zal in dit geval de gastoevoer naar de gebouwen op de in het omgevingsplan opgenomen datum moeten stopzetten, waarmee het niet nodig is om

richting gebouweigenaren te handhaven op de regel in het omgevingsplan. Daarmee is vanaf dat moment feitelijk invulling gegeven aan het verbod genoemd in het omgevingsplan. Handhavend optreden in het kader van het beëindigen van het gebruik van gas jegens bewoners is in dat geval dus niet nodig. Daarmee is ook het opleggen van een dwangsom aan bewoners niet aan de orde. Op deze manier is rekenschap gegeven aan motie van de leden Koerhuis (VVD) en Eerdmans (JA21)¹²⁴ waarin de regering werd opgeroepen om gemeenten geen bevoegdheden te geven om dwangsommen op te leggen aan bewoners om woningen van het gas te halen.

Netbeheerders zullen ervoor moeten zorgen dat gasaansluitingen op een veilige manier buiten gebruik worden genomen. Momenteel onderzoeken de netbeheerders wat de veilige manieren zijn om gasaansluitingen te beëindigen in het kader van de wijkgerichte aanpak.

Handhaving kan bijvoorbeeld nodig zijn wanneer de bewoner niet degene is tot wie de regel zich richt, bijvoorbeeld in het geval van een verhuurd pand. Als huurders te maken hebben met een onwillige verhuurder die niet meedoet aan de energietransitie, zijn zij in beginsel aangewezen op het huurrecht en een gang naar de huurcommissie of burgerlijke rechter om hun situatie aan te vechten. Maar zij kunnen ook een handhavingsverzoek indienen bij de gemeente op het moment dat sprake is van een overtreding van de regels, bijvoorbeeld als niet wordt aangesloten op een duurzaam alternatief of daartoe geen voorbereidingen worden getroffen. In die gevallen kan de gemeente juist als een onafhankelijke partij functioneren die publiekrechtelijke bevoegdheden heeft om de onwillige verhuurder te dwingen bepaalde stappen te zetten. Handhavend optreden is slechts aan de orde als een gebouweigenaar ervoor heeft gekozen niet aan te sluiten op het door de gemeente geboden alternatief of de gekozen eigen voorziening voor verwarming en warm tapwater niet heeft gerealiseerd. In dat geval zal bezien moeten worden of handhaving proportioneel is, en zo ja, met welk middel. Daarnaast kan handhaving nodig zijn als het niet correct afsluiten van het gasnet tot onveilige situaties voor bewoners en omwonenden leidt. Ook kan handhaving nodig zijn als in strijd met het Bbl gekozen wordt voor een onveilig of niet-duurzaam alternatief. Bij verbouw van de voorziening voor verwarming en warm tapwater gelden immers regels ten aanzien van de efficiëntie daarvan. Ook overstappen op een andere fossiele energiebron is tegen de regels in. Mocht er een gevaarlijke situatie ontstaan, dan ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag optreedt door middel van (een last onder) bestuursdwang om de gevaarlijke of ongezonde situatie zo snel mogelijk te beëindigen.

In de praktijk wordt door het bevoegd gezag eerst gekeken of sprake is van een overtreding en of er moet worden gehandhaafd of dat daarvan kan worden afgezien. Bijvoorbeeld wanneer zicht is op legalisatie (bewezen wordt dat binnen afzienbare tijd op een duurzaam alternatief wordt aangesloten) of als de handhaving in het concrete geval onevenredig zou zijn in verhouding tot de met handhaving te dienen belangen. In het overgrote deel van de gevallen wordt dan gestuurd op herstel van de overtreding. Dit wordt over het algemeen gedaan door de verantwoordelijke persoon te wijzen op de overtreding en aan te geven hoe de overtreding ongedaan kan worden gemaakt. Dit kan door eerst een waarschuwing te geven, maar zo nodig ook door het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie. Net als bij andere overtredingen van het Bbl of van het omgevingsplan beschikt de gemeente daartoe over de al bestaande handhavingsinstrumenten.

¹²⁴ Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 694.

In sommige situaties, bijvoorbeeld bij een onwillige verhuurder, kan het gewenst zijn dat via handhaving een alternatieve warmtevoorziening wordt gerealiseerd. Omdat handhaving pas mogelijk is nadat duidelijk is dat een overtreding gaat plaatsvinden en handhaving tijd kost, bestaat het risico dat een gebouw tijdelijk geen warmtevoorziening heeft. Om deze reden voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid dat het college van burgemeester en wethouders een besluit kan nemen waarmee de datum waarop de netbeheerder het verzorgen van de aansluiting en het transport moet beëindigen wordt uitgesteld met zes maanden. Dit verandert verder niets aan de datum waarop ingevolge het omgevingsplan het gebruik van aardgas als warmtevoorziening niet meer is toegestaan. Hierdoor kan de gemeente handhaven op het gebruiksverbod, zonder dat de netbeheerder het gastransport naar het gebouw moet beëindigen en het gebouw per direct niet meer verwarmd kan worden. Het ligt voor de hand dat een gemeente in overleg met de netbeheerder bepaalt voor welke gebouwen het uitstel van het beëindigen van het gastransport geldt, zodat rekening kan worden gehouden met de kenmerken van het gasnet. In de situaties waarin geen handhaving op de realisatie van het alternatief wordt voorzien, is uitstel van de beëindiging van het gastransport niet nodig. Het is daarom de verwachting dat van deze mogelijkheid tot uitstel niet vaak gebruik gemaakt gaat worden.

6. Gevolgen

De onderdelen van dit wetsvoorstel betreffen hoofdzakelijk grondslagen voor het stellen van rijksregels bij algemene maatregel van bestuur en het stellen van gemeentelijke regels in het omgevingsplan. Deze onderdelen van het wetsvoorstel hebben geen directe financiële of andere gevolgen voor de samenleving. Die gevolgen zullen wel voortvloeien uit de beoogde toepassing van de te wijzigen bepalingen in de Gaswet en de Omgevingswet en uit de nog te stellen rijksregels en gemeentelijke regels. Bij het stellen van deze rijksregels zullen de gevolgen ervan in beeld gebracht worden.

6.1 Regeldrukeffecten

Enkele onderdelen van dit wetsvoorstel hebben directe regeldrukeffecten. Deze zijn in deze paragraaf omschreven:

Artikel I, onderdelen A en B, van dit wetsvoorstel wijzigen de taken van de netbeheerder. De wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn er op gericht duidelijkheid te geven over de verantwoordelijkheden en taken van netbeheerders in het geval van een omgevingsplan dat het gebruik van gas uitsluit. Er bestaan al uitzonderingen waar de netbeheerder geen aansluitaak heeft, daar komt een nieuwe uitzondering bij die op dezelfde manier wordt bijgehouden in een register door de ACM. Het is daarom niet de verwachting dat deze extra uitzondering tot veel extra werkzaamheden leidt boven op de al bestaande werkzaamheden. Wel zullen de regionale netbeheerders hun informatievoorziening richting klanten moeten aanpassen en beperkte aanpassingen doen aan hun werkwijzen. Structureel kunnen netbeheerders extra kosten kwijt zijn voor het informeren van hun klanten (o.a. klantenservice) en het onderhouden van contacten met gemeenten.

Artikel I, onderdelen A en B, zorgen ervoor dat bepaalde gasaansluitingen op termijn worden beëindigd. Dit heeft gevolgen voor zowel netbeheerders als energieleveranciers. Netbeheerders zullen als gevolg van een omgevingsplanbesluit waarin het gebruik van gas wordt uitgesloten, moeten aankondigen richting hun afnemers dat ze op termijn niet meer aan hun transportverplichtingen kunnen voldoen. Daarnaast zullen ze na

de datum die in het omgevingsplan wordt genoemd de gastoevoer moeten beëindigen. Het kan zijn dat netbeheerders op basis van hun bestaande taak om het gasnet te beheren ook bestaande gasleidingen en andere onderdelen van het gasnet gaan verwijderen. Energieleveranciers zullen rekening moeten gaan houden bij hun processen dat (op termijn) een bestaande gasaansluiting beëindigd kan gaan worden. Het is aannemelijk dat energieleveranciers voorafgaand aan het afsluiten van langjarige leveringscontracten controleren of de betrokken gasaansluiting gedurende de gehele looptijd actief blijft. Daarnaast zullen energieleveranciers hun klanten informeren over de gevolgen van het omgevingsplanbesluit voor het contract.

Artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel bepaalt dat gemeenten in het omgevingsplan regels mogen stellen die het gebruik van gas als warmtevoorziening van bestaande gebouwen uitsluiten. De wijziging van het omgevingsplan onderbouwt een gemeente met het uitvoeringsplan. In het uitvoeringsplan beschrijft de gemeente welke maatregelen getroffen zullen worden in de wijk om de gebouwen (al dan niet stapsgewijs) te isoleren en aardgasvrij te maken. Daarom ligt het in de rede dat eigenaar-bewoners, verhuurders en bedrijven in de desbetreffende wijk kennisnemen van het uitvoeringsplan, ongeacht of een gemeente gebruik maakt van de aanwijsbevoegdheid. Een gemeente stelt ook een uitvoeringsplan op als de gemeente geen gebruik maakt van de aanwijsbevoegdheid. Het is lastig vooraf in te schatten voor hoeveel individuele huishoudens en bedrijven de aanwijsbevoegdheid zal worden ingezet. Een deel van de woningen in de wijk zal in volle eigendom zijn en een deel zal gaan om huurwoningen. Daarvan zal weer een deel privaat of particulier worden verhuurd en een deel zal eigendom zijn van een corporatie of een andere grote verhuurder. Voor de woningen van een corporatie of een andere grote verhuurder geldt dat een professional werkzaam bij de verhuurder kennis zal nemen van de plannen van de gemeente. Daarvoor is de standaard richtlijn voor bedrijven gehanteerd, net als voor de andere bedrijven. Voor eigenaar-bewoners en kleine verhuurders is de standaard richtlijn voor burgers gehanteerd.¹²⁵

Artikel I, onderdeel D, van dit wetsvoorstel biedt de ACM een aanvullende mogelijkheid om bij het vaststellen van de nettarieven rekening te houden met de kosten in de tijd. In het geval dat de ACM van deze mogelijkheid gebruik maakt dan zal het worden meegenomen in het bestaande tarievenproces en draagt dit maar beperkt bij aan de regeldruk. Bij het opbouwen van een voorziening zal geregeld moeten worden dat het geld in de voorziening wordt geparkeerd en er wordt vastgesteld onder welke omstandigheden er middelen aan de voorziening worden onttrokken. Het wetsvoorstel regelt niet hoe een eventuele voorziening gaat worden vormgegeven, maar het is aannemelijk dat hier kosten mee samenhangen. Hiervoor is een indicatieve schatting opgenomen.

¹²⁵ Bron: Handboek Meting Regeldrukkosten (<https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/meten-is-weten/>).

Handeling	Actor	Uurtarief	Aantal uur	Aantal	Eenmalige regeldruk kosten (in euro's)	Structurele regeldruk kosten
Aanpassen informatievoorziening website	Netbeheerder	54	8	6	2.592	
Informatievoorziening richting klanten (o.a. klantenservice)	Netbeheerder	54	20	6		6.480
Aanpassing werkwijze nieuwe aanvragen gasaansluiting	Netbeheerder	54	20	6	6.480	
Contact met gemeenten over besluiten	Netbeheerder	54	20	6		6.480
Aanpassen informatievoorziening	Energieleverancier	54	4	60	12.960	
Aanpassen werkwijze afsluiten nieuwe contracten	Energieleverancier	54	8	60	25.920	
Kennisnemen van het uitvoeringsplan	Eigenaar-bewoners en kleine verhuurders	15	1/3 (20 minuten)	434.204 tot 521.045	2.171.022 tot 2.605.227	-
Kennisnemen van het uitvoeringsplan	Gebouweigenaren (waaronder grote verhuurders)	54	1/4 (15 minuten)	19.147 tot 22.976	258.481 tot 310.177	-
Organiseren mogelijkheid tot opbouw van een voorziening	Gezamenlijke netbeheerders	54	200	1	10.800	
Toegenomen complexiteit tarievenproces	Netbeheerder	54	8	6		2.592
Totaal					2.488.255 tot 2.974.156	15.552

6.2 Bestuurlijke lasten

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat het Rijk voor de periode 2019 tot en met 2021 € 150 miljoen beschikbaar stelt voor onder andere het opstellen van de transitievisie warmte. De ROB raamt – op basis van een onderzoek van AEF – de gemeentelijk uitvoeringskosten voor de gebouwde omgeving in 2024 op zo'n € 350 miljoen.¹²⁶ AEF schrijft daarover: «De taak met de meeste uitvoeringskosten is de wijkgerichte aanpak van de gebouwde omgeving. Dat komt omdat gemeenten uiteindelijk aan veel verschillende wijken tegelijk werken. De schaal-grootte van een «wijk» is daarmee een van de belangrijke variabelen in dit onderzoek.» en «De wijkgerichte aanpak om de gebouwde omgeving te verduurzamen (het opstellen en uitvoeren van wijkuitvoeringsplannen) brengt de hoogste kosten met zich mee. Dat komt omdat gemeenten uiteindelijk aan veel verschillende wijken tegelijkertijd werken.» In het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is € 800 miljoen per jaar gereserveerd tot en met 2030, met een ingroei-pad in 2023 en 2024 voor de uitvoeringskosten van medeoverheden en planbureaus die voortvloeien uit het Klimaatakkoord en aanvullende klimaatbeleid. Het betreft € 5,6 miljard cumulatief tot en met 2030.¹²⁷ Het kabinet heeft inmiddels de tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid gepubliceerd¹²⁸, waarmee tot en met 2025 1,04 miljard euro beschikbaar gesteld aan decentrale overheden voor de uitvoering van het klimaat en energiebeleid. Voor de jaren 2026–2030 wordt op een later moment een nieuwe regeling opgesteld.

¹²⁶ Zie de Raad voor het Openbaar Bestuur (januari 2021), «Van Parijs naar praktijk, Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord».

¹²⁷ Zie de Budgettaire bijlage Coalitieakkoord 2021–2025 bij het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst».

¹²⁸ Stcrt. 2023, 6282.

6.3 Financiële gevolgen

De kosten die in deze paragraaf zijn beschreven, hangen samen met de verduurzaming van de gebouwde omgeving via de wijkgerichte aanpak. Opgemerkt wordt dat de gevolgen voor een gebouweigenaar ook afhangen van de ontwikkelingen van de energieprijzen. Bovendien is het erg lastig om in te schatten welk deel van de kosten specifiek samenhangen met de bevoegdheden die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Gemeenten zetten in op het informeren, stimuleren en ontzorgen van bewoners en gebouweigenaren om te verduurzamen en vrijwillig over te stappen op een duurzaam alternatief voor aardgas.

Vanwege de grote verschillen tussen wijken, warmteoplossingen en woningen/gebouwen, is het niet mogelijk de exacte kosten voor individuele gebouweigenaren in beeld te brengen. Het is alleen mogelijk om gemiddelden weer te geven. Het PBL heeft per wijk een inschatting gemaakt van de kosten voor verschillende opties om woningen aardgasvrij te maken waarbij alle maatregelen uit het Klimaatakkoord Gebouwde omgeving in samenhang zijn meegenomen. Er zijn situaties waarbij de overstap naar een duurzaam alternatief voor aardgas ook nu al woonlastenneutraal mogelijk is. Het PBL is bij de doorrekening¹²⁹ van het ontwerp Klimaatakkoord Gebouwde omgeving ervan uitgegaan dat de wijkgerichte aanpak (gemiddeld) woonlastenneutraal is voor woningeigenaren en huurders. Het aantal woningen dat via de wijkgerichte aanpak aardgasvrij kan worden gemaakt, wordt daardoor begrensd op basis van het samenspel van kostendaling, energieprijsontwikkeling en de hoeveelheid subsidie die beschikbaar is. In het Klimaatakkoord staan afspraken over (aanvullende) subsidies, zoals de Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Ter wille van de overzichtelijkheid van de berekeningen heeft PBL verondersteld dat alle subsidies in eerste instantie benut worden voor verbouwingen binnen de wijkgerichte aanpak. Volgens het PBL varieert daarmee het aantal woningen en andere gebouwen dat woonlastenneutraal via de wijkgerichte aanpak kan worden verduurzaamd in de periode tot 2030, van 266 duizend tot bijna 1,2 miljoen woningequivalenten. Dit verschil wordt vooral bepaald door de mate waarin kostendaling optreedt, de hoeveelheid subsidie die per woning beschikbaar komt en de fluctuaties in energieprijzen.

Om beter inzicht te krijgen in de gemiddelde eindgebruikerskosten is het Dashboard Eindgebruikerskosten gemaakt.¹³⁰ Het Dashboard Eindgebruikerskosten biedt inzicht in de eindgebruikerskosten van verschillende warmtestrategieën voor verschillende typen huishoudens, type woningen en voor de verschillende energielabels. Daarbij zijn er berekeningen gemaakt voor situatie met of zonder subsidie, de toepassing van de gemiddelde hypotheekrente en rentes uit het Nationaal Warmtefonds (waaronder 0%-rente). Dit biedt inzicht in wat de gemiddelde kosten en opbrengsten zijn voor verschillende situaties. Gemeenten kunnen dit gebruiken bij het onderbouwen van de betaalbaarheid in de wijk aanpak. De investeringen leveren daarnaast in veel gevallen meer comfort en een lagere energierekening op, waardoor de financiële lasten van de investering kunnen opwegen tegen het voordeel op de energierekening. Bovendien worden er subsidies beschikbaar gesteld om deze investeringen financieel aantrekkelijker te maken. Voor 2030 wordt verwacht dat de eindgebruikerskosten onder andere door kostenreductie van investe-

¹²⁹ Zie de rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving: Achtergrond document Effecten Ontwerp Klimaatakkoord: Gebouwde omgeving (2019).

¹³⁰ Het Dashboard Eindgebruikerskosten staat op www.expertisecentrumwarmte.nl/eindgebruikerskosten.

ringen zullen afnemen en de recente toename in de energieprijzen hebben laten zien dat de opbrengsten van verduurzaming ook zullen toenemen. Het huidige Dashboard Eindgebruikerskosten gaat uit van de energieprijzen zoals die golden in 2020. Eind 2021 zijn de prijzen voor aardgas op de groothandelsmarkten sterk gestegen. Deze prijsstijging is niet meegenomen in de berekeningen van het Datapakket Eindgebruikerskosten. Ook aanpassingen in subsidies, zoals de verhoging van de subsidiebedragen (van gemiddeld 20% naar 30%) voor de verschillende isolatiemaatregelen (evenals de subsidies voor warmtepompen en zonneboilers) in de ISDE en de SEEH per 1 januari 2022 zijn niet verwerkt in de hierboven gepresenteerde bedragen. Daarom wordt er gewerkt aan een update van het Dashboard, w.o. het meer flexibel maken van de verschillende parameters (zoals rentestanden) zodat het Dashboard toekomstbestendiger is.

Behalve woningen staan in wijken ook utiliteitsgebouwen. De eindgebruikerskosten van verduurzaming van deze gebouwen zijn nog moeilijker in te schatten dan voor woningen. Utiliteitsgebouwen kunnen immers sterk van elkaar verschillen qua omvang en gebruiksfunctie. De verschillende gebruiksfuncties kennen elk hun eigen typische warmtebehoefte. Bovendien wordt in sommige utiliteitsgebouwen aardgas gebruikt voor productieprocessen. Met name in deze laatste categorie van energiegebruik is nog weinig inzicht. Daarom kan vooralsnog alleen een eerste grove inschatting worden gemaakt van de kosten om utiliteitsgebouwen te isoleren naar een niveau dat in principe geschikt is voor de overstap naar lage temperatuur verwarming. Overige kosten, zoals het vervangen van installaties of een aansluiting op een warmtenet, zijn hier dus nog niet in meegenomen. Naar gelijkenis van het dashboard eindgebruikerskosten onderzoek woningen wordt ook voor de utiliteitsbouw de gemiddelde kosten voor verschillende alternatieven voor aardgas in beeld gebracht – er wordt begonnen met de meest voorkomende typen utiliteitsgebouwen in (woon)wijken.

In de Startanalyse aardgasvrije buurten¹³¹ heeft PBL verondersteld dat alle utiliteitsgebouwen tot schillabel B worden geïsoleerd. Vervolgens heeft PBL een indicatie gegeven van de eindgebruikerskosten van na-isolatie van utiliteitsbouw tot schillabel B.¹³² Voor het deel van de gebouwen dat al minimaal schillabel B heeft, wordt verondersteld dat geen verdere investeringen in de gebouwschil nodig zijn om de overstap op een alternatieve warmtevoorziening te kunnen maken. Voor de andere gebouwen variëren de benodigde extra investeringen op een natuurlijk moment van 99 tot 181 €/m² bruto gebruiksoppervlak (bgo). Op een zelfstandig moment variëren de benodigde investeringen van 160 tot 281 €/m² bgo. De bandbreedte wordt veroorzaakt doordat de maatregelkosten afhankelijk zijn van het type gebruiksfunctie, het bouwjaar en het type maatregelen dat nog genomen kan worden om het isolatieniveau te verbeteren.

Door vermindering van de energiekosten kunnen de investeringen (voor een deel) worden terugverdiend. Het saldo van de jaarlijkse kapitaalslast van de investering en uitgespaarde energiekosten bepaalt de netto eindgebruikerskosten. De uitgespaarde energiekosten zijn sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de aardgasprijzen, de huidige isolatiegraad, de gebruiksfunctie van het gebouw en het effect van de te nemen maatregelen op het energiegebruik. Bij investeringen op een natuurlijk moment variëren de jaarlijkse netto eindgebruikerskosten in 2030 van –11 tot +14 euro/m². Bij investeringen op een zelfstandig moment variëren de

¹³¹ PBL (2020), Startanalyse aardgasvrije buurten.

¹³² PBL (2022), Kostenindicatie voor na-isolatie van utiliteitsgebouwen.

jaarlijkse netto eindgebruikerskosten van –4 tot +23 euro/m². De bandbreedtes zijn per gebruiksfunctie berekend voor een referentiegebouw van gemiddelde omvang. Om een nauwkeuriger kostenraming te maken is meer informatie nodig over het type gebouw dat verduurzaamd wordt, het huidige energieverbruik en het type maatregelen dat genomen gaat worden.

De financiële baten van het wetsvoorstel en de aanwijsbevoegdheid hangen samen met het voorkomen van nationale kosten voor het in stand houden van het aardgasnet voor een kleine groep woningen en andere gebouwen.¹³³ Netbeheer Nederland heeft een verkennende analyse uitgevoerd die daarop ingaat: zonder aanwijsbevoegdheid zouden de additionele nationale kosten tot potentieel € 1 tot ruim € 5 miljard tot 2050 bedragen.¹³⁴ Hogere kosten hebben naar verwachting een negatieve invloed op het draagvlak voor de energietransitie. Deze netkosten kunnen worden voorkomen door gasnetten niet in te stand houden voor enkele afnemers. De aanwijsbevoegdheid geeft ook duidelijkheid aan betrokkenen. Bij warmtenetten werkt dit kostenbesparend doordat er een betere inschatting kan worden gemaakt over de toekomstige benutting van een nieuw aan te leggen warmtenet. Hierdoor kan een efficiënter systeem worden ontwikkeld en zijn de risico's over toekomstige afname (het zogenoemde vollooprisico) lager.¹³⁵ Verder draagt een wijkgerichte aanpak bij aan een efficiënte inzet van financiële middelen en menskracht door schaalvoordelen en dus aan lagere kosten. De aanwijsbevoegdheid voor gemeenten draagt zo op diverse manieren bij aan de betaalbaarheid.

6.4 Milieueffecten

De milieueffecten van het wetsvoorstel zijn moeilijk in te schatten, aangezien de aanwijsbevoegdheid onderdeel uitmaakt van een groter beleidspakket. In hoofdstuk 2 is deze beleidsmatige context beschreven. In de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2021 beschrijft het PBL de verwachte toekomstige effecten van het klimaat- en energiebeleid in Nederland. Het PBL signaleert daarin dat de uitvoering van het beleidspakket aardgasvrije wijken is vertraagd. Het beleidspakket wijkgerichte aanpak bevat maatregelen gericht op financiering, wetgeving en bewonersparticipatie, evenals een aantal convenanten en ondersteunende maatregelen. PBL geeft aan dat een aantal cruciale elementen van dit beleidspakket echter nog in ontwikkeling is, of vertraging heeft opgelopen, zoals de wettelijke mogelijkheid om woningen af te sluiten van het aardgas. Doordat het beleidspakket nog niet gereed is, komt de geschatte CO₂-reductie op 0,5 tot 1,4 megaton in plaats van op 1,1 tot 2,4 megaton in 2030. Dit wetsvoorstel draagt dus bij aan meer CO₂-reductie.

7. Evaluatie en monitoring

7.1 Evaluatie Omgevingswet en dit wetsvoorstel

Artikel I van dit wetsvoorstel bevat voorstellen tot wijziging van de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat een evaluatiebepaling in artikel 23.9, die inhoudt dat de Omgevingswet na vijf en tien jaar geëvalueerd wordt op de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Bij die evaluatie zal ook gekeken worden naar de werking van instrumenten van het nieuwe stelsel, zoals het omgevingsplan en het Bbl,

¹³³ Kamerstukken II 2020/21, 32 847, nr. 739.

¹³⁴ Netbeheer Nederland (2021) Een betaalbare energietransitie: De noodzaak van een volledig uitgevoerde wijkaanpak.

¹³⁵ IBO financiering energietransitie: Beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling; bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 689.

en naar de regels die de toepassing van deze instrumenten aansturen, zoals de instructieregels van het Bkl. Het toepassingsbereik van volgende evaluaties omvat daarmee in algemene zin ook de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Omgevingswet.

Los van de evaluatiemomenten op grond van de Omgevingswet wordt evaluatie voor dit wetsvoorstel specifiek ook van belang geacht, enerzijds vanwege de ingrijpende effecten die dit wetsvoorstel met zich mee kan brengen voor gebouweigenaars en anderzijds vanwege de aandacht die nodig is om de doelen te halen om klimaatverandering tegen te gaan. Daarom is in artikel IV van dit wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen. Het is de verwachting dat uit de praktijk signalen zullen komen over de werking van deze wet en de uitvoeringsregelgeving als gemeenten de komende jaren stappen zetten met de wijkgerichte aanpak. Op basis hiervan en in het kader van de uitvoering van het Klimaatakkoord zal gemonitord worden of alle onderdelen in de praktijk doeltreffend zijn en het beoogde effect tot gevolg heeft. Op dat moment kan worden gezien of de uitvoering van de wijkgerichte aanpak nog steeds past binnen de gestelde ambities. Dan kan ook worden gezien of (in het licht daarvan) het noodzakelijk is de doelen richting 2050 te verankeren, mits dit technisch en economisch haalbaar blijkt te zijn.

7.2 Monitoring planvorming gemeenten

In 2019 is in het Klimaatakkoord afgesproken dat iedere gemeente uiterlijk 31 december 2021 een transitievisie warmte (warmteprogramma) zou hebben vastgesteld. Daarbij is ook afgesproken dat door het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de voortgang van het planproces van gemeenten zal worden gemonitord.

Dat houdt onder andere in dat het volgende wordt gemonitord: het aantal woningen en andere gebouwen (uitgedrukt in woningequivalenten) in de wijken waarvan in de transitievisie warmte (het warmteprogramma) is aangegeven, met de geplande einddatum (voor 2030, of daarna), welke technische oplossing wordt gekozen (o.a. aardgasvrij, stapsgewijs of aardgasvrij-ready), de voortgang van het (plan)proces (mate van concreetheid van de planvorming t/m de fase van uitvoering en realisatie).

Inmiddels hebben alle 342 gemeenten een transitievisie opgesteld. In mei 2022 heeft het Rijk nadere bestuurlijke afspraken gemaakt met de medeoverheden over de uitvoering van het klimaatbeleid en de monitoring daarvan. Daarbij is herbevestigd dat voor de wijk aanpak in de gebouwde omgeving de doelen voor 2030 uit het Klimaatakkoord nog steeds uitgangspunt zijn.

Daarnaast is afgesproken dat gemeenten voortvarend starten met de uitwerking van de transitievisies warmte en deze in 2024 zoveel mogelijk hebben uitgewerkt in uitvoeringsplannen.

De uitvoeringsplannen fungeren als inhoudelijke onderbouwing van toekomstige omgevingsplannen. Het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie zal hen bij de uitwerking ondersteunen en de voortgang monitoren. Bijsturing op de realisatie vindt, indien nodig, plaats in bestuurlijk overleg tussen Rijk en medeoverheden en in het licht van het doelbereik van 2030 voor de gebouwde omgeving als geheel.

8. Advies en consultatie

Dit wetsvoorstel is op 15 december 2021 in consultatie gebracht en voor advisering aangeboden aan diverse adviesorganen. In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van die adviezen en consultatie-

reacties beschreven en wordt op de verwerking van die adviezen en reacties ingegaan.

8.1 Advisering

Het wetsvoorstel is voor advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR), de Autoriteit Persoonsgegevens, de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

8.1.1 Adviescollege toetsing regeldruk

De consultatieversie van het wetsvoorstel is voor advies aan het ATR voorgelegd. In het advies van 28 januari 2022 heeft het college getoetst op nut en noodzaak, of er minder belastende alternatieven mogelijk zijn, of voor een uitvoeringswijze is gekozen die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven, en of de gevolgen voor de regeldruk juist en volledig in beeld zijn gebracht.¹³⁶ Het ATR heeft geadviseerd het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij rekening is gehouden met onderstaande adviespunten.

Het gaat om de volgende adviespunten, waarbij in cursieve tekst de reactie is opgenomen:

- Het ATR adviseert in de toelichting in te gaan op de in het voorgaande genoemde bevindingen uit de evaluatie van de proeftuinen.
De evaluatie van de proeftuinen is toegevoegd aan de toelichting. Daarbij is ingegaan op de specifieke punten die het ATR aankaart in het advies.
- Het ATR adviseert om de proceswaarborgen in het wetsvoorstel te verbreden naar ook de wijze waarop gemeenten en gemeenteraden besluiten over de wijze van verduurzaming van de gebouwenvoorraad.
Uit de toelichting blijkt dat het ATR voorstelt een aanvullende waarborg op te nemen in het wetsvoorstel. Deze waarborg kan zien op het voorschrijven aan gemeenten en gemeenteraden om de keuze voor een collectieve aanpak expliciet af te zetten tegen een individuele aanpak met hybride oplossingen, zodat de onderbouwing van betaalbaarheid en snelheid van de verduurzamingsopgave transparant en navolgbaar is. Opgemerkt dient te worden dat een hybride oplossing in de meeste gevallen een tussenoplossing zal zijn. Er blijft dan immers een fossiele brandstof gebruikt worden, aangezien naar verwachting groen gas ook na 2030 voor de gebouwde omgeving waarschijnlijk alleen een logische optie zijn als er geen andere reële warmtealternatieven voorhanden zijn. Zoals in paragraaf 4.4.1 is toegelicht, moet de gemeente motiveren dat de kosten voor de gebouweigenaren en -gebruikers in een redelijke verhouding staan tot het gewenste resultaat. Dit wordt op AMvB-niveau nader uitgewerkt. In de Awb is al opgenomen dat gemeenten hun besluiten goed moeten motiveren. Als een gemeente het omgevingsplan wijzigt in het kader van de energietransitie in de gebouwde omgeving is onderbouwing van de betaalbaarheid daar een belangrijk element in.
- Het ATR adviseert bij uitwerking van de aanwysbevoegdheid in uitvoeringsregelgeving te bezien of betaalbaarheid stevigere juridische verankering behoeft.
Dit advies zal worden meegenomen bij de uitwerking van het wetsvoorstel op AMvB niveau.

¹³⁶ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- Het ATR adviseert om het begrip betaalbaarheid te concretiseren en om te verduidelijken wie eindverantwoordelijk is voor een betaalbare energietransitie.
Ook uit de internetconsultatie bleek dat de zin «Betaalbaarheid is namelijk een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten.» verwarring wekte. De toelichting is op dit punt verduidelijkt. Het Rijk draagt zorg voor de randvoorwaarden, waardoor gemeenten kunnen sturen op betaalbaarheid. Zo stelt het Rijk middelen beschikbaar voor isolatie in het kader van het Nationaal Isolatieprogramma en op het (deels) financieren van de onrendabele top van collectieve warmteprojecten.¹³⁷ Andere onderdelen van het flankerend beleid zijn beschreven in paragraaf 2.1, 2.2 en 2.3. Mede op basis van het flankerend beleid en de beschikbare middelen kunnen gemeenten sturen op betaalbaarheid, door de keuzes die ze maken voor (de fasering van) wijken en voor de duurzame alternatieven. Om gemeenten hierbij te ondersteunen heeft het Rijk in afstemming met de VNG een handreiking uitwerking betaalbaarheid opgesteld. Deze handreiking beoogt een uniforme uitleg te formuleren hoe met betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit kan worden omgegaan en waarin op basis van bestaand beleid is uitgewerkt hoe gemeenten rekening kunnen houden met – en inzicht kunnen geven in – betaalbaarheid, welke elementen hierin kunnen worden meegenomen en hoe dit kan worden toegepast voor verschillende doelgroepen. Deze handreiking «betaalbaarheid warmtetransitie wijkaanpak» formuleert handvatten voor de onderbouwing van het gemeentelijke warmteprogramma of uitvoeringsplan. Dit is ook toegevoegd en verduidelijkt in paragraaf 2.5.1.
- Het college adviseert in uitvoeringsregelgeving waarborgen op te nemen opdat gemeenten en gemeenteraden bij toepassing van de aanwijsbevoegdheid voldoende rekening houden met de werkbaarheid en doenbaarheid van de regels voor bewoners en gebouweigenaren.
Dit advies zal worden meegenomen bij de uitwerking van het wetsvoorstel op AMvB niveau.
- Het college adviseert om de inwerkingtreding van het voorliggende voorstel nauw aan te laten sluiten op die van de Wet Collectieve warmtevoorziening.
Voor de Wet collectieve warmtevoorziening wordt gestreefd naar inwerkingtreding in 2025. Er vindt nauwe afstemming plaats tussen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel aangaande collectieve warmtevoorziening zodat zij op elkaar aansluiten en elkaar versterken.
- Het college adviseert de kennisnamekosten voor bewoners en gebouweigenaren op basis van praktijkervaringen in proeftuinen nader te bekijken opdat deze een realistische tijds- en kosteninschatting weergeven.
Een gemeente stelt ook een uitvoeringsplan op als de gemeente geen gebruik maakt van de aanwijsbevoegdheid. Het is erg lastig om in te schatten welk deel van kosten samenhangen met de bevoegdheden die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. De proeftuinen beschikken nog niet over deze bevoegdheid. Zoals ook is toegelicht in paragraaf 5.1.1 hebben decentrale overheden 1,04 miljard euro gekregen voor de uitvoering van het klimaat en energiebeleid.
- Het ATR adviseert in de toelichting een kostenindicatie voor utiliteitsbouw op hoofdlijnen op te nemen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bandbreedtes.
Een eerste grove inschatting gemaakt van de kosten voor utiliteitsgebouwen is (na het advies van ATR) toegevoegd aan de toelichting. Daarbij wordt een eindgebruikerskostenonderzoek uitgevoerd voor de utiliteitsbouw uitgevoerd – naar analogie van het eindgebruikerskosten-

¹³⁷ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» van 15 december 2021.

8.1.2 Autoriteit Persoonsgegevens

Het voorliggende wetsvoorstel is ook voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP). De AP stelt in haar advies dat als persoonsgegevens worden verwerkt, daar een verwerkingsgrondslag voor nodig is.¹³⁸ Het ontwerp wetsvoorstel voorziet niet zelf in een verwerkingsgrondslag voor de verstrekking van de in dit wetsvoorstel genoemde gegevens aan gemeenten, maar het bepaalt slechts dat in uitvoeringsregelgeving regels kunnen worden gesteld met betrekking tot deze gegevens. In de toelichting is opgemerkt dat de grondslag voor verwerking door gemeenten «wordt geboden door het feit dat de taken en bevoegdheden van de gemeente op dit punt zijn of worden benoemd in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving». Volgens de AP wordt echter niet duidelijk om welke taken van de gemeente het gaat en uit welke bepalingen in de Omgevingswet of andere regelgeving die taken volgen of zullen volgen. De AP adviseert om in de toelichting te verduidelijken wat de rechtsgrond is of zal zijn voor de verwerking door gemeenten van persoonsgegevens die zij in het licht van artikel 20.6 van de Omgevingswet in dit wetsvoorstel zullen verkrijgen.

Het advies om de grondslagen uit de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving te noemen, kan worden gevonden in onder andere artikel 2.4 van de Omgevingswet, waaruit volgt dat de gemeente een omgevingsplan vaststelt. Daarnaast is artikel 1.3 in samenhang met artikel 2.1, eerste en tweede lid, onder i, van de Omgevingswet relevant. Hierin is bepaald dat de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen geschiedt met het oog op de maatschappelijke doelen waarop de Omgevingswet gericht is, waaronder het tegengaan van klimaatverandering. Dit is nu ook nader toegelicht in paragraaf 4.5.

8.1.3 Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak heeft op 17 februari 2022 laten weten dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.¹³⁹ Daarnaast verwacht de Raad geen substantiële werklastergevolgen voor de gerechten.

8.1.4 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Op 19 december 2022 is het wetsvoorstel voorgelegd ter consultatie aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Zij komt – in tegenstelling tot de Raad voor de rechtspraak – tot de conclusie dat het wetsvoorstel tot een aanzienlijke verzwaring van het werk van de bestuursrechter leiden.¹⁴⁰ Die lastenverzwaring is eerst aan de orde bij de Afdeling bestuursrechtspraak, omdat bij de Afdeling in eerste en enige instantie beroep open staat tegen de besluiten tot wijziging van de omgevingsplannen. Als gevolg van de aanpak per wijk, zullen per gemeente meerdere wijzigingsbesluiten aan de orde zijn. Omdat dit vele miljoenen gebouwen (woningen) betreft en dus ook de miljoenen eigenaars en gebruikers van die gebouwen raakt, verwacht de Afdeling dat dit voorstel de komende decennia tot vele honderden, wellicht duizenden, omvangrijke zaken zal leiden. In latere fasen van uitvoering van deze wet, zullen naar haar verwachting over uitvoeringsbe-

¹³⁸ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹³⁹ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹⁴⁰ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

sluiten en over verzoeken om nadeelcompensatie en schadevergoeding veel rechtszaken bij de bestuursrechter in twee instanties aan de orde komen.

De verwachting dat dit wetsvoorstel de komende decennia tot vele honderden, wellicht duizenden omvangrijke zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal leiden is een inschatting die er slechts is gebaseerd op de aanname dat voor miljoenen gebouwen tegelijkertijd de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet. Het kabinet deelt deze verwachting niet gelet op het volgende.

In de wijkaanpak doorlopen gemeenten samen met de bewoners, bedrijven, gebouweigenaren en andere stakeholders in de wijk een zorgvuldig proces om tot een breed gedragen alternatief voor aardgas te komen. Bij zowel de voorbereiding van het warmteprogramma, het eventuele uitvoeringsplan en bij de wijziging van het omgevingsplan moet de gemeente toelichten hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken in het kader van participatie. Uitgangspunt hierbij is dat het alternatief haalbaar en betaalbaar moet zijn. Het inzetten van de aanwijsbevoegdheid wordt voorzien van verschillende juridische en niet-juridische waarborgen voor bewoners en gebouweigenaren, zoals de betaalbaarheid van de aanpak, de redelijke termijn die nodig is om je voor te bereiden op de overstap naar een aardgasvrij alternatief, de beschikbaarheid van een alternatieve energievoorziening, het doenvermogen en de keuzevrijheid voor een ander aardgasvrij alternatief. De verwachting is daarom dat het overgrote deel van de gebouweigenaren, bewoners en bedrijven mee zal gaan met het alternatief van de gemeente of de afweging maakt zelf een ander aardgasvrij alternatief te realiseren. Zo blijkt uit verschillende proeftuinen in het Programma Aardgasvrije Wijken dat het doorlopen van het proces tot aardgasvrij maken van de wijken aanzienlijke draagvlak heeft gecreëerd onder bewoners voor de collectieve oplossing. Dit terwijl de gemeenten nog niet beschikten over deze aanwijsbevoegdheid met bijbehorende (proces)waarborgen voor motivering en inspraak. Er zijn bijvoorbeeld diverse proeftuinen waarbij 80%-90% van de bewoners is overtuigd van het alternatief dat de gemeente aanbiedt. In de gemeente Utrecht is al wel met de aanwijsbevoegdheid geëxperimenteerd onder de Crisis- en herstelwet (Chw). In dat geval is er geen beroep ingesteld bij de bestuursrechter en is het bestemmingsplan in januari 2023 onherroepelijk geworden. Dit voorbeeld laat het belang van voldoende participatiemogelijkheden zien, bewoners hebben vanaf het begin van het proces meerdere participatiemogelijkheden gehad in klankbordgroepen, buurtgesprekken, bewonersgroepen, energiedialogen en een bewonersonderzoek. Dat neemt niet weg dat het wetsvoorstel kan leiden tot verschillende beroepsprocedures wanneer de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet. Daarnaast speelt een rol dat eventuele beroepszaken in het kader van de wijziging van het omgevingsplan en eventuele hogerberoepszaken in het kader van uitvoeringsbesluiten, verzoeken om nadeelcompensatie en schadevergoeding niet gelijktijdig aan de orde zullen komen bij de Afdeling bestuursrechtspraak, gelet op de doorlooptijd die speelt bij het voornoemde planproces. Tussen het vaststellen van het warmteprogramma tot de uiteindelijke beëindiging van aardgas zullen meerdere jaren verstrijken. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen gemeenten uiterlijk eind 2026 hun warmteprogramma vaststellen. Vervolgens zullen veel gemeenten overgaan tot het vaststellen van een uitvoeringsplan, waarin de plannen worden geconcretiseerd. Pas daarna kunnen gemeenten overgaan tot het wijzigen van het omgevingsplan. Het doorlopen van dit planproces zal dus enige jaren duren, wat overigens ook de zorgvuldigheid ten goede komt gelet op participatie en een zorgvuldige voorbereiding.

Daarbij geldt dat zaken met betrekking tot geschillen over uitvoeringsbesluiten (bij eventuele benodigde omgevingsvergunningen, handhavingsbesluiten, geschillen in het kader van de keuze tot een ander alternatief dan het alternatief dat de gemeente kiest) en geschillen over verzoeken om nadeelcompensatie dan wel schadevergoeding, voorkomen zullen voorkomen bij de rechtbanken.

Daarnaast geldt dat het inzetten van de «aanwijsbevoegdheid» door de gemeente een bevoegdheid is. Gemeenten zijn voortvarend aan de slag gegaan met de programmering van het aantal woningen en andere gebouwen in hun transitievisies warmte. Echter bestaat er geen verplichting voor gemeenten om in al die wijken de aanwijsbevoegdheid in te zetten. Het inzetten daarvan zal afhangen van de aard van de gekozen aanpak: stapsgewijze verduurzaming of in één keer aardgasvrij. Dit hangt samen met de gekozen energievoorziening in de wijk: daar waar een nieuwe energie-infrastructuur wordt aangelegd – een warmtenet of het verzoeken van het elektriciteitsnet – zullen gemeenten (het in stand houden van) dubbele infrastructuur, en daarmee dubbele kosten, willen voorkomen door het inzetten van de bevoegdheid. Of een omgevingsplan wordt gewijzigd hangt dus sterk af van de gekozen aanpak, het tijdpad van die aanpak en de voorziene energievoorziening en het aantal gemeenten dat – gelet op het voorgaande – de aanwijsbevoegdheid gaat inzetten als sluitstuk in de wijkaanpak. Dit is op voorhand moeilijk te bepalen.

8.2 Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

De ACM heeft op 13 mei 2022 de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) gestuurd aan de Minister voor Klimaat en Energie. De ACM heeft onderzocht of het wetsvoorstel haar in staat stelt om effectief op te treden als onafhankelijke toezichthouder en regulerende instantie op de energiemarkt. Daarnaast heeft de ACM vanuit het gezichtspunt van consumentenbescherming op andere onderdelen van het gereflecteerd.

De ACM is positief over het wetsvoorstel en de doelen die het wetsvoorstel nastreeft. De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar.

Wel heeft de ACM de volgende opmerkingen, die hieronder zijn voorzien van een reactie in cursieve tekst:

- De ACM verzoekt de beschikbaarheid van een alternatieve warmtevoorziening met voldoende capaciteit als wettelijke bepaling in de Gaswet op te nemen. Hierdoor krijgt de ACM de bevoegdheid om te toetsen of de gemeente zich aan deze norm heeft gehouden en zo niet, de gemeente kan opdragen de norm alsnog te betrekken in haar besluitvorming.
Deze waarborg – en de andere daarmee samenhangende waarborgen – worden opgenomen in (een AMvB onder) de Omgevingswet. Het is niet wenselijk om één van de waarborgen apart in de Gaswet op te nemen en dat hier afzonderlijk toezicht op wordt gehouden door de ACM naast de waarborgen rond de besluitvorming door gemeenten onder de Omgevingswet. Voor de Omgevingswet geldt daarnaast het interbestuurlijk toezicht. Dubbel toezicht en daarmee onhelderheid moet worden vermeden.
- Het heeft de uitdrukkelijke voorkeur van de ACM om duidelijkheidshalve het verwijderen van gasnetten en gasaansluitingen expliciet toe te voegen aan de wettelijke taken van netbeheerder in de Gaswet. Dit is in het belang van de rechtszekerheid en kan mogelijke toekomstige geschillen voorkomen. Het grootschalig verwijderen van gasnetten en gasaansluitingen is namelijk bij de totstandkoming van de Gaswet nooit beoogd als onderdeel van de taken van de netbeheerder.

Het grootschalig buiten gebruik nemen van netten in het kader van het klimaatbeleid en de energietransitie is inderdaad destijds niet voorzien. Daar voorziet dit wetsvoorstel nu wel in. Daarbij gaat het niet om de introductie van een verwijderaak, maar om een beperking van de aansluit- en transporttaak van netbeheerders. Het in onbruik raken van onderdelen van netten, waaronder aansluitingen, en daarmee samenhangende noodzaak tot verwijdering, is daar een gevolg van. Het is evident dat tot beheer en onderhoud van netten ook het opruimen daarvan behoort als deze niet meer worden gebruikt of hergebruikt. Dat is de verantwoordelijkheid van de eigenaar en beheerder van die netten. Omdat de Gaswet thans voor de beheertaak de terminologie «in werking (te) hebben, (te) onderhouden en (te) ontwikkelen» van het net hanteert, wordt voorgesteld om te verduidelijken dat het om beheren gaat door de omschrijving «in werking (te) hebben» te vervangen door «(te) beheren». Beheer en onderhoud is een breed begrip en omvat allerlei aspecten die niet allemaal zijn geëxpliciteerd in de wet en dat is ook niet wenselijk. Het wetsvoorstel maakt duidelijk dat de aansluit- en transporttaak van gasnetbeheerders wordt ingeperkt in gebieden waar in het kader van het klimaatbeleid en de energietransitie in een omgevingsplan het gebruik van gas is uitgesloten. Het wetsvoorstel maakt ook duidelijk dat daar kosten mee samenhangen voor het grootschalig buiten gebruik nemen van netten die, net als andere kosten voor beheer en onderhoud van netten, in de tarieven worden verwerkt. In verband daarmee is in het wetsvoorstel geëxpliciteerd dat kostenspreiding in de tijd via een voorziening mogelijk is als de ACM dat gepast acht.

- De ACM stelt voor om definities van de begrippen «gebouwen» en «milieubelastende activiteiten» in het voorgestelde artikel 10, negende lid, Gaswet op te nemen of te verduidelijken, bijvoorbeeld door in de Gaswet te verwijzen naar de vindplaats van de definities in de Omgevingswet.
Naar aanleiding van de reactie van de ACM is in het negende lid (nieuw), onderdeel a, de verwijzing naar gebouw en milieubelastende activiteit op dezelfde locatie vervangen door het begrip onroerende zaak. Dit sluit aan bij de definitie van aansluiting in de Gaswet dat een verbinding is tussen het gastransportnet en een onroerende zaak in de zin van de Wet waardering onroerende zaken (zie artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van de Gaswet).
- Op basis het wetsvoorstel kan de ACM netbeheerders de mogelijkheid geven om een voorziening op te bouwen voor toekomstige kosten voor het verwijderen van aansluitleidingen en andere permanent buiten gebruik gestelde onderdelen van het gastransportnet. De ACM wijst erop dat het niet aan de wetgever is om te bepalen hoe een eventuele voorziening eruit komt te zien. De ACM verzoekt daarom om de toelichting zo aan te passen dat geen voorschot wordt genomen op de eventuele invulling van de voorziening.
Het is inderdaad niet aan de wetgever, maar aan de ACM om te bepalen hoe een eventuele voorziening eruit komt te zien. Dit is verduidelijkt in de toelichting.
- Verder wijst de ACM erop dat het wetsvoorstel haar de mogelijkheid geeft om een beleidsregel vast te stellen over de gepastheid van een eventuele voorziening en de doelmatigheid van de verwijderkosten. De mogelijkheid van de beleidsregel kan volgens de ACM geschrapt worden, omdat de ACM deze keuze kan maken en motiveren binnen haar tariefregulering, bijvoorbeeld in het methodebesluit. Een aparte beleidsregel is hiervoor niet nodig.
Naar aanleiding van de reactie van de ACM is de voorgestelde wijziging van artikel 81b, derde lid, vervallen.
- De ACM vindt het wenselijk dat gemeenten een meldplicht krijgen om vastgestelde en/of gewijzigde omgevingsplannen op basis waarvan de

gasaansluit- en transportplicht komt te vervallen en/of wijzigt bij de ACM te melden.

Dit zal worden gekoppeld aan de wijziging van het omgevingsplan en wordt bij AMvB uitgewerkt.

- Daarnaast wijst de ACM erop dat het wetsvoorstel de verwijzing naar artikel 12b, eerste lid, onderdeel f, Gaswet schrapt bij het gasregister. Hierdoor worden gebieden die op basis van deze grond zijn uitgezonderd van de gasaansluitplicht niet meer opgenomen binnen het gasregister.

Een verwijzing naar artikel 12b, eerste lid, onderdeel f, is opgenomen in het wetsvoorstel.

- De ACM heeft enkele aandachtspunten bij de opzegging van de aansluit- en transportovereenkomsten (ATO) door de gasnetbeheerders. De ACM wijst erop dat de beëindiging van de ATO door de gasnetbeheerders, net als het aangaan daarvan op basis van het wettelijk voorgeschreven leveranciersmodel, door de leverancier zal moeten worden gecommuniceerd aan de klant. Daarnaast geeft de ACM mee dat duidelijk moet zijn dat afnemers niet gebonden blijven aan (betalings)verplichtingen wanneer de gasafname is gestopt maar de opzegging van de ATO door de gasnetbeheerders nog niet gerealiseerd is. Ten derde vindt de ACM dat gasafnemers indien gewenst hun ATO uit eigen beweging eerder moeten kunnen opzeggen.

Het klopt dat de communicatie tussen de netbeheerder en aangeslotenen met een kleine aansluiting gelet op het leveranciersmodel via de leverancier verloopt. Het ligt voor de hand dat de opzegging door de netbeheerder ook via de leverancier zal lopen. Dat neemt echter niet weg dat het de netbeheerder is die opzegt en niet de leverancier. De ATO is immers een overeenkomst tussen de netbeheerder en de aangeslotene. Het staat aangeslotenen uiteraard vrij om de ATO eerder te beëindigen dan de datum waartegen de netbeheerder deze opzegt in verband met de in het omgevingsplan gestelde datum. De netbeheerder blijft echter gebonden aan zijn wettelijke taken en verplichtingen inzake aansluiten en transport tot aan de datum in het omgevingsplan.

Als de aangeslotene voorafgaand aan de datum uit het omgevingsplan op eigen initiatief de leveringsovereenkomst beëindigt omdat hij op een alternatieve voorziening overgaat, dan wordt de ATO met de netbeheerder niet automatisch beëindigd. Het ligt echter voor de hand dat de aangeslotene bij het opzeggen van de leveringsovereenkomst ook aangeeft dat hij de aansluiting wil beëindigen. Gelet op het leveranciersmodel zal de leverancier deze opzegging doorgeven aan de netbeheerder.

Mocht de ATO niet zijn opgezegd dan zal de aangeslotene bericht ontvangen van de netbeheerder omdat er geen leverancier meer is gecontracteerd voor de aansluiting. De voorwaarden voor aansluiting en transport bepalen namelijk dat er een leverancier moet zijn gecontracteerd voor de aansluiting en bekend moet zijn bij de netbeheerder. Als dat niet het geval (meer) is, dan ontvangt de aangeslotene hierover bericht van de netbeheerder en kan hij alsnog (ook) de ATO opzeggen. De betalingsverplichtingen voor de tussenliggende periode zullen daarmee beperkt blijven.

Ten slotte wordt opgemerkt dat als de aansluiting buiten gebruik is gesteld en het transport van gas is gestopt, er geen kosten meer in rekening kunnen worden gebracht voor aansluiting, transport of levering van gas. De netbeheerder en de gasleverancier kunnen dan immers feitelijk geen diensten meer verlenen of gas (af)leveren en hun verplichtingen uit de overeenkomst niet meer nakomen. Dit laat onverlet dat er kosten kunnen zijn verbonden aan het voortijdig

beëindigen van de gasleveringsovereenkomst of het buitenwerking stellen en verwijderen van de aansluiting.

- De ACM acht het van belang dat afnemers geen last ondervinden van de opzegging van hun leveringscontracten en dat zij op dit punt ontzorgd worden met een overstapservice. Dit kan bijvoorbeeld met een machtiging van het warmtebedrijf om bij de daadwerkelijke aansluiting op het warmtenet, het leveringscontract voor gas op dat moment op te zeggen. De ACM verzoekt om hiervoor een nadere toelichting op te nemen, die als leidraad voor marktpartijen kan dienen.

Het ligt in de rede dat aangesloten en geïnformeerd zullen worden door de gemeente of de leverancier van de alternatieve voorziening over hoe en wanneer kan of zal worden overgegaan op de alternatieve voorziening en dat de leverancier hulp of ontzorging aanbiedt bij het opzeggen van de lopende gasleveringsovereenkomst en ATO.

- De ACM vraagt om bij het opstellen van de ministeriële regeling over de hoogte van de opzegvergoedingen onder artikel 2.17 van de concept Energiewet mee te nemen wat bij de afsluiting van gas een redelijke opzegvergoeding is als bewoners in de wijkgerichte aanpak eerder van het gas afgaan dan de einddatum in het omgevingsplan. *Dit advies zal worden betrokken bij het opstellen van de regeling.*
- In het Klimaatakkoord is een termijn van acht jaar genoemd tussen het besluit (omgevingsplan) van de gemeenteraad en de daadwerkelijke overstap naar een duurzaam alternatief en de beëindiging van het transport van aardgas. De ACM vindt dat de gemeente de termijn in het omgevingsplan moet worden onderbouwd.

Dit zal in het Bkl worden geregeld en is toegevoegd aan de toelichting.

- Het wetsvoorstel geeft aan dat niet bij alle schade, die mogelijk te relateren is aan de gevolgen van het aanwijzen van een gebied waar gas als warmtevoorziening wordt uitgesloten, recht op het vergoeden van schade ontstaat. Voorstelbaar is dat dit tot procedures leidt die veel beslag zullen leggen op alle betrokken instanties, alsmede de rechterlijke macht. Zonder nadere richtlijnen ontstaat hierover onduidelijkheid en mogelijk rechtsongelijkheid. De ACM vraagt dit punt nader te verduidelijken.

Het nadeelcompensatierecht houdt veel rekening met de omstandigheden van het geval. Of benadeelden recht hebben op nadeelcompensatie moet worden beoordeeld aan de hand van artikel 4.126 Awb en hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. Hier is uitgebreider bij stil gestaan in paragraaf 4.4.2 van de toelichting.

8.3 Consultatie

Van 15 december 2021 tot en met 26 januari 2022 was het mogelijk om via internetconsultatie.nl/wgiw te reageren op het wetsvoorstel.¹⁴¹ Er zijn 42 reacties binnengekomen op de internetconsultatie, waarvan 34 reacties openbaar. Op het ontwerp zijn openbare reacties ontvangen van: ActiZ, Aedes, Energie Nederland, Essent, Federatie Amsterdamse Huurderskoepels, de gemeenten Amsterdam, Delft, Elburg, Krimpen aan den IJssel, Leidschendam-Voorburg, Rotterdam en Westland, Holland Solar, Klimaatstichting HIER, Natuur & Milieu, Netbeheer Nederland, Nieuwbor-gen.net, NVDE, Stichting Warmte Transitiecentrum Groningen, Stichting Zeeuws Platform Stralingsrisico, Vereniging Eigen Huis, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Vewin, WarmteTransitieMakers, en Woonbond. Ook zijn openbare reacties ontvangen van 8 individuele gemeenten en burgers. Daarnaast hebben de VNG en het IPO gereageerd.

¹⁴¹ De consultatie is aangekondigd via een nieuwsbericht op de website van de rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/12/15/wetsvoorstel-voor-warmtetransitie-in-gebouwde-omgeving-in-consultatie>.

Geïnteresseerden konden reageren op alle aspecten van het wetsvoorstel en de toelichting. Daarnaast is er over specifieke punten input gevraagd. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten verplicht worden om een transitievisie warmte (oftewel warmteprogramma in het wetsvoorstel) op te stellen en deze elke vijf jaar actualiseren. In de consultatieversie van het wetsvoorstel was het opstellen van een warmteprogramma niet verplicht gesteld. Gevraagd werd of het de voorkeur heeft om gemeenten te verplichten om een warmteprogramma vast te stellen. Ook werd gevraagd of het de voorkeur heeft om een vaste frequentie voor warmteprogramma's vast te leggen en welke termijn dat zou kunnen zijn. Verder werd in het Klimaatakkoord een termijn van acht jaar genoemd tussen het besluit van de gemeente en de definitieve overstap op het duurzame alternatief. Gevraagd werd of het de voorkeur heeft om een termijn in regelgeving vast te leggen en welke termijn passend zou zijn. In de tekst onder «verplicht warmteprogramma» en «evaluatie termijn acht jaar» wordt daar verder op ingegaan.

De reacties op de consultatie hebben geleid tot aanpassing van de memorie van toelichting.

Algemeen beeld

Diverse partijen, zoals de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, Aedes, Essent, Klimaatstichting HIER, Netbeheer Nederland, NVDE en VNG, vinden het positief dat de in het Klimaatakkoord gemaakte afspraken worden omgezet in wetgeving. Zij zien de aanwijsbevoegdheid als een belangrijke, noodzakelijke stap. Aedes benadrukt dat de beëindiging van de levering van aardgas het sluitstuk, niet het begin, van de transitie is.

Ook benadrukken partijen, waaronder Aedes en Vereniging Eigen Huis, het belang van de – in het wetsvoorstel genoemde – waarborgen, zoals de vrijheid om zelf te kiezen voor een gelijkwaardig alternatief. Vereniging Eigen Huis stelt daarnaast voor om een wettelijk verankerde eindtoets uit te voeren voordat een woning van het aardgas mag worden afgesloten. De waarborgen worden grotendeels op AMvB-niveau uitgewerkt. De internetconsultatiereacties op deze onderwerpen worden benut bij de uitwerking van het besluit.

Een gemeente¹⁴² vraagt of de inzet van de aanwijsbevoegdheid vrijblijvend is. VNG geeft aan dat sommige gemeenten niet willen dat de inzet van de aanwijsbevoegdheid wordt verplicht, aangezien sommige afspraken uit het Klimaatakkoord nog worden uitgewerkt. De wet legt inderdaad geen wettelijke verplichting op aan gemeenten om het aardgas in de gebouwde omgeving te beëindigen. Het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving is een bestuurlijke afspraak uit het Klimaatakkoord. De inzet van de aanwijsbevoegdheid is daarbij niet verplicht.

Verplicht warmteprogramma

In de consultatieversie van het wetsvoorstel is het warmteprogramma opgenomen als onverplicht (wettelijk geregeld) programma onder de Omgevingswet. In de internetconsultatie is expliciet gevraagd of het de voorkeur heeft om gemeenten te verplichten om een warmteprogramma vast te stellen. Daarbij is ook gevraagd of het de voorkeur heeft om een vaste frequentie voor warmteprogramma's vast te leggen. En welke termijn passend is. Bij elke (deel)vraag is gevraagd om een onderbouwing van de reactie.

¹⁴² Het gaat hier om een niet-openbare reactie.

Deze reacties zijn door onderzoeksbureau Tauw uitgediept in groeps gesprekken met gemeenten en de organisaties die actief zijn in de energietransitie in de gebouwde omgeving. Bovendien heeft Tauw gebruik gemaakt van de inzichten uit de zogenoemde «oploopjes» die VNG heeft georganiseerd ter voorbereiding op haar consultatiereactie. De resultaten staan in het rapport «Evaluatie termijnen wijkgerichte aanpak in Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving».¹⁴³ Op basis van dit rapport trekt de regering de conclusie dat het wenselijk is dat het warmteprogramma een verplicht programma onder de Omgevingswet wordt. Tauw geeft in het rapport aan dat de meest genoemde argumenten zijn: duidelijkheid over klimaatdoelen, urgentie, tempo en monitoring. Over de frequentie geeft Tauw aan dat veelal een termijn van vijf jaar wordt genoemd. De meest genoemde argumenten daarbij zijn: duidelijkheid voor zowel gemeenten als andere partijen en het borgen van continuïteit. De verplichting van het warmteprogramma is verwerkt in het wetsvoorstel. De frequentie van actualisatie (van vijf jaar) wordt geregeld op AMvB-niveau.

Vaststelling programma door college van burgemeester en wethouders

IPO en VNG signaleren dat in het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeenteraad de transitievisie warmte vaststelt, terwijl in het wetsvoorstel de transitievisie warmte wordt vormgegeven als een programma onder de Omgevingswet. Een programma onder de Omgevingswet wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. IPO vindt dat de wijziging van de bestuurlijke verhouding onvoldoende wordt beargumenteerd in de toelichting. Ook VNG vraagt naar het samenspel tussen raad en college. Hoewel in het Klimaatakkoord is aangegeven dat de gemeenteraad de transitievisie warmte vaststelt, past de aard en inhoud van de transitievisie warmte zoals hiervoor beschreven binnen het instrumentarium van de Omgevingswet het best bij een programma. Dat een programma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders geldt bovendien voor alle gemeentelijke programma's op grond van de Omgevingswet en past bij de rolverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad. Het wetsvoorstel gaat dus uit van de al vastgelegde rolverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Dat betekent uiteraard niet dat de gemeenteraad niet betrokken is. Ook als het college van burgemeester en wethouders bevoegd is, kan de gemeenteraad een debat over het (ontwerp)programma voeren. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het (ontwerp)programma is onder andere van belang aangezien voor het wijzigen van het omgevingsplan instemming van de gemeenteraad nodig is. De wijziging van het omgevingsplan voor (de energietransitie in) een wijk komt in de tijd na het warmteprogramma. Verduidelijking op dit punt is toegevoegd aan paragraaf 3.2.2 van de toelichting.

Evaluatie termijn acht jaar

In het Klimaatakkoord is een termijn van acht jaar genoemd tussen het besluit van de gemeente en de daadwerkelijke overstap op het duurzame alternatief. In de consultatieversie van het wetsvoorstel is deze termijn van acht jaar niet als verplichting opgenomen. In de internetconsultatie is expliciet gevraagd of het wenselijk is deze termijn in regelgeving vast te leggen. En welke termijn passend is. Bij elke (deel)vraag is gevraagd om een onderbouwing van de reactie.

¹⁴³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/03/24/evaluatie-termijnen-wijkgerichte-aanpak-in-klimaatakkoord-gebouwde-omgeving>.

Op basis van het rapport «Evaluatie termijnen wijkgericht aanpak in Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving» ziet de regering geen aanleiding om een vaste termijn in landelijke regelgeving te verankeren. Uit de evaluatie komt naar voren dat er behoefte is aan maatwerk, aangezien wat een redelijke termijn is, van veel verschillende factoren afhankelijk is. Tegelijkertijd moet tijdig duidelijk zijn welke mogelijkheden bewoners en gebouweigenaren hebben en wanneer ze een keuze moeten maken over het al dan niet aansluiten op een collectief warmtesysteem. Een termijn van acht jaar geeft netbeheerders, woningeigenaren, waaronder woningcorporaties, en eigenaren van maatschappelijk en commercieel vastgoed over het algemeen voldoende tijd om de benodigde investeringen uit te voeren. Binnen die termijn van acht jaar kunnen bewoners en gebouweigenaren inspelen op de komende veranderingen in de energievoorziening en daar op natuurlijke momenten, zoals een verbouwing, noodzakelijke vervanging van installaties of de aankoop van een woning, al rekening mee houden. In de evaluatie wordt het belang van duidelijkheid voor alle betrokkenen onderstreept. Deze duidelijkheid geeft de gemeente door de datum waarop daar geen gas meer mag worden gebruikt in een bepaald gebied in het omgevingsplan op te nemen (zie paragraaf 3.2.1). In de evaluatie wordt gepleit voor het opstellen van een landelijke richtlijn voor een redelijke termijn. In het Klimaatakkoord is acht jaar opgenomen als redelijke termijn tussen het besluit van de gemeente en de daadwerkelijke overstap op een duurzaam alternatief. In het besluit zal in het Bkl worden geregeld dat de gemeente een redelijke termijn moet hanteren. Een termijn van acht jaar kan als richtlijn worden gehanteerd als redelijke termijn (zie paragraaf 2.5.2). Als een gemeente kiest voor een kortere of juist een langere termijn is het aan de gemeente dit in de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan te onderbouwen.

Betaalbaarheid

In veel reacties wordt het belang van een betaalbare energietransitie in de gebouwde omgeving benadrukt. In de consultatieversie staat dat een betaalbare energietransitie zowel de verantwoordelijkheid van gemeenten als van het Rijk is. Dat blijkt vragen op te roepen over de verdeling van de verantwoordelijkheden, waaronder bij de gemeenten Delft en Rotterdam. VNG heeft er begrip voor dat woonlastenneutraliteit niet in het wetsvoorstel is geregeld. Wel wil VNG vasthouden aan het hanteren van een definitie van woonlastenneutraliteit zoals die in het Klimaatakkoord is afgesproken.

In paragraaf 2.5.1 van de toelichting is de verdeling van de verantwoordelijkheden verhelderd: Het Rijk draagt zorg voor de randvoorwaarden. Zo stelt het Rijk financiële instrumenten en subsidies beschikbaar, zoals via het Nationaal Warmtefonds, de Energiebespaarhypotheek, de Investerings subsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE), de Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH), het Nationaal Isolatieprogramma en de mogelijkheid voor het (deels) financieren van de onrendabele top van collectieve warmteprojecten.¹⁴⁴ Het flankerend beleid is beschreven in paragrafen 2.1 en 2.2. De gemeente stuurt op betaalbaarheid door de keuzes die ze maakt voor (de fasering van) wijken en voor de duurzame alternatieven. Gemeenten beschrijven de kosteneffectiviteit in het uitvoeringsplan, de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan. Daarnaast zullen gemeenten de bewoners, instellingen en gebouweigenaren inzicht geven in de (gemiddelde) kosten en baten die het overgaan op een duurzame energievoorziening met zich meebrengen.

VNG geeft aan dat volgens de toelichting bij het wetsvoorstel de gemeente niet alleen rekening dient te houden met de eindgebruikers-

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77, bijlage.

kosten, maar ook met de nationale kosten. VNG vindt dit een punt van zorg, omdat de laagste eindgebruikerskosten en de laagste nationale kosten lang niet altijd op hetzelfde energiesysteem uitkomen. Ook de onderbouwing van beide type kosten wordt bij de gemeente neergelegd en is niet geformaliseerd, waardoor volgens VNG veel ruimte voor discussie ontstaat.

Om het verschil tussen de opties met de laagste eindgebruikerskosten en de optie met de laagste nationale kosten dichterbij elkaar te brengen, stelt het Rijk middelen ter beschikking, waaronder de mogelijkheid voor het (deels) financieren van de onrendabele top van collectieve warmteprojecten door middel van de Warmtenetten investeringssubsidie (WIS).¹⁴⁵ In paragraaf 2.2 van de toelichting zijn andere financiële instrumenten beschreven. Daarnaast geldt dat gemeenten bij het nemen van besluiten gewend zijn om meerdere belangen af te wegen, die niet altijd eenduidig zijn.

Diverse partijen, waaronder de gemeenten Krimpen aan den IJssel en Rotterdam en een burger, wijzen op de uitvoeringskosten die de wijkgerichte aanpak met zich meebrengt. Daarom heeft het kabinet op 27 februari 2023 de tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid gepubliceerd.¹⁴⁶ Met deze regeling wordt tot en met 2025 1,04 miljard euro beschikbaar gesteld aan decentrale overheden voor de uitvoering van het klimaat en energiebeleid. Met dit geld kunnen zij extra personeel aantrekken, kennis vergroten en externe expertise in huis halen. Voor de jaren 2026–2030 wordt op een later moment een nieuwe regeling opengesteld. Dit is toegevoegd aan paragraaf 5.1.1 van de toelichting.

Sommige partijen, zoals de gemeenten Amsterdam, Delft en Rotterdam, Stichting Warmte Transitiecentrum Groningen (WTTCG) en VNG, geven aan dat de begrippen betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit nog niet zijn gedefinieerd. Aedes vraagt op welk niveau de gemeente zal bepalen of de kosten en baten in evenwicht zijn.

Het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben afgesproken dat een handreiking betaalbaarheid wordt opgesteld. Deze handreiking beoogt handvatten voor de onderbouwing van de betaalbaarheid in het uitvoeringsplan te formuleren. Dit is toegevoegd aan paragraaf 2.5.1 van de toelichting.

Woonbond stelt voor om gemeenten de opdracht te geven om bij de keuze om naar aardgasvrij te gaan de woonlasten vooraf en achteraf te monitoren.

De suggestie om de woonlasten te monitoren zal niet worden meegenomen in het wetsvoorstel. Een opdracht voor gemeente om de woonlasten te monitoren voor en na ingreep is lastig vorm te geven, gelet op fluctuerende prijzen en verschillen in lokale situaties en tussen huishoudens. Wel kunnen gemeenten uiteraard onderzoek doen maar daar is geen opdracht in dit wetsvoorstel voor nodig.

Participatie

Een aantal partijen, zoals Klimaatstichting HIER en de WarmteTransitie-Makers, stelt voor om landelijk kaders te stellen voor het participatieproces dat gemeenten vormgeven, zoals een meting om een beeld te krijgen hoeveel bewoners achter het duurzame alternatief staan. IPO verwacht mogelijk grote verschillen in de lokale uitvoering op het terrein

¹⁴⁵ Stcrt. 2023, 11052.

¹⁴⁶ Stcrt. 2023, 6282.

van participatie. Woonbond stelt voor de participatie-uitgangspunten juridisch te verankeren.

Deze suggesties zijn niet overgenomen. Participatie is maatwerk. Het Omgevingsbesluit schrijft niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden noch wat het doel is (bijvoorbeeld voldoende draagvlak). Gemeenten kunnen er wel zelf voor kiezen om een participatiemeting op te nemen in het participatiebeleid. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om de participatie-uitgangspunten toe te passen.

Daarnaast stelt Woonbond voor om bestaande regels over overleg tussen gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties uit te breiden naar de plannen die de gemeente maakt voor de wijkgerichte aanpak.

In de brief van 16 december 2021¹⁴⁷ is ingegaan op de met het Aedes-bestuur vastgestelde onderhandelingsakkoord. Dit richt zich op maatregelen die de beschikbaarheid en duurzaamheid van sociale huurwoningen vergroten en bijdragen aan de leefbaarheid. De realisatie hiervan moet op lokaal niveau plaatsvinden en daarom is ervoor gekozen de doorwerking van deze nationale afspraken zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de bestaande praktijk van lokale prestatieafspraken. Deze afspraken zullen worden ingebed in de volkshuisvestelijke prioriteiten, waardoor deze ook een formele basis krijgen. In dat verband zal dan ook worden ingegaan op de vraag of verduurzaming een andere wijze van totstandkoming van prestatieafspraken en betrokkenheid van huurdersorganisaties zal vergen dan nu op grond van de Woningwet en de Wet op het overleg huurders verhuurder.

De Federatie Amsterdamse Huurderskoepels maakt zich zorgen over de aantasting van participatierechten van corporatiehuurders, mede vanwege de genoemde termijn van acht jaar.

Echter, dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen in de huidige positie van de participatierechten van huurders. Zo blijft ongewijzigd, dat een verhuurder zijn huurders op grond van de Wet op het overleg huurders verhuurder moet betrekken bij onder meer het in stand houden en het treffen van voorzieningen aan de woningen. Ook blijft de participatie van huurders van toegelaten instellingen ongewijzigd zoals deze geborgd wordt met de Woningwet. De termijn van acht jaar geldt pas nadat een besluit is genomen.

Keuzevrijheid/gelijkwaardig alternatief

IPO vraagt waarom in het wetsvoorstel een grondslag voor instructieregels nodig is om (keuzevrijheid van) gelijkwaardigheid van duurzame alternatieve warmtevoorzieningen te waarborgen. De Omgevingswet zelf kent volgens IPO al een bepaling die gelijkwaardigheid van maatregelen borgt.

Het gaat hier, zoals toegelicht, om het oplossen van een omissie in de Omgevingswet. Deze kwam aan het licht bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Naar aanleiding van consultatie-inbreng op de AMvB is er inmiddels voor gekozen om geen specifieke gelijkwaardigheidsbepaling via het Bkl in het omgevingsplan te laten opnemen. In plaats daarvan wordt aangesloten bij de regels voor energieprestatie van bouwwerkinstallaties. Daarmee zijn de regels voor gelijkwaardigheid ten opzichte van de alternatieve warmtevoorziening niet meer relevant voor dit wetsvoorstel.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29 453, nr. 547.

Gegevensverwerking

De VNG spreekt haar waardering uit voor de grondslag voor gegevensverwerking waarin het wetsvoorstel voorziet. VNG ziet daarbij graag een uitbreiding zodat gegevensuitwisseling ook mogelijk wordt bij planvoorbereiding en de participatieprocessen die daaraan voorafgaan. Daarnaast wil VNG een grondslag voor verbruiksgegevens voor gas, elektriciteit en warmte. Volgens VNG hebben gemeenten dat nodig om goede afwegingen te kunnen maken tussen alternatieven.

De opgenomen grondslagen kunnen ook worden gebruikt bij de planvoorbereiding, bijvoorbeeld het verkrijgen van adresgegevens voor het informeren van eigenaren die buiten de wijk gevestigd zijn. Voor het opstellen van een warmteprogramma, een uitvoeringsplan (als onderbouwing voor het wijzigen van het omgevingsplan) en het wijzigen van het omgevingsplan hebben gemeenten echter geen verbruiksgegevens nodig over individuele huishoudens. In die fase voldoen geaggregeerde gegevens. Voor het berekenen van de business case (op wijk- of buurt-niveau) zijn (voor gemeente of warmtebedrijf) geaggregeerde gegevens toereikend.¹⁴⁸ Verbruiksgegevens, aansluitwaarden en andere kenmerken van een aansluiting mogen door de netbeheerder worden gedeeld en gepubliceerd als ze zijn geaggregeerd tot een niveau waarop herleiding naar een enkele woning niet meer mogelijk is.¹⁴⁹ Voor het doen van een passend aanbod aan een bewoner kan de bewoner zelf toestemming geven aan de gemeente of het warmtebedrijf voor gegevensverwerking of zelf de gegevens leveren in een gesprek over het aanbod. Naar verwachting zijn bewoners bereid hun energieverbruik gegevens te delen voor een advies op maat.

Meerdere energiesystemen

VNG stelt dat het vanwege de diversiteit van de gebouwen mogelijk moet zijn om binnen een gebied meerdere (collectieve) energiesystemen te onderscheiden.

In het Klimaatakkoord wordt gesproken over de wijkgerichte aanpak. Het staat gemeenten echter vrij om het schaalniveau te kiezen waarop de uitvoeringsplannen betrekking hebben. Het staat de gemeente ook vrij om zelf de grenzen te bepalen van het gebied waarop het uitvoeringsplan en de wijziging van het omgevingsplan betrekking hebben. Deze grenzen kunnen samenhangen met het duurzame warmtealternatief waarvoor de gemeente kiest. Dit is verduidelijkt in paragraaf 2.4.

Nadeelcompensatie

Volgens de gemeente Rotterdam wordt het risico op nadeelcompensatie ten onrechte laag ingeschat. Een gemeente¹⁵⁰ stelt voor om te voorzien in een hogere kostenregeling.

Via de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten wordt bij inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet nadeelcompensatie in het omgevingsrecht primair geregeld in afdeling

¹⁴⁸ Utiliteitsgebouwen zijn geen «natuurlijke» personen, en vallen dus als zodanig niet onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Netbeheerders zijn nu nog gebonden aan de Elektriciteits- en Gaswet (E- en G-wet), artikel 79.1 en 37.1, waarin een geheimhoudingsplicht is vastgelegd: «gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter redelijkerwijs kent of moet vermoeden» mogen niet worden gedeeld. In de nieuwe Energiewet wordt gekeken naar mogelijkheden om meer data te kunnen delen. Bron: <https://data.overheid.nl/juridische-kaders-rondom-het-delen-van-energie-data>.

¹⁴⁹ Bron: <https://data.overheid.nl/juridische-kaders-rondom-het-delen-van-energie-data>. Het gaat daarbij om clusters van minimaal 10 aansluitingen, zie bijvoorbeeld www.enexis.nl/opendata.

¹⁵⁰ Het gaat hier om een niet-openbare reactie.

4.5 van de Awb.¹⁵¹ Bij het recht op nadeelcompensatie zijn voor de eventuele toekenning kort samengevat twee criteria bepalend. Het eerste criterium van het normaal maatschappelijk risico leidt ertoe dat kosten of schade die tot het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten tweede moet de verzoeker ten opzichte van anderen onevenredig zwaar worden geraakt. Hieruit is op voorhand nog niet af te leiden of er veel verzoeken om nadeelcompensatie in de toekomst worden gedaan. In paragraaf 4.4.2 van de memorie van toelichting is dit nader toegelicht. In bepaalde gevallen kan de gemeente uitbetaalde nadeelcompensatie verhalen op de provincie of op de verantwoordelijke Minister. De zogenoemde vergoeding van extra kosten van bestuursorganen die volgt uit artikel 13.3 Omgevingswet speelt hier echter geen rol, omdat het inzetten van de aanwijsbevoegdheid een vrijwillige keuze is van een gemeente.

Techniekneutraal

In een (niet-openbare) reactie wordt aangegeven dat het wenselijk is dat het wetsvoorstel de toepassing van alle mogelijke duurzame warmtebronnen voor de toekomst stimuleert.

Het wetsvoorstel bevat geen voorkeur voor een bepaalde techniek en beoogt techniekneutraal te zijn en ruimte te bieden voor toekomstige ontwikkelingen en innovatie. Dat is verduidelijkt in de toelichting. Ook bevat het wetsvoorstel geen voorkeur voor collectieve of individuele oplossingen. Ook bij een keuze voor individuele oplossingen in een wijk moet de gemeente de haalbaarheid en betaalbaarheid onderbouwen.

Waterstof

Netbeheer Nederland vraagt duidelijker te verwoorden dat wanneer een gebouweigenaar niet wil meedoen met het duurzame alternatief van de gemeente, dat dan het gebruik maken van een ander gas dat met een gastransportnet wordt getransporteerd geen optie is. Het klopt dat over het gastransportnet, of onderdelen daarvan die niet meer gebruikt worden, geen waterstof of een ander duurzaam gas getransporteerd kan worden door de netbeheerder. De netbeheerder mag dit niet doen zo lang dit geen wettelijke taak is. Het is voorts niet aanneemelijk dat het rendabel is voor een netbeheerder of ander bedrijf om het niet meer gebruikte deel van het gasnet in de wijk te exploiteren voor afnemers die niet meegaan in het warmtealternatief van de gemeente. In die wijk kan daardoor dus geen gebruik worden gemaakt van het gasnet voor de alternatieve duurzame warmtevoorziening.

In enkele reacties wordt ervoor gepleit het gasnet te laten liggen ten behoeve van waterstof.

Een gemeente kan ervoor kiezen om het gebruik van gas uit te sluiten en gebruik van een andere gassoort (bijvoorbeeld waterstof) toe te staan. In dat geval ligt het voor de hand dat de leidingen in het gebied worden losgekoppeld van het landelijke gasnet, waardoor er een andere gassoort door de leidingen kan. De verwachting is echter dat waterstof in de periode tot 2030 nog geen significante rol zal spelen bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Het wetsvoorstel maakt de inzet van waterstof niet onmogelijk.

¹⁵¹ Stb. 2013, 50.

Groen gas (o.a. bijmengverplichting)

Nieuwborgen.net en de Stichting Warmte Transitiecentrum Groningen merken op dat er geen gemeentelijke instrumenten zijn om groen gas voor de gebouwde omgeving te stimuleren, terwijl dat vanwege de lage kosten wel wenselijk is.

Het is niet mogelijk om groen gas administratief te alloceren aan specifieke wijken en om deze reden liggen gemeentelijke instrumenten op dit moment niet in de rede. Het Rijk zet beleid in gang om de productie van groen gas te vergroten. De in het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» aangekondigde bijmengverplichting groen gas is specifiek gericht op de gebouwde omgeving. Met deze verplichting krijgen alle op het aardgasnet aangesloten huishoudens een aandeel groen gas bijgemengd in het geleverde aardgas. Door een combinatie van een stijgend aandeel groen gas in het gasnet in combinatie met een dalend aantal huishoudens op het gasnet, ingevolge het gemeentelijk beleid in de warmtetransitie, zal groen gas richting 2050 gealloceerd kunnen worden mits de vraag de beschikbaarheid niet overstijgt. Deze stapsgewijze benadering biedt ook ruimte om rekening te houden met de verdere prijs- en beschikbaarheidsontwikkeling van groen gas en alternatieve energiedragers richting 2050.

Netbeheer Nederland merkt op dat groen gas al voor 2030 een significante rol gaat spelen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving, aangezien in het Coalitieakkoord wordt ingezet op een bijmengverplichting voor groen gas.

Een toelichting op de bijmengverplichting voor groen gas is toegevoegd aan paragraaf 3.1.2 van de toelichting van het wetsvoorstel.

De NVDE benoemt dat het huidige gasnetwerk ook kan worden gebruikt voor de levering van hernieuwbare gassen.

Het wetsvoorstel sluit het hergebruik van gasleidingen voor andere hernieuwbare gassen niet uit. De netbeheerder kan zelf besluiten om de leidingen te blijven beheren en onderhouden en in stand te laten. Als de netbeheerder zelf geen alternatief gas mag te transporteren omdat hij hiervoor geen wettelijke taak heeft, dan kan hij de leidingen verkopen aan een partij die wel dit alternatieve gas mag transporteren.

Kookgas

Netbeheer Nederland vraagt of de aanwijsbevoegdheid ook gaat gelden voor wijken waar de gebouwen worden verwarmd via een warmtenet en waar nog wel een gasaansluiting is voor huishoudelijk koken (kookgas).

De aanwijsbevoegdheid is ook van toepassing op wijken met alleen kookgas. Dit is in de artikelsgewijze toelichting verhelderd. Ook bij de uitwerking van de AMvB heeft dit de aandacht.

Netbeheer Nederland vraagt of de gasaansluit- en transportplicht voor netbeheerders komt te vervallen voor gasaansluitingen voor huishoudelijk koken in al aangewezen «warmtegebieden» (gebied als bedoeld in het huidige artikel 10, zevende lid, onderdeel b, van de Gaswet).

Deze bepaling wijzigt het wetsvoorstel niet. In de gebieden die zijn aangewezen op basis van artikel 10, zevende lid, onderdeel b, vervalt enkel de taak van de netbeheerder om nieuwe aansluitingen te realiseren. De aanwijzing heeft daarmee geen gevolgen voor bestaande aansluitingen.

Contracten met energieleveranciers

Aedes stelt voor om te regelen dat energieleveranciers aanvragers actief gaan wijzen op de einddatum voor het transport van gas bij het afsluiten van lange termijncontracten, zodat consumenten niet (onbewust) contracten afsluiten die doorlopen na die termijn.

Een energieleverancier zal na de einddatum van het transport van gas, geen energie meer kunnen leveren. Wanneer hij een contract afsluit met een langere termijn dan kan hij dus ook niet aan zijn leveringsverplichtingen voldoen. Om dit te voorkomen, zullen energieleveranciers naar verwachting geen leveringscontracten afsluiten met een looptijd tot voorbij de in het omgevingsplan gestelde einddatum van het transport van gas.

Essent en NVDE stellen voor onzekerheid rondom het beëindigen van contracten met energieleveranciers te mitigeren.

In het Omgevingsbesluit zal worden geregeld dat gemeenten de relevante wijzigingen in het omgevingsplan zullen melden aan de ACM. Energieleveranciers zullen het register van de ACM moeten controleren om te voorkomen dat er leveringsovereenkomsten worden afgesloten met een vaste looptijd die later eindigt dan de einddatum die in het omgevingsplan wordt genoemd. Na deze datum kunnen zij geen gas meer leveren.

Essent vindt het onduidelijk of een opzegvergoeding in rekening gebracht mag worden bij een consument wanneer een energiecontract opgezegd wordt doordat een woning eerder afgesloten wordt van het gasnetwerk. Voor de situatie dat een afnemer een leveringscontract opzegt, omdat hij voor de einddatum van het transport van gas al van het gasnet af is, stelt het wetsvoorstel geen specifieke regels. Er kan dus sprake zijn van een opzegvergoeding. Bij deze keuze speelt mee dat energieleveranciers kosten hebben wanneer een langjarig energiecontract vroegtijdig wordt opgezegd. Zonder de mogelijkheid van een opzegvergoeding is de verwachting dat er geen langjarige contracten zullen worden aangeboden. Dit zou onwenselijk zijn voor de afnemers.

Aansluit- en transportovereenkomst

Netbeheer Nederland pleit ervoor om wettelijk te regelen dat de overeenkomst tussen de netbeheerder en de aangeslotenen van rechtswege eindigt. Netbeheer Nederland wijst erop dat het opzeggen door de netbeheerder vanwege het zogenaamde leveranciersmodel onpraktisch en ongewenst is.

In het wetsvoorstel is er niet voor gekozen om contracten van rechtswege te laten beëindigen, dit zou vergaand ingrijpen op privaatrechtelijke verhoudingen. De netbeheerder heeft een overeenkomst met de aangeslotenen en kan deze opzeggen als hij vanwege onvoorziene omstandigheden niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. De aanwezigheid van het leveranciersmodel maakt dit niet anders. Wel ligt het voor de hand dat energieleveranciers een rol hebben bij het opzeggen van de aansluit- en transportovereenkomst in die zin dat zij zorgdragen voor de communicatie tussen de netbeheerder en de aangeslotenen.

De VNG benoemt dat een gemeente zich ervan moet vergewissen dat iedereen mee kan en het alternatief voor aardgas beschikbaar is voordat de netbeheerder het transport beëindigt.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de transporttaak van de netbeheerder vervalt per de datum dat het gebruik van gas in het omgevingsplan is uitgesloten. De gemeente zal zich voor die datum zich ervan moeten vergewissen dat iedereen mee kan. Als dit niet het geval is, dan kan de

gemeente de datum dat het gebruik van gas wordt uitgesloten opschuiven. Dit wordt op AMvB-niveau uitgewerkt.

Aansluittaak

Netbeheer Nederland wijst op het risico dat (toekomstige) aangesloten die niet meer terecht kunnen bij de regionale netbeheerder een gasaansluiting gaan aanvragen bij de landelijke netbeheerder GTS.

Om dit te voorkomen is het wetsvoorstel aangepast en geldt ook voor GTS dat haar taken worden ingeperkt wanneer een gemeente het gebruik van gas in een gebied uitsluit.

Netbeheer Nederland vraagt hoe netbeheerders moeten acteren in gebieden waarvoor een einddatum voor het gebruik van gas is vastgesteld.

De taken van de netbeheerder worden op basis van dit wetsvoorstel pas aangepast op het einddatum voor het gebruik van gas in het omgevingsplan. Voorafgaand aan deze einddatum zijn de taken van de netbeheerder ongewijzigd. Dit betekent bijvoorbeeld dat de netbeheerder zo nodig leidingen moet vervangen of nieuwe aansluitingen moet realiseren.

Verwijdering aansluitingen

Netbeheer Nederland verwacht bij de overgrote meerderheid van alle aangesloten goed uitvoering te kunnen geven aan de taak om gasaansluitingen te verwijderen, maar verwacht ook dat er situaties kunnen ontstaan waarin het niet mogelijk blijkt om de aansluiting veilig buiten gebruik te stellen en te verwijderen. Dit is wel van belang en wettelijke verplicht om veiligheids- en milieutechnische redenen.

In het wetsvoorstel worden geen aanvullende regels voorzien gericht op de medewerking van bewoners aan verwijdering van de gasaansluiting. Hierbij speelt mee dat aangesloten op basis van de overeenkomst met de netbeheerder toegang zouden moeten verlenen tot de gasaansluiting. In het geval van een onveilige situatie, hebben omgevingsdiensten bevoegdheden om medewerking van bewoners af te dwingen.

Aedes vraagt hoe omgegaan zal worden met het verwijderen van de gasaansluiting uit de meterkast. Netbeheerders hebben op basis van artikel 10, eerste lid, van de Gaswet de taak om hun gasnet in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid waarborgt en het milieu ontziet. Deze beheertaak van de netbeheerders dient breed te worden opgevat en omvat alle werkzaamheden die een netbeheerder in redelijkheid dient te verrichten in het kader van het beheer, het onderhoud en de ontwikkeling. Dit betreft ook het verwijderen van permanent buiten gebruik gestelde onderdelen van het gasnet, waaronder gasaansluitingen en daarbij behorende onderdelen, zoals de gasmeteropstelling in de meterkast. Omdat de Gaswet thans voor de beheertaak de terminologie «in werking (te) hebben, (te) onderhouden en (te) ontwikkelen» van het net hanteert, wordt voorgesteld om te verduidelijken dat het om beheren gaat door de omschrijving «in werking (te) hebben» in artikel 10, eerste lid, van de Gaswet te vervangen door «(te) beheren». Daarnaast is dit verduidelijkt in paragraaf 3.1.2 van de toelichting.

Voorziening

Netbeheer Nederland vindt het positief dat met de mogelijkheid van het creëren van een voorziening niet alle kosten van de gasverwijderingen worden afgewenteld op de steeds kleiner wordende groep aangesloten.

De netbeheerders geven de voorkeur aan het uitgaan van het kostenveroorzakersprincipe dat aan de gehele tarievenssystematiek ten grondslag ligt.

Deze afweging wordt nadrukkelijk aan de ACM gelaten, vanwege de bevoegdheid die de ACM op basis van Europese regelgeving heeft om de tarieven vast te stellen. Dit is verduidelijkt in paragraaf 3.1.4 van de toelichting.

Netbeheer Nederland en Essent stellen dat het een goede optie is om de kosten voor het verwijderen van gasnetten uit de algemene middelen te laten betalen of om gemeenten mee te laten betalen.

Deze kosten zijn onderdeel van de kosten voor het beheer en onderhoud van netten en worden daarom verwerkt in de nettarieven. Met dit wetsvoorstel wordt dit uitdrukkelijk onder ogen gezien en erkent dat het opbouwen van een voorziening gepast kan zijn. Het is aan de ACM om te beoordelen of dat het geval is.

Aedes vraagt om meer duidelijkheid over de uitwerking van en de rol van ACM bij de voorziening.

Het is aan de ACM om te bepalen wat de hoogte van de bijdrage aan de voorziening dient te zijn. Ook hierbij geldt dat deze afweging nadrukkelijk aan de ACM wordt gelaten.

Volloopriscio

Energie Nederland vraagt om een nadere toelichting op de redenering over het volloopriscio.

Het wetsontwerp biedt gemeenten de mogelijkheid om bepaalde wijken aan te wijzen waar een energievoorziening met duurzame energie beschikbaar komt ter vervanging van het aardgas. Als er in die gebieden op den duur geen aardgasvoorziening meer is, heeft de gebouweigenaar de keuze tussen een aansluiting op de collectieve warmtevoorziening of een duurzame individuele warmtevoorziening. Naar verwachting zal het verdwijnen van aardgas als optie leiden tot meer aansluitingen op de collectieve warmtevoorziening, wat bijdraagt aan een kleiner volloopriscio. Dit is ook toegevoegd aan paragraaf 4.3 van de toelichting.

Overgangsrecht

Een gemeente¹⁵² en Stichting Warmte Transitiecentrum Groningen (WTCG) vinden dat dubbel werk voorkomen moet worden als transitievisies warmte niet volledig voldoen aan de (nog op AMvB-niveau te stellen) eisen, zoals de mer-plicht en toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb. VNG wijst erop dat het overgangsrecht voor de transitievisies warmte afwijkt van het generieke overgangsrecht voor het instrument programma, zoals vastgelegd in art. 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet. In de consultatieversie van het ontwerp-wetsvoorstel was bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb op de voorbereiding van een transitievisie warmte moet zijn toegepast wil het gelden als een warmteprogramma. Ook IPO vreest daarom dat de transitievisies warmte niet zullen voldoen aan de eisen die (op AMvB-niveau) zullen worden gesteld aan het warmteprogramma. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de transitievisie warmte wordt vormgegeven als een instrument onder de Omgevingswet. Naar aanleiding van de inbreng van VNG en IPO heeft de regering ervoor gekozen om het overgangsrecht niet op te nemen in dit wetsvoorstel, maar in plaats daarvan aan te sluiten bij het generieke overgangsrecht zoals opgenomen in artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet. Het

¹⁵² Het gaat hier om een niet-openbare reactie.

voornemen bestaat het benodigde aanvullende overgangsrecht voor transitievisies warmte die daar niet aan kunnen voldoen, te regelen op AMvB-niveau, zodat de aanwijsbevoegdheid ook kan worden ingezet op grond van een transitievisie warmte totdat het vereiste warmteprogramma op grond van dit wetsvoorstel vastgesteld is. Dit is ook toegelicht in paragraaf 9.1.

In reactie op de inbreng van VNG is nog relevant dat artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet betrekking heeft op niet-verplichte programma's. Voor nieuw ingestelde verplichte programma's is er geen overgangsrecht opgenomen in die wet. Mede naar aanleiding van de inbreng van VNG is er, zoals eerder beschreven, voor gekozen de transitievisie warmte als een verplicht (in plaats van een onverplicht) programma onder de Omgevingswet vorm te geven.

In diverse reacties, zoals die van de WarmteTransitieMakers, wordt gevraagd om verduidelijking van het overgangsrecht, met name over de milieueffectrapportage.

In overeenstemming met de eisen die in de Omgevingswet worden gesteld aan een programma, geldt het vereiste van plan-mer als het warmteprogramma het kader vormt voor mer-(beoordelingsplichtige) projecten. Milieueffectrapportage (mer) brengt de milieueffecten van een plan of project in beeld. De verwachte gevolgen worden beschreven in een milieueffectrapport. Zo kan de overheid de milieueffecten meenemen bij haar besluit over het plan of project. Of een milieueffectrapportage moet worden uitgevoerd, is afhankelijk van de inhoud van het warmteprogramma. In paragraaf 4.8 is dit nader toegelicht.

Relatie met het wetsvoorstel voor de Wet collectieve warmtevoorziening

In sommige reacties wordt de relatie met de Wet collectieve warmtevoorziening benoemd. In sommige gevallen wordt een punt gemaakt dat alleen betrekking heeft op de Wet collectieve warmtevoorziening. De Federatie Amsterdamse Huurderskoepels wijst de monopoliepositie van warmteleveranciers af. Holland Solar vindt dat het Rijk een uiterste uitsluitingsdatum zou moeten vaststellen voor het voeden van warmtenetten uit niet hernieuwbare bronnen.

Deze punten komen niet in dit wetsvoorstel aan de orde maar worden betrokken bij de Wet collectieve warmtevoorziening.

In andere reacties, zoals die van de gemeente Amsterdam, wordt gevraagd om nadere toelichting over de relatie tussen een warmtekavel en een gebied waar een gemeente de aanwijsbevoegdheid inzet. Als het gaat om een warmtenet met meer dan 1500 aansluitingen, bevat het uitgewerkt kavelplan¹⁵³ van het warmtebedrijf – nadat de gemeente daarmee heeft ingestemd – belangrijke input voor het door de gemeente op te stellen uitvoeringsplan. In paragraaf 2.3.2 van de toelichting is dit nader toegelicht.

Daarnaast pleiten diverse partijen, waaronder Aedes, ervoor om te zorgen dat de Wet collectieve warmtevoorziening snel in werking treedt.

¹⁵³ In het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening wordt het aangewezen warmtebedrijf verplicht om op verzoek van burgemeester en wethouders een uitgewerkt kavelplan op te stellen ten behoeve van het warmtekavel. In dat wetsvoorstel is bepaald dat het door het aangewezen warmtebedrijf opgestelde uitgewerkt kavelplan instemming behoeft van burgemeester en wethouders. Dit biedt de gemeente onder meer de mogelijkheid om te toetsen of het kavelplan voldoende in lijn is met de uitkomsten van het participatieproces en voldoende rekening houdt met de inbreng van de stakeholders in dit proces.

Voor de Wet collectieve warmtevoorziening wordt gestreefd naar inwerkingtreding in 2025 en wat betreft het onderhavige wetsvoorstel wordt gestreefd naar inwerkingtreding in 2024.

Gevolgen energie-infrastructuur voor waterleidingnetten

Vewin vraagt aandacht voor de gevolgen voor bestaande drinkwaterleidingnetten van emissie van warmte in de bodem door nieuwe warmtewetten en verzwaring van elektriciteitsnetten.

Bezien zal worden of dit onderwerp voldoende aandacht krijgt bij het ontwerp van energie-infrastructuur en of eventueel regulering op AMvB-niveau nodig is. Uit het bestaande artikel 2.1, derde lid, onder d, van de Omgevingswet blijkt al expliciet dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening ook betrokken kan worden bij het uitwerken van regels onder de Omgevingswet.

Relatie met huurregelgeving

In sommige reacties, zoals die van de Federatie Amsterdamse Huurderskoepels en de WarmteTransitieMakers, wordt gevraagd naar de relatie met huurregelgeving en de in het Klimaatakkoord voorgenomen aanpassingen daarvan.

In de Kamerbrief van 18 maart 2021¹⁵⁴ is ingegaan op een aantal mogelijke wijzigingen in de regelgeving voor de huur. In de huidige huurregelgeving is bij het verduurzamen van een huurcomplex vereist dat 70% van alle huurders instemmen. Met het oog op een versterking van het belang van betaalbaarheid, een versterking van de positie van de betrokken huurder en op het gewenste tempo van verduurzamingstrategieën van huurcomplexen, is het van belang het instemmingsrecht aan te passen. Het gaat hierbij onder meer om de verandering dat voortaan niet 70% van alle huurders, maar 70% van alle huurders die op het voorstel reageren nodig zal zijn voor verduurzaming van de woningen.¹⁵⁵ Zowel de aanpassing van het initiatiefrecht als de aanpassing van het instemmingsrecht vergen een wijziging van het Burgerlijk Wetboek. Dit zal worden vormgegeven in een separaat wetsvoorstel. Hier wordt ook uitgebreider op ingegaan in paragraaf 4.6.

Aedes heeft er begrip voor dat de aanpassing van het huurrecht via een apart traject loopt en vraagt in dat traject duidelijkheid te geven over de relatie met rechterlijke uitspraken dat van renovatie enkel sprake is als er een verbetering is van het woongenot.

Het is de vraag of er sprake is van een verhoging van het woongenot bij bijvoorbeeld een aansluiting op een warmtenet.

Daarnaast vraagt Aedes om in de toelichting van dit wetsvoorstel duidelijkheid te geven over wanneer sprake is van dringende werkzaamheden.

Dat is het geval als de verhuurder op een bepaald moment moet voldoen aan de eisen die zijn gesteld in het omgevingsplan. Dat was al aangegeven in de toelichting.

Verder stelt Aedes dat de Standaard voor woningisolatie voor huurwoningen verplicht is in 2050.

In het Klimaatakkoord is dat inderdaad afgesproken. Het gaat echter niet om een juridische verplichting.

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 673.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 911 en bijlage.

Ten slotte bepleit Aedes wijziging van regelgeving om het corporaties mogelijk te maken de kapitaallasten en onderhoudskosten in rekening te kunnen brengen voor duurzame verwarmingsinstallaties. Aedes verwijst daarbij naar een recente uitspraak van de Hoge Raad. Gemeenten zullen bij hun overwegingen ook de belangen betrekken van huurders en verhuurders en zullen rekening houden met de mogelijkheid die verhuurders hebben om bepaalde kosten in rekening te kunnen brengen bij hun huurders. Dit wetsvoorstel behoeft op dit punt dan ook geen wijziging.

Woonbond stelt naast de aanpassing van de regels over overleg tussen gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties diverse aanpassingen van de huurregelgeving voor, zoals het initiatiefrecht, de gebrekenregeling en het woningwaarderingssysteem.

De aanpassing van het initiatiefrecht wordt in een separaat wetsvoorstel vormgegeven. Uitbreiding van de gebrekenregeling is niet nodig aangezien de huurcommissie de gebrekenregeling al zodanig heeft geformuleerd dat deze ook van toepassing is bij gebreken in het geval van een duurzame warmte-installaties. Aanpassing van het woningwaarderingssysteem werd bepleit om rekening te houden met het ruimtebeslag verbonden aan de warmtevoorziening die wordt aangebracht als gevolg van de wijkgerichte aanpak. Het woningwaarderingssysteem houdt echter al rekening met het ruimtebeslag van verwarmingsinstallaties zodat daarvoor geen aanpassing noodzakelijk is.

8.4 Code interbestuurlijke verhoudingen

De VNG en het IPO hebben gereageerd op het wetsvoorstel. De Unie van Waterschappen heeft ervoor gekozen niet te reageren. IPO geeft in de reactie aan dat de bevoegdheden en wettelijke bepalingen in het wetsvoorstel bijdragen aan de invulling van de regierol van gemeenten. Het geeft invulling aan belangrijke randvoorwaarden uit het Klimaatakkoord. Daarmee is deze wijziging een noodzakelijke stap om de transitie in de gebouwde omgeving naar duurzame alternatieven te realiseren. De VNG benoemt in de reactie dat de bevoegdheid om lokale regels te stellen voor de energietransitie in de gebouwde omgeving, voor gemeenten één van de belangrijkste randvoorwaarden is die nodig is om te sturen op het halen van de doelen in het Klimaatakkoord. De VNG vindt het goed om te zien dat met dit wetsvoorstel daaraan nu invulling wordt gegeven. De VNG ziet het als een bevestiging van de afspraken uit het Klimaatakkoord en het toont de beleidscontinuïteit die gemeenten nodig hebben om stappen te zetten naar een klimaatneutrale samenleving. De specifieke punten die IPO en de VNG aandragen, komen in veel gevallen overeen met de punten die zijn benoemd in de internetconsultatie en zijn daarom meegenomen in paragraaf 8.3.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

9.1 Overgangsrecht

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat iedere gemeente uiterlijk 31 december 2021 een transitievisie warmte heeft vastgesteld. Dit wetsvoorstel was toen nog niet ingediend. Voor die vastgestelde transitievisies warmte geldt het volgende. Op basis van het generieke overgangsrecht uit artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet kan een programma dat in overeenstemming met het recht voor inwerkingtreding van de Omgevingswet tot stand is gekomen, worden gelijkgesteld aan een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet. Voor de toepassing van artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet

de transitievisie warmte op of na 23 maart 2016 zijn vastgesteld. Daarnaast moet de transitievisie warmte voldoen aan de inhoudelijke eisen die zijn gesteld op grond van artikel 2.24 en paragraaf 3.2.1 van de Omgevingswet. Ook moet de transitievisie warmte voldoen aan de procedurele vereisten uit de Omgevingswet, namelijk dat afhankelijk van de inhoud van de transitievisie warmte, een milieueffectrapportage moet zijn uitgevoerd. Als de transitievisie het kader vormt voor mer-(beoordelingsplichtige) projecten zoals de aanleg van buisleidingen voor warm water of diepboringen voor geothermie is een milieueffectrapportage nodig. Tot slot moet de transitievisie warmte voor de inwerkingtreding van artikel 3.4 van de Omgevingswet van kracht zijn of onmiddellijk na de inwerkingtreding daarvan van kracht worden. De naamgeving en eventuele andere procedurele aspecten zijn niet van belang bij de toepassing van dit overgangsrecht. Het is ook niet van belang welk bestuursorgaan het document heeft vastgesteld, dus ook een transitievisie warmte die is vastgesteld door de gemeenteraad kan gelden als programma.

Voorzien is dat dit wetsvoorstel in werking treedt nadat de Omgevingswet al in werking is. Als een gemeente rond de inwerkingtredingsdatum tot het inzicht zou komen dat haar voor de inwerkingtreding van deze wet vastgestelde transitievisie warmte aanpassing behoeft, kan zij voor inwerkingtreding een ontwerpwarmteprogramma in procedure brengen als programma op grond van artikel 3.4 van de Omgevingswet en dit na inwerkingtreding vaststellen met toepassing van artikel 3.6, # lid, van de Omgevingswet en de voor warmteprogramma's geldende instructieregels.

In de gevallen waarvoor daar niet aan kan worden voldaan, is voorzien om op AMvB-niveau overgangsrecht op te nemen om te waarborgen dat ook de locaties die zijn opgenomen in de transitievisie warmte als basis kunnen dienen om in het omgevingsplan te bepalen dat op termijn een alternatieve warmtevoorziening is voorzien voor die locaties. Daaraan zullen op AMvB-niveau wel enkele voorwaarden worden gekoppeld. Zo zal een procedurele eis worden opgenomen waaruit volgt dat bij de voorbereiding van de transitievisie warmte participatie heeft plaatsgevonden. Anders dan volgt uit het generiek overgangsrecht uit artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet, zal het volgen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb niet vereist zijn. Ook zal de vereiste van plan-mer, als de transitievisie warmte het kader vormt voor mer-(beoordelingsplichtige) projecten, niet gelden. Wel zal verder de inhoud van de transitievisie warmte moeten voldoen aan de eisen zoals gesteld in het Klimaatakkoord.

9.2 Inwerkingtreding

Het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt geregeld bij koninklijk besluit. Dat tijdstip kan voor de verschillende aOof onderdelen daarvan verschillend worden vastgesteld. Het voornemen is om de inwerkingtreding te laten plaatsvinden op 1 juli 2024. Het voornemen is dat op dat moment ook de met dit wetsvoorstel samenhangende uitvoeringsregels van het Bbl, het Bkl en het Omgevingsbesluit in werking treden. Bij het bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (wijziging Gaswet)

Onderdeel A (wijziging artikel 10 van de Gaswet)

In artikel 10 van de Gaswet zijn de taken voor de netbeheerders in verband met het beheren en ontwikkelen van hun gastransportnetten opgenomen, waaronder in het zesde lid de aansluitaak. De aansluitaak omvat een aantal onderdelen, te weten: het op verzoek realiseren van nieuwe aansluitingen, het in gebruik geven, beheren en onderhouden van aansluitingen en het wijzigen of verwijderen van aansluitingen. Het zevende lid van artikel 10 bevat een uitzondering op deze aansluitaak, voor zover het gaat om het realiseren van nieuwe aansluitingen op het gastransportnet voor nieuwbouw of in gebieden waar een warmtenet aanwezig is of een andere energie-infrastructuur die in de verwachte warmtebehoefte kan voorzien. Deze beperking van de aansluitaak is bij amendement Jetten c.s. bij de Wet voortgang energietransitie in de Gaswet opgenomen als een eerste stap voor het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Met dit wetsvoorstel wordt in een nieuw negende lid een uitzondering op de aansluitaak toegevoegd in het kader van een volgende stap in het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Zoals wordt toegelicht bij artikel II, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, is voorzien dat de gemeenteraad op basis van dit wetsvoorstel de bevoegdheid krijgt om bij maatwerkregel het aardgasgebruik in wijken te reguleren. Een gemeente kan op basis hiervan in een omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet opnemen dat in een bepaalde wijk vanaf een bepaald moment geen gas meer gebruikt mag worden voor de warmtevoorziening van gebouwen en, voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, de energievoorziening voor milieubelastende activiteiten. Het nieuwe negende lid regelt dat als de gemeenteraad in zo'n omgevingsplan heeft besloten tot uitsluiting van het gebruik van gas, de aansluitaak van de netbeheerder in het gebied dat in het omgevingsplan is aangewezen, vervalt. Dit geldt vanaf de in het omgevingsplan gestelde datum waarop het verbod op het gebruik van gas in gaat en voor zover het gaat om aansluitingen die horen bij een onroerende zaak die onder de reikwijdte van dat verbod valt. Het college van burgemeester en wethouders kan een besluit nemen waarmee de datum waarop de aansluitaak van de netbeheerder vervalt wordt uitgesteld met zes maanden. In de Omgevingswet en een omgevingsplan zal de term gebouw worden gehanteerd, zoals via een apart wetsvoorstel zal worden gedefinieerd in de bijlage, onderdeel A, bij de Omgevingswet.¹⁵⁶ Een aansluiting in de zin van de Gaswet is echter een verbinding tussen het gastransportnetwerk en een onroerende zaak in de zin van de Wet waardering onroerende zaken (zie artikel 1, onderdeel m, van de Gaswet). Voor zover de onroerende zaak die bij een aansluiting hoort onder de reikwijdte van de bepaling in het omgevingsplan valt, vervalt daarvoor de aansluitaak van de netbeheerder. Het vervallen van de aansluitaak betreft voorts niet alleen het realiseren van nieuwe aansluitingen, maar alle onderdelen van de aansluitaak, inclusief het in gebruik geven, beheren en onderhouden of wijzigen van bestaande aansluitingen. Aangezien een netbeheerder ingevolge artikel 10Aa van de Gaswet alleen wettelijke taken mag verrichten, betekent dit dat de netbeheerder in het gebied dat in het omgevingsplan is aangewezen vanaf de in het omgevingsplan gestelde

¹⁵⁶ Het bij koninklijke boodschap van 25 mei 2003 ingediende voorstel tot wetstechnische wijzigingen en andere wijzigingen van ondergeschikte aard in de Omgevingswet en enkele wetten die daarmee verband houden (Verzamelwet Omgevingswet 20..) (Kamerstukken 36 367).

datum waarop het verbod op het gebruik van gas in gaat, geen nieuwe gasaansluitingen meer realiseert en voor bestaande aansluitingen het in gebruik geven, beheren en onderhouden tegen die datum dient te beëindigen.

Door het vervallen van de aansluitaak zal de netbeheerder in het gebied waar de gemeenteraad ingevolge het besluit tot wijziging van het omgevingsplan het gebruik van gas heeft uitgesloten, alle buiten gebruik genomen en niet langer beheerde gasaansluitingen en andere permanent buiten gebruik gestelde onderdelen van het gastransportnet dienen te verwijderen. Dit valt onder de algemene beheertaak van de netbeheerder zoals opgenomen in het eerste lid van artikel 10. Om dit te verduidelijken en aan te geven dat het om een brede beheertaak gaat, die alle aspecten en verantwoordelijkheden van beheren van een net omvat, waaronder het opruimen van buiten gebruik geraakte onderdelen daarvan, wordt in het eerste lid de terminologie «in werking te hebben» vervangen door «te beheren». Dit sluit ook aan bij de formulering in de Gasrichtlijn. Vanaf het moment dat het besluit tot wijziging van het omgevingsplan als bedoeld in het negende lid is genomen en de datum waarop het verbod op het gebruik van gas in gaat is gesteld, is de verwachting dat het aantal gasaansluitingen dat in het gebied in gebruik is zal afnemen.

Het beëindigen van gasaansluitingen zal waarschijnlijk niet voor het hele gebied in één keer gebeuren tegen de in het omgevingsplan gestelde einddatum. De verwachting is dat dit gefaseerd zal gebeuren afhankelijk van het moment waarop gebruikers overgaan op een andere warmtevoorziening. De netbeheerder kan ervoor kiezen om buiten gebruik genomen aansluitingen of andere onderdelen van het gastransportnet te blijven beheren en onderhouden tot een geschikt moment om de leidingen te verwijderen. Bijvoorbeeld wanneer in een hele straat of cluster van straten aansluitingen en leidingen kunnen worden verwijderd of de opruimwerkzaamheden gecombineerd kunnen worden met andere werkzaamheden in de wijk.

Met de wijziging van het tiende lid (nieuw) wordt geregeld dat de ACM een openbaar register bijhoudt waarin ook de wijken waarvoor in een omgevingsplan is bepaald dat daar geen gas mag worden gebruikt, zijn opgenomen. Dit is een uitbreiding van het bestaande gasregister waarin wordt bijgehouden waar de netbeheerders de taak hebben om nieuwe gasaansluitingen te realiseren. Zo kunnen bijvoorbeeld energieleveranciers door het raadplegen van dit register voorkomen dat zij in een aangewezen gebied leveringsovereenkomsten afsluiten met een vaste looptijd die eindigt na de in het omgevingsplan gestelde datum waarop daar geen gas meer mag worden gebruikt.

Onderdeel B (wijziging artikel 14, tweede lid, Gaswet)

In artikel 14 is de transportaak voor netbeheerders opgenomen. Een netbeheerder dient op verzoek een aanbod te doen om transport van gas te verrichten. Met het tweede lid wordt geregeld dat als ingevolge artikel 10, negende lid, (nieuw) de aansluitaak niet van toepassing is, de netbeheerder ook geen taak heeft om transport te verrichten van gas dat wordt ingevoerd of afgeleverd via een aansluiting waarvoor de aansluitaak is vervallen. Aangezien een netbeheerder ingevolge artikel 10Aa van de Gaswet alleen wettelijke taken mag verrichten, betekent het vervallen van de transportaak ook dat de netbeheerder geen uitvoering meer zal kunnen geven aan transportovereenkomsten die zijn gekoppeld aan aansluitingen in een wijk waar ingevolge het omgevingsplan geen gas meer mag worden gebruikt. Het is aan de

netbeheerder om hier rekening mee te houden en om dus tijdig deze overeenkomsten te beëindigen.

Onderdeel C (nieuw artikel 62a, Gaswet)

Het voorgestelde nieuwe artikel 62a biedt de gemeenteraad de ruimte om in het kader van de afbouw van het gebruik van gas in de gebouwde omgeving en de transitie naar een meer duurzame vorm van warmtevoorziening van gebouwen in een omgevingsplan regels te stellen gericht op het uitsluiten van gas als warmtevoorziening van gebouwen en, voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, het uitsluiten van gas als energievoorziening van milieubelastende activiteiten. Onder de warmtevoorziening van gebouwen wordt ook gezien gas dat wordt gebruikt voor koken. Dit betekent dat ook in gebieden die reeds zijn voorzien van een warmtenet en waar enkel gas wordt gebruikt voor koken en/of warm tapwater het gebruik van gas uitsloten kan worden. Deze bevoegdheid wordt geëxpliciteerd omdat een dergelijk besluit van de gemeenteraad mede het belang van de energievoorziening betreft. Voor gebouweigenaren en bewoners van gebouwen in een betreffend gebied heeft dit tot gevolg dat zij geen gebruik meer kunnen maken van een gasaansluiting en het recht om via die aansluiting gas getransporteerd en geleverd te krijgen. Dit zijn aspecten die de Gaswet reguleert. Het voorgaande laat artikel 62 onverlet. Dat betekent dat ook dat provinciale staten en de gemeenteraad bevoegd zijn en blijven om regels te stellen ten behoeve van andere belangen, zoals ruimtelijke ordening en milieu, zo lang deze niet feitelijk het transporteren en het leveren van gas in het belang van de energievoorziening aan regels binden.

Voorts is de bevoegdheid voor de gemeenteraad in artikel 62a ingekaderd. De gemeenteraad kan het gebruik van gas niet uitsluiten voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebouwen of categorieën milieubelastende activiteiten die van belang zijn voor de leveringszekerheid van de energievoorziening. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om op gas gebaseerde productie-installaties van warmte of elektriciteit die bijdragen aan de leveringszekerheid van een warmtenet of elektriciteitsnet. Het kan ook gaan om installaties ten behoeve van gasproductie, landelijke gastransport, LNG-installaties of gasopslagen. Voorts kan het gaan om gebruikers waarvoor de beschikbaarheid van energie zeer belangrijk is en uitsluiten van gas ten behoeve van een noodvoorziening nodig voor de leveringszekerheid. Voor de categorieën gebouwen en categorieën milieubelastende activiteiten die zullen worden aangewezen per AMvB mogen gemeenten geen regels stellen die het gebruik van gas uitsluiten.

Onderdeel D (wijziging artikel 81b, eerste en derde lid, Gaswet)

Artikel 81b heeft betrekking op het tarievenbesluit dat de ACM jaarlijks dient te nemen.

Op basis het voorgestelde nieuwe onderdeel i van het eerste lid kan de ACM netbeheerders de mogelijkheid geven om een voorziening op te bouwen voor toekomstige kosten voor het verwijderen van aansluitleidingen en andere permanent buiten gebruik gestelde onderdelen van het gastransportnet. Het is aan de ACM om te bepalen of zij het opbouwen van een voorziening gepast acht en hoe dit wordt vormgegeven.

Artikel II (wijziging Omgevingswet)

Onderdeel A (wijziging artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet)

In artikel 2.25 van de Omgevingswet is geregeld in welke gevallen het Rijk instructieregels mag stellen over de inhoud en motivering van decentrale regels en inzet van decentrale instrumenten. Daarin is onder meer bepaald dat instructieregels mogen worden gesteld over de inhoud en motivering van verplichte programma's, waar ook het warmteprogramma onder valt. Dit biedt dus de grondslag om in het Bkl vereisten op te nemen over de onderdelen die het warmteprogramma moet bevatten, zodat het warmteprogramma overeenkomt met de transitievisie warmte zoals voorzien in het Klimaatakkoord.

Artikel 2.25 van de Omgevingswet beperkt daarnaast de mogelijkheden van het Rijk om instructieregels over decentrale regelgeving te stellen tot gevallen waarin medebewind van andere overheden wordt gevorderd. In het derde lid van artikel 2.25 wordt toegevoegd dat het Rijk instructieregels kan stellen over regels in het omgevingsplan, voor zover die regels gaan over het treffen van gelijkwaardige maatregelen ten opzichte van een in een maatwerkregel voorgeschreven maatregel. Bij het opstellen van de Omgevingswet is over het hoofd gezien dat behoefte zou kunnen ontstaan aan dit soort instructieregels, omdat die tot op heden niet bestaan. Op dit moment bestaat niet het voornemen dergelijke regels te stellen, maar desalniettemin wordt voorgesteld deze omissie te repareren omdat in de toekomst wel behoefte zou kunnen bestaan aan dat type instructieregels.

Onderdeel B (wijziging artikel 3.6 Omgevingswet)

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat iedere gemeente uiterlijk 31 december 2021 een transitievisie warmte heeft vastgesteld en dat die vervolgens elke vijf jaar wordt geactualiseerd. Het voorgestelde nieuwe lid van artikel 3.6 van de Omgevingswet bevat de juridische uitwerking van deze afspraak. Daarin is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders in het kader van de verduurzaming van de warmtevoorziening verplicht zijn voor het grondgebied van de gemeente een warmteprogramma vast te stellen voor de bestaande gebouwen en, voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, de energievoorziening voor milieubelastende activiteiten. Het warmteprogramma is gelijk aan wat in het Klimaatakkoord is aangeduid als de transitievisie warmte. De benaming «transitievisie» is niet gehandhaafd, omdat de term «visie» al wordt gebruikt onder de Omgevingswet voor het instrument van de omgevingsvisie.

De bepaling is opgenomen in het voorgestelde nieuwe lid van artikel 3.6 van de Omgevingswet. De inhoudelijke eisen waaraan dat programma in ieder geval moet voldoen, worden op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet als instructieregels opgenomen in het Bkl. Deze regels komen overeen met de omschrijving van de transitievisie warmte in het Klimaatakkoord.

Uit het nieuwe artikel blijkt dat het warmteprogramma betrekking heeft op de verduurzaming van de energievoorziening van bestaande gebouwen en voor milieubelastende activiteiten die op dezelfde locatie worden verricht. Het kan daarbij gaan om de voorzieningen voor ruimteverwarming, voor huishoudelijk koken of voor warm tapwater. Als een wijk wordt verduurzaamd, zullen ook bedrijven in die wijk moeten overstappen naar een andere vorm van energievoorziening. Het gaat daarbij niet alleen om gebouwgebonden gebruik, maar ook om het gasgebruik voor de energievoorziening van processen. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1.1

zal op AMvB-niveau nader worden bepaald welke categorieën milieubelastende activiteiten niet onder de wijkgerichte aanpak vallen. Deze categorieën kunnen worden uitgesloten, omdat de wijkgerichte aanpak volgens het Klimaatakkoord gericht is op de gebouwde omgeving en voor de verduurzaming van de (zware) industrie andere beleidslijnen zijn uitgezet.

Vanwege de samenloop met het wetsvoorstel Wet versterking regie op de volkshuisvesting, dat ook een nieuw lid toevoegt aan artikel 3:42 van de Omgevingswet, is bij de aanduiding van het nieuwe lid het symbool «#» gebruikt. Dit omdat nog niet duidelijk is welke wijziging als eerst in werking zal treden. Het hekje zal in de drukproeffase worden ingevuld, en het tussen blokhaken geplaatste deel van de wijzigingsopdracht wordt dan geschrapt.

Ter volledigheid wordt nog gewezen op artikel 16.77b, derde lid, van de Omgevingswet. Vanwege de toepasselijkheid van artikel 3:42 van de Awb gelden bepaalde regels voor de bekendmaking voor onder meer het warmteprogramma en het omgevingsplan. Zo moet de bekendmaking van het warmteprogramma voldoen aan de daarvoor vaststelde publicatiestandaarden, namelijk de STOP/TPOD-standaard. Het warmteprogramma moet worden gepubliceerd via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB), zodat het vervolgens ook in het Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke Voorziening (DSO-LV) terecht komen.

Onderdeel C (wijziging artikel 4.21, tweede lid, Omgevingswet)

Artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur rijksregels worden gesteld over een aantal activiteiten met betrekking tot gebouwen en andere bouwwerken. Die grondslag is nader uitgewerkt in artikel 4.21, eerste lid, van de Omgevingswet, dat voorschrijft dat die rijksregels moeten worden gesteld vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid (waarbij duurzaamheid kan worden gezien als een verzameling van bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu¹⁵⁷). Die rijksregels zijn gesteld in het Bbl. Het tweede lid van artikel 4.21 van de Omgevingswet geeft aan waartoe de in het eerste lid van dat artikel bedoelde regels in ieder geval moeten strekken, waarbij onder meer het waarborgen van de minimumkwaliteit en het brandveilig gebruik van bouwwerken zijn genoemd. In die (niet-limitatieve) opsomming in dat tweede lid is het verduurzamen van bestaande gebouwen niet expliciet genoemd. Vanuit juridisch oogpunt is dat ook niet noodzakelijk om regels over dat onderwerp te kunnen stellen; in samenhang met de in artikel 4.21, eerste lid, van die wet genoemde oogmerken biedt artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet al voldoende wettelijke grondslag voor het stellen van algemene rijksregels over het verduurzamen van nieuwe en bestaande gebouwen. Het Bbl bevat dan ook al diverse regels over de energiezuinigheid van gebouwen en het gebruik van hernieuwbare energie. Het is gewenst om het verduurzamen van de energievoorziening van bestaande gebouwen expliciet te benoemen in de opsomming in artikel 4.21, tweede lid, van de Omgevingswet. Hiermee wordt ook uitdrukkelijk een opdracht gegeven aan de AMvB-regelgever om hierover regels te stellen. Hiermee kan worden gedacht aan regels die tot uitdrukking brengen dat de gemeente, via maatwerkregels, kan bepalen dat er op een bepaald moment niet langer gebruik mag worden gemaakt van aardgas in een bepaalde wijk en dat in plaats daarvan gebouwen worden aangesloten op een duurzaam alternatief. Ook kan worden gedacht aan het verbieden van de overstap

¹⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 478.

naar andere fossiele brandstoffen verboden en dat als een gebouw wordt verwarmd, daarvoor een geschikte (binnen)installatie aanwezig moet zijn. De afspraken uit het Klimaatakkoord accentueren het grote belang van verduurzaming van de bestaande gebouwenvoorraad. Die verduurzamingsopgave is onvermijdelijk om de doelstellingen van het Klimaatakkoord ten aanzien van de gebouwde omgeving te kunnen bereiken. Die opgave is – met 7,5 miljoen woningen en 1 miljoen andere gebouwen in de periode tot 2050 – omvangrijk en de transitie raakt bovendien vele gebouweigenaren en huurders. Het algemeen belang en de aard en omvang van de verduurzamingsopgave rechtvaardigen een expliciete grondslag op wetsniveau.

Opgemerkt wordt dat een vergelijkbare wijziging in artikel 4.22, dat oogmerk en strekking van de rijksregels voor milieubelastende activiteit bepaalt, niet nodig is. Het aardgasvrij maken van milieubelastende activiteiten valt binnen het oogmerk «bescherming van het milieu». Op grond van de regels in het Bal heeft de gemeente al de bevoegdheid om met het oog daarop maatwerkregels te stellen.

Onderdelen D en E (wijziging artikel 20.2, zevende lid, en nieuw artikel 20.7a Omgevingswet)

In onderdeel D wordt artikel 20.2, zevende lid, van de Omgevingswet aangepast. In dat artikel is een grondslag opgenomen voor het verzamelen en verstrekken van gegevens in het kader van monitoring ook door anderen dan bestuursorganen, te weten rechtspersonen die over die gegevens beschikken op grond van een wettelijke taak. Het huidige artikel 20.2, zevende lid, biedt namelijk alleen de grondslag om regels te stellen over het verzamelen en verstrekken van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen. Voor het kunnen monitoren van de verduurzaming van de energievoorziening van gebouwen door gemeenten zijn gegevens nodig die in bezit zijn bij de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers en netbeheerders. Zij beschikken over die gegevens op grond van hun wettelijke taak. Hoewel de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers een bestuursorgaan is, geldt dit niet voor netbeheerders. Met deze voorgestelde wijziging kan bij onder meer AMvB een rechtspersoon die over bepaalde gegevens op grond van zijn wettelijke taak beschikt, worden aangewezen om die gegevens die voor monitoring relevant zijn te verzamelen en die te verstrekken aan het bestuursorgaan dat met de uitvoering is belast. In het kader van dit wetsvoorstel ligt de uitvoering bij het college van burgemeester en wethouders.

Daarnaast is in onderdeel E een nieuw artikel 20.7a toegevoegd. Beperkingen in de Kadasterwet en de energiewetgeving maken dat de primaire houders van de gegevens (de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers en de netbeheerders) niet zonder meer gegevens kunnen delen met de gemeente. Bepaalde gegevens zijn voor gemeenten nodig om, naarmate de plannen van de gemeente voor de wijkgerichte aanpak concreter worden, bewoners en gebouweigenaren bij die plannen te betrekken. Daarnaast zal de gemeente gegevens moeten verzamelen over de (huidige en toekomstige) aansluiting van gebouwen op een bron voor warmte en overige energie door deze op te vragen bij de netbeheerder. Gemeenten moeten zich ervan gaan vergewissen dat het alternatief voor aardgas daadwerkelijk beschikbaar is voordat het transport van aardgas kan worden stopgezet, ook wanneer een gebouweigenaar voor een eigen alternatief kiest. Dit wetsvoorstel regelt dat deze gegevens, genoemd in onderdeel a en b van artikel 20.7a, verzameld en verstrekt kunnen worden.

Een nadere inhoudelijke toelichting op de gewenste gegevensverzameling is opgenomen in paragraaf 3.2.4. Daarnaast is in paragraaf 4.5 ingegaan op de verhouding met de Algemene verordening gegevensbescherming.

Artikel III (Energiewet)

Op het moment dat de Energiewet in werking treedt, komt de gaswet te vervallen. In Artikel III van deze wet wordt het wetsvoorstel Energiewet aangepast zodat de wijzigingen die zijn voorzien voor Gaswet, ook worden overgenomen in de Energiewet.

Artikel IV (evaluatie)

Vanwege de complexiteit van de warmtetransitie wordt van belang geacht dat de wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd, waarbij de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel in de praktijk worden onderzocht. Daarbij wordt in ieder geval aandacht besteed aan de doeltreffendheid van het wetsvoorstel in relatie tot de landelijke doelstellingen. Ook wordt in ieder geval aandacht besteed aan de beschikbaarheid van groen gas en de betaalbaarheid van wijken die nog niet zijn opgenomen in een warmteprogramma.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Minister voor Klimaat en Energie ondertekend.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge