

Wet van [datum] tot wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie)

ONTWERP MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN	3
1. Inleiding	3
2. Beleidsmatige context	4
2.1 Klimaatakkoord	4
2.2 Wijkgerichte aanpak	7
2.3 Het planproces van de wijkgerichte aanpak	9
2.3.1 Transitievisie warmte	9
2.3.2 Uitvoeringsplan	10
2.3.3 Omgevingsplan	11
2.4 Waarborgen voor bewoners en gebouweigenaren	11
2.4.1 Betaalbaarheid	11
2.4.2 Redelijke termijn	14
2.4.3 Beschikbaarheid van de alternatieve energievoorziening	14
2.4.4 Keuze tussen gelijkwaardige, duurzame alternatieven voor aardgas.....	14
2.4.5 Participatie en rechtsbescherming.....	15
3. Inhoud van het voorstel	16
3.1 Wijzigingen Gaswet	16
3.1.1 Ruimte voor regels vanuit de gemeenten	17
3.1.2 Taken netbeheerder	18
3.1.3 Registratie van de wijkgerichte aanpak.....	19
3.1.4 Kostenverdeling in de tijd	19
3.2 Wijzigingen Omgevingswet	20
3.2.1 Grondslag rijksregels inclusief de gemeentelijke ruimte voor maatwerk	21
3.2.2 Grondslag instructieregels over gelijkwaardigheid	22
3.2.3 Regels over het warmteprogramma	22
3.2.4 Grondslag voor gegevensverwerking	23
4. Verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger recht	25
4.1 Gaswet en Omgevingswet	25
4.2 Uitvoeringsregelgeving	25
4.3 Nederlandse en Europese Klimaatwet.....	26
4.4 Ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening.....	26
4.5 Eigendomsrecht en nadeelcompensatie	28
4.5.1 Eigendomsrecht (artikel 1 Eerste protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens)	28
4.5.2 Nadeelcompensatie	30
4.6 Algemene verordening gegevensbescherming	32
4.7 Huurregelgeving.....	32
4.8 Appartementsrecht	34
4.9 Raakvlakken met Europees regelgeving.....	34

5. Uitvoering, toezicht en handhaving	37
5.1 Uitvoering	37
5.1.1 Digitalisering van de regelgeving	38
5.2 Toezicht en handhaving algemeen omgevingsrecht	38
5.2.1 Toezicht en handhaving van de regels over gebouwen	39
6. Gevolgen	39
6.1 Regeldruk effecten	40
6.2 MKB-toets	41
6.3 Bestuurlijke lasten	41
6.4 Financiële gevolgen	42
6.5 Milieueffecten	44
7. Evaluatie en monitoring	44
7.1 Evaluatie Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregels	44
7.2 Monitoring totstandkoming transitievisie warmte	44
8. Advies en consultatie	45
8.1 Advisering	45
8.2 Uitvoerings- en handhavingstoets ACM	45
8.3 Consultatie PM	45
8.4 Code interbestuurlijke verhoudingen PM	45
8.5 Technische notificatie	45
9. Overgangsrecht en inwerkingtreding	45
9.1 Overgangsrecht	45
9.2 Inwerkingtreding	46
ARTIKELSGEWIJS	47
Artikel I (wijziging Gaswet)	47
Onderdeel A (wijziging artikel 10 van de Gaswet)	47
Onderdeel B (wijziging artikel 14, tweede lid, Gaswet)	48
Onderdeel C (nieuw artikel 62, Gaswet)	48
Onderdeel D (wijziging artikel 81b, eerste en derde lid, Gaswet)	48
Artikel II (wijziging Omgevingswet)	49
Onderdeel A (wijziging artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet)	49
Onderdeel B (nieuw artikel 3.14, tweede lid, Omgevingswet)	49
Onderdeel C (wijziging artikel 4.21 Omgevingswet)	50
Onderdeel D (wijziging artikel 20.6 Omgevingswet)	51
Onderdeel E (wijziging bijlage, onderdeel A, bij de Omgevingswet)	51
Artikel III (overgangsrecht)	51
Artikel IV (inwerkingtreding)	52

ALGEMEEN

1. Inleiding

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de woningen en andere gebouwen in ons land in 2050 goed geïsoleerd zijn, met duurzame energiebronnen worden verwarmd en dat we daarin schone elektriciteit gebruiken. Het tegengaan van klimaatverandering en afstappen van het gebruik van (Gronings) aardgas waren de belangrijkste redenen om afspraken te maken over verduurzaming van de gebouwde omgeving. Onderdeel van die afspraken zijn de afspraken over de wijkgerichte verduurzaming om te komen tot de duurzame wijken van de toekomst.

De wijkgerichte verduurzamingsopgave vraagt om een robuust wettelijk kader dat alle betrokkenen vooraf voldoende houvast, handelingsperspectief en rechtszekerheid biedt, als onderdeel van een breder pakket om de transitie haalbaar en betaalbaar te maken. Daartoe bevat het voorliggende wetsvoorstel de juridische uitwerking van enkele afspraken die in het Klimaatakkoord zijn gemaakt over de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Het bevat voorstellen die in het bijzonder van belang zijn voor de gemeentelijke planvorming van de wijkgerichte verduurzaming van de bestaande bouwvoorraad. Bovendien bevat het wetsvoorstel waarborgen die ervoor zorgen dat het proces en de besluitvorming zorgvuldig verlopen en burgers niet tussen wal en schip raken. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de afspraak uit het Klimaatakkoord over de wetgevingsagenda voor de wijkgerichte aanpak, dat het Rijk de (uitvoerings)regels van de Omgevingswet herijkt om de energietransitie zoveel mogelijk te faciliteren en onnodige belemmeringen weg te nemen.¹

Dit wetsvoorstel bevat aanpassingen van de Omgevingswet en de Gaswet. Het wetsvoorstel strekt ertoe gemeenten de bevoegdheid te geven tot het stellen van lokale regels om de transitie in de gebouwde omgeving van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen. De gemeente kan hiertoe bepaalde wijken aanwijzen waar een energievoorziening met duurzame energie beschikbaar komt ter vervanging van het aardgas (hierna: de aanwijsbevoegdheid). Om deze overstap van waarborgen te voorzien voor bewoners en gebouweigenaren, 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 wel op wetsniveau wordt geregeld, is het verankeren van de transitievisie warmte² als instrument onder de Omgevingswet. Zo wordt het belang van goede participatie en een helder democratisch proces geborgd, in paragraaf 2.4.5 wordt daar nader op ingegaan. In de transitievisie warmte nemen gemeenten de plannen voor de verduurzaming van wijken op. De transitievisie warmte zal komen te gelden als een onverplicht programma onder de Omgevingswet, genaamd het warmteprogramma³. Verder wordt via overgangsrecht geregeld dat transitievisies warmte van gemeenten die al vóór de inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging een beleidsdocument hebben vastgesteld dat aan de eisen voor zo'n programma voldoet ook de status krijgen van warmteprogramma. Zo wordt dubbel werk voorkomen. Tot slot wordt ten behoeve van de waarborgen een grondslag voor gegevensverzameling opgenomen in het wetsvoorstel.

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting wordt de beleidsmatige context geschetst: het Klimaatakkoord Gebouwde omgeving in den brede en als onderdeel daarvan de wijkgerichte aanpak en de plannen die de gemeenten daarvoor maken. 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 overheid. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op evaluatie en monitoring. In hoofdstuk 8 zullen de resultaten van advies en consultatie worden opgenomen zodra deze beschikbaar zijn. In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op overgangsrecht en inwerkingtreding. Daarna staat per artikel van het wetsvoorstel een toelichting.

¹ Klimaatakkoord van 28 juni 2019, p. 29; bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342.

² Voor een beleidsmatige beschrijving van een transitievisie warmte zie paragraaf 2.3.1.

³ Voor een toelichting op de regels over het warmteprogramma zie paragraaf 3.2.3.

2. Beleidsmatige context

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een groter geheel: de uitwerking van het Klimaatakkoord en instrumenten om 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 het volgende hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de inhoud van het wetsvoorstel.

De verhoogde ambitie en de vormgeving van het Europese *Fit for 55* pakket zullen naar verwachting leiden tot een intensivering van het beleid in de gebouwde omgeving, wat de noodzaak voor dit wetsvoorstel onderstreept.

2.1 Klimaatakkoord

Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen ten behoeve van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Het wetsvoorstel dient ter uitvoering van het Klimaatakkoord⁴. In het Klimaatakkoord 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 daarin schone elektriciteit gebruiken. Het gaat hier om aanpassing van circa 7,5 miljoen woningen en 1 miljoen andere bestaande gebouwen in de periode tot 2050. In het interbestuurlijke Programma Aardgasvrije Wijken worden belangrijke ervaringen opgedaan in (eind 2021) 50 proeftuinen over de wijze waarop we woningen en wijken kunnen verduurzamen en hoe we bewoners en maatschappelijke organisaties hierbij kunnen betrekken. Op deze manier wordt geleerd op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald.

De verduurzaming van de gebouwde omgeving loopt zowel via de wijkgerichte aanpak als via een individueel spoor. Deze sporen zijn complementair en versterken elkaar. De wijkgerichte aanpak is de aanpak waarmee – onder regie van de gemeente - wijk voor wijk aan de slag wordt gegaan met de transitie. In paragraaf 2.2 en 2.3 wordt nader ingegaan op de wijkgerichte aanpak. Naast deze wijkgerichte aanpak zijn er diverse generieke maatregelen gericht op het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Zo worden woning- en gebouweigenaren aangemoedigd om energiebesparende maatregelen te nemen en op natuurlijke momenten, zoals bij een verbouwing of verhuizing, verduurzamingsmaatregelen te treffen, dit is het zogenoemde individuele spoor. Instrumenten die hiervoor beschikbaar zijn, zijn hieronder beschreven. Daarnaast zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt over onder andere de Standaard voor woningisolatie, de (eindnorm voor) utiliteitsbouw, mogelijke aanpassing van huurregelgeving en de marktordening van warmte. Ook dat wordt hieronder kort beschreven om een beeld te geven van de beleidsmatige context.

Bewoners en gebouweigenaren worden zo goed mogelijk ondersteund met informatie en financierings- en ontzorgingsarrangementen, om hen te stimuleren om verduurzamingsmaatregelen te nemen en zo bij te dragen aan de doelstelling van het Klimaatakkoord.⁵

De belangrijkste instrumenten voor woningeigenaren zijn:

- *Landelijk digitaal platform*: Sinds begin 2020 is het landelijk digitaal platform www.verbeterjehuis.nl online. Van het platform kunnen woningeigenaren, gemeenten en professionals gebruik maken. Op het platform wordt gevalideerde informatie bij elkaar gebracht over energiebesparingseffecten van maatregelen. Woningeigenaren kunnen maatregelen aan hun woning laten doorrekenen en krijgen dan inzicht in de mogelijke energiebesparing en in de financiële consequenties. Het platform informeert mensen daarnaast over de subsidieregelingen van gemeenten, provincies en de rijksoverheid. Verder biedt het platform in de toekomst ontzorging voor woningeigenaren door bijvoorbeeld het aanvragen

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342 en bijlage.

⁵ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 december 2019 over financiering en ontzorging van woningeigenaren, Kamerstukken II 2019/20, 32847, nr. 585.

van offertes en subsidies makkelijker te maken. Voor alle onderdelen van het platform geldt dat zoveel mogelijk informatie en uitgangspunten beschikbaar worden gemaakt, zodat bestaande en nieuwe ontzorgingsinitiatieven gebruik kunnen maken van dezelfde informatie en zoveel mogelijk eenduidigheid wordt bereikt voor woningeigenaren. Het platform wordt de komende tijd verder ontwikkeld en zal in de zomer van 2022 ook voorzien in een koppeling van de vraag van woningeigenaren en het aanbod van uitvoerders en de financieringsmogelijkheden.⁶

- *Nationaal Warmtefonds*: Het Nationaal Warmtefonds is sinds februari 2020 toegankelijk met financiering voor verduurzaming met lange looptijden, lage rentes en een zeer brede doelgroep van eigenaar-bewoners en VvE's. Dit zorgt voor lagere maandlasten, waardoor de mogelijkheid groter is dat deze worden terugverdiend uit lagere energielasten.⁷
- *Energiebespaarhypotheek*: In 2021 maakt de Energiebespaarhypotheek het voor mensen zonder leenruimte (doordat zij hun maximale leenruimte al hebben gebruikt of door een BKR-registratie), mogelijk om verduurzamingsmaatregelen te financieren wanneer deze uitgevoerd worden in het kader van gemeentelijke wijkaanpakken. Datzelfde geldt wanneer hun koopwoning onderdeel is van een aaneengesloten rij woningen of een appartementencomplex met veel corporatiewoningen, het zogeheten gespikkeld bezit, en de woningcorporatie de huurwoningen wil gaan verduurzamen. Bij de vormgeving van de Energiebespaarhypotheek is geborgd dat woningeigenaren niet in de problemen komen door de financiering. De financiële positie van de aanvragers bepaalt in welke mate de financiering maandelijks terugbetaald wordt (financiering naar draagkracht). Dit betekent dat zij maandelijks rente en aflossing betalen voor zover zij daar nog ruimte voor hebben op basis van de leennormen zoals opgenomen in de Regeling hypothecair krediet. Een eventuele restschuld bij verkoop van de woning of aan het einde van de looptijd van de financiering wordt kwijtgescholden.⁸
- *Subsidieregelingen*: Voor woningeigenaren zijn diverse subsidieregelingen ingericht. Gemeenten worden ondersteund om hetzelfde te doen. Verduurzamingsmaatregelen door eigenaar-bewoners als isolatie en duurzame installaties worden gestimuleerd door de Investeringsubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE), isolatiemaatregelen van VvE's worden gestimuleerd via de Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH).⁹ Ook is er een subsidieregeling voor huurwoningen die worden aangesloten op een warmtenet (Subsidieregeling aardgasvrije huurwoningen, SAH).¹⁰
- *Nationaal isolatieprogramma*: In de begroting 2022 zijn middelen beschikbaar gesteld voor verduurzaming van woningen.¹¹

Met toepassing van één of meerdere van deze mogelijkheden 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

⁶ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2020 over de stand van zaken na een jaar Klimaatakkoord Gebouwde omgeving, Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 570 en de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 maart 2021 over Subsidie Energiebesparing Eigen Huis, moties Nationaal Isolatieprogramma en Warmtefonds, Kamerstukken II 2020/21, 32813 nr. 667.

⁷ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 maart 2021 over Subsidie Energiebesparing Eigen Huis, moties Nationaal Isolatieprogramma en Warmtefonds, Kamerstukken II 2020/21, 32813 nr. 667.

⁸ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2020 over de stand van zaken na een jaar Klimaatakkoord Gebouwde omgeving, Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 570 en de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 maart 2021 over Subsidie Energiebesparing Eigen Huis, moties Nationaal Isolatieprogramma en Warmtefonds, Kamerstukken II 2020/21, 32813 nr. 667.

⁹ Per 1 januari 2021 is de Investeringsubsidie Duurzame Energie (ISDE) voor eigenaar-bewoners in de plaats van de Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH) gekomen. Voor isolatiemaatregelen van Verenigen van Eigenaars (VvE) blijft de SEEH voorlopig bestaan, omdat de SEEH maatwerk en uitzonderingen biedt voor VvE's die in de ISDE niet inpasbaar zijn. Zie de brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 17 december 2020, Kamerstukken II 2020/21, 30196, nr. 744.

¹⁰ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2020 over de stand van zaken na een jaar Klimaatakkoord Gebouwde omgeving, Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 570.

¹¹ Zie de Memorie van Toelichting bij de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022, Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 2, p. 14.

die in de eigen situatie past. In het Klimaatakkoord is woonlastenneutraliteit als uitgangspunt opgenomen. Dat kan voor het overgrote deel van de bewoners worden bereikt als de kosten door opschaling via aanbod- en vraagbundeling, digitalisering en innovatie dalen en door betere financiering. Waar dat niet lukt, is gerichte ondersteuning nodig.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat een Standaard voor woningisolatie wordt ontwikkeld. De Standaard voor woningisolatie geeft – vooruitlopend op de wijkgerichte aanpak – duidelijkheid over wat een toekomstvast niveau van isoleren is, in die zin dat de betreffende woning later (bijvoorbeeld bij aansluiting op duurzame bronnen met een lagere temperatuurwarmte) niet opnieuw geïsoleerd hoeft te worden.¹² Met de Standaard hebben eigenaar-bewoners en andere woningeigenaren een duidelijk handelingsperspectief op natuurlijke momenten van onderhoud, aan- of verkoop en verbouwing.

In het Klimaatakkoord is daarnaast aandacht voor mogelijke wijzigingen van de huur(prijs)regelgeving zoals het instemmingsrecht voor huurders, het Woningwaarderingstelsel en het initiatiefrecht voor huurders.¹³ Deze wijzigingen maken geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel. In paragraaf 4.7 wordt ingegaan op de relatie tussen dit wetsvoorstel en de bestaande huurregelgeving.

Ook de utiliteitsbouw (zoals kantoren, winkels, scholen en ziekenhuizen) wordt richting 2050 verduurzaamd. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat er een wettelijke eindnorm voor de energieprestatie van bestaande utiliteitsgebouwen in 2050 komt, uitgedrukt in kWh/m²/jaar.¹⁴ Deze wettelijke eindnorm voor 2050 voor de bestaande utiliteitsbouw wordt momenteel uitgewerkt¹⁵ en wordt zodanig opgesteld, dat deze kan worden behaald met verschillende maatregelenpakketten, waarbinnen niet één maatregel doorslaggevend is. Zo is de eindnorm bijvoorbeeld altijd in te vullen met verschillende verwarmingsconcepten. Een utiliteitsgebouw dat aan de eindnorm voldoet is nog niet per definitie klaar voor een duurzame energiebron. Hiervoor is altijd een combinatie nodig van aanpassingen aan de bouwschil, aan de bouwwerkinstallaties en aan de eventuele overige gasgestookte installaties in het gebouw. Die laatste categorie betreft ook het zogenoemde procesgebonden energiegebruik. Daarop zal in paragraaf 4.2 nader worden ingegaan. De eindnorm 2050 voor utiliteitsgebouwen maakt geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel.

De verduurzaming van de utiliteitsbouw wordt daarnaast ondersteund via een mix van instrumenten.¹⁶ De belangrijkste zijn:

- *Energie Investeringsaftrek (EIA)*, waarmee ondernemers verduurzamingsmaatregelen kunnen aftrekken van hun winstbelasting.
- *Investeringssubsidie Duurzame Energie* en *Energiebesparing (ISDE)*, waaruit zakelijke gebruikers subsidie kunnen aanvragen voor warmtepompen, zonneboilers, en kleinschalige zonne- en windenergieprojecten.
- *Stimuleringsregeling Duurzame Energietransitie (SDE)*, met subsidie voor de inzet van hernieuwbare energie en enkele andere CO₂-verlagende technieken.
- *Subsidie verduurzaming mkb*: Vanaf 1 oktober 2021 kunnen MKB'ers subsidie krijgen voor energie-advies op maat binnen de Subsidie verduurzaming mkb (SVM).
- *Kennis- en innovatieplatform verduurzaming maatschappelijk vastgoed*: In het Kennis- en innovatieplatform verduurzaming maatschappelijk vastgoed wisselen organisaties van de

¹² Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 maart 2021 over de Isolatiestandaard en Streefwaardes voor woningen, Kamerstukken II 2020/21, 30196, nr. 749.

¹³ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 december 2019 over de uitwerking van de afspraken uit het Klimaatakkoord over de gebouwde omgeving, Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 437 en de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 maart 2021 over Huurregelgeving ter uitwerking Klimaatakkoord, Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 673.

¹⁴ Zie in dit verband ook het wetgevingsprogramma in bijlage 2 bij de Klimaatnota (30 oktober 2020, Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 609).

¹⁵ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 juni 2020 over Ontwikkelingen verduurzaming bestaande utiliteitsbouw, Kamerstukken II 2019/20, 30196, nr. 716.

¹⁶ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 juni 2020 over Ontwikkelingen verduurzaming bestaande utiliteitsbouw, Kamerstukken II 2019/20, 30196, nr. 716.

sectoren zorg, sport, monumenten, musea, onderwijs en gemeenten kennis uit, worden goede voorbeelden gedeeld en innovaties aangejaagd. Zo worden de sectoren gefaciliteerd en ontzorgd bij het verduurzamen van gebouwen.

- *Middelen verduurzaming maatschappelijk vastgoed*: In de begroting 2022 zijn middelen beschikbaar gesteld voor verduurzaming van maatschappelijk vastgoed.¹⁷

Verschillende sectoren, waaronder 12 sectoren uit het maatschappelijk vastgoed, hebben routekaarten opgesteld waarin de route richting een CO₂-arme vastgoedportefeuille wordt uitgestippeld. In lijn met de afspraken uit het Klimaatakkoord wordt gewerkt aan een aanpak waarbij grote vastgoedeigenaren op portefeuilleniveau kunnen rapporteren over de voortgang van hun gebouwenvoorraad. Tot slot gelden voor de utiliteitsbouw nu al verschillende wettelijke eisen op het gebied van energie, zoals de energiebesparingsplicht en de label C verplichting voor kantoren per 1-1-2023. De energiebesparingsplicht wordt verbreed naar CO₂-reducerende maatregelen, waarbij tegelijkertijd de doelgroep wordt uitgebreid en enkele verbeteringen worden doorgevoerd. De consultatie is in november 2021 van start gegaan.¹⁸ Bedrijven en instellingen kunnen voldoen aan de energiebesparingsplicht door het nemen van de maatregelen op de erkende maatregelenlijst (EML). Bij het uitwerken van de EML en de nadere uitwerking van dit wetsvoorstel in lagere regelgeving zal worden geborgd dat die goed op elkaar aansluit.

Parallel aan dit wetsvoorstel wordt momenteel gewerkt aan het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening.¹⁹ Ook dat wetsvoorstel is relevant voor het verduurzamen van de energievoorziening in gebouwen. Het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening gaat over één van de mogelijke duurzame alternatieven voor aardgas, te weten collectieve warmte. De borging van de betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid van een (collectieve) warmtevoorziening ter vervanging van het aardgas is van groot belang voor de energietransitie, waardoor de Wet collectieve warmtevoorziening en onderhavig wetsvoorstel inhoudelijk een sterke verbondenheid hebben. In paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening.

2.2 Wijkgerichte aanpak

In het Klimaatakkoord is de wijkgerichte aanpak beschreven, die een belangrijke bijdrage levert aan de beoogde totale CO₂-reductie van 49% in 2030 en een CO₂-arme gebouwde omgeving in 2050. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat tot en met 2030 1,5 miljoen bestaande woningen en andere gebouwen worden verduurzaamd in een wijkgerichte aanpak.²⁰ Gemeenten kiezen in de wijkgerichte aanpak de beste oplossing, in samenspraak met bewoners en gebouweigenaren. Per wijk kan de oplossing verschillen. Dat is afhankelijk van de staat van de woningen, de wensen van bewoners en de andere uitdagingen in de wijk. Deze bestaande gebouwen kunnen stapsgewijs en wijk voor wijk worden geïsoleerd, op een duurzaam alternatief worden aangesloten of alvast gereed gemaakt voor omschakeling naar een andere duurzame energievoorziening.



¹⁷ Zie de Memorie van Toelichting bij de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022, Kamerstukken II 2021/22, 35925-VII, nr. 2, p. 14.

¹⁸ <https://www.internetconsultatie.nl/energiebesparingsplichtbbl> en <https://www.internetconsultatie.nl/energiebesparingsplichtbal>.

¹⁹ Zie de voortgangsbrief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 20 december 2019 over de Warmtewet 2, Kamerstukken II 2019/20, 30196, nr. 694 en de brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 22 juni 2020 over de start van de internetconsultatie van de Wet Collectieve Warmtevoorziening (Warmtewet 2), Kamerstukken II 2019/20, 30196, nr. 715.

²⁰ Klimaatakkoord, p. 23 e.v.; bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342.

Gemeenten voeren de regie bij de wijkgerichte aanpak en geven sturing op basis van een transitievisie warmte, uitvoeringsplannen en het omgevingsplan. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat elke gemeente in dat kader uiterlijk 31 december 2021 een gemeentelijke transitievisie warmte²¹ vaststelt, waarin is aangegeven welke wijken tot en met 2030 onder regie van de gemeente zullen worden verduurzaamd.²² In de transitievisie warmte (zie verder paragraaf 2.3.1) kan de gemeente meerdere duurzame warmte-opties en bijbehorende isolatieniveaus in beeld brengen. De aanpak wordt verder door de gemeente geconcretiseerd in zogenoemde uitvoeringsplannen (zie verder paragraaf 2.3.2), waarin de gemeente per wijk beschrijft welk duurzaam alternatief (op termijn) voor aardgas wordt gekozen. Het uitvoeringsplan is onder andere van belang voor de motivering van de wijziging van het omgevingsplan (zie verder paragraaf 2.3.3). 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. Vooruitlopend hierop wordt in de proeftuinen²³ van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) ervaring opgedaan met het verduurzamen van wijken. De proeftuinen zijn geselecteerd met spreiding over onder meer technieken, participatieaanpakken, verschillende typen woningen, gemeentegrootte en spreiding over het land. Zodat op alle onderdelen wordt geleerd. Gemeenten boeken successen en lopen tegen knelpunten aan, die gedeeld worden of worden geagendeerd bij de relevante beleidsmakers. Bevoegdheden voor gemeenten zijn een belangrijke, maar nog ontbrekende schakel. Uit de proeftuinen blijkt dat het een aanpak op basis van alleen vrijwilligheid niet toereikend is.²⁴

In de wijkgerichte aanpak van de verduurzaming van de energievoorziening van bestaande gebouwen maken gemeenten een afweging wat per wijk of buurt de beste oplossing en aanpak is om te komen tot de duurzame wijken van de toekomst. Hierbij houden gemeenten rekening met de laagste nationale kosten en met de belangen van bewoners, gebouweigenaren en andere stakeholders. De gemeente doorloopt hiervoor een zorgvuldig proces waarin de transitievisie warmte, het uitvoeringsplan en het omgevingsplan noodzakelijke stappen zijn om bewoners en andere gebouweigenaren en –gebruikers alternatieve duurzame warmteopties te kunnen aanbieden en om uiteindelijk aardgas te kunnen uitfaseren. De inspraak van en transparantie richting de belanghebbenden blijven gedurende dit proces gewaarborgd. De bevoegdheid voor gemeenten om wijken aan te wijzen die overgaan op een duurzame energievoorziening (aanwijsbevoegdheid) en het transport van aardgas door de netbeheerder te kunnen beëindigen, is een laatste stap op het eind van het planproces, waarna de uitvoering start.²⁵ Deze bevoegdheid is voorzien van juridische en niet-juridische waarborgen omtrent onder meer het planproces, de termijn tussen het aanwijzen van een wijk en de daadwerkelijke overstap naar een duurzame voorziening, de beschikbaarheid van de alternatieve warmtebron, de mogelijkheid om als gebouweigenaar voor een eigen gelijkwaardig alternatief te kiezen en de motivering van de aanwijsbevoegdheid waarin de betaalbaarheid een belangrijke rol speelt. De waarborgen worden verder toegelicht in paragraaf 2.4.

²¹ In het verlengde van die afspraak in het Klimaatakkoord is in het voorliggende conceptwetsvoorstel een voorstel opgenomen voor het juridisch inkaderen van de transitievisie warmte als programma in het kader van de Omgevingswet (zie onderdeel B van artikel II).

²² 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.

²³ Er doen 50 proeftuinen mee aan eerste en tweede ronde van het Programma Aardgasvrije Wijken. De selectie van de derde ronde proeftuinen heeft nog niet plaatsgevonden.

²⁴ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 april 2021 over Voortgang Programma Aardgasvrije Wijken (PAW), Kamerstukken II 2020/21, 32847 nr. 739.

²⁵ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 februari 2020 over schriftelijke beantwoording vragen gesteld tijdens het Algemeen Overleg, gehouden op 12 februari 2020, over het Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving, Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 449.

De wijkgerichte aanpak heeft betrekking op woningen (koop/huur) en op andere gebouwen: de utiliteitsbouw, waaronder het maatschappelijk vastgoed zoals scholen en ziekenhuizen. De verduurzaming van de utiliteitsbouw kan een aanjager zijn voor de verduurzaming van de woningen in een wijk. Bijvoorbeeld als grote warmtevrager en/of warmteleverancier in de wijk of door de uitwisseling van warmte tussen utiliteitsgebouwen en woningen. Bij maatschappelijk vastgoed kan de gemeente daar via haar verantwoordelijkheid ten aanzien van huisvesting van bepaalde maatschappelijke instellingen en haar eigen bezit mogelijk ook een sturende rol in spelen.²⁶

2.3 Het planproces van de wijkgerichte aanpak

2.3.1 Transitievisie warmte

De transitievisie warmte is de eerste schakel in de stappen binnen de wijkgerichte aanpak. In de transitievisie warmte wordt per wijk of buurt van de gemeente het tijdspad van verduurzaming van de wijk 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 wijk²⁷ in de transitievisie warmte in ieder geval aangegeven:

- a) hoeveel woningen en andere gebouwen (uitgedrukt in woningequivalenten) verduurzaamd zullen worden;
- b) 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, etc.), en
- c) welk warmtealternatief de laagste nationale kosten²⁸ heeft.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten zoveel als mogelijk programmeren op basis van de laagste nationale kosten en kosten voor de eindgebruiker. Op die manier kan met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat worden geboekt.

Hoewel in het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeente voor de periode tot en met 2030 de mogelijke duurzame warmtealternatieven in beeld brengt, is het raadzaam om bij het opstellen van de transitievisie warmte rekening te houden met de totale opgave binnen de gemeente, dus ook de wijken waar de gemeente na 2030 aan de slag gaat en de bijbehorende mogelijke alternatieve energie-infrastructuren. Ook wijken waar de gemeente na 2030 aan de slag gaat, kan de gemeente opnemen in de eerste transitievisie warmte.

In het Klimaatakkoord is daarnaast afgesproken dat de gemeente de transitievisie warmte elke vijf jaar actualiseert. In de volgende transitievisie warmte 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 de tweede transitievisie warmte eind 2026, geeft de tweede transitievisie warmte dus in ieder geval de wijken aan waar de gemeente in de periode tot en met 2035 aan de slag gaat.

Bij het opstellen van de transitievisie warmte houdt de gemeente rekening met de Regionale Structuur Warmte (RSW), onderdeel van de Regionale Energiestrategie (RES) en met de gemeentelijke omgevingsvisie (voor zover reeds vastgesteld). Zo kan in de gemeentelijke plannen worden ingespeeld op de warmtevraag en -aanbod in de regio en kan worden verkend wat de kansen zijn voor bovengemeentelijke warmte-infrastructuur. Ook de nationale omgevingsvisie en provinciale omgevingsvisie kunnen richting geven aan het beleid op gemeentelijk niveau.

²⁶ 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>.

²⁷ 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.

²⁸ In het Klimaatakkoord wordt de term "maatschappelijke kosten" gebruikt. Bij de uitwerking van het Klimaatakkoord wordt de meer correcte term "nationale kosten" gebruikt.

De transitievisie warmte is van belang voor de gemeente die uiteindelijk, op basis van dit wetsvoorstel, regels wil stellen in het omgevingsplan over de verduurzaming van de energievoorziening van bestaande gebouwen en activiteiten in en om deze gebouwen. Daarom wordt de transitievisie warmte verankerd in de Omgevingswet als onverplicht programma. In paragraaf 3.2.3 wordt nader ingegaan op het warmteprogramma.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat iedere gemeente uiterlijk 31 december 2021 een transitievisie warmte heeft vastgesteld. Dit wetsvoorstel is dan nog niet in werking getreden. Via het overgangsrecht wordt geregeld dat een beleidsdocument dat gemeenten hebben vastgesteld dat aan de eisen voor een warmteprogramma voldoet, dezelfde status krijgt als een document dat op grond van deze wet is vastgesteld. In paragraaf 9.1 wordt daar nader op ingegaan.

2.3.2 Uitvoeringsplan

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de transitievisie warmte door de gemeente wordt geconcretiseerd in een uitvoeringsplan voor een wijk, een buurt, een dorp of een kern. In het Klimaatakkoord wordt gesproken over de wijkgerichte aanpak. Het staat gemeenten echter vrij om het schaalniveau te kiezen waarop de uitvoeringsplannen betrekking hebben. Hierna wordt steeds gesproken van een wijk, daarmee wordt ook bedoeld: een buurt, een dorp of een kern. In het uitvoeringsplan beschrijft de gemeente welke alternatieve energievoorziening er in de wijk gekozen wordt en wanneer de wijk (op termijn) van het aardgas gaat. Tot 2030 zal het met name gaan om warmtenetten of all electric. Een uitvoeringsplan heeft betrekking op één of meerdere wijken waarvan de gemeente in de transitievisie warmte heeft aangegeven daar aan de slag te gaan. De gemeente stelt een uitvoeringsplan op in samenspraak met bewoners, gebouweigenaren, netbeheerders en andere stakeholders.

Het uitvoeringsplan kan, net als de transitievisie warmte, worden vormgegeven als een programma als bedoeld in de Omgevingswet. Het uitvoeringsplan is een belangrijke onderbouwing voor de wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van de energietransitie in de gebouwde omgeving. Over het omgevingsplan 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 gebouweigenaren en netbeheerders. In het programma is dan opgenomen welke acties nodig zijn, welke planning daarbij hoort en kan dienen als basis 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. Elke ronde proeftuinen zijn de eisen verder doorontwikkeld op basis van de eerdere ervaringen.

In het uitvoeringsplan beschrijft de gemeente welke maatregelen getroffen zullen worden in de wijk om de gebouwen te verduurzamen of al op een duurzaam alternatief aan te sluiten, bijvoorbeeld als basis voor afspraken met woningverhuurders en eigenaren van grote utiliteitsgebouwen en inzet van communicatieve en financiële instrumenten om isolatie door eigenaar-bewoners en andere gebouweigenaren te bevorderen. Het uitvoeringsplan is daarmee een belangrijke onderbouwing voor de wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van de energietransitie in de gebouwde omgeving. Die wijziging van het omgevingsplan is beschreven in paragraaf 2.3.3.

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 duidelijk maakt wat de maximale warmtebehoefte is en welke kenmerken de binneninstallatie en ventilatie van het gebouw 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 de Wet collectieve

warmtevoorziening het aangewezen warmtebedrijf verplicht om in het uitgewerkt kavelplan hierover duidelijkheid te bieden.²⁹ De gemeente neemt deze informatie op in het uitvoeringsplan.

2.3.3 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 plan kan ook regels bevatten voor het verduurzamen van wijken. De juridische regels in het omgevingsplan zijn bindend voor onder meer bewoners, gebouweigenaren (van woningen en utiliteitsgebouwen) en bedrijven in de gemeente. Het uitvoeringsplan is een belangrijke onderbouwing voor 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 de wijk van het aardgas gaat. Hierbij wordt ook opgenomen hoe de gemeente zich ervan gaat vergewissen dat het duurzame warmtealternatief daadwerkelijk beschikbaar is voordat het transport van aardgas kan worden stopgezet zodat bewoners en bedrijven steeds hun woning of gebouw kunnen verwarmen. Verder zal het omgevingsplan de benodigde energie-infrastructuur mogelijk moeten maken, zoals de aanleg van een warmtenet of een verzwaring van het elektriciteitsnet.

Indien een gemeente ervoor kiest via een wijkgerichte aanpak in te zetten op (collectieve) isolatie en er nog geen zicht is op een duurzaam warmtealternatief, vereist dat niet dat de gemeente voor deze wijk het omgevingsplan wijzigt. Er is namelijk nog geen sprake van algemene regels over het moment wordt overgestapt op een duurzaam warmtealternatief voor aardgas. In een dergelijke wijk kan (in het uitvoeringsplan) worden gekozen voor een strategie gericht op collectieve aanpak van isolatie van nu nog slecht geïsoleerde woningen. Bij een dergelijke collectieve aanpak kan tot 2030 veel CO₂ worden bespaard. Door de collectiviteit en schaalgrootte in inkoop en ontzorging kunnen 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 eindbeeld van aardgasvrij richting 2050.³⁰ In een later stadium, als er wel zicht is op een duurzaam alternatief voor aardgas, kan de gemeente opnieuw een uitvoeringsplan opstellen en aansluitend het omgevingsplan aanpassen.

2.4 Waarborgen voor bewoners en gebouweigenaren

De aanwijsbevoegdheid in dit wetsvoorstel is 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 2.4.1); de termijn tussen het aanwijzen van een wijk en het daadwerkelijk overgaan op de duurzame warmtebron (paragraaf 2.4.2); de beschikbaarheid van het duurzame warmtealternatief (paragraaf 2.4.3); de mogelijkheid om als gebouweigenaar voor een eigen gelijkwaardig alternatief te kiezen (paragraaf 2.4.4); en de wijze waarop participatie en rechtsbescherming zijn geborgd (paragraaf 2.4.5).

2.4.1 Betaalbaarheid

Het verduurzamen van wijken zal alleen lukken als iedereen kan meedoen en de maatregelen betaalbaar zijn. Hiertoe heeft het Rijk diverse maatregelen genomen (zie paragraaf 2.1). Op basis van de afspraken in het Klimaatakkoord is het ook de verantwoordelijkheid van gemeenten om

²⁹ Zie artikel 2.11 van het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening, <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

³⁰ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2020 over de Stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving, Kamerstukken II 2020/21, 32813, 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>.

rekening te houden met de betaalbaarheid voor hun bewoners en gebouweigenaren. Het verschilt immers per wijk of er betaalbare alternatieven zijn voor aardgas. Gemeenten beschrijven de kosteneffectiviteit in het uitvoeringsplan, de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan. Daarnaast zullen gemeenten de bewoners en gebouweigenaren inzicht geven in de (gemiddelde) kosten en baten die het overgaan op een duurzame energievoorziening met zich meebrengen.

De gemeente stuurt op betaalbaarheid door de keuzes die ze maakt voor (de fasering van) wijken en voor de duurzame alternatieven. Daarbij is het de inzet van de gemeente om bewoners te stimuleren en te ontzorgen bij de overstap op het duurzame alternatief. De gemeente dient niet alleen rekening te houden met de eindgebruikerskosten. Bij het maken van plannen voor de wijkgerichte aanpak houdt de gemeente ook rekening met de nationale kosten.³¹ In het Klimaatakkoord is afgesproken dat een gemeente in het uitvoeringsplan het expliciet motiveert wanneer wordt gekozen voor een andere optie dan het alternatief met de laagste nationale kosten. Dat is nodig om te zorgen dat de energietransitie in de gebouwde omgeving betaalbaar blijft op nationaal niveau én op eindgebruikersniveau. Want hoge nationale kosten werken ook door in de eindgebruikerskosten.

Betaalbaarheid (of woonlastenneutraliteit) is niet opgenomen in het wetsvoorstel zelf, maar maakt deel uit van het flankerend beleid. Betaalbaarheid is namelijk een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten. Bovendien zou door het koppelen van de bevoegdheid van de gemeente aan de voorwaarde van woonlastenneutraliteit de uitvoerbaarheid van de wet in het geding komen. Dit komt door de diversiteit aan woningen en (de draagkracht van) bewoners en de complexiteit van berekeningen over de (dynamische) energie- en woonlasten. De complexiteit van de berekeningen hangt onder andere samen met dat de prijs voor de levering van energie afhankelijk is van ontwikkelingen op de internationale markt, het type energiecontract en het moment dat het contract is afgesloten. Andere relevante aspecten zijn onder andere de staat van de woning, het energiegedrag en de samenstelling van het huishouden. Indien een woning goed is geïsoleerd, heeft de buitentemperatuur minder invloed op het energiegebruik dan bij slecht geïsoleerde woningen. Bij energiegedrag gaat het bijvoorbeeld om hoe hoog de thermostaat wordt ingesteld en hoeveel kamers worden verwarmd. Indien overdag niemand thuis is, zal de woning veelal niet of op een lagere temperatuur worden verwarmd. Verder is de samenstelling van het huishouden van invloed op de hoogte van de energierekening. Een groot gezin verbruikt over het algemeen meer energie dan iemand die alleen woont. Veranderingen in de samenstelling van het huishouden – zoals gaan samenwonen of een kind dat het huis uitgaat – hebben invloed op de hoogte van het energiegebruik. Investerings- en veranderingen 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 zeer moeilijk zijn om op voorhand harde garanties te geven over de toekomstige energierekening. Daarbij worden de woonlasten niet alleen bepaald door de hoogte van de energierekening, maar ook door andere elementen, zoals de hoogte van de hypotheeklasten. Die lasten zijn bij verduurzaamde woningen, wegens een lagere hypotheekrente door een lager risicoprofiel, ook vaak lager, maar dit verschilt per financieringsinstelling. Verduurzaamde woningen hebben bovendien gemiddeld genomen een hogere woningwaarde. 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 voor alle situaties tot onrechtvaardige uitkomsten en verdelingseffecten leidt.³²

In de wijkaanpak kiest de overgrote meerderheid van de gebouweigenaren voor een duurzaam alternatief. Als in dit geval de keuze wordt gegeven om aardgas te blijven gebruiken, dan gaat dit samen met hoge maatschappelijke kosten. Het gasnet zou dan in stand moeten worden gehouden voor een kleine groep achterblijvers. De doelmatige kosten die hiermee samenhangen, mogen netbeheerders via hun tarieven bij hun klanten in rekening brengen. Dit heeft een verhogend

³¹ In het Klimaatakkoord wordt de term "maatschappelijke kosten" gebruikt. Bij de uitwerking van het Klimaatakkoord wordt de meer correcte term "nationale kosten" gebruikt.

³² Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over Betaalbaarheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving van 6 juli 2021, Kamerstukken II 2020/21 32813 nr. 780.

effect op de energierekening. Op deze manier kan keuzevrijheid een nadelig effect hebben op het draagvlak voor de energietransitie. Het is in tenminste één proeftuingemeente al voorgekomen dat een gasnet is vervangen voor een kleine groep huishoudens, zo blijkt uit de Monitor 2020 Voortgangsrapportage Programma Aardgasvrije Wijken.³³ Hogere kosten hebben een negatief effect op het draagvlak voor de energietransitie.³⁴ Het interbestuurlijk Programma Aardgasvrije Wijken is erop gericht om te leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald. Hierbij komen knelpunten in een vroeg stadium in beeld en worden deze geagendeerd om tot oplossingen te komen. Daarnaast worden ook succesvolle aanpakken verder verspreid onder gemeenten. De proeftuingemeenten benadrukken dat een wijkgerichte aanpak op basis van louter vrijwilligheid niet haalbaar is. Als sluitstuk de transitie naar duurzame alternatieven in een wijk zijn wettelijke bevoegdheden noodzakelijk, zo geven de proeftuingemeenten aan. Dit om te kunnen sturen op de borging van publieke belangen en om hoge maatschappelijke kosten te voorkomen voor het in stand houden van het aardgasnet voor een kleine groep huishoudens.³⁵ Netbeheer Nederland schat in dat dat zou leiden tot potentieel € 1 tot ruim € 5 miljard aan additionele maatschappelijke kosten tot 2050.³⁶ Hogere kosten zijn nadelig voor het draagvlak en worden daarom niet wenselijk gevonden. Door te voorkomen dat gasnetten in stand worden gehouden voor enkele afnemers kunnen de netkosten beperkt worden. De aanwijsbevoegdheid geeft in dat verband duidelijkheid aan betrokkenen. In het geval van warmtenetten werkt dit 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 vollooproisico) lager.³⁷ Verder kan een wijkgerichte aanpak bijdragen aan een efficiënte inzet van financiële middelen en menskracht door schaalvoordelen en zo zorgen voor lagere kosten.³⁸ De aanwijsbevoegdheid voor gemeenten draagt zo op diverse manieren bij aan de betaalbaarheid voor diverse partijen. Ondanks dat het vanuit het oogpunt van betaalbaarheid nuttig is dat zoveel mogelijk woningen en gebouwen overstappen op het door de gemeente gekozen duurzame alternatief, is dit niet dwingend in de zin dat woning- en gebouweigenaren een ander duurzaam alternatief kunnen kiezen. In paragraaf 2.4.4 wordt daar nader op ingegaan.

Er zijn aanvullende stappen nodig om de betaalbaarheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving verder te verbeteren. Daarom heeft het kabinet in de begroting voor 2022 aangekondigd extra middelen beschikbaar te stellen voor klimaat.³⁹ Deze middelen komen ook ten goede aan de verduurzaming van woningen in de wijkgerichte aanpak.

Een betaalbare energietransitie is zowel de verantwoordelijkheid van gemeenten als van het Rijk. Het Rijk zet zich in met maatregelen om duurzame alternatieven voor aardgas voor steeds meer woningen betaalbaar te maken. Daarnaast zullen gemeenteraden bij het nemen van hun besluiten rekening houden met de gevolgen van hun besluiten voor de betaalbaarheid in de betrokken wijk. Hiermee wordt er alles aan gedaan om een betaalbare energietransitie mogelijk te maken.

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/rapporten/2021/03/31/monitor-2020-voortgangsrapportage-programma-aardgasvrije-wijken>

³⁴ PBL (2021) Warmtetransitie in de praktijk. Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken.

³⁵ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 januari 2020 over Voortgang Programma Aardgasvrije Wijken Kamerstukken II 2019/20, 32847, nr. 587 en de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 april 2021 over Voortgang Programma Aardgasvrije Wijken (PAW), Kamerstukken II 2020/21, 32847, nr. 739.

³⁶ Netbeheer Nederland (2021) Een betaalbare energietransitie: De noodzaak van een volledig uitgevoerde wijkaanpak.

³⁷ IBO financiering energietransitie: Beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling; bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 689.

³⁸ Netbeheer Nederland (2021) Volledig uitgevoerde wijkaanpak: Verkennende analyse.

³⁹ Zie de Memorie van Toelichting bij de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022, Kamerstukken II 2021/22, 35925-VII, nr. 2, p. 14.

2.4.2 Redelijke termijn

Gemeenten worden geacht zorgvuldig 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. De investeringsplannen van onder andere netbeheerders en gebouweigenaren, waaronder woningcorporaties en eigenaren van maatschappelijk en commercieel vastgoed, zijn daarbij van belang. In de proeftuinen is gebleken dat het proces, onder meer voor het zorgvuldig betrekken van de bewoners om te komen tot een duurzame wijk arbeidsintensief is. In het Klimaatakkoord is een termijn van 8 jaar genoemd tussen het besluit van de gemeente en de daadwerkelijke overstap op een duurzaam alternatief. Deze termijn wordt nog geëvalueerd. Het voornemen is om dit niet in landelijke regelgeving te verankeren. De gemeenteraad besluit bij het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan wat een redelijke termijn is. De situatie kan sterk 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 de transitievisie warmte het beginpunt. 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. Zo 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 nieuwe woning, al rekening mee houden.

2.4.3 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.⁴⁰

In het ontwerpvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening wordt geregeld dat voor het aangewezen warmtebedrijf in beginsel een aansluitplicht geldt voor alle gebouweigenaren die om een leveringsaansluiting verzoeken.⁴¹ Bestaande woningen en gebouwen zijn reeds 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 verzwaren van het net of de aansluiting noodzakelijk. De gemeente zal hierover overleggen met de netbeheerder.

In het omgevingsplan wordt bepaald welk duurzaam alternatief wordt gekozen voor de wijk. Zoals in paragraaf 2.4.4 is beschreven, hebben woning- en gebouweigenaren altijd de vrijheid om te kiezen voor een gelijkwaardig 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 regelen in het omgevingsplan hoe ze zich ervan gaan vergewissen dat het duurzame warmtealternatief daadwerkelijk beschikbaar is en dat gebouwen een aansluiting hebben op dit duurzame alternatief of een gelijkwaardig alternatief 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.

2.4.4 Keuze tussen gelijkwaardige, duurzame alternatieven voor aardgas

Woning- en gebouweigenaren zijn niet verplicht om aan te sluiten op het collectieve alternatief voor aardgas dat de gemeente kiest (de zogenoemde opt-out). Zij kunnen kiezen voor een ander alternatief, mits dat minimaal even duurzaam is (gelijkwaardig). Zo wordt keuzevrijheid met betrekking tot het duurzame alternatief gewaarborgd. De wijze waarop dit wordt gewaarborgd, wordt bij AMvB uitgewerkt. In paragraaf 3.2.2 worden de hoofdlijnen beschreven.

⁴⁰ Zoals in paragraaf 2.3.2 is beschreven, zal het tot 2030 met name gaan om warmtenetten of all electric.

⁴¹ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

2.4.5 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, gebouweigenaren en andere partijen in de omgeving waar deze overstap aan de orde is. De gemeente moet in een (warmte)programma (zie paragraaf 3.2.3) 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.

Participatie is maatwerk, dit blijkt ook uit de proeftuinen aardgasvrije wijken.⁴² Mede daarom schrijft het Omgevingsbesluit niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden noch wat het beoogde doel is (bijvoorbeeld voldoende draagvlak). In het Omgevingsbesluit is naar aanleiding van de breed gesteunde motie Nooren c.s.⁴³ 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.⁴⁴ Belangrijk is wel dat iedereen, die dit wil, de kans krijgt te participeren. Het Rijk heeft in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en andere betrokkenen een handreiking⁴⁵ over participatie opgesteld, mede op basis van de ervaringen in de proeftuinen aardgasvrije wijken. 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-uitgangspunten zijn opgesteld door een werkgroep onder het Uitvoeringsoverleg Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving en getoetst aan praktijkervaringen, waaronder de proeftuinen van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). In het PAW is onderzoek gedaan naar de bewonerstevredenheid in de proeftuinen.⁴⁶ De tevredenheid van bewoners laat verschillende groepen zien. Er is een significante groep negatief: 15% geeft een zeer laag cijfer. Deze groep ziet bijvoorbeeld niet het nut of de noodzaak van het verduurzamen van de woning en de wijk. De meerderheid (59%) van de bewoners geeft een cijfer tussen de 5 en de 8, afhankelijk van verschillende factoren waarvan de belangrijkste de participatiemogelijkheden en de voortgang van de proeftuinen zijn.

Op de vaststelling van een wettelijk geregeld programma en het omgevingsplan is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (art. 16.27, eerste lid, en 16.30 Omgevingswet). Dat biedt eenieder de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen over het gemeentelijk ontwerpbesluit tot vaststelling (of wijziging) van het programma of het omgevingsplan. Bovendien is het gemeentelijke besluit tot wijziging van het omgevingsplan na publicatie vatbaar voor beroep. De formele rechtsbescherming voor burgers is daarmee hetzelfde als bij vergelijkbare overheidsbesluiten.

Een gemeente is op grond van dit wetsvoorstel niet verplicht om een warmteprogramma of een programma voor het uitvoeringsplan op te stellen. Dat is alleen nodig indien een gemeente de aanwijsbevoegdheid wil inzetten (zie verder artikelsgewijze toelichting, artikel II, onderdeel C). Zo bevat het wetsvoorstel een waarborg op een zorgvuldig proces, inclusief participatie in een vroeg stadium van het planproces, als de gemeente gebruik wil maken van de aanwijsbevoegdheid. Op die manier ontstaat een balans tussen beleidsvrijheid voor gemeenten en borging van zorgvuldige processtappen.

⁴² Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 januari 2020 over Voortgang Programma Aardgasvrije Wijken Kamerstukken II 2019/20, 32847, nr. 587.

⁴³ Kamerstukken I 2019/20, 34986, AA.

⁴⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordering>.

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

⁴⁶ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 juni 2021 over Bewonerstevredenheidsonderzoek en derde ronde proeftuinen, Kamerstukken II 2020/21, 32847, nr. 760.

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 als de nieuwe bevoegdheden die dit wetsvoorstel beoogt te geven, worden toegepast. De Omgevingswet regelt ook de voorbereidingsprocedure voor zowel het omgevingsplan als voor onverplichte programma's. Voor de vaststelling van het (gewijzigde) omgevingsplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing⁴⁷. Dit houdt in dat de gemeente het ontwerpbesluit voor zes weken ter inzage legt. 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. Eenieder kan op het ontwerpbesluit reageren door het indienen van zienswijzen.

Vervolgens wordt het omgevingsplan – met inachtneming van de zienswijzen – door de gemeenteraad vastgesteld en bekend gemaakt. 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 Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat voor belanghebbenden rechtstreeks beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3. Inhoud van het voorstel

Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen van de Gaswet en de Omgevingswet.

De wijzigingen van de Gaswet regelen het volgende:

1. Ruimte voor gemeenten om in het omgevingsplan regels te stellen gericht op het verduurzamen van de warmtevoorziening van gebouwen en het verduurzamen van de energievoorziening van milieubelastende activiteiten die het gebruik van gas uitsluiten.
2. Het vervallen van de aansluitaak en transporttaak van gas van de regionale netbeheerder wanneer de regels in het omgevingsplan het gebruik van gas uitsluiten.
3. Het bieden van ruimte voor de Autoriteit Consument en Markt (hierna: 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 grondslagen voor het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet over het verduurzamen van de energievoorziening van gebouwen, het verduurzamen van de energievoorziening van milieubelastende activiteiten⁴⁸ en het beëindigen van het gebruik van gas (de aanwijsbevoegdheid).
2. Een uitbreiding van de mogelijkheid van het Rijk om instructieregels te stellen ten aanzien van gemeentelijke regels over gelijkwaardigheid, voor zover die gelijkwaardigheid ziet op een door het Rijk gegeven maatwerkbevoegdheid zoals de aanwijsbevoegdheid.
3. Verankering van de transitievisie warmte als onverplicht programma in de wet, aldaar genoemd het warmteprogramma. Het wetsvoorstel voorziet daarbij in overgangsrecht voor transitievisies warmte die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn opgesteld als programma.
4. Een grondslag voor gegevensverwerking voor specifieke situaties in het proces van het overstappen op een duurzaam alternatief onder regie van de gemeente.

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

⁴⁷ Artikel 16.22 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 10.7a van het Omgevingsbesluit.

⁴⁸ Voor milieubelastende activiteiten biedt de huidige grondslag al voldoende ruimte. Een wijziging van de Omgevingswet is hiervoor niet nodig.

kunnen gebruiken van het gastransportnet 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 als warmtevoorziening voor gebouwen of als energievoorziening van milieubelastende activiteiten in en om die gebouwen uitsluiten.

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 ingevoed. 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 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.

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 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. Hiermee wordt gewaarborgd dat gebruikers hun woning of gebouw kunnen verwarmen.⁴⁹ Het gebruik van gas wordt dus alleen verboden wanneer een andere energievoorziening (met voldoende capaciteit) aanwezig is. Gebruikers zullen al een aansluiting op het elektriciteitsnet hebben, maar het net en/of de aansluiting moet mogelijk in sommige gevallen verzwaaard 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 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 een uitvoeringsplan – mede op basis van het advies van de netbeheerder – vast of het aannemelijk is dat het net aangepast of verzwaaard dient te worden. Dit uitvoeringsplan bevat anders dan het omgevingsplan geen regels, maar maatregelen, en er kan dus geen strijd optreden met de bepaling dat provincies en gemeenten geen regels mogen stellen over het transporteren en leveren van elektriciteit (artikel 83 van de Elektriciteitswet). 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. Voor sommige bedrijfstakken – de grotere en complexere industriële bedrijven – ligt het voor de hand om deze niet mee te nemen in de wijkgerichte aanpak. Die bedrijvigheid

⁴⁹ Zie de Kamerbrief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 11 december 2017, Kamerstukken II 2017/18, 30196, nr. 566.

verduurzaamt namelijk via andere wegen 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 gebouwen of gasinstallaties 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. Ook kan het gaan om gebruikers waarvoor de beschikbaarheid van energie zeer belangrijk is en uitsluiten van gas zorgt voor een verslechtering van de leveringszekerheid. Voor de categorieën gebouwen of installaties 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.

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 verantwoordelijkheden en taken van netbeheerders in het geval van een omgevingsplan dat het gebruik van gas uitsluit. De taken en verantwoordelijkheden van de netbeheerder voor het landelijke gastransportnet worden niet gewijzigd. De reden hiervoor is dat de aangeslotenen op het landelijke gastransportnet niet onder de wijkgerichte aanpak vallen. Het gaat hier om een kleine groep bedrijven zoals bijvoorbeeld de energie-intensieve industrie en elektriciteitsproducenten die gas gebruiken. De wijkgerichte aanpak is niet gericht op deze bedrijven.

Een netbeheerder heeft een aansluitaak en een transportaak. De aansluitaak 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 transportaak 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. 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 aansluitaak en de transportaak van de regionale netbeheerder te vervallen. Dit betekent dat de netbeheerder in de in het omgevingsplan aangewezen wijk geen nieuwe gasaansluitingen dient te realiseren wanneer dit wordt verzocht, het in gebruik geven van bestaande aansluitingen dient te beëindigen en geen transport van gas dient te verrichten.

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. 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 en aansluitleiding). De doelmatige kosten die verband houden met het beheren van het gasnet worden betrokken bij de tarieven. Het is belangrijk dat gasaansluitingen die niet direct worden verwijderd op een veilige manier worden beheerd. Momenteel onderzoeken de netbeheerders wat de veilige manieren zijn om gasaansluitingen te beëindigen in het kader van de wijkgerichte aanpak.

Waterstof en groen gas zullen naar verwachting tot 2030 geen significante rol kunnen spelen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. De prijs en beschikbaarheid van waterstof en groen gas zijn zeer onzeker, waardoor waterstof en groen gas ook na 2030 voor de gebouwde omgeving waarschijnlijk alleen een logische optie zijn als er geen andere reële warmtealternatieven

voorhanden zijn.⁵⁰ Wanneer de gemeente een alternatieve warmtebron (bijvoorbeeld een warmtenet of all electric) aanwijst voor een wijk, zal ook geïnvesteerd worden in dat alternatief. Dat betekent dat het niet aannemelijk is dat buiten gebruik gestelde leidingen op grote schaal opnieuw in gebruik worden genomen. Deze afweging is echter aan de netbeheerder, die zelf (op basis van bijvoorbeeld economische of praktische gronden) zal inschatten of leidingen in de toekomst hergebruikt kunnen worden. Deze leidingen zullen dan wel eerst grondig gecontroleerd moeten worden op eventuele lekken om de veiligheid te waarborgen.

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 2.3.3 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 transportaak niet gelden. Als gevolg van de regels in het omgevingsplan vervalt voor de netbeheerder in de betreffende wijk de aansluit- en transportaak 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. Energieleveranciers kunnen door het raadplegen van dit register voorkomen dat er leveringsovereenkomsten worden afgesloten met een vaste looptijd die later eindigt dan de einddatum die in het omgevingsplan wordt genoemd.

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. De verwachting is hierdoor dat het opzeggen van leveringscontracten probleemloos zal verlopen.

In de Gaswet is reeds 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 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

⁵⁰ Zie de brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 maart 2020 over de Routekaart Groen Gas, Kamerstukken II 2019/20, 32183, nr. 487 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>.

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 voorwaarde gas'⁵¹ 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 tarievcodes voor 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. Een optie om dit te voorkomen, wordt beschreven in de volgende alinea.

De ACM heeft in haar methodebesluit voor regionale netbeheerders gas 2022-2026⁵² 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 hogere afschrijvingskosten zorgen op de korte termijn voor hogere nettarieven en op 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. Of het opbouwen van een voorziening nodig zal zijn, is op dit moment nog onduidelijk. De noodzaak hangt sterk af van het aantal gebruikers dat op de lange termijn nog aangesloten zal zijn op het gasnet en dit aantal is nog erg onzeker. Dit komt mede door de onzekerheid over de toekomstige beschikbaarheid van duurzame gassen voor de gebouwde omgeving.

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. De voorziening dient te worden gebaseerd op de verwachte efficiënte kosten voor het verwijderen van gasleidingen en gasaansluitingen en, op termijn, voor de dekking van deze kosten te worden ingezet. De ACM bepaalt wat de hoogte van de bijdrage aan de voorziening dient te zijn. Als een netbeheerder op een later moment kosten maakt voor het verwijderen van gasleidingen of gasaansluitingen of om een andere reden geld uit de voorziening mag onttrekken, dan wordt de onttrekking uit de voorziening weer in mindering gebracht op de toegestane inkomsten. Dit om te voorkomen dat deze kosten twee keer worden doorberekend aan de aangeslotenen. Het opbouwen van een voorziening heeft dus geen invloed op de totale inkomsten van de netbeheerder, maar geeft een mogelijkheid om de inkomsten anders te verdelen in de tijd. Het is nog niet duidelijk of de ACM netbeheerders gaat toestaan een voorziening op te bouwen. Deze wettelijke mogelijkheid voor de ACM wordt gecreëerd zodat de ACM tijdig kan anticiperen op nieuwe ontwikkelingen.

3.2 Wijzigingen Omgevingswet

In het wetsvoorstel is 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. Gelet op de afspraken uit het Klimaatakkoord en het belang van een robuust wettelijk kader dat alle betrokkenen en met name bewoners vooraf voldoende houvast,

⁵¹ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017884/2021-02-26>.

⁵² Zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/methodebesluit-regionaal-netbeheer-gas-2022-2026#:~:text=Wat%20zijn%20methodebesluiten%3F,distributienet%20en%20voor%20de%20aansluiting.>

handelingsperspectief en rechtszekerheid biedt is het desalniettemin gewenst de Omgevingswet aan te vullen. In het navolgende wordt dit nader toegelicht.

3.2.1 Grondslag 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 artikelen 4.3, in samenhang met artikel 4.21, van de huidige Omgevingswet kunnen rijksregels worden gesteld over de duurzaamheid van bouwwerken, waaronder de warmtevoorziening van gebouwen. Artikel 4.21 geeft daarbij een nadere, meer specifieke invulling aan de meer algemene grondslag in artikel 4.3. Deze invulling door artikel 4.21 wordt door dit wetsvoorstel uitgebreid, om te verankeren dat er rijksregels gesteld kunnen worden over de verduurzaming van de warmtevoorziening in en om gebouwen en dus regels ter instrumentatie van de wijkgerichte aanpak.

Ten aanzien van regels over de verduurzaming van de warmtevoorziening in *bestaande* gebouwen is bepaald dat de regels ertoe strekken dat het (juridisch) borgen van het verduurzamen van de energievoorziening pas plaatsvindt nadat een warmteprogramma is gemaakt.⁵³ Een gemeente is op grond van dit wetsvoorstel niet verplicht om een warmteprogramma op te stellen, maar als een gemeente de aanwijsbevoegdheid (de bevoegdheid om wijken aan te wijzen waar een energievoorziening met duurzame energie beschikbaar komt ter vervanging van het aardgas) wil inzetten, is het vooraf vaststellen van een warmteprogramma noodzakelijk. Dat komt tot uitdrukking in de aanpassing van artikel 4.21 en borgt een robuust proces met vroegtijdige betrokkenheid van burgers en bedrijven.

Rijksregels gesteld op grond van artikel 4.3 en 4.21 van de Omgevingswet zijn doorgaans uitputtend en landelijk uniform, net als bijvoorbeeld eisen over de constructieve veiligheid van bouwwerken en de bestaande 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 die decentrale overheden kunnen stellen als de rijksregels daar (expliciet) de ruimte toe bieden. De uitbreiding van artikel 4.21 is zowel van belang voor landelijke rijksregels, als voor de rijksregels die decentrale overheden de bevoegdheid geven om lokale maatwerkregels te stellen. Beide soorten regels zijn reeds opgenomen in de AMvB's onder de Omgevingswet.

Aanpassing van artikel 4.21 maakt het mogelijk om via rijksregels te bepalen dat:

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

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 uit het warmteprogramma en het 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.

Een aantal van de waarborgen, genoemd in paragraaf 2.4, zal een plek krijgen in de AMvB. Hierbij kan gedacht worden aan de belangrijke waarborg dat bij het instellen van de gemeentelijke maatwerkregel, de gemeente zich ervan vergewist dat het alternatief voor aardgas daadwerkelijk beschikbaar is, voordat het transport van aardgas kan worden stopgezet (zie paragraaf 2.4.3).

⁵³ 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, 34627, nr. 39.

Ook wordt via de rijksregels in de AMvB geborgd dat de gemeente daarbij ruimte geeft voor gebouweigenaren die een gelijkwaardige maatregel willen treffen (zie paragrafen 2.4.4 en 3.2.2).

Verder kan er bij de uitwerking van de regels op AMvB-niveau voor gekozen worden om meer of nadere regels op te nemen. Deze kunnen betrekking hebben op de energievraag in bestaande gebouwen, of nadere randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid. Voor het eerste onderwerp kan gedacht worden aan het stellen van regels over de maximale warmtevraag van bestaande gebouwen. Daarbij kan dan wederom de keuze gemaakt worden of dit uitputtende rijksregels op AMvB-niveau moeten worden, of rijksregels met ruimte voor gemeentelijk maatwerk. Voor het tweede onderwerp 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. Bijvoorbeeld door tijdens de overgangperiode te monitoren hoeveel gebouwen reeds zijn aangesloten op het alternatief.

3.2.2 Grondslag instructieregels over gelijkwaardigheid

In de wijkgerichte aanpak gaat de gemeente 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 en dus de gebouwen in deze wijk. 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, reeds 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. De regels in het omgevingsplan van de gemeente kunnen niet zover gaan dat deze individuele keuzevrijheid verdwijnt. Binnen het stelsel van de Omgevingswet staat het principe van gelijkwaardigheid breed open, ook voor regels van de gemeente. Op basis hiervan kan aan een algemene regel op eigen initiatief van de gebouweigenaar (of degene die uit andere hoofde bevoegd is om aanpassing te doen aan het gebouw) altijd met een gelijkwaardige maatregel voldaan worden, mits deze maatregel ook voldoet aan het doel van de algemene regel. Om zeker te stellen dat deze mogelijkheid op gemeentelijk niveau niet zodanig wordt ingeperkt dat andere duurzame alternatieven in het omgevingsplan worden uitgesloten, is in dit wetsvoorstel een grondslag opgenomen voor het stellen van instructieregels hierover. Deze instructieregels worden via een AMvB vormgegeven. Zo wordt keuzevrijheid met betrekking tot het duurzame alternatief gewaarborgd.

3.2.3 Regels over het warmteprogramma

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten voor eind 2021 een zogenoemde 'transitievisie warmte' opstellen en deze elke vijf jaar actualiseren.⁵⁴ In de transitievisie warmte staat beschreven in welke wijken de gemeente in de komende periode (in de eerste transitievisie warmte: tot en met 2030) aan de slag gaat met de warmtetransitie. Indien de gemeente voor een bepaalde wijk, op basis van dit wetsvoorstel, regels wil stellen in het omgevingsplan over de energievoorziening van gebouwen en activiteiten, onderbouwt zij dit in de transitievisie warmte. Een dergelijke onderbouwing is noodzakelijk voor het toepassen van de nieuwe bevoegdheden die dit wetsvoorstel aan gemeenten beoogt te geven. Daarom wordt de transitievisie warmte verankerd in de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet zal de transitievisie warmte komen te gelden als een onverplicht 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.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de transitievisie warmte wordt geborgd in de instrumenten van de Omgevingswet. Er is om verschillende redenen gekozen voor de vormgeving

⁵⁴ Klimaatakkoord van 28 juni 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342. Zie ook paragraaf 2.3.1.

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 bevatten zowel het instrument programma als de transitievisie warmte concrete en op uitvoering gerichte elementen. 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 de transitievisie warmte 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.⁵⁵ Een programma onder de Omgevingswet voorziet in die waarborgen voor een zorgvuldig proces.

Er is gekozen voor een onverplicht programma. Zoals beschreven in paragraaf 3.2.1 is een gemeente op grond van dit wetsvoorstel niet verplicht om een warmteprogramma op te stellen, tenzij de gemeente de aanwijsbevoegdheid wil toepassen. Een verplicht programma, met een vaste frequentie, zou kunnen leiden tot onnodige bestuurlijke lasten. Het belangrijkste doel is dat een gemeente voor alle wijken in haar omgevingsplan bepaalt op welke wijze de transitie naar een duurzame gebouwde omgeving de komende decennia wordt gemaakt. Hiervoor is het niet noodzakelijk dat er elke vijf jaar een nieuw warmteprogramma ligt. Op grond van dit wetsvoorstel zullen enkele regels worden gesteld aan de warmteprogramma's. Deze regels komen overeen met de omschrijving van de transitievisie warmte in het Klimaatakkoord.

Het warmteprogramma is alleen bindend voor de gemeente zelf. Een programma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Dit geldt voor alle gemeentelijke programma's op grond van de Omgevingswet en is ingegeven door de aard en inhoud van programma's en past bij de rolverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad. Echter, ook als het college van burgemeester en wethouders bevoegd is, kan de gemeenteraad een debat over het (ontwerp)programma voeren. Gemeenteraden beschikken daarbij 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.

3.2.4 Grondslag voor gegevensverwerking

De aanwijsbevoegdheid wordt voorzien van waarborgen (zie paragraaf 2.4). Voor sommige van deze waarborgen is het verwerken van gegevens, waaronder persoonsgegevens, noodzakelijk. De gemeente gebruikt de gegevens om de gebouweigenaren te betrekken bij en te informeren over een op specifieke adressen toegespitst programma en het omgevingsplan. Bij het informeren van ingezetenen over een programma of omgevingsplan kan de gemeente alle adressen in de wijk aanschrijven. Hiermee worden 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 lagere regelgeving. Het gaat daarbij om twee soorten gegevens: contactgegevens van de eigenaar van een gebouw, als dat niet tevens 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 de warmtebedrijven. Omdat zij op grond van

⁵⁵ 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."

de Kadasterwet, de Gaswet en de Elektriciteitswet⁵⁶ niet zomaar hun gegevens mogen delen met gemeenten, is een nieuwe grondslag nodig om gemeenten in staat te kunnen stellen dergelijke gegevens te kunnen laten 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 op specifieke adressen toegespitst programma of 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 verhuurders van utiliteitsgebouwen kunnen niet 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 een op specifieke adressen toegespitst programma en het omgevingsplan, is verzameling van persoonsgegevens noodzakelijk. Het gaat hierbij om gegevens uit de basisregistratie Kadaster, waarin is vastgelegd wie de eigenaar⁵⁷ is van een perceel en het gebouw dat zich daar op bevindt. De gemeente gebruikt de gegevens alleen om de gebouweigenaren te betrekken bij en te informeren over een op specifieke adressen toegespitst programma en 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 beschrijven 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. 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 gelijkwaardig alternatief (zie paragraaf 2.4.3). 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 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.

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 warmtesysteem. Gebouweigenaren die kiezen voor een opt-out zullen dus zelf een gelijkwaardig duurzaam alternatief moeten regelen. Gemeenten dragen er zorg voor dat woningen en gebouwen een aansluiting hebben op het duurzame alternatief dat in het omgevingsplan is opgenomen of op een gelijkwaardig alternatief. Daartoe is het van belang dat gemeenten – via de warmtebedrijven - zicht hebben op de gebouwen waarvan de gebouweigenaren kiezen voor een opt-out, zodat bekend is welke gebouwen een toekomstige warmte- en energievoorziening hebben door het collectieve warmtenet. De gemeente kan daardoor ook gericht de eigenaren benaderen die hebben gekozen voor een opt-out, om te borgen dat de gebouwen een aansluiting krijgen op een gelijkwaardig alternatief.

Dit wetsvoorstel regelt primair dat er bij lagere regelgeving 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 door het feit dat de taken en bevoegdheden van de gemeente op dit punt zijn of worden benoemd in de Omgevingswet en de

⁵⁶ Dit is vastgelegd in de artikel 3a van de Kadasterwet, artikel 37 van de Gaswet en artikel 79 van de Elektriciteitswet.

⁵⁷ Hier worden ook *beperkt gerechtigden* (zoals een appartementsrecht) bedoeld.

lagere regelgeving. Daarnaast mogen de gegevens, conform de Algemene Verordening gegevensbescherming, niet langer worden bewaard dan nodig. Dit wordt nader uitgewerkt bij AMvB.

4. Verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger recht

4.1 Gaswet en Omgevingswet

Het wetsvoorstel bevat wijzigingen van de Omgevingswet en de Gaswet. De Omgevingswet zal naar verwachting in werking treden op 1 juli 2022.⁵⁸ De planning van dit wetsvoorstel is dat het op 1 januari 2024 in werking treedt.

In artikel I van het wetsvoorstel is een voorstel tot aanvulling van de Gaswet opgenomen. Dat voorstel is toegelicht in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting en in de artikelsgewijze toelichting op artikel I van het wetsvoorstel. Het streven is dat de Gaswet wordt vervangen door de Energiewet⁵⁹. In die Energiewet zal waar nodig tevens de wijziging van de Gaswet worden opgenomen.

4.2 Uitvoeringsregelgeving

De wijzigingen van de Omgevingswet die zijn voorgesteld in dit wetsvoorstel zijn kaderstellend en richtinggevend. In lagere regelgeving zullen de bepalingen uit dit wetsvoorstel worden uitgewerkt. Dergelijke regels zullen een plek krijgen in de AMvB's onder de Omgevingswet. Derhalve zijn de procedures van de Omgevingswet, zoals de voorhangprocedure en publieke consultatie, op de totstandkoming ervan van toepassing.

Onderwerp voor lagere regelgeving 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 Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: 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 in en om gebouwen. Deze regels in het Bbl vormen het kader waarbinnen de gemeente regels kan stellen. 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 gebruik van aardgas verboden wordt, zal in deze AMvB terecht komen.

In de AMvB's onder de Omgevingswet worden naar waarschijnlijkheid ook regels gesteld over het aardgasgebruik in en om de gebouwen door het verrichten van zogenoemde milieubelastende activiteiten. 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, zijn dus milieubelastende activiteiten. De wijkgerichte aanpak heeft betrekking op woningen en utiliteitsgebouwen en heeft daardoor met name effect voor die milieubelastende bedrijfsprocessen. In het kader van de wijkgerichte aanpak zal daarom bekeken worden of het Besluit activiteiten leefomgeving, waarin milieubelastende activiteiten gereguleerd zijn, moet worden aangepast om te bepalen welke activiteiten op welke wijze over kunnen gaan naar een duurzame energievoorziening via de wijkgerichte aanpak. Zo nodig kunnen ook andere categorieën uitgesloten worden, 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.

⁵⁸ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 november 2021, Kamerstukken II 2020/21, 33118, nr. 203.

⁵⁹ Zie het Ontwerpbesluit houdende nadere regels voor het bij wege van experiment afwijken van de Elektriciteitswet 1998 of de Gaswet (Besluit experimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet), Kamerstukken II 2020/21, 34 627, nr. 50.

Daarnaast zullen er in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) regels worden gesteld over het warmteprogramma, de mogelijkheid voor een gelijkwaardig alternatief (paragraaf 3.2.2) en mogelijk over de vormgeving of motivering van het omgevingsplan. In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over de inhoudelijke kenmerken van het warmteprogramma (zie paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van deze Memorie van Toelichting). Het vastleggen van deze inhoudelijke kenmerken kan in het Bkl plaatsvinden, het besluit waarin regels worden gesteld die zijn gericht tot overheden. Gelijkwaardigheid bij maatwerkregels wordt eveneens via instructieregels in dit besluit opgenomen.

Op basis van de Gaswet kunnen voorts bij AMvB in het belang van leveringszekerheid categorieën gebouwen of gasinstallaties worden aangewezen die uitgezonderd zijn van de wijkgerichte aanpak. Bekeken zal worden of er categorieën van gebouwen of 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.

4.3 Nederlandse en Europese Klimaatwet

In de Overeenkomst van Parijs⁶⁰ heeft onder andere 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, 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.

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.⁶¹

Vanwege de inwerkingtreding van de Europese Klimaatwet op 29 juli 2021 is aanpassing van de Nederlandse Klimaatwet noodzakelijk (dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.3 van deze toelichting). 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 op dit moment in voorbereiding.⁶²

4.4 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

⁶⁰ Overeenkomst van Parijs (Trb. 32 (2015) nr. 1).

⁶¹ Kamerstukken II 2015/16, 34534, nr. 3 (MvT).

⁶² Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 808.

de gebouwde omgeving te faciliteren, om zo uitwerking te geven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord.

De maatregelen in het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening leiden tot meer zekerheid voor de verbruikers, die beschermd blijven tegen misbruik van marktmacht door een warmtebedrijf. De verbruiker 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 verbruikers zijn niet verplicht om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening (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.⁶³

Zowel voor het wetsontwerp Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie als voor het wetsontwerp Wet collectieve warmtevoorziening zijn de afspraken in het Klimaatakkoord over de wijkgerichte aanpak het uitgangspunt.⁶⁴ 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.⁶⁵ Daarbij is benoemd welke stappen geen onderdeel uitmaken van het wetsontwerp Wet collectieve warmtevoorziening. Het wetsontwerp Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie voorziet in andere stappen in de wijkgerichte aanpak, zoals de juridische verankering van de transitievisie warmte 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.

Het wetsontwerp Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie 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 volloopprijsrisico 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. Door warmtebedrijven meer zekerheid te bieden, kunnen de (maatschappelijke) kosten van de energietransitie op langere termijn worden verlaagd.⁶⁶ Op deze manier worden warmtebedrijven ook beter in staat gesteld om een efficiënte dimensionering van de infrastructuur te kiezen en worden inefficiënte investeringen zoveel mogelijk voorkomen.

⁶³ Zie de brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 22 juni 2020 over de start van de internetconsultatie van de Wet Collectieve Warmtevoorziening (Warmtewet 2), Kamerstukken II 2019/20, 30196, nr. 715.

⁶⁴ Zie paragraaf 3.1 van de Memorie van Toelichting bij het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening, <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

⁶⁵ Zie paragraaf 3.2 van de Memorie van Toelichting bij het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening, <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

⁶⁶ IBO financiering energietransitie: Beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling; bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 689.

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.⁶⁷

4.5 Eigendomsrecht en nadeelcompensatie

4.5.1 Eigendomsrecht (artikel 1 Eerste protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens)

In artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EP EVRM) is het eigendomsrecht vastgelegd. Het eigendomsrecht houdt het recht in op ongestoord genot van het eigendom. Artikel 1 van het EP EVRM geeft daarnaast ruimte aan de overheid om het gebruik van eigendom te beperken, mits dit vanuit het algemeen belang te rechtvaardigen is.

Dit wetsvoorstel bevat een grondslag voor gemeenten om te bepalen dat in en om gebouwen 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 ervan worden uitgegaan dat het ongestoord genot van het eigendom wordt beperkt, dat in het algemeen belang gerechtvaardigd dient te worden.

Rechtvaardiging van een beperking van het eigendomsrecht vereist dat de beperking bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en proportioneel is⁶⁸. Deze drie vereisten worden afzonderlijk besproken.

Een beperking van het eigendomsrecht dient ten eerste bij wet voorzien te zijn. 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.⁶⁹ Dit wetsvoorstel geeft slechts de uitwerking van een bestaande grondslag voor regels in het Bbl. Op basis van deze grondslag kunnen in het Bbl via een maatwerkbevoegdheid regels worden gesteld in het omgevingsplan over het beëindigen van het gebruik van aardgas in de gebouwde omgeving. 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 omgevingsplan moet daarom helder omschreven zijn (welke gebouwen in) welke gebieden of wijken worden aangewezen en welke regels vanaf welk moment gaan gelden (voldoende precies omschreven). 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. De voorzienbaarheid van het omgevingsplan vereist onder meer dat er geen sprake is van (schijnbare) willekeur in de regels en dat er voldoende procedurele bescherming is voor de gebouweigenaar en -gebruiker.⁷⁰ 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 een

⁶⁷ Zie de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat - Klimaat en Energie van 5 juli 2021 over Voortgang Wet collectieve warmtevoorziening, Kamerstukken II 2020/21, 30196 nr. 764.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld EHRM 9 november 1999, Spacek s.r.o. t. Tsjechië, RJD 1999, EHRM 1999, 8, m.nt. Heringa.

⁶⁹ EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*).

⁷⁰ EHRM 25 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1025JUD007124301 (*Vistiņš & Perepjolkins/Letland*), par. 97.

uitvoeringsplan worden opgesteld en de algemene procedurele waarborgen uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn (zie ook paragraaf 2.4.5).

Ten tweede moet de inperking van het eigendomsrecht een legitiem doel dienen. Het EP EVRM geeft zelf geen opsomming van legitieme doelen of algemene belangen die kunnen dienen als rechtvaardiging. Er is daarom een zekere beoordelingsruimte voor de Staat.⁷¹ In verschillende zaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) is vastgesteld dat bescherming van het milieu een legitiem doel is waartoe het eigendomsrecht kan worden beperkt.⁷² 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 zou zijn gerechtvaardigd.

Ten derde kan een beperking van het eigendomsrecht slechts gerechtvaardigd worden als de inbreuk daarop proportioneel is. Hierbij is van belang dat er een "fair balance" bestaat tussen de bescherming van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar. Om te kunnen spreken van een goede balans zal in ieder geval vast moeten staan dat de inperking van het eigendomsrecht doeltreffend is in het beschermen van het algemeen belang. Ook de subsidiariteit van de inperkende regel is daarbij van belang; de Staat moet zich er van vergewissen dat er geen andere geschikte manieren zijn om het algemeen belang te beschermen die minder inbreuk maken op het eigendomsrecht.⁷³ 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.⁷⁴

Of de inbreuk op het eigendomsrecht voldoet aan het derde vereiste van proportionaliteit, is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De gemeente moet bij het opstellen van de omgevingsplanregels rekening houden met de doeltreffendheid, de subsidiariteit en de evenredigheid van de voorgestelde regels. Hierbij is het van belang om te benadrukken dat het stellen van het verbod op het gebruik van aardgas niet zomaar zal worden opgenomen in een omgevingsplan. Instrumenten die geen inbreuk maken op het eigendomsrecht, zoals informatievoorziening en financiële ondersteuning, zijn het begin en een van de uitgangspunten van de wijkgerichte aanpak.

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 gebouweigenaren 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 gebouweigenaren besluit de gemeente (welke gebouwen in) welke gebieden/wijken eerder of juist later kunnen overstappen op een alternatieve bron voor warmte en energie (zie ook paragraaf 2.4.1 over het waarborgen van betaalbaarheid). Voor de subsidiariteit is van belang dat een gebouweigenaar altijd kan kiezen voor een gelijkwaardig 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 2.4.4). De mogelijkheid van een gelijkwaardige oplossing wordt vastgelegd in lagere regelgeving onder dit wetsvoorstel.

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

⁷¹ EHRM 13 december 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013 (*Bélané Nagy/Hongarije*), par. 113.

⁷² 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*).

⁷³ Zie bijv.: EHRM 25 april 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0425JUD003137112 (*Vaskrsić/Slovenië*), par. 83

⁷⁴ Zie bijv.: EHRM 2 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811 (*R.Sz./Hongarije*), par. 60.

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 2.4.2) en dat gebouweigenaren ook daadwerkelijk van de (financiële) ondersteuning gebruik hebben kunnen maken (zie hierover ook paragraaf 2.4.1). Verschillen in de wijk zullen onderdeel zijn van de wijze waarop de gemeente de ondersteuning van gebouweigenaren vormgeeft. In de lagere regelgeving wordt gekeken naar manieren om te borgen dat iedere gebouweigenaar- en gebruiker de mogelijkheid heeft gehad om het gebouw gereed te maken voor de overstap op een alternatieve energie- of warmtebron.

Concluderend kan gesteld worden 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 memorie van toelichting om aan het proportionaliteitsvereiste te kunnen voldoen.

4.5.2 Nadeelcompensatie

In paragraaf 4.5.1 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".⁷⁵ In het omgevingsrecht is deze grondslag voor financiële tegemoetkoming opgenomen in de bepalingen over nadeelcompensatie.

Met ingang van het stelsel van de Omgevingswet wordt nadeelcompensatie in het omgevingsrecht primair geregeld in afdeling 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), zoals ingevoegd door de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.⁷⁶ De Omgevingswet bevat in hoofdstuk 15 bepalingen aanvullend op de Awb.⁷⁷ 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.⁷⁸ 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. Onderhavig wetsvoorstel brengt geen wijziging in de bepalingen in de Awb en hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.

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. 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 eventueel⁷⁹ het uitvoeringsplan, vallen slechts onder dit toepassingsbereik als er in het programma de beschrijving van een activiteit is opgenomen als gevolg waarvan die activiteit is toegestaan. 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 indien het omgevingsplan geldt als schadeveroorzakend besluit.

⁷⁵ Artikel 14, tweede lid, Grondwet.

⁷⁶ Stb. 2013, 50.

⁷⁷ Ingevoegd via de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2020, 172).

⁷⁸ 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).

⁷⁹ 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 2.3.2.

Niet in alle gevallen bestaat er recht op vergoeding van schade. Het eerste punt bij het bepalen van de toepasselijkheid van nadeelcompensatie is 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.⁸⁰ Zoals toegelicht in eerdere hoofdstukken is de transitie naar 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. Daarom kan beargumenteerd worden dat het stellen van regels over het (niet) gebruiken van aardgas in het omgevingsplan vallen binnen een normale maatschappelijke ontwikkeling, als gemeenten consistent beleid voeren ten aanzien van een duurzame gebouwde omgeving, daarin prioritering hebben aangebracht en het inzetten van de aanwijsbevoegdheid voor een bepaalde wijk logischerwijs binnen het beleid, warmteprogramma en uitvoeringsplan past.

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.⁸¹ 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 (en een uitvoeringsplan) vaststellen 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 om het duurzame alternatief (zie paragraaf 2.4.2). Daarnaast worden bewoners via participatie en inspraak betrokken bij de plannen (zie paragraaf 2.4.5). Het blijft daarbij natuurlijk zaak dat de gemeente consistent is in haar plannen en besluiten; de programma's, het omgevingsplan en eventuele wijzigingen van het omgevingsplan moeten in een logisch verband van elkaar liggen.⁸²

Ook van belang voor het bepalen van eventuele nadeelcompensatie is de mogelijkheid tot andersoortige verzekeraarbaarheid of compensatie van de schade.⁸³ Schade blijft onder meer voor rekening van de aanvrager indien hij de schade had kunnen beperken door binnen redelijke grenzen maatregelen te nemen, die tot voorkoming of vermindering van de schade hadden kunnen leiden.⁸⁴ 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 2.1 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. Daarbij speelt een rol dat gemeenten bij de keuze om gebruik te maken van hun aanwijsbevoegdheid, rekening moeten houden met de betaalbaarheid.

Het tweede punt is de vraag of er sprake is van een speciale last, en dus of bepaalde gebouweigenaren of -gebruikers onevenredig zwaar getroffen worden. Voor de hand ligt dat gebouweigenaren of -gebruikers die gebruik maken van aardgas zwaarder worden getroffen dan zij met gebouwen die reeds van het aardgas af zijn. Ook zullen niet alle wijken in een gemeente in één keer aangewezen worden, waardoor er verschillen ontstaan tussen aangewezen en niet-aangewezen wijken. 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

⁸⁰ 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).

⁸¹ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.10.

⁸² ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:986.

⁸³ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.40 e.v.

⁸⁴ Artikel 4:126, tweede lid, onder b, Awb.

te zorgen dat die aanpassing proportioneel is (zie paragraaf 2.4). Deze (wettelijke) waarborgen worden waar nodig uitgewerkt in lagere regelgeving en worden bovendien in de praktijk aangevuld met waarborgen die voortkomen uit de bestuurlijke afspraken in het Klimaatakkoord.

4.6 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 reeds verwerken, ook in het kader van deze gegevens passende beveiligingsmaatregelen moeten treffen met het oog op de bescherming van de persoonsgegevens.

4.7 Huurregelgeving

De bevoegdheden in dit wetsvoorstel en onderliggende regelgeving zien op zowel koopwoningen als huurwoningen. 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'. De verhuurders hebben in die zin een rol als voorlopers bij de verduurzaming van woningen. Een andere reden voor de bijzondere positie van huurwoningen in het geheel is het feit dat gebouweigenaren die hun gebouwen verhuren als woning te maken hebben met dwingendrechtelijke huurregelgeving.⁸⁵ Indien de huurwoningen onderdeel zijn van een Vereniging van Eigenaars (VvE) kan een verhuurder daarnaast ook afhankelijk zijn van een besluit van de vergadering van eigenaars. In paragraaf 4.8 komt het appartementsrecht aan bod.

Op basis van dit wetsvoorstel en de uitwerking daarvan 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 (collectief warmtenet of elektrisch verwarmen). Daarnaast zal de gemeente ruimte moeten houden voor gebouweigenaren die kiezen voor een gelijkwaardig alternatief.

De verhuurder zal, net als andere gebouweigenaren, moeten besluiten of de woningen worden aangesloten op het alternatief dat de gemeente heeft genoemd in het omgevingsplan. De verhuurder kan ook kiezen voor een gelijkwaardig 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 de woning. Huurder en verhuurder hebben bovendien een gedeeld belang om het verduurzamen van de woning zoveel mogelijk samen te pakken met onderhoud of renovatie. Voor de verhuurder beperkt dit de kosten, voor huurders beperkt dit de overlast.

In beginsel mag de eigenaar van een woning deze naar eigen wens verbouwen. Wanneer de verhuurder de woning echter verhuurt, dient de verhuurder rekening te houden met de belangen van de huurder. Bij het verduurzamen van de woning speelt hierbij artikel 7:203 van het Burgerlijk Wetboek een rol. Dit verplicht de verhuurder de woning in de staat te houden die voor het overeengekomen gebruik noodzakelijk is. De huurder dient op diens beurt echter ook bepaalde zaken te gedogen. Zo bestaat er een gedoogplicht, die bepaalt dat een huurder gelegenheid moet geven voor 'dringende werkzaamheden' aan het gehuurde, in artikel 7:220, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek. Evenzo moet een huurder gelegenheid geven voor het doen van een renovatie wanneer de verhuurder daartoe een redelijk voorstel doet, dat rekening houdt met het belang van

⁸⁵ In deze paragraaf is uitgegaan van de geldende huurregelgeving. In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over mogelijke aanpassing van huurregelgeving ten behoeve van de uitvoering van het Klimaatakkoord. Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 maart 2021 over huurregelgeving ter uitwerking Klimaatakkoord, Kamerstukken II 2020/21, 32813 nr. 673.

de verhuurder en de belangen van de huurder en eventuele onderhuurders, in artikel 7:220, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek. Onder dringende werkzaamheden wordt verstaan de reparaties van gebreken, onderhoudswerkzaamheden en werkzaamheden ter voorkoming van schade. Er is sprake van dringendheid als het gaat om werkzaamheden die niet zonder nadeel kunnen worden uitgesteld.⁸⁶ Dit kan het geval zijn bij hogere kosten in de toekomst wanneer de werkzaamheden nu niet zouden worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door het mislopen van subsidies of fiscaal voordeel. Onder renovaties wordt verstaan dat door vernieuwing iets in, aan of rond de woning wordt veranderd of toegevoegd.

Voor het verduurzamen van een woning, kan de verhuurder op grond van artikel 7:220, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek een renovatievoorstel doen aan de zittend huurder met daarin de aanpassing van de woning en mogelijk de verhoging van de huur die door de aanpassing mogelijk wordt gemaakt op grond van artikel 7:255 van het Burgerlijk Wetboek voor gereguleerde huurwoningen, en op grond van artikel 7:255a van het Burgerlijk Wetboek voor geliberaliseerde huurwoningen. Indien dit een redelijk voorstel is, dient de huurder de renovatie te gedogen. Bij complexgewijze renovaties geldt bovendien op grond van artikel 7:220, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek dat een voorstel geacht wordt redelijk te zijn wanneer 70% van de huurders hiermee instemt. Ook geeft de Wet op het overleg huurders verhuurder, de mogelijkheid aan huurdersorganisaties en bewonerscommissies om invloed uit te oefenen op geplande renovaties. Voor verhuurders is aan te raden om het renovatievoorstel en de bijbehorende aanpassing te doen na vaststelling van het uitvoeringsplan of 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 door de gemeente, in het kader van participatie, en de verhuurder, bij het maken van het renovatievoorstel, al in een eerder stadium betrokken bij de plannen.

Het is – onverhoopt – mogelijk dat verhuurder en huurder elkaar niet kunnen vinden in een renovatievoorstel. Een eerste logische vervolgstap kan in dat geval zijn dat het voorstel wordt aangepast of uitgebreid; het voorstel hoeft immers niet beperkt te worden tot datgene dat nodig is voor het verduurzamen van de woning. Als dat geen positief resultaat geeft, kan de verhuurder voor de civiele rechter vorderen dat die vaststelt dat het renovatievoorstel redelijk is. Het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval of de rechter een renovatievoorstel in een individueel geval redelijk vindt, waarbij de rechter in het algemeen enige waarde hecht aan het belang van de verhuurder om woningen te verduurzamen.

Daarnaast kan het zo zijn dat er na verloop van tijd voor de verhuurder een situatie ontstaat van dringende werkzaamheden, als de verhuurder op een bepaald moment moet voldoen aan de eisen die zijn gesteld in het omgevingsplan. Het omgevingsplan is juridisch bindend. Ook als het moment waarop het aardgasgebruik wordt gestopt nog niet is aangebroken kan er sprake zijn van dringende werkzaamheden, bijvoorbeeld als uitstellen van de woningaanpassing leidt tot het missen van een groot renovatiemoment en daarmee tot grote financiële schade voor de verhuurder. Bij dringende werkzaamheden is er geen instemming van de huurder benodigd, al zal er in de praktijk wel afstemming plaatsvinden over wanneer en hoe de werkzaamheden plaatsvinden. Anders dan bij een renovatievoorstel, heeft de huurder bij een dringende werkzaamheid minder ruimte om invloed uit te oefenen op het verbouwingsproces.

De vraag of een renovatievoorstel redelijk is, is ook afhankelijk van de hoogte van de bijhorende huurverhoging en de mate waarin de energierekening lager wordt. Uitgangspunt bij huurverhoging is dat een hogere huur gerechtvaardigd is wanneer het woongerief kan worden geacht te zijn gestegen. Door te onderhandelen over een redelijk renovatievoorstel houdt de huurder invloed op hoe en wanneer de renovatie wordt uitgevoerd, wat de renovatie behelst, en hoe hoog de bijhorende huurverhoging is. De verhuurder kan de kosten doorberekenen in de huur voor zover er sprake is van verhoogd woongerief. Er kan echter niet in zijn algemeenheid worden gesteld dat iedere renovatie in het kader van de wijkgerichte aanpak leidt tot een verbetering van het woongerief, dat is afhankelijk van de inhoud van iedere specifieke renovatie.

⁸⁶ Kamerstukken II 1999/2000, 20089, nr. 6.

De verhuurder kan de kosten voor een verbouwing die als 'dringende werkzaamheid' wordt uitgevoerd alleen doorberekenen in een huurverhoging⁸⁷ indien er sprake is van verhoogd woongerief, en de verbouwing niet kan worden gekwalificeerd als het verhelpen van een gebrek. Om die reden kan het vooruitzicht dat werkzaamheden op een gegeven moment kwalificeren als 'dringende werkzaamheden' dienen als prikkel voor verhuurders om redelijke renovatievoorstellen te doen.

Indien de verhuurder onverhoopt niet tijdig voorzieningen heeft getroffen voor alternatieve verwarming van de woning, zal er sprake zijn van een gebrek. De verhuurde woning voldoet dan niet meer aan de eisen die de huurder in redelijkheid daaraan mag stellen. Door tussenkomst van de huurcommissie of de civiele rechter kan de huurder 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.

4.8 Appartementrecht

Bij individuele appartementseigenaren, waaronder verhuurders zoals een woningcorporatie, speelt de Vereniging van Eigenaars (VvE) een rol. Een gebouw zoals een flat is gesplitst in appartementenrechten, waarbij van rechtswege een VvE ontstaat. Alle individuele appartementseigenaars zijn gezamenlijk eigenaar van het gebouw. De vergadering van eigenaars besluit met meerderheid van stemmen over de gemeenschappelijke delen van het gebouw. Elke VvE kent een splitsingsreglement. Behoudens de wettelijke vereisten, staat het appartementseigenaren vrij om na de oprichting de regels in het splitsingsreglement van hun VvE te wijzigen. In de splitsingsakte moet in ieder geval zijn beschreven welke gedeelten van het gebouw privé-gedeelten zijn en welke gedeelten en zaken gemeenschappelijk zijn. In het splitsingsreglement staan ook de voorwaarden waaraan een geldig besluit moet voldoen (artikel 5:112 BW). Dit is onder meer het quorum (het aanwezigheidsvereiste) en welke stemverhouding geldt bij een bepaald besluit. De stemverhouding verschilt vaak per onderwerp en kan naar gelang van het onderwerp moeten worden genomen met een gewone meerderheid of een verhoogde meerderheid (bijvoorbeeld 2/3 of 3/4 van de stemmen).

Individuele appartementseigenaren kunnen daardoor vermoedelijk niet altijd zelfstandig beslissen of zij over willen stappen op het door de gemeente gekozen alternatief. Dit geldt eveneens bij het al dan niet kiezen voor een opt-out. Deze beslissing moet in dat geval worden genomen tijdens een vergadering van de eigenaars.

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 mag worden verleend als de VvE zonder redelijke grond de toestemming heeft geweigerd of degene die hem moet verlenen zich niet verklaart. Slechts bij uitzondering zou eventueel sprake zijn van een rechterlijke machtiging.

4.9 Raakvlakken met Europees regelgeving

Dit wetsvoorstel wordt op onderdelen beïnvloed door Europese regelgeving. De afbouw van aardgasgebruik draagt bij aan Europese doelstellingen die zijn gericht op het reduceren van de

⁸⁷ 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 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 BW).

CO₂-uitstoot⁸⁸ en het stimuleren van hernieuwbare energie.⁸⁹ Daarnaast is als onderdeel van de Europese Green Deal op 29 juli 2021 de Europese Klimaatwet in werking getreden. 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 bereiden 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 op 14 juli 2021 ook het 'Fit for 55'-pakket' gepubliceerd.⁹⁰ Dit pakket bestaat uit 14 regelgevingsvoorstellen die ervoor moeten zorgen dat de nieuwe doelstelling van 55% CO₂-reductie in 2030 wordt gerealiseerd. Dit leidt tot herzieningen van diverse Europese richtlijnen die nauw met elkaar zijn verweven en elkaar aanvullen. Het evenwichtige pakket en de inkomsten die het genereert, zijn nodig om te zorgen voor een transitie waardoor Europese Unie eerlijk, groen en concurrerend wordt, en waarbij de verantwoordelijkheid gelijkmatig over de verschillende sectoren en lidstaten wordt verdeeld en waar nodig aanvullende steun wordt verleend. Bepaalde voorstellen hebben ook betrekking op de gebouwde omgeving, zoals:⁹¹

- Aanscherping van de Richtlijn hernieuwbare energie⁹² moet zorgen voor de versnelling van de overgang naar een hernieuwbaar energiesysteem, waarbij in 2030 40% (voorheen: 32%) van de energie uit hernieuwbare bronnen moet komen. Voor de gehele Europese gebouwde omgeving is een indicatiefdoel voorgesteld waarbij minstens 49% van het energieverbruik in gebouwen afkomstig moet zijn van hernieuwbare energie. Daarnaast wordt elke lidstaat verplicht het aandeel hernieuwbare energie voor verwarming en koeling jaarlijks met gemiddeld 1,1 procentpunt te laten toenemen. Voor Nederland geldt daarbij een indicatief gevraagde 'top-up' tot 1,4 procentpunt per jaar. Het energiegebruik in de gebouwde omgeving in Nederland maakt een belangrijk onderdeel uit van die opgave.
- Herziening van de Richtlijn energie-efficiëntie⁹³, waarin op Europees niveau doelen zijn gesteld voor het besparen van energie. De Europese Commissie stelt voor dit energiebesparingsdoel aan te scherpen, waarbij voor 2030 als hoofddoel komt te gelden het realiseren van 9% energiebesparing ten opzichte van het referentiescenario uit 2020. Het energiegebruik in de gebouwde omgeving telt mee in die opgave. Ook kunnen energiebesparingsmaatregelen in de gebouwde omgeving bijdragen aan de doelstelling.

Het nieuw voorgestelde Europese emissiehandelsysteem voor de gebouwde omgeving en wegtransport (ETS BRT) en het *Social Climate Fund*, de *Effort sharing regulation* en de Energiebelastingrichtlijn, die ook onderdeel zijn van het *Fit for 55*-pakket, zijn mogelijk ook van invloed op de gebouwde omgeving. Wat deze voorstellen daadwerkelijk zullen betekenen voor de gebouwde omgeving is op dit moment nog niet duidelijk, omdat hierover in de EU onderhandeld wordt.

Als onderdeel van het *Fit for 55*-pakket is de Europese Commissie verder van plan eind 2021 ook met een herzieningsvoorstel te komen voor de Energieprestatie van gebouwen richtlijn. Naar verwachting bevat dit voorstel strengere eisen met betrekking tot de energieprestatie van bestaande woningen.

⁸⁸ Zie de richtlijn ESR en ETS.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Te raadplegen via https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_nl.

⁹¹ PBL (2021), Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid.

⁹² EU-richtlijn 2009/28/EU betreffende hernieuwbare energie.

⁹³ EU-richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie.

De bovengenoemde EU-maatregelen onderstrepen dan ook de noodzaak van het nemen van maatregelen voor de gebouwde omgeving om deze doelen te kunnen halen. Voor zover nu kan worden ingeschat, doorkruisen deze nieuwe voorstellen dit wetsvoorstel niet.

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. 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) 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 indien 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, indien 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 gebouwvoorraad 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 2.3 van deze toelichting nader uiteen gezet. 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.⁹⁴

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 reeds 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.⁹⁵ 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 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.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitvoering

Indien een gemeente de aanwijsbevoegdheid wil inzetten, is het vaststellen van een warmteprogramma noodzakelijk. 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.⁹⁶

Ten eerste worden gemeenten op technische, economische en duurzaamheidsaspecten ondersteund door het Expertise Centrum Warmte (ECW) dat in voorjaar van 2019 van start is gegaan onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken en Klimaat. Het ECW heeft de eerste versie van de Leidraad gepubliceerd in oktober 2019⁹⁷, in september 2020 is een vernieuwde versie gepubliceerd. Deze Leidraad is een hulpmiddel voor de analyses en afwegingen die gemeenten moeten maken ten behoeve van hun warmteprogramma's en uitvoeringsplannen. De Leidraad bestaat uit twee componenten:

- De Startanalyse is een technisch-economische modelanalyse van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het geeft op buurtniveau voor vijf CO₂-neutrale warmtestrategieën weer wat de nationale kosten zijn. De nationale kosten zijn de totale kosten van alle maatregelen die nodig zijn om in een buurt een strategie uit te voeren, ongeacht wie die kosten betaalt. De nationale kosten worden berekend op basis van gevalideerde landelijke, openbare data. De Startanalyse maakt inzichtelijk welke alternatieven betaalbaar en kansrijk zijn.
- Met de Handreiking voor lokale analyse kunnen gemeenten vervolgens een meer gedetailleerde analyse (laten) uitvoeren waarin rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden. Een gedegen lokale analyse maakt de keuze voor een warmtealternatief robuuster en biedt kansen voor kostenoptimalisatie door per wijk een slimme timing te bepalen.

Ten tweede is op 1 juni 2020 de Regeling Extern Advies Warmtetransitie opengesteld, waarmee gemeenten financiële ondersteuning kunnen ontvangen voor het inkopen van de benodigde

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2020 over de Stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving, Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 570.

⁹⁷ Zie de Kamerbrief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 oktober 2019 over de Publicatie van de Leidraad aardgasvrije wijken, Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 399.

externe expertise. Het ECW voorziet gemeenten daarbij van raad en daad om eenvoudig de juiste kennis in te kopen.

Ten derde is een tool beschikbaar gesteld om inzicht te krijgen in de eindgebruikerskosten. De tool biedt inzicht in de jaarlijkse kosten voor verschillende warmteopties om wijken aardgasvrij te maken voor zes type eindgebruikers: huiseigenaren, huurders, verhuurders, warmtebedrijven, netbeheerders en de Rijksoverheid. Deze tool is een aanvulling op de Startanalyse die de nationale kosten van de warmteopties laat zien.

Tot slot wordt in het programma aardgasvrije wijken (PAW) in de gemeentelijke proeftuinen ervaring opgedaan met de wijkgerichte aanpak en de verschillende technieken en werkwijzen die daarbij ingezet kunnen worden. 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. Via het Kennis- en Leerprogramma aardgasvrije wijken worden de proeftuinen ondersteund en de geleerde lessen gedeeld met alle gemeenten. Het PAW stelt via de website informatie beschikbaar over inhoudelijke kenmerken van transitievisies warmte en uitvoeringsplannen en stappenplannen voor het opstellen van een transitievisie warmte respectievelijk een uitvoeringsplan. Onderdeel van de doorontwikkeling van het stappenplan uitvoeringsplan is de wijktoets die EIB aanbeveelt.⁹⁸

Voor 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 gebruik maken 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. De VNG werkt aan een staalkaart specifiek over de energietransitie.

5.1.1 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 en uitvoeringsplan beschreven wijk.

5.2 Toezicht en handhaving algemeen omgevingsrecht

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 provincie is de tweedelijns-toezichthouder 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.

⁹⁸ EIB (2021) Proeftuinen aardgasvrije wijken. Een maatschappelijk-economische analyse van de proeftuinen.

5.2.1 Toezicht en handhaving van de regels over gebouwen

De regels over gebouwen en milieubelastende activiteiten die plaatsvinden in en om die gebouwen 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 2.4.3). 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 is in dat geval dus niet nodig. Het opleggen van een last onder dwangsom of andere bestuursrechtelijke sancties aan bewoners zal dan dus ook niet aan de orde zijn. Op deze manier is rekenschap gegeven aan motie nr. 32813-694 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 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 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 mee doet aan de energietransitie, zijn zij in beginsel aangewezen op het huurrecht en een gang naar de huurcommissie of burgerlijk 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 indien 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. In dat geval zal bezien moeten worden of handhaving proportioneel is, en zo ja, met welk middel. Daarnaast kan handhaving nodig zijn indien het niet correct afsluiten van het gasnet tot onveilige situaties voor bewoners en omwonenden leidt. Daarnaast kan handhaving nodig zijn indien er gekozen wordt voor een onveilig of niet-duurzaam alternatief. In geval er sprake is van gevaar 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 indien 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 reeds bestaande handhavingsinstrumenten.

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 Regeldruk effecten

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 reeds 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 bovenop de reeds 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 einddatum van het gasnet 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, indien een gemeente gebruik maakt van de aanwijsbevoegdheid. Het is lastig vast te stellen om hoeveel individuele huishoudens dit gaat. 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 deze woningen geldt dat een professional werkzaam bij de verhuurder kennis zal nemen van de plannen van de gemeente.

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.

Handeling	Actor	Uurtarief	Aantal uur	Aantal	Enmalige 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)	478.684 tot 574.421	2.393.420 tot 2.872.103	-
Kennisnemen van het uitvoeringsplan	Gebouweigenaren (waaronder grote verhuurders)	54	1/4 (15 minuten)	17.647 tot 21.176	238.231 tot 285.877	-
Organiseren mogelijkheid tot opbouw van een voorziening	Gezamenlijke netbeheerders	54	200	1	10.800	
Toegenomen complexiteit tarievenproces	Netbeheerder	54	8	6		2.592
Totaal					2.690.403 tot 3.205.932	15.552

6.2 MKB-toets

De MKB-toets zal worden uitgevoerd voorafgaand aan de consultatie van lagere regelgeving. Een nadere afbakening van bedrijvigheid die van de wijkgerichte aanpak is uitgezonderd, zal namelijk in een AMvB onder de Omgevingswet worden uitgewerkt.

6.3 Bestuurlijke lasten

De Raad voor het Openbaar Bestuur raamt – op basis van een onderzoek van AEF – de gemeentelijk uitvoeringskosten voor de gebouwde omgeving in 2024 op zo'n € 350 miljoen.⁹⁹ AEF schrijft daarover: "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." De besluitvorming over de mogelijke opvolging van de adviezen van de ROB is aan een nieuw kabinet.¹⁰⁰

⁹⁹ Zie het rapport 'Van Parijs naar praktijk, Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (januari 2021).

¹⁰⁰ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 april 2021 over de ROB-adviezen 'Financiële gevolgen MRB-vrijstelling elektrische voertuigen voor provincies' en 'Van Parijs naar praktijk: bekostiging en besturing, van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord', Kamerstukken II, 2020/21, 32813 nr. 679.

6.4 Financiële gevolgen

De kosten die in deze paragraaf zijn beschreven, hangen samen met de verduurzaming van de gebouwde omgeving via de wijkgerichte aanpak. Het is erg lastig om in te schatten welk deel van kosten 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. Het aantal gebouweigenaren dat niet vrijwillig zal overstappen, is zeer lastig op voorhand te ramen. De financiële gevolgen zijn met name voor utiliteitsgebouwen lastig in te schatten. Utiliteitsgebouwen verschillen sterk qua omvang. Bovendien wordt in sommige utiliteitsgebouwen aardgas gebruikt voor processen. De financiële gevolgen voor utiliteitsgebouwen zullen worden ingeschat in lagere regelgeving. Een nadere afbakening van bedrijvigheid die van de wijkgerichte aanpak is uitgezonderd, zal namelijk in een AMvB onder de Omgevingswet worden uitgewerkt.

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 een inschatting gemaakt van de kosten voor verschillende opties om woningen aardgasvrij te maken, met inachtneming van de maatregelen die zijn voorzien in het Klimaatakkoord. Omdat huurwoningen gemiddeld kleiner zijn dan koopwoningen, kost het isoleren van een huurwoning minder. Daarnaast zijn de kosten sterk afhankelijk van de lokale situatie. In het rapport van PBL zijn landelijk gemiddelde kosten opgenomen. Ter illustratie: Voor het isoleren van een huurwoning en deze aansluiten op een warmtenet bedragen de investeringen gemiddeld € 18.700 per huurwoning (inclusief warmtenet) (prijspeil 2018). De gemiddelde investeringskosten van isoleren en omschakelen naar een hybride warmtepomp (met groen gas) zijn volgens het PBL € 12.100 per huurwoning (prijspeil 2018).¹⁰¹ Verder is bij deze bedragen geen rekening gehouden met kostendaling in de periode tot 2030. Indien wel rekening wordt gehouden met kostendaling (door opschaling en innovatie wordt efficiencyverbetering bereikt) komen de bedragen op € 8.500 respectievelijk € 19.900 per woning in 2030.¹⁰²

De investeringen leveren 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. Het Dashboard Eindgebruikerskosten biedt inzicht in de eindgebruikerskosten van verschillende warmtestrategieën voor bewoners.¹⁰³ Ter illustratie enkele voorbeelden: Volgens het Dashboard zijn de eindgebruikerskosten voor een eigenaar-bewoner in een tussenwoning met energielabel E die de woning isoleert naar label B en overstapt op een all electric warmtepomp circa € 690 per jaar (zichtjaar 2020) inclusief subsidies. Voor een tussenwoning met energielabel A die overstapt op een all electric warmtepomp bedragen de kosten circa € 210 per jaar (zichtjaar 2020) inclusief subsidies. Voor 2030 wordt verwacht dat de eindgebruikerskosten onder andere door kostenreductie van investeringen zullen afnemen, waardoor de kosten voor een eigenaar-bewoner in een tussenwoning met energielabel E die de woning isoleert naar label B en overstapt op een all electric warmtepomp circa € 130 per jaar inclusief subsidies bedragen. Een eigenaar-bewoner in een tussenwoning met energielabel A die overstapt op een all electric warmtepomp gaat er circa € 210 per jaar inclusief subsidies op vooruit.

¹⁰¹ Zie tabel 2 in de rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving: Achtergronddocument Effecten Ontwerp Klimaatakkoord: Gebouwde omgeving (2019) en de antwoorden op de Kamervragen van de leden Agnes Mulder, Ronnes en Omtzigt (allen CDA) over de doorrekening van het Planbureau voor de Leefomgeving, Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen 2590.

¹⁰² Zie tabel 12 in de rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving: Achtergronddocument Effecten Ontwerp Klimaatakkoord: Gebouwde omgeving (2019) en de antwoorden op de Kamervragen van de leden Agnes Mulder, Ronnes en Omtzigt (allen CDA) over de doorrekening van het Planbureau voor de Leefomgeving, Kamerstukken II, 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen 2590.

¹⁰³ Het Dashboard Eindgebruikerskosten staat op www.expertisecentrumwarmte.nl/eindgebruikerskosten.

Er zijn situaties waarbij de overstap naar een duurzaam alternatief voor aardgas ook nu al woonlastenneutraal mogelijk is. Het PBL is bij de doorrekening¹⁰⁴ 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, energieprijzontwikkeling en de hoeveelheid subsidie die beschikbaar is. In het Klimaatakkoord staan afspraken over (aanvullende) subsidies, zoals de Investeringssubsidie 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 en de hoeveelheid subsidie die per woning beschikbaar komt.

Bij de door PBL in de doorrekening van het ontwerp Klimaatakkoord gebruikte investeringskosten en energieprijzen zijn de technische concepten nog niet volledig rendabel bij woningen die (nog) niet goed zijn geïsoleerd. Voor elke verbeterde woning zijn dus in eerste instantie meer middelen nodig. De bijdragen die vanuit het Rijk aan gemeenten met proeftuinen aardgasvrije wijken zijn verstrekt, zijn bestemd voor het afdekken van de onrendabele top in de proeftuinen. De middelen gaan in hoofdzaak naar isolatie en andere CO₂-reducerende maatregelen in woningen. Het gaat per proeftuin om een gemiddelde bijdrage van circa € 4 miljoen voor gemiddeld 500 woningen.¹⁰⁵ De proeftuinen zijn geselecteerd om te leren van de verschillende technieken. Voor de proeftuinen geldt niet de afspraak dat gemeenten bij hun keuze zoveel als mogelijk programmeren op basis van de laagste nationale kosten en kosten voor de eindgebruiker.

Zoals in paragraaf 2.4.1 is beschreven, zetten gemeenten en rijksoverheid zich in voor een betaalbare energietransitie in de gebouwde omgeving. Het Rijk zet zich in met maatregelen om duurzame alternatieven voor aardgas voor steeds meer woningen betaalbaar te maken. Daarnaast zullen gemeenteraden bij het nemen van hun besluiten rekening houden met de gevolgen van hun besluiten voor de betaalbaarheid in de betrokken wijk. Gemeenten zullen de bewoners en gebouweigenaren daarbij inzicht geven in de (gemiddelde) kosten en baten die het overgaan op een duurzame energievoorziening met zich meebrengen. Indien de kosten en baten in een wijk onevenwichtig zijn, zullen gemeenteraden niet instemmen met de inzet van de aanwijsbevoegdheid in die wijk.

De financiële baten van het wetsvoorstel en de aanwijsbevoegdheid hangen samen met het voorkomen van maatschappelijke kosten voor het in stand houden van het aardgasnet voor een kleine groep huishoudens.¹⁰⁶ Netbeheer Nederland heeft een verkennende analyse uitgevoerd die daarop ingaat: zonder aanwijsbevoegdheid zouden de additionele maatschappelijke kosten tot potentieel € 1 tot ruim € 5 miljard tot 2050 bedragen.¹⁰⁷ 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 volloopriscio) lager.¹⁰⁸ Verder draagt een wijkgerichte aanpak bij aan een efficiënte inzet van financiële middelen en menskracht door schaalvoordelen en

¹⁰⁴ Zie de rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving: Achtergronddocument Effecten Ontwerp Klimaatakkoord: Gebouwde omgeving (2019).

¹⁰⁵ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2020 over de Stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving, Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 570.

¹⁰⁶ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 april 2021 over Voortgang Programma Aardgasvrije Wijken (PAW), Kamerstukken II 2020/21, 32847, nr. 739.

¹⁰⁷ Netbeheer Nederland (2021) Een betaalbare energietransitie: De noodzaak van een volledig uitgevoerde wijkaanpak.

¹⁰⁸ IBO financiering energietransitie: Beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling; bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 689.

dus aan lagere kosten. De aanwijsbevoegdheid voor gemeenten draagt zo op diverse manieren bij aan de betaalbaarheid.

6.5 Milieueffecten

De milieueffecten 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 bijbehorende uitvoeringsregels

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, 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 formele evaluatiemomenten is het de verwachting dat uit de praktijk signalen zullen komen over de werking van deze wet en de onderliggende regelgeving 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.

7.2 Monitoring totstandkoming transitievisie warmte

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat iedere gemeente uiterlijk 31 december 2021 een transitievisie warmte heeft vastgesteld. Deze wet heeft echter geen betrekking op de eerste transitievisie warmte. Via het overgangsrecht wordt geregeld dat gemeenten die een beleidsdocument hebben vastgesteld dat aan de eisen voor een warmteprogramma voldoet, dezelfde status krijgt als een document dat op grond van deze wet is vastgesteld.

In het Klimaatakkoord is verder afgesproken dat het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de voortgang van gemeenten om te komen tot de transitievisie warmte monitoren. Daarnaast wordt het aantal woningen en andere gebouwen (uitgedrukt in woningequivalenten) in de wijken waarvan in de transitievisie warmte is aangegeven dat ze in de periode tot en met 2030 geïsoleerd (als stap naar aardgasvrij) en/of aardgasvrij worden gemaakt, gemonitord. In het derde kwartaal van 2021 is een tussenstand opgemaakt. Tot medio september 2021 hebben 338 van de 352 gemeenten de voortgangsrapportage over de transitievisies warmte ingevuld. Op basis van deze tussenstand is te zien dat 137 gemeenten reeds een transitievisie warmte hebben. Daarvan zijn 39 transitievisies gereed, maar nog niet vastgesteld, 28 in concept vastgesteld en zijn er 70 definitief vastgesteld. Daarnaast zijn 200 gemeenten bezig het opstellen van de transitievisie warmte. Van de gemeenten die de transitievisie warmte nog niet definitief hebben vastgesteld, denkt 92% dat zij de transitievisie warmte (uiterlijk) eind 2021 zullen vaststellen,

conform de afspraak in het Klimaatakkoord. De overige gemeenten verwachten de transitievisie warmte in het eerste kwartaal van 2022 te kunnen vaststellen.¹⁰⁹

In het Klimaatakkoord is voorts afgesproken dat het Rijk en de decentrale overheden een procedure opstellen over de wijze waarop wordt bijgestuurd als blijkt dat de plannen in het kader van de transitievisies warmte gezamenlijk onvoldoende optellen tot 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen. Bijsturing op de realisatie vindt plaats in het licht van het doelbereik van 3,4 Mton minder CO₂-uitstoot voor de gebouwde omgeving als geheel. Deze procedure is nog in ontwikkeling.

8. Advies en consultatie

Dit wetsvoorstel is eind 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 (ATR), en de Autoriteit Persoonsgegevens¹¹⁰.

<Deze paragraaf wordt nader aangevuld na advisering.>

8.2 Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

<Deze paragraaf wordt nader aangevuld na toetsing.>

8.3 Consultatie PM

<Deze paragraaf wordt nader aangevuld na consultatie.>

8.4 Code interbestuurlijke verhoudingen PM

<Deze paragraaf wordt nader aangevuld na consultatie.>

8.5 Technische notificatie

<Deze paragraaf wordt nader aangevuld na consultatie.>

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

9.1 Overgangsrecht

Het wetsvoorstel bevat één overgangsrechtelijke bepaling. Artikel III bepaalt onder welke voorwaarden een gemeentelijke transitievisie warmte die vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is vastgesteld, geldt als een warmteprogramma als bedoeld in artikel 3.6, derde lid, van de Omgevingswet. In overeenstemming met de eisen die in de Omgevingswet worden gesteld, moet (i) bij de voorbereiding van de vaststelling van de transitievisie warmte afdeling 3.4 van de

¹⁰⁹ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 september 2021 over Stand van zaken transitievisies warmte, Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 817.

¹¹⁰ Omdat sprake is van de ontwikkeling van wetgeving dat betrekking heeft op het verwerken van persoonsgegevens of waaruit verwerkingen van persoonsgegevens voortvloeien, is een Privacy Impact Assessment opgesteld. Dit zal ter advies worden voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens.

Algemene wet bestuursrecht zijn toegepast¹¹¹ en (ii) geldt het vereiste van plan-mer als de transitievisie warmte het kader vormt voor mer-(beoordelingsplichtige) projecten zoals de aanleg van buisleidingen voor warm water of diepboringen voor geothermie. Met deze overgangsrechtelijke bepaling wordt voorkomen dat de gemeente die al eerder een programma heeft vastgesteld dat aan de gestelde voorwaarden voldoet, dubbel werk zou moeten gaan verrichten als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit is relevant omdat een warmteprogramma een voorwaarde zal zijn voor het toepassen van de aanwijsbevoegdheid, zoals bepaald in het nieuwe derde lid van artikel 4.21 van de Omgevingswet.

Voor de overige bepalingen is geen overgangsrecht nodig, omdat er geen nieuwe verplichtingen of bevoegdheden gecreëerd worden. Dit zal pas aan de orde zijn bij de uitwerking in de lagere regelgeving waarvoor dit wetsvoorstel de grondslag biedt. Bij het opstellen van die lagere regelgeving zal opnieuw worden gekeken naar de noodzaak van overgangsrecht.

9.2 Inwerkingtreding

Het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt geregeld bij koninklijk besluit. Dat tijdstip kan voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend worden vastgesteld. Het voornemen is om de inwerkingtreding te laten plaatsvinden op 1 januari 2024. Op dat moment zullen zoveel mogelijk ook de met dit wetsvoorstel samenhangende uitvoeringsregels van het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en zo nodig het Omgevingsbesluit in werking treden. Bij het bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten.

¹¹¹ Zie ook 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>.

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 van 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 de energievoorziening van milieubelastende activiteiten die worden verricht in en om die gebouwen. Het nieuwe negende lid regelt dat indien de gemeenteraad in zo'n omgevingsplan heeft besloten tot uitsluiting van het gebruik van gas, de aansluitaak van de regionale 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 gebouwen of milieubelastende activiteiten in en om die gebouwen die onder de reikwijdte van dat verbod vallen. De term gebouw verwijst hier naar een gebouw in de zin van de Omgevingswet, zoals opgenomen in de bijlage, onderdeel A, bij de Omgevingswet (zie artikel II, onderdeel D van dit wetsvoorstel). 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 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. 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, maar samenhangen met het moment waarop wordt overgegaan op een andere wijze van warmtevoorziening van de gebouwen of andere wijze van energievoorziening voor milieubelastende activiteiten in en om die gebouwen in het gebied. De netbeheerder kan er voor kiezen om buiten gebruik genomen aansluitingen of andere onderdelen van het gastransportnet te blijven beheren en onderhouden tot een geschikt moment zich voordoet 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. Momenteel onderzoeken de netbeheerders wat de veilige manieren zijn om gasaansluitingen te beëindigen in het kader van de wijkgerichte aanpak.

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 transporttaak 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 transporttaak 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 62, 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 die het gebruik van gas als warmtevoorziening van bestaande gebouwen of als energievoorziening van milieubelastende activiteiten die in en om bestaande gebouwen worden verricht uit te sluiten. Deze bevoegdheid wordt geëxpliciteerd omdat een dergelijk besluit van de gemeenteraad mede het belang van de energievoorziening betreft en voor gebouweigenaren en bewoners van gebouwen in een betreffend gebied tot gevolg heeft 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, in die zin dat bij algemene maatregel van bestuur in het belang van de leveringszekerheid van de energievoorziening categorieën van gebouwen of milieubelastende activiteiten kunnen worden aangewezen waarvoor de gemeenteraad het gebruik van gas niet kan uitsluiten. 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. Ook kan het gaan om activiteiten waarvoor de beschikbaarheid van energie essentieel is en uitsluiten van gas zorgt voor een ernstige verslechtering van de leveringszekerheid. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij ziekenhuizen die op gas gebaseerde noodaggregaten nodig hebben om bij het uitvallen van elektriciteit daarop terug kunnen vallen en hier geen goede vervanging voor beschikbaar is.

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. De voorziening dient te worden gebaseerd op de verwachte efficiënte kosten voor deze verwijderingswerkzaamheden en, op termijn, voor de dekking van deze kosten te worden ingezet. De ACM bepaalt wat de hoogte van de bijdrage aan de voorziening dient te zijn. Als een netbeheerder op een later moment kosten maakt voor het verwijderen van aansluitingen of gasleidingen en daarvoor geld uit de voorziening mag onttrekken, dan wordt de onttrekking uit de voorziening in mindering gebracht op de toegestane inkomsten. Met de voorgestelde wijziging van het derde lid wordt ten eerste geregeld dat de ACM ook voor de beoordeling van de doelmatigheid van de geschatte kosten voor de verwijderingswerkzaamheden, bedoeld in het nieuwe onderdeel i van het eerste lid, een beleidsregel kan vaststellen. Daarnaast wordt geregeld dat de ACM in een beleidsregel kan opnemen hoe zij beoordeelt of het opbouwen van een voorziening voor deze verwijderingskosten gepast is. Het is aan de ACM om te bepalen hoe zij hiermee om wil gaan.

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.

Dit wetsvoorstel doet twee toevoegingen in artikel 2.25. In het eerste lid wordt het nieuwe warmteprogramma toegevoegd. Hierdoor wordt het mogelijk om instructieregels te stellen over de inhoud en motivering van het warmteprogramma. Zoals toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting zal deze grondslag naar verwachting in ieder geval gebruikt worden 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.

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 gelijkwaardigheid ten opzichte van een maatwerkregel. Voorzien is dat op basis van dit wetsvoorstel de gemeente de bevoegdheid krijgt om bij maatwerkregel het aardgasgebruik in wijken te reguleren. Die bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels kan worden opgenomen in het Bbl, en is daarom niet zichtbaar in dit wetsvoorstel. Op maatwerkregels van de gemeente is artikel 4.7 van de Omgevingswet van toepassing. Dat artikel regelt het instrument gelijkwaardigheid: een gebouweigenaar kan in beginsel een andere, gelijkwaardige, maatregel treffen als daarmee hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de (maatwerk)regel is beoogd. Het derde lid van artikel 4.7 bepaalt dat de gemeente regels kan stellen over de toepassing van gelijkwaardigheid en de mogelijkheid van een gelijkwaardige maatregel kan uitsluiten. Door de toevoeging in artikel 2.25, derde lid, wordt geregeld dat er instructieregels gesteld kunnen worden over de bevoegdheid van de gemeente om regels te stellen over gelijkwaardigheid. Het gaat dan alleen om gelijkwaardigheid ten opzichte van (door het Rijk mogelijk gemaakte) maatwerkregels, waarmee de autonome positie van gemeente om regels te stellen zo min mogelijk wordt beperkt. Een doel van de toevoeging is in ieder geval om in de uitvoeringsregelgeving te borgen dat de gebouweigenaar altijd de mogelijkheid heeft om te kiezen voor een gelijkwaardig alternatief ten opzichte van de door de gemeente bepaalde duurzame energievoorziening.

Onderdeel B (nieuw artikel 3.14, tweede lid, Omgevingswet)

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat iedere gemeente uiterlijk 31 december 2021 een transitievisie warmte heeft vastgesteld. Het voorgestelde derde 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 een warmteprogramma voor de gebouwen en de milieubelastende activiteiten in en om gebouwen in zijn gemeente kan vaststellen. 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' reeds wordt gebruikt onder de Omgevingswet voor het instrument van de omgevingsvisie. De bepaling is opgenomen in het voorgestelde tweede lid van artikel 3.14 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.

Uit het nieuwe artikel blijkt dat het warmteprogramma betrekking heeft op de warmtevoorziening van bestaande gebouwen en de energievoorziening van milieubelastende activiteiten die worden verricht in en om die gebouwen. Bij de warmtevoorziening gaat het om de voorzieningen voor ruimteverwarming, voor huishoudelijk koken en 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 bij AMvB nader worden bepaald welke gebouwen of categorieën milieubelastende activiteiten niet onder de wijkgerichte aanpak vallen vanuit het belang van de leveringszekerheid. Zo nodig kunnen ook andere categorieën uitgesloten worden, 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. De gedachtevorming daarover is nog gaande.

Ter volledigheid wordt nog gewezen op artikel 16.77b, derde lid, van de Omgevingswet. Vanwege de toepasselijkheid van artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht 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 vastgestelde publicatiestandaarden, namelijk de STOP/TPOD-standaard. Het warmteprogramma moet worden gepubliceerd via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) die vervolgens ook in het Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke Voorziening (DSO-LV) terecht komen.

Onderdeel C (wijziging artikel 4.21 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 milieu¹¹²). 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 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. Hoewel vanuit juridisch oogpunt niet noodzakelijk, is het desalniettemin gewenst om het verduurzamen van de energievoorziening van gebouwen expliciet te benoemen in de opsomming in artikel 4.21, tweede lid, van de Omgevingswet. De afspraken uit het Klimaatakkoord accentueren het grote belang van verduurzaming van de bestaande gebouwvoorraad. 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.

¹¹² Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 478.

In het nieuwe derde lid van artikel 4.21 is bepaald dat regels als bedoeld in artikel 4.3, eerste lid, onder a, er ook toe strekken dat vereisten over het verduurzamen van de warmtevoorziening van bestaande gebouwen (het gebruik van gas als warmtevoorziening van bestaande gebouwen uitsluiten en het duurzame alternatief voor gas aanwijzen) in het kader van dit wetsvoorstel alleen in het omgevingsplan gesteld worden als er een warmteprogramma is vastgesteld voor de gemeente. Daarmee wordt de aanwezigheid van een warmteprogramma, waarin onderbouwd wordt welke wijken in een bepaalde periode aardgasvrij worden gemaakt, voorwaardelijk gesteld voor het uitoefenen van de aanwijsbevoegdheid. Daarmee kan de vergaande ingreep in een bepaalde wijk worden geplaatst in de context van de transitie naar een duurzame warmtevoorziening van gebouwen in de hele gemeente. Dit vormt een waarborg voor een zorgvuldig proces. Een vergelijkbare verhouding tussen een programma en een op uitvoering gericht besluit bestaat al in de Omgevingswet tussen het in artikel 3.14a geregelde inrichtingsprogramma en de bevoegdheid van de provincie om een inrichtingsbesluit als bedoeld in artikel 12.7 vast te stellen.

Opgemerkt wordt nog 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 Besluit activiteiten leefomgeving heeft de gemeente al de bevoegdheid om met het oog daarop maatwerkregels te stellen.

Onderdeel D (wijziging artikel 20.6 Omgevingswet)

In onderdeel D wordt artikel 20.6 van de Omgevingswet aangepast. In dat artikel is een grondslag opgenomen voor het verzamelen van gegevens, anders dan monitoring. Artikel 20.6, eerste lid, biedt reeds een grondslag voor het stellen van regels over het verzamelen van gegevens door de gemeente. Er is dus als zodanig geen extra grondslag nodig aan de kant van de gemeente. Er zijn evenwel beperkingen in de Kadasterwet en de energiewetgeving die maken dat de primaire houders van de gegevens (het Kadaster, de netbeheerders en de warmtebedrijven) niet zonder meer gegevens kunnen delen met de gemeente. Dit wetsvoorstel regelt dat de gegevens, bedoeld in het eerste lid, ook gegevens kunnen zijn van het Kadaster, de netbeheerders en de warmtebedrijven, en dus dat er in de lagere regelgeving bepaald kan worden dat deze gegevens door de gemeenten verzameld kunnen worden.

Een inhoudelijke toelichting op de gewenste gegevensverzameling is opgenomen in paragraaf 3.2.4.

Onderdeel E (wijziging bijlage, onderdeel A, bij de Omgevingswet)

In onderdeel E wordt een begripsbepaling van "gebouw" opgenomen in de bijlage, onderdeel A, bij de Omgevingswet. Deze begripsbepaling is reeds opgenomen in het Bbl en wordt op overeenkomstige wijze opgenomen in dit wetsvoorstel. Reden hiertoe is het gebruik van het woord "gebouw" in de nieuwe artikelen die met dit wetsvoorstel zijn voorzien.

In afdelingen 11.2 (onteigeningsbeschikking) en 12.4 (herverkaveling) van de Omgevingswet wordt het woord "gebouw" al gebruikt, al zij het zonder wetshistorische link met de begripsbepaling zoals opgenomen in het Bbl. De begripsbepaling van "gebouw" sluit echter aan bij de wijze waarop het woord in deze afdelingen bedoeld is. Er is daarom geen sprake van een wijziging in de interpretatie van de regels in die afdelingen.

Artikel III (overgangsrecht)

Artikel III bevat overgangsrecht waarin is bepaald onder welke voorwaarden een vóór de inwerkingtreding van deze wet vastgesteld gemeentelijk programma geldt als een warmteprogramma als bedoeld in artikel 3.6, derde lid, van de Omgevingswet. Die voorwaarden zijn dat het besluit voldoet aan de eisen waaraan een warmteprogramma op grond van het Bkl moet voldoen (zie hiervoor ook onderdeel B van artikel II van het wetsvoorstel) en de eis dat het

besluit met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht tot stand is gekomen. Doel van dit overgangsrecht is te voorkomen dat de gemeente die zo'n besluit al eerder heeft genomen, dubbel werk zou moeten gaan verrichten als gevolg van de inwerkingtreding van artikel II, onderdeel B, van dit wetsvoorstel. De zinsnede "[e]en voor de inwerkingtreding van artikel II, onderdeel B, vastgesteld programma" in de aanhef van het artikel III vereist niet dat het reeds vastgestelde programma is vastgesteld als programma op grond van de Omgevingswet. Veel transitievisies warmte die zich kwalificeren als warmteprogramma zullen overigens al op grond van artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet gelden als programma, maar dit overgangsrecht stelt aanvullende eisen. Alleen een transitievisie warmte die voldoet aan de inhoudelijke eisen voor het warmteprogramma, en waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op van toepassing is geweest, wordt aangemerkt als een warmteprogramma onder de Omgevingswet. 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 warmteprogramma. Wel geldt, net als in artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet, het vereiste van plan-mer als de transitievisie het kader vormt voor mer-(beoordelingsplichtige) projecten zoals de aanleg van buisleidingen voor warm water of diepboringen voor geothermie.

Overgangsrecht voor lopende procedures is niet nodig. 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 ontwerp-warmteprogramma in procedure brengen als programma op grond van artikel 3.4 van de Omgevingswet en dit na inwerkingtreding vaststellen met toepassing van artikel 3.14, tweede lid, en de voor warmteprogramma's geldende instructieregels.

Artikel IV (inwerkingtreding)

Artikel IV betreft de inwerkingtreding van deze wet. Het tijdstip van inwerkingtreding wordt geregeld bij koninklijk besluit. Dat tijdstip kan voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend worden vastgesteld.