



TER BESPREKING

Nota actief openbaar

Ja

Onze referentie

2023-0000336764

Datum

1 maart 2023

Opgesteld door

[Redacted]

Samengewerkt met

EZK, Ruimtelijk beleid, CZW

Aan MinVRO
Van DG Volkshuisvesting en Bouwen

nota

Bespreekpunten Wgiw en Bgiw

Aanleiding

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en consultatiereacties op de bijbehorende AMvB (Bgiw), zijn er beleidskeuzes die we u willen voorleggen. Graag bespreken we deze met u.

Kern

Achtergrond van het wetsvoorstel en het besluit en algemene toelichting

Voortkomend uit het Klimaatakkoord – waarin is besloten dat we wijk voor wijk van het aardgas overstappen op een duurzaam alternatief – krijgen gemeenten op basis van deze wet, en het onderliggende besluit, de bevoegdheid wijken aan te wijzen die van het aardgas af gaan. Dit heet de aanwijsbevoegdheid. Het wetsvoorstel – die de Omgevingswet (Ow) en de Gaswet/Energiewet wijzigt – strekt ertoe gemeente deze bevoegdheid te geven door het stellen van lokale regels. Met het wetsvoorstel worden hiertoe de kaders geboden, die nader worden uitgewerkt in het besluit.

Voordat gemeenten overgaan tot de overstap op een duurzaam alternatief wordt een zorgvuldig proces doorlopen.

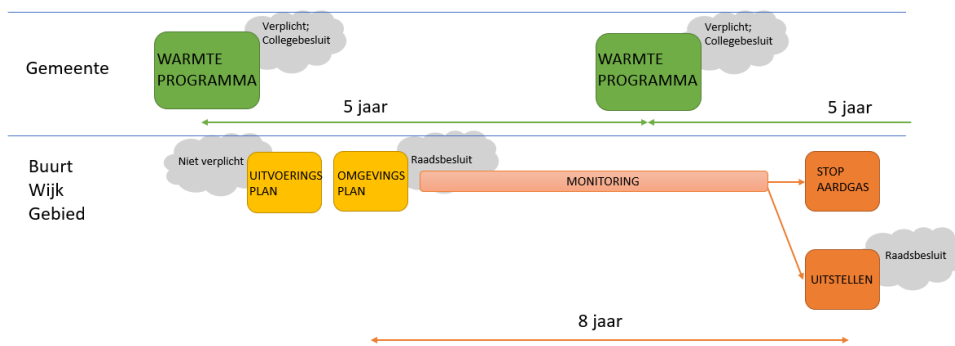
1. In de wet is opgenomen dat gemeenten verplicht zijn een warmteprogramma op te stellen en elke 5 jaar te actualiseren. Dit wordt een verplicht programma onder de Ow. In 2026 moeten zij dit voor het eerst doen, tot die tijd geldt de transitievisie warmte als warmteprogramma (dat wordt geregeld in het overgangsrecht). Het warmteprogramma bevat het gehele grondgebied van de gemeente en geeft een beeld in welke wijken de gemeente de komende tijd aan de slag wil gaan.
2. Voor de wijken waar gemeenten een aardgasvrij alternatief hebben voorzien in hun warmteprogramma, ligt het voor de hand dat vervolgens een uitvoeringsplan wordt opgesteld om de aanpak per wijk nader te concretiseren. Dit kan worden vormgegeven als (vrijwillig) programma. Het uitvoeringsplan ook van belang voor de onderbouwing bij de wijziging van het omgevingsplan.
3. Als de keuze is om van het aardgas af te gaan in een wijk zal tot slot het omgevingsplan moeten worden gewijzigd en wordt hierin opgenomen op welke datum de gebouweigenaar niet langer gebruik mag maken van aardgas en dat de levering van aardgas zal worden beëindigd. Voor wijziging van het

omgevingsplan moet door de gemeenteraad instemmen en is het sluitstuk van het planproces.

Schematisch ziet dat er als volgt uit:

Onze referentie
2023-0000336764

Datum
1 maart 2023



Waarborgen

Het inzetten van de aanwijsbevoegdheid wordt voorzien van juridische en niet-juridische waarborgen. Zo moet o.a. gekeken worden naar de betaalbaarheid, moet er een redelijke termijn zitten tussen het aanwijzen van een wijk en het daadwerkelijk overgaan op de duurzame warmtebron (als richtlijn geldt 8 jaar), moet de participatie en rechtsbescherming zijn geborgd en moet er de mogelijkheid zijn om als gebouweigenaar voor een eigen gelijkwaardig alternatief te kiezen.

Opt-out

Het is voor gebouweigenaren niet verplicht mee te doen aan het duurzame (collectieve) alternatief van de gemeente dat voor de wijk beschikbaar zal komen. Gebouweigenaren mogen ook kiezen voor een gelijkwaardig duurzaam (individueel) alternatief, mits hiermee de veiligheid en gezondheid niet in het geding is. Zo blijft de individuele keuzevrijheid gewaarborgd. Als gebouweigenaar zijn individuele alternatief niet tijdig realiseert, is de gebouweigenaar in overtreding en zal de gemeente in overleg treden om deze overtreding te herstellen. Als de gebouweigenaar in overtreding blijft, of een overtreding klaarblijkelijk dreigt, zal de gemeente in uiterste instantie ook handhaven en kunnen binnentreden (bijvoorbeeld indien een huurder gedupeerd wordt doordat een verhuurder onvoldoende actie onderneemt). Deze bevoegdheid heeft de gemeente op basis van het reguliere instrumentarium onder de Ow.

Systematiek bevoegdheid

Het besluit zoals dat in consultatie is gegaan regelt landelijk gebouweigenaren met ingang van 1 januari 2050 geen fossiele brandstoffen meer mogen gebruiken in de gebouwgebonden energievoorziening. Gemeente krijgen daarbij de bevoegdheid om door middel van het stellen van maatwerkregels in het omgevingsplan deze datum naar voren te halen in de wijken die zij aanwijzen en die daarmee vooruitlopend op 2050 van het aardgas afgaan.

Advies Raad van State op Wgiw

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft overwegend positief geadviseerd over het wetsvoorstel en de adviezen kunnen grotendeels zonder problemen verwerkt worden. Er zijn echter twee punten ten aanzien van het doelbereik en de mate van sturing, waardoor overwogen moet worden of we het wetsvoorstel willen aanscherpen.

1. De Afdeling geeft aan dat verduidelijkt moet worden wat de precieze doelstelling voor 2030 is, hoe dat doel bereikt kan worden en welke rol dit wetsvoorstel in dat verband inneemt.
2. Verder gaat de Afdeling in op het al dan niet dwingende karakter van het wetsvoorstel richting gemeenten; betreft het een bevoegdheid of ook een verplichting? Verduidelijking acht de Afdeling noodzakelijk, zowel voor de gemeenten zelf als met het oog op de toepasbaarheid van het generieke instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht.

Onze referentie

2023-0000336764

Datum

1 maart 2023

Ad 1 – Doel 2030

Het ligt niet in de rede om de doelen van 2030 te verankeren in het wetsvoorstel. Het is allereerst van belang dat gemeenten het instrumentarium tot hun beschikking krijgen om de wijkaanpak uit te voeren. Daarbij tellen de door de gemeenten opgestelde transitievisies warmte op tot 1,8 miljoen woningequivalenten en is het concretiseren van juridisch bindende doelen in 2030 moeilijk te motiveren in het licht van het gestelde doel, namelijk 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen aardgasvrij en/of geïsoleerd. Daarbij wordt het landelijke doel van 2030 (55% CO₂-reductie zoals vastgelegd in de Klimaatwet) niet alleen behaald via de gebiedsgerichte aanpak, maar wordt op het behalen van dit doel via een mix van instrumenten gestuurd (w.o. het individuele spoor).

Ad 2 – verplichtend karakter richting gemeenten

Het wetsvoorstel bevat bovenal een bevoegdheid voor gemeenten om te bepalen dat een wijk van het aardgas af gaat. Dit zal in de toelichting van de wet worden verduidelijkt. Belangrijk is echter wel dat gebouweigenaren tijdig duidelijkheid krijgen wat hen te wachten staat richting 2050: wordt hun wijk wel of niet voorzien in de wijkgerichte aanpak en zo ja, wat zijn de vervolgstappen die de gemeente zal nemen en wat zijn hun rechten en plichten hierin?

- *Duidelijkheid over vervolgstap na warmteprogramma*

In het concept wetsvoorstel was onvoldoende gewaarborgd dat een gemeente ook het omgevingsplan wijzigt wanneer zij een wijk hebben aangewezen in hun warmteprogramma. Een burger moet daarop kunnen vertrouwen. Het is namelijk onwenselijk als een gemeente vervolgens niets doet en de gebouweigenaren in de wijk in onduidelijkheid zitten. Omdat een transitievisie warmte (en straks een warmteprogramma) alleen de gemeente bindt, kan een burger daar niet tegen opkomen. Een gebouweigenaar kan pas tegen een omgevingsplan in beroep gaan. Het is wenselijk om te waarborgen dat een gemeente ook overgaat tot wijziging van het omgevingsplan wanneer zij de aanwijsbevoegdheid voorzien in hun warmteprogramma. Door een plicht voor gemeenten tot het wijzigen van het omgevingsplan op te nemen wanneer de aanwijsbevoegdheid wordt voorzien in het warmteprogramma, kan tevens de provincie daarop toezien en zo nodig handhaven.

- *Duidelijkheid richting 2050: ten minste duidelijkheid geven over alle wijken*

In het wetsvoorstel (zoals het naar de Afdeling is gegaan) zijn deze aspecten onvoldoende gewaarborgd voor de gebouweigenaren. Daarom wordt voorgesteld om op te nemen dat gemeenten uiterlijk in het warmteprogramma van 2036 (de op-een-na-laatste voor 2050) duidelijkheid geeft over *alle* wijken of zij voornemens zijn die van het aardgas af te halen en waar zij de aanwijsbevoegdheid in wil zetten. Zo weet iedere gebouweigenaar uiterlijk 14 jaar voor 2050 of zij meegaan in een (collectieve) gebiedsgerichte aanpak.

- *Extra optie: verplichting alle wijken aardgasvrij tot 2050*

Bovenstaande optie over 2036 laat de mogelijk nog open voor gemeenten dat zij ervoor kiezen in voor een of meerdere (of zelfs alle) wijken in de gemeente aangeven niet te verduurzamen via de wijkaanpak. Zij hoeven immers alleen duidelijkheid te geven en zijn niet verplicht om wijken van het aardgas te halen. Wijken die in het laatste warmteprogramma niet worden opgenomen zijn daarmee in principe aangewezen op (duurzame) gassen die door het bestaande aardgasnet worden aangeleverd.

Een extra optie zou kunnen zijn gemeenten niet alleen te verplichten in 2036 alle wijken op te hebben genomen in het warmteprogramma maar ook van het aardgas af te halen – mits dit technisch en economisch haalbaar is. Voordeel hiervan is dat wanneer gemeenten onvoldoende tempo maken hierop toegezien kan worden via het interbestuurlijke toezicht en er zo regie verkregen wordt over de totale opgave. Of gemeenten uiteindelijk ook deze aanwijzingsplicht opgelegd zouden moeten krijgen, zal bij evaluatie in bijvoorbeeld 2030 en 2035 (een jaar voor het vaststellen van het een-na-laatste warmteprogramma) nader worden bezien. Een plicht kan namelijk alleen worden opgelegd als duidelijk is dat aan de randvoorwaarden is voldaan om alle wijken haalbaar en betaalbaar van een duurzaam warmte alternatief te kunnen voorzien. Naar verwachting zal hier in 2030 en 2035 meer zicht op zijn, en ook welke eventuele uitzonderingen op een dergelijk plicht van toepassing zouden moeten zijn. Dit gaat echter veel verder dan het oorspronkelijke idee bij de wet en zal op verzet stuiten bij de gemeenten, nog los voor de financiële middelen die zij hiervoor zullen vragen.

Onze referentie
2023-0000336764
Datum
1 maart 2023

Punten uit internetconsultatie Bgiw

Het ontwerpbesluit heeft daarbij afgelopen zomer voorgeleggen ter internetconsultatie. Met dit besluit is het proces in de wijkgerichte aanpak en de aanwijsbevoegdheid nader uitgewerkt.

Verbod op fossiele brandstoffen per 2050

In de internetconsultatie is in beginsel niet negatief op gereageerd op het verbod op fossiele brandstoffen per 2050 en zelfs door verschillende partijen positief: het scheidt (eindelijk) duidelijkheid over het eindbeeld. Echter is het wel een harde en vergaande verplichting (in lijn met de Klimaatwet).

Voordelen hiervan zijn dat landelijk duidelijkheid wordt gegeven over het eindbeeld (een fossielvrije gebouwde omgeving per 2050) en bovenal dat dit het risico voor gemeenten op nadeelcompensatie verminderd voor de wijken waar zij aan de slag gaan. Immers, iedereen moet uiteindelijk van het aardgas af en zal kosten maken, alleen de aangewezen wijken zijn eerder aan de beurt.

Nadeel hiervan is dat de verantwoordelijkheid om hieraan te voldoen bij de gebouweigenaar ligt, het betreft namelijk een verplichting (verbod) in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit kan nadelig uitpakken voor de gebouweigenaren die niet meegenomen worden in de gebouwaanpak van de gemeente. Ook kan niet met zekerheid worden gezegd dat het verbod op fossiele brandstoffen tegen die tijd haalbaar en betaalbaar is. Bijvoorbeeld: op het moment dat jouw wijk niet in een wijkgerichte aanpak aardgasvrij is gemaakt door de gemeente, maar er is onvoldoende groen gas om te kunnen voorzien in de resterende vraag in 2050 waardoor er (deels) nog aardgas wordt geleverd door het bestaande net, is de gebouweigenaar in overtreding en niet de netbeheerder dan wel de gemeente. Ander belangrijk nadeel van deze invulling is dat de discussie tijdens de behandeling van het wetsvoorstel zou kunnen verschuiven van de wijze van de invulling van de bevoegdheid van gemeenten naar het verbod voor gebouweigenaren.

- *Optie 1: evaluatiebepaling*

Dit zou verzacht kunnen worden met het opnemen van een evaluatiebepaling waarmee tijdig bekeken wordt of het uitsluiten van het verbruik van fossiele brandstoffen per 2050 wel realistisch is, of hier meer uitzonderingen voor geformuleerd moeten worden dan nu zijn opgenomen in het besluit (bijv. monumenten) of dat deze datum zelfs landelijk verzet moet worden. Echter, blijft de gebouweigenaar hier uiteindelijk wel voor verantwoordelijk en kan het tot de evaluatie tot spanning leiden wanneer zij dit niet kunnen realiseren.

- *Optie 2: schrappen verbod fossiel*

Een alternatief is om het algehele verbod op het gebruik van fossiele brandstoffen per 1-1-2050 eruit te halen en gemeenten alleen de bevoegdheid te geven (maatwerk)regels te stellen ten aanzien van het gebruik van fossiele brandstoffen in de gebieden die zij aanwijzen. Het zorgt ervoor dat niemand in overtreding kan zijn per genoemde datum en niet in het ongewis blijft wie hiervoor verantwoordelijk is. Om de klimaatdoelen te halen zullen alle gebouwen uiteindelijk in 2050 aardgasvrij moeten zijn. De verwachting is echter dat dit ook wettelijk zal worden vastgelegd in Europese regelgeving (EPBD). Voor de bestaande bouw zal dan een zgn. Zero Emission Building (ZEB) norm gaan gelden. Het is daarom niet noodzakelijk het verbod op fossiel in de Wgiw of Bgiw op te nemen als sluitstuk, omdat via landelijke regelgeving de EPBD in het bouwbesluit (Bbl) moet worden geïmplementeerd. Het is momenteel nog wel onzeker wat de ZEB-norm exact behelst en hoe deze vervolgens in Nederland geïmplementeerd wordt en of dit wel op de korte termijn de gewenste duidelijkheid gaat geven. Wel kan – bij het schrappen van het verbod– dit perspectief in de wet en besluit worden geschetst.

De grootste nadelen zijn dat dit het risico op nadeelcompensatie vergroot (immers de ene gebouweigenaar moet stoppen met het gebruik van fossiele brandstoffen en de andere niet, ook niet in de toekomst) en dat dit daarbij voorlopig niet de gewenste duidelijkheid schept ten aanzien van het eindbeeld. Dit zou overigens wel in de toelichting bij het wetsvoorstel benadrukt kunnen worden.

Isolatie

In het ontwerpbesluit is isolatie niet meegenomen. De overweging hierbij was dat landelijke normering van isolatie leidend is (mogelijk ook via de implementatie van de nieuwe EPBD) en dat gemeenten onder de Ow reeds de mogelijkheid hebben om goed onderbouwd via (maatwerk)voorschriften op individueel gebouwniveau isolatie-eisen te kunnen stellen, mocht dat in bijzondere gevallen nodig zijn. Er is in de internetconsultatie veel ingegaan op de isolatienormen voor de wijkaanpak. Er wordt op gewezen dat het onlogisch is om regels te stellen over het gebruik van duurzame energie, terwijl het reduceren van de energievraag de eerste stap (en bijbehorende) zou moeten zijn.

Het landelijk stellen van isolatienormen zal leiden tot vertraging van dit wetstraject. De voorkeur is om dit later te regelen via de EPBD. Wel kan er overwogen worden om gemeenten in aanvulling op het stellen van maatwerkvoorschriften de bevoegdheid te geven om op gebiedsniveau maatwerkregels te kunnen stellen ten aanzien van isolatie. Hiermee kan de gemeente een bepaald isolatieniveau op wijkniveau verplicht stellen.

Toelichting

Politieke context

Onze referentie

2023-0000336764

Datum

1 maart 2023

Er is politiek verdeeldheid over de doorzettingsmacht van de gemeenten. In het algemeen vinden de coalitiepartijen dat deze bevoegdheid er moet komen voor gemeenten. Een deel van de partijen in de Kamer is tegen elke vorm van klimaatbeleid; zij zijn naar verwachting ook tegen deze aanwijsbevoegdheid. Er is ook een aantal kritische partijen die naar verwachting alleen zullen instemmen met harde waarborgen dat niemand er op achteruit gaat (oftewel woonlastenneutraliteit op individueel niveau). Voorstel is de gemaakte keuzes politiek te sonderen.

Onze referentie
2023-0000336764
Datum
1 maart 2023

Financiële/juridische overwegingen

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hun zorgen geuit over het aantal beroepsprocedures dat zal toenemen naar aanleiding van deze wet. De capaciteit van de bestuursrechtspraak is op dit moment al nijpend. Het verstrekken van extra middelen kan helpen, maar daarmee zal het probleem niet direct oplossen. Dit speelt ook op andere dossiers op het terrein van VRO. In het kader van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting gaan we in gesprek met de Raad van State over hoe dit capaciteitsprobleem te ondervangen. We kunnen daarbij ook de gevolgen van dit wetsvoorstel meenemen.

Krachtenveld

[Redacted content]

De Vereniging Eigen Huis (VEH) is kritisch op het wetsvoorstel, in het bijzonder op de betaalbaarheid voor de eindgebruiker (woningeigenaar of huurder) wel voldoende gewaarborgd is. Daarbij zijn zij van mening dat een gedwongen afsluiting en handhaving alleen aan de orde kan zijn als laatste redmiddel waarin burgers enkel uit onwil het aardgasvrij maken van hun woning weigeren. Zij vinden dat de voorgestelde uitwerking van de aanwijsbevoegdheid echter veel verder gaat en het risico voor het niet halen van de afsluitdatum bij de burger ligt. Tevens vraagt VEH aandacht voor (de interne besluitvorming van) VvE's.

Strategie

Voorstel is het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer in te dienen (zo mogelijk begin Q2). Voorstel is de concept-AMvB nog niet aan de Kamer te sturen bij indiening van het wetsvoorstel maar bij de nota naar aanleiding van het verslag. Dit geeft de mogelijkheid om rekening te houden met de inbreng en de

inhoud van de AMvB hierop aan te passen en verder aan te scherpen. De formele voorhang van de AMvB start pas nadat de TK het wetsvoorstel heeft aangenomen.

Onze referentie
2023-0000336764

Datum
1 maart 2023

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

████████████████████

Motivering

Interbestuurlijke verhouding in combinatie met nog lopende onderhandelingen met de koepels. En de bescherming van persoonsgegevens.