

's-Gravenhage, 19 januari 2023

Aan
Minister voor Volkshuisvesting
en Ruimtelijke Ordening
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Ons kenmerk: 23-00177

Betreft: wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie;
reactie op consultatieverzoek van 19 december 2022

Excellentie,

1. Inleiding

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet. Met de wijzigingen wordt beoogd een transitie van de energievoorziening van *bestaande* gebouwen mogelijk te maken van gas naar andere, duurzame warmtebronnen.

De belangrijkste wijzigingen in de Omgevingswet zijn:

- er wordt een expliciete grondslag opgenomen voor instructieregels van het Rijk over de verduurzaming van de energievoorziening van gebouwen in art. 4.21 lid 1, onder e Omgevingswet.
- er wordt een verplichting opgelegd aan B&W om een warmteprogramma vast te stellen (een zogenaamd verplicht programma) gericht op verduurzaming van bestaande gebouwen (en – indien van toepassing – voor de energievoorziening van milieubelastende activiteiten op dezelfde locatie) in art. 3.6, lid 3 Omgevingswet.

Het warmteprogramma is de juridische vertaling van de warmtevisie die elke gemeente op grond van het Klimaatakkoord moet maken. Daarop volgende wijkgerichte uitvoeringsprogramma's ter concretisering van het warmteprogramma kunnen ook de vorm van een programma op grond van de Omgevingswet hebben.

Het wetsvoorstel regelt de mogelijkheid om in rijksinstructieregels te bepalen dat een gemeente via maatwerkregels in een omgevingsplan moet bepalen dat op een bepaald moment niet langer gebruik mag worden gemaakt van aardgas in een bepaalde wijk, dat in plaats daarvan de gebouwen moeten worden aangesloten op een duurzaam alternatief (en dat niet een overstap naar een andere fossiele brandstof is toegestaan) en er dan een geschikte (binnen)installatie voor het alternatief aanwezig moet zijn. Deze maatwerkregels moeten vervolgens worden opgenomen in het omgevingsplan. Dat omgevingsplan is dan de juridisch bindende uitwerking/vertaling van het warmteprogramma (visie en uitvoeringsprogramma).

2. Omgevingsplan

In elke gemeente moet onder de werking van de Omgevingswet één omgevingsplan worden vastgesteld. In dit omgevingsplan moeten ingevolge de instructieregels van het Rijk straks ook (maatwerk)regels worden opgenomen voor het verduurzamen van wijken. Dat betekent dat in een omgevingsplan een wijk (of meerdere wijken) worden aangewezen als wijken die van het gas af moeten (dan wel geïsoleerd moeten worden ter voorbereiding op een alternatieve energievoorziening). Als gekozen wordt voor het niet langer mogen gebruiken van gas, moet in het omgevingsplan een alternatieve warmtebron worden aangewezen. In het omgevingsplan moet, zo nodig, ook worden geregeld dat de infrastructuur voor de nieuwe warmtebron (verzwaring van het elektriciteitsnet/aanleg warmtenet) mogelijk wordt gemaakt.

De wijziging van het omgevingsplan waarbij een wijk of meerdere wijken worden aangewezen waarin de warmtetransitie plaats moet vinden is een besluit waartegen in eerste en enige instantie beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de transitie van bestaande gebouwen ertoe moet leiden dat in 2050 de gebouwde omgeving aardgasvrij is. In het wetsvoorstel lijkt niet geregeld dat omgevingsplannen binnen bepaalde termijn aangepast moeten worden, maar wel is een logisch gevolg van de doelstelling dat de gebouwde omgeving in 2050 aardgasvrij is, dat tussen 2024 en 2050 per wijk wordt voorzien in een toereikend omgevingsplan. Dat betekent dat naar verwachting niet alle omgevingsplannen tegelijk of binnen heel korte termijn gewijzigd zullen worden; wel is een te verwachten gevolg van de wijkgerichte aanpak dat voor de totale warmtetransitie meerdere keren een wijziging van het omgevingsplan aan de orde zal zijn. Verwacht mag daarom worden dat de komende decennia ter uitvoering van deze wet vele honderden besluiten tot wijziging van omgevingsplannen genomen zullen worden, waartegen in potentie beroep kan worden ingesteld door in totaal miljoenen natuurlijke personen en rechtspersonen. Omdat de gevolgen van de wijziging van de omgevingsplannen tot achter de voordeur reiken en directe praktische en financiële gevolgen hebben voor huishoudens, is niet uitgesloten dat veel (groepen van) bewoners en eigenaren en gebruikers van gebouwen van dat beroepsrecht gebruik zullen maken.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de keuze voor de aanwijzing van wijken goed gemotiveerd moet worden met aandacht voor de betaalbaarheid van de transitie, dat er een redelijke termijn moet worden gegeven voor de transitie en aangesloten moet worden bij natuurlijke investeringsmomenten in gebouwen, dat de alternatieve energievoorziening beschikbaar moet zijn en dat rekening wordt gehouden met het doenvermogen van bewoners en gebouweigenaren. Bedacht moet echter worden dat over elk van deze aspecten verschillen van mening kunnen ontstaan, die zich kunnen vertalen in beroepsprocedures. Ook het feit dat de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om participatiebeleid te maken en dat daarvoor handreikingen bestaan, rechtvaardigt niet de verwachting dat minder beroepen ingesteld zullen worden tegen de besluiten tot wijziging van de omgevingsplannen.

De conclusie is dat het wetsvoorstel in de komende decennia naar verwachting zal leiden tot zeker honderden en misschien wel duizenden, omvangrijke, beroepszaken tegen wijzigingsbesluiten van omgevingsplannen bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

3. Uitvoeringsbesluiten

Eigenaren van gebouwen zullen in de regel pas lang nadat een wijziging van een omgevingsplan heeft plaats gevonden, met de concrete gevolgen daarvan worden geconfronteerd. Aan de regels van het omgevingsplan moet uitvoering worden gegeven, maar daarvoor zullen ruime termijnen worden geboden. Op enig moment zal een gebouweigenaar echter (in de meeste gevallen) aanpassingen moeten doen in of aan het gebouw. Zo kan het zijn dat installaties voor verwarming en warm water vervangen moeten worden, maar ook dat aanpassingen nodig zijn om aansluitingen op de alternatieve energievoorziening mogelijk te maken. Afhankelijk van de aard van het gebouw en het gebruik ervan kunnen de aanpassingen meer of minder ingrijpend zijn. Niet uitgesloten is dat om die aanpassingen uit te voeren nadere besluiten (omgevingsvergunningen) zijn vereist. Die besluiten kunnen op zichzelf weer voor geschillen zorgen en leiden tot bezwaren, beroepen bij de rechtbank en hoger beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

In de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat geen sprake hoeft te zijn van handhaving richting eigenaren van gebouwen. Het is immers de netbeheerder die de gastoevoer zal sluiten. Niet uitgesloten is echter dat, wanneer de aansluiting op de alternatieve voorziening niet wordt uitgevoerd door een eigenaar of wanneer voor de transitie noodzakelijke aanpassingen aan gebouwen niet uitgevoerd worden, toch handhavingsbesluiten volgen (bijvoorbeeld op verzoek van huurders of andere gebruikers van een pand). Ook kan handhaving nodig zijn als een eigenaar kiest voor een (niet veilig of niet duurzaam) alternatief voor het gas. Tegen handhavingsbesluiten staat rechtsbescherming in twee instanties open.

Bedacht moet daarbij worden dat in de beroepen tegen uitvoeringsbesluiten en handhavingsbesluiten ook aangevoerd kan worden dat een omgevingsplan dat de basis bevat voor de transitie niet rechtmatig is (de zogenaamde exceptieve toetsing). Dit kan tot extra complicering in beroepszaken leiden.

Een eigenaar van een gebouw kan voor de verwarming een duurzame energievoorziening kiezen (of al hebben gekozen), bijvoorbeeld een warmtepomp, die afwijkt van een alternatief dat de gemeente kiest in het omgevingsplan. Dat alternatief kan worden erkend binnen het systeem van de Omgevingswet als een gelijkwaardige maatregel. Om zeker te stellen dat gemeenten de mogelijkheid om een gelijkwaardige maatregel openlaten (in art. 4.7 Omgevingswet is de mogelijkheid opgenomen om die mogelijkheid uit te sluiten), voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor een rijksinstructieregel waarin wordt geregeld dat die gelijkwaardige maatregel niet kan worden uitgesloten. Ook over deze gelijkwaardigheid zullen in concrete gevallen geschillen kunnen ontstaan die kunnen leiden tot beroepsprocedures bij de bestuursrechter.

De conclusie is dat ook in de fase van uitvoering van de warmtetransitie besluiten nodig kunnen zijn, waarvan niet is uit te sluiten dat deze in een groot aantal gevallen zullen worden aangevochten. Ook in deze fase kan het wetsvoorstel derhalve tot een aanzienlijke verzwaring van de taken van de bestuursrechter (in eerste aanleg bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak) leiden. Een inschatting van het aantal te verwachten beroepszaken is moeilijk te maken, maar ook hier moet bedacht worden dat het om vele miljoenen gebouwen gaat en om zaken die mensen zeer persoonlijk treffen. Ook als slechts een klein percentage van de gevallen tot een zaak bij de bestuursrechter leidt, kan dat in absolute aantallen dus om grote hoeveelheden zaken gaan.

° 4. Nadeelcompensatie en schadevergoeding

Tenslotte is van belang dat het gebruik van de bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel, zoals ook is onderkend in de memorie van toelichting (par. 4.6), in veel gevallen een inbreuk maakt op het eigendomsrecht van de eigenaars van gebouwen. In die toelichting wordt terecht aangegeven dat daarom aandacht moet worden geschonken bij het maken van de instructieregels en bij de omgevingsplannen aan de toegankelijkheid, voorzienbaarheid en precieze aanduiding van de (bij wet geregelde) inbreuk die de betrokkenen kunnen verwachten. Er mag geen sprake zijn van willekeur. Ook is terecht benadrukt dat er tussen het algemeen belang dat wordt gediend met deze inbreuk (tegengaan van klimaatverandering) en het belang van de rechten van de eigenaar een fair balance moet bestaan. De inbreuk moet daarom noodzakelijk en doeltreffend zijn en proportioneel. Of sprake is van de vereiste proportionaliteit kan samenhangen met de geboden financiële compensatie. Onder de Omgevingswet wordt nadeelcompensatie geregeld in afdeling 4.5 Awb met aanvullende bepalingen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. In artikel 15.1, eerste lid Omgevingswet is bepaald dat onder meer schade die wordt veroorzaakt door het omgevingsplan valt onder de regeling voor nadeelcompensatie uit de Awb.

Naast de mogelijkheden van nadeelcompensatie, als bedoeld in het toekomstige artikel 4:126 van de Awb, kunnen zich ook geschillen voordoen waarin een beroep wordt gedaan op een onrechtmatige daad. Als de inbreuk op het eigendomsrecht niet gerechtvaardigd is, kan dat een onrechtmatige daad opleveren. Geschillen daarover kunnen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter, maar het is van belang erop te wijzen dat daarnaast de bestuursrechter bevoegd is als de gevorderde schadevergoeding niet meer bedraagt dan 25.000 euro. Een verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter kan tegelijk met of los van een beroep tegen het schadeveroorzakende besluit (zoals een wijziging omgevingsplan) worden gevoerd.

In de toelichting bij het wetsvoorstel (par. 4.6.2) is aangegeven dat niet in alle gevallen sprake zal zijn van een recht op schadevergoeding. Ook hier moet weer worden opgemerkt dat dit niet voorkomt dat er geschillen zullen ontstaan over nadeelcompensatie en geschillen over schadevergoeding wegens onrechtmatige daad. Deze geschillen zullen naar verwachting juist ook bij de bestuursrechter worden uitgevochten, nu het vaak ook om kleinere bedragen zal gaan.

5. Conclusie

Het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie zal tot een aanzienlijke verzwaring van het werk van de bestuursrechter leiden. Die lastenverzwaring is eerst aan de orde bij de Afdeling bestuursrechtspraak, omdat bij de Afdeling in eerste en enige instantie beroep open staat tegen de besluiten tot wijziging van de omgevingsplannen. Als gevolg van de aanpak per wijk, zullen per gemeente meerdere wijzigingsbesluiten aan de orde zijn. Omdat dit vele miljoenen gebouwen (woningen!) betreft en dus ook de miljoenen eigenaars en gebruikers van die gebouwen raakt, is te verwachten dat dit voorstel de komende decennia tot vele honderden, wellicht duizenden, omvangrijke zaken zal leiden.

In latere fasen van uitvoering van deze wet, zullen naar verwachting over uitvoeringsbesluiten en over verzoeken om nadeelcompensatie en schadevergoeding veel rechtszaken bij de bestuursrechter in twee instanties aan de orde komen.

Voor de afdoening van de toename aan zaken zijn extra mensen en middelen nodig. Gelet op de huidige krapte op de arbeidsmarkt is het beslist een uitdaging om voldoende in het omgevingsrecht ingevoerde juristen aan te trekken of op te leiden. Mocht dat nodig of wenselijk zijn dan zal ook hierover overleg moeten plaatsvinden.

Ik vertrouw erop u met deze reactie op uw verzoek tot consultatie van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,
de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State.

