



Aan
Van

Minister voor VRO
Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

nota

Aanbieding wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten
warmtetransitie aan Tweede Kamer

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2023-0000336724

Datum
5 juni 2023

Opgesteld door

Samengewerkt met
DGVB/B&E

Bijlage(n)
12

Aanleiding

Het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is gereed voor indiening bij de Tweede Kamer. U ontvangt daartoe de stukken.

Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd in te stemmen met de aanbieding van het wetsvoorstel aan de Koning ten behoeve van de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer en daartoe de volgende stukken te ondertekenen:

- het nader rapport;
- de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De verzending aan de Koning zal plaatsvinden nadat ook de Minister voor Klimaat en Energie met aanbieding heeft ingestemd in verband met wijziging van de Gaswet en samenloop met het wetsvoorstel Energiewet.

Kern

- Op 5 december 2022 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (AaRvS) advies uitgebracht op het wetsvoorstel, dictum b (bijlage 4). Dit houdt in dat de AaRvS een aantal opmerkingen bij het voorstel heeft en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Gelet op dit dictum hoeft het wetsvoorstel daarom niet opnieuw in de ministerraad te worden behandeld. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel ten aanzien van het overgangsrecht voor transitievisies warmte gewijzigd. Ook zijn verschillende onderwerpen nader toegelicht in de memorie van toelichting. Daarnaast is een evaluatiebepaling toegevoegd. U vindt de uitgebreide reactie op het advies van de AaRvS bijgevoegd in het nader rapport.
- Dit wetsvoorstel is de uitwerking van een van de afspraken uit het Coalitieakkoord en het Klimaatakkoord over de wijkgerichte aanpak van de verduurzaming van de gebouwde omgeving.
- Het wetsvoorstel bevat wijzigingen van de Gaswet (EZK) en de Omgevingswet (BZK). Daarnaast zijn samenloopbepalingen opgenomen voor het wetsvoorstel Energiewet (EZK), die op termijn de Gaswet zal vervangen. De Energiewet wordt naar verwachting ook voor het zomerreces aangeboden aan de Tweede Kamer.

- Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe gemeenten instrumenten te geven waarmee zij binnen hun gemeente gebieden kunnen aanwijzen waarvoor op termijn geldt dat zij voor de verwarming van gebouwen geen gebruik meer mogen maken van fossiele brandstoffen en zullen overgaan op een duurzame warmtevoorziening.
- Dit wetsvoorstel wordt mede namens de Minister voor Klimaat en Energie ingediend, aan wie dit voorstel ook wordt voorgelegd.
- De Vereniging van Nederlandse Gemeenten ziet dit wetsvoorstel als één van de belangrijkste randvoorwaarden voor gemeenten bij de uitvoering van het Klimaatakkoord over de gebouwde omgeving.

Onze referentie
2023-0000336724
Datum
5 juni 2023

Toelichting

Hoofdpijnen wetsvoorstel

- Dit wetsvoorstel draagt bij aan de doelstelling om de CO₂-uitstoot te verminderen en daardoor de risico's en impact van klimaatverandering tegen te gaan.
- Het wetsvoorstel bevat met name grondslagen die ertoe strekken gemeenten de bevoegdheid te geven om te bepalen dat het gebruik van aardgas op termijn wordt beëindigd en dat er een duurzaam alternatief voor komt. Met deze bevoegdheid kan de gemeente door het stellen van lokale regels de transitie in de gebouwde omgeving van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen. De gemeente kan hiertoe in het omgevingsplan wijken aanwijzen waar een energievoorziening met duurzame energie beschikbaar komt ter vervanging van het aardgas, de zogenoemde aanwijsbevoegdheid.
- Door deze bevoegdheid wordt dubbele infrastructuur ten behoeve van de warmtevoorziening in gebouwen – en daarmee dubbele kosten – voorkomen. In 2050 moet Nederland klimaatneutraal zijn dus uiteindelijk moeten alle gebouwen over op een duurzaam alternatief op aardgas en wordt hiermee voorkomen dat een enkele gebruiker achter kan blijven.
- Dit wetsvoorstel bevat richting gemeenten de verplichting om uiterlijk eind 2026 een warmteprogramma vast te stellen. Dit is de opvolger van de transitievisie warmte.
- De aanwijsbevoegdheid wordt van stevige waarborgen voorzien, die met name later op bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. 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 aardgasvrij alternatief te kiezen zodat gebouweigenaren niet verplicht zijn mee te doen aan het duurzame (collectieve) alternatief van de gemeente dat voor de wijk beschikbaar zal komen.

Aanpassingen naar aanleiding van advies AaRvS

Het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting (MvT) is naar aanleiding van het advies van de AaRvS op een aantal punten gewijzigd:

- In de MvT is verduidelijkt dat de aanwijsbevoegdheid een bevoegdheid en geen verplichting betreft richting gemeenten;
- In de MvT is nader toegelicht wat het wetsvoorstel betekent voor provincies in het kader van interbestuurlijk toezicht, ook in relatie tot het punt hiervoor;

- In de MvT is nader ingegaan op de uitvoering van de wijkgerichte aanpak, zowel ten aanzien van de beschikbaarheid van materialen en arbeidskrachten als de uitvoeringskracht van gemeenten;
- In de MvT is nader toegelicht wat de verhouding is tussen innovatie (zoals waterstof) in relatie tot de bestaande ondergrondse infrastructuur en de rol die de netbeheerder daarbij speelt;
- In de MvT is verduidelijkt wat de consequenties zijn voor gebouweigenaren, ten aanzien van de mogelijkheid om een ander alternatief te kiezen dan de gemeente biedt, nadeelcompensatie en betaalbaarheid en woonlasten.
- In de MvT is gereageerd op de consultatiereactie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de gevolgen voor de rechtspraak ten aanzien van de verwachte werklast.
- In het wetsvoorstel is het overgangsrecht geschrapt met als doel versoepeling van het overgangsrecht met betrekking tot reeds vastgestelde transitievisies warmte en dat op te nemen in de algemene maatregel van bestuur.
- In het wetsvoorstel zijn samenloopbepalingen opgenomen voor de Energiewet.

Onze referentie
2023-0000336724

Datum
5 juni 2023

Tot slot is er een evaluatiebepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd.

Samenvatting (nota's) besluitvormingsproces

- Op 8 december 2021 heeft uw ambtsvoorganger ten behoeve van de start van de (internet)consultatie ingestemd met het verzenden van het ontwerp-wetsvoorstel naar de Ministerraad (MR) en heeft daartoe het aanbiedingsformulier MR ondertekend. Vanwege de demissionaire status van het kabinet moest de MR om toestemming gevraagd worden voor het starten van de consultatie van het wetsvoorstel.
- Naar aanleiding van de internetconsultatie hebben voornamelijk verduidelijkingen in de memorie van toelichting plaatsgevonden zoals toegelicht wordt in paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel. Daarnaast is het warmteprogramma naar aanleiding van de reacties uit de consultatie opgenomen als verplicht programma onder de Omgevingswet, in plaats van een onverplicht programma.
- Op 6 juni 2022 is u gevraagd in te stemmen met aanbidding van het wetsvoorstel aan de ambtelijke voorportaal Commissie voor de Fysieke Leefomgeving (CFL). De CFL heeft ingestemd met het wetsvoorstel op 31 mei 2022.
- In de nota van 31 mei 2022 is u gevraagd om instemming met het voorleggen van het wetsvoorstel aan de onderraad Raad voor de fysieke Leefomgeving (RFL). De RFL is daarmee om akkoord gevraagd voor het aanhangig maken van het wetsvoorstel bij de Afdeling advisering van de Raad van State (AaRvS).
- Na instemming van de RFL is het verzendverzoek doorgeleid naar de MR. De MR heeft op 17 juni 2022 ingestemd met het aanbieden van het ontwerp-wetsvoorstel aan de AaRvS.
- Met de nota van 28 juni 2022 is u gevraagd het ontwerp-wetsvoorstel ter advisering aan te bieden aan de AaRvS.
- De AaRvS heeft op 5 december haar advies uitgebracht: dictum b.
- Naar aanleiding van het advies van de AaRvS zijn verschillende beleidskeuzes aan u voorgelegd via de (beslis)nota's van 1 maart 2023 en 25 april 2023

(bijlage 10 en 11). Daaruit valt op te maken wat de overwegingen zijn geweest bij het advies van de AaRvS en wordt de opvolging van de gemaakte keuzes geschetst die vervolgens zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Onze referentie
2023-0000336724
Datum
5 juni 2023

Politieke context

Er is politiek verdeeldheid over de aanwijsbevoegdheid die gemeenten krijgen met onderhavig wetsvoorstel.

- Een deel van de partijen is tegen alle vormen van klimaatbeleid en zal naar verwachting ook niet enthousiast zijn over dit wetsvoorstel.
- Een deel van de partijen is (positief) kritisch en zal mogelijk om nog stevigere waarborgen vragen richting bewoners en bedrijven.
- Een deel van de partijen zal mogelijk vinden dat het wetsvoorstel onvoldoende bijdraagt aan het behalen van de klimaatdoelen omdat de doelen op dit moment niet juridisch verankerd worden.

Krachtenveld

- Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft overleg plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, Netbeheer Nederland, warmtebedrijven en Aedes. Na ontvangst van de consultatiereactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn daarbij nog op reguliere basis verschillende constructieve gesprekken gevoerd.
- De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is met betrekking tot de verwachte werklast kritisch en verwacht dat dit wetsvoorstel leidt tot honderden, misschien duizenden, omvangrijke zaken (bijlage 10). Deze verwachting wordt niet gedeeld, nu van gemeenten verwacht wordt dat zij een zorgvuldig proces doorlopen voordat het gebruik van aardgas wordt beëindigd. De verwachting is dat veel gebouweigenaren zullen meedoen met het alternatief van de gemeente, zoals ook blijkt uit ervaringen bij de proeftuinen binnen het Programma Aardgasvrije Wijken. Geschillen over uitvoeringsbesluiten (zoals handavingsverzoeken) en verzoeken om nadeelcompensatie en schadevergoeding zullen eerst aan de orde komen bij de rechtbanken. Alleen in het geval van hoger beroep komen deze zaken ook voor bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast is het inzetten van de 'aanwijsbevoegdheid' een bevoegdheid voor gemeenten. Het inzetten zal waarschijnlijk gewenst zijn om te voorkomen dat een dubbele infrastructuur in stand moet worden gehouden. Op voorhand is moeilijk te bepalen wat het aantal gemeenten is dat van de aanwijsbevoegdheid gebruik zal maken, omdat dit onder meer afhangt van de gekozen aanpak, het tijdpad van die aanpak en de voorziene alternatieve energievoorziening.

Strategie

- Het wetsvoorstel wordt nader uitgewerkt in algemene maatregel van bestuur, het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. De (internet)consultatie van dit besluit heeft plaatsgevonden van 20 juli 2022 tot en met 14 september 2022. Als de Tweede Kamer instemt met het wetsvoorstel kan de voorhang voor het besluit bij beide Kamers starten.

Communicatie

Bij de indiening van het wetsvoorstel is actieve communicatie voorzien via woordvoering en communicatie.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Onze referentie
2023-0000336724

Datum
5 juni 2023

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd. Dit ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Nader rapport	
2	Wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie	
3	Memorie van Toelichting Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie	
4	Advies Afdeling advisering Raad van State	Informatie is al openbaar.
5	Begeleidend memo aan Kabinet van de Koning	
6	Begeleidend memo aan griffie Tweede Kamer	
7	Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk	Informatie is al openbaar.
8	Advies Autoriteit Persoonsgegevens	Informatie is al openbaar.
9	Advies Raad voor de Rechtspraak	Informatie is al openbaar.
10	Advies Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Informatie is al openbaar.
11	Beslisnota Bespreekpunten Wgiw en Bgiw	Nog niet openbaar, graag openbaar maken bij verzending naar de Tweede Kamer
12	Beslisnota 95%-versie wetsvoorstel Wgiw	