

Vergaderjaar 2023–2024

36 387

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 december 2023

Inhoudsopgave	blz.
I ALGEMEEN	5
1. Inleiding	9
1.1 Doel en aanleiding	9
2. Beleidsmatige context	10
2.1 Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO)	10
2.1.1 Individueel spoor – woningen	10
2.1.2 Individueel spoor – utiliteitsbouw	12
2.2 Wijkgerichte aanpak	13
2.3 Het planproces	13
2.4 Waarborgen voor bewoners en eigenaren	15
2.4.1 Betaalbaarheid van verduurzaming	22
2.4.2 Redelijke termijn	32
2.4.3 Doenvermogen	35
2.4.4 Keuze voor een ander aardgasvrij alternatief	35
2.4.5 Participatie en rechtsbescherming	38
2.5 Mensen en materialen	38
3. Inhoud van het wetsvoorstel	39
3.1 Wijzigingen Gaswet	39
3.1.1 Ruimte voor regels vanuit de gemeente	40
3.1.2 Taken netbeheerder	43
3.1.3 Registratie van de wijkgerichte aanpak	44
3.1.4 Kostenverdeling in de tijd	45
3.2 Wijzigingen Omgevingswet	47
3.2.1 Grondslag algemene rijksregels inclusief de gemeentelijke ruimte voor maatwerk	47
3.2.2 Regels over het warmteprogramma	48
4. Verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger recht	49
4.1 Ontwerp voor de Wet collectieve warmte (Wcw)	49
4.2 Eigendomsrecht en nadeelcompensatie	50
4.2.1 Nadeelcompensatie	50
4.3 Huurregelgeving	51

4.4	Normering gericht op de stimulering van de hybride warmtepomp	51
5.	Uitvoering, toezicht en handhaving	52
5.1	Uitvoering	52
5.1.1	Uitvoeringskracht gemeenten	52
6.	Gevolgen	53
6.1	Bestuurlijke lasten	53
6.2	Financiële gevolgen	53
7.	Advies en consultatie	54
7.1	Advisering	54
7.1.1	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	54
II	ARTIKELSGEWIJS	55
	Artikel III	55

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen die de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) hebben gesteld over het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de opvattingen die zij bij het wetsvoorstel hebben.

Uit het verslag blijkt dat er nog zorgen leven bij verschillende fracties over het wetsvoorstel in den brede en in het bijzonder over de betaalbaarheid van de warmtetransitie en de gevolgen voor burgers. Die zorgen begrijpt de regering. Toch acht de regering dit wetsvoorstel verstandig en ook noodzakelijk om juist de betaalbaarheid van de warmtetransitie en ook de betaalbaarheid voor individuele burgers en bedrijven te waarborgen en te verbeteren. De regering gaat hier breder op in, voordat antwoord wordt gegeven op de gestelde vragen. De antwoorden op de vragen van de bij het verslag betrokken fracties zijn geparafraseerd, in volgorde van het verslag beantwoord en van een nummering voorzien. Indien gewenst is de regering bereid om in een technische briefing te voorzien in verdere uitleg ten aanzien van de technische-, financiële en juridische aspecten van het wetsvoorstel.

De energietransitie in de gebouwde omgeving heeft tot doel de (netto) CO₂-uitstoot van Nederland terug te dringen tot nul in 2050 zoals is vastgesteld in de Klimaatwet¹, onze geopolitieke afhankelijkheid van fossiele energie te beperken en huishoudens en bedrijven beter te beschermen tegen sterk schommelende en tevens stijgende energieprijzen. Om dat te bereiken zullen de komende decennia ruim 7 miljoen woningen en 1 miljoen andere gebouwen beter geïsoleerd worden, om de vraag naar energie te verminderen. Daarnaast zal de overstap worden gemaakt van een fossiele naar een duurzame energievoorziening. Dit gebeurt door huishoudens en bedrijven zelfstandig – ondersteund door landelijke subsidies, financieringsmogelijkheden en ontzorging bijvoorbeeld via verbeterjehuis.nl – en meer collectief en gebiedsgericht via gemeenten die daarbij vaak inzetten op het ondersteunen van kwetsbare huishoudens en wijken door middel van de aanpak energiearmoede en de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma.²

De regering ziet de wijkgerichte aanpak als een gestructureerde wijze waarop op termijn, per wijk, in samenspraak met andere belanghebbenden, wordt bekeken wat het beste alternatief voor aardgas is en hoe dit in samenhang met andere opgaven in een wijk kan worden uitgevoerd. De netbeheerders, corporaties en bouwpartijen kunnen hun plannings

¹ Artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Klimaatwet.

² SpUk Energiearmoede (Begrotingswet BZK Kamerstukken II 2021/22, 36 120-VII, nr. 2), SpUk Nationaal Isolatieprogramma (Strct. 2023, 3877).

aanpassen op de gemeentelijke plannen en door werkzaamheden te combineren en te structureren efficiënt gebruik maken van de beperkte middelen en mensen die hiervoor nodig zijn. Daarnaast zal het (maatschappelijk goedkoopste) alternatief voor aardgas ook voor een deel van de wijken collectief van aard zijn en daarmee wordt het logisch om met de hele wijk tegelijk de overstap te maken, zodat er geen andere energievoorziening in stand hoeft worden gehouden. Een planmatige, wijkgerichte aanpak leidt door deze efficiëntere inzet van arbeidskrachten en middelen – en door voorkoming van kosten voor instandhouding van dubbele infrastructuur – tot lagere maatschappelijke kosten voor de transitie als geheel.

Dit betekent niet dat de wijkgerichte aanpak overal en voor iedereen betaalbaar is. Dit wetsvoorstel strekt ertoe gemeenten de bevoegdheid te geven een wijkaanpak betaalbaar uit te voeren. De bevoegdheid die gemeenten krijgen op basis van het onderhavige wetsvoorstel dient daarmee als sluitstuk om een dubbele infrastructuur te voorkomen en een collectief alternatief kostenefficiënt aan te kunnen leggen. Als gemeenten geen duidelijkheid kunnen geven, over wat het duurzame alternatief in een wijk wordt en wanneer dat alternatief gerealiseerd wordt, kan een warmtebedrijf geen aantrekkelijk en betaalbaar aanbod doen, weten burgers en bedrijven niet of de aanschaf van een warmtepomp nog een verstandige investering is en zal er in veel wijken een dubbele infrastructuur gaan ontstaan die burgers en bedrijven op hoge kosten jaagt.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG)³, Aedes⁴ en Netbeheer Nederland⁵ achten deze wet daarom essentieel voor het doen slagen van de warmtetransitie en de realisatie van warmtenetten in het bijzonder. Netbeheer Nederland geeft daarbij specifiek aan dat netbeheerders een planmatige aanpak nodig hebben om hun (prioritaire) inzet op netverzwaring goed te kunnen bepalen. Zij roepen gemeenten daarom ook op hun plannen te concretiseren.⁶

De regering begrijpt de zorgen die de fracties hebben en deelt het belang dat de verschillende leden aan de betaalbaarheid van de warmtetransitie voor bewoners hechten. De gemeente zal per wijk een betaalbaar en doelmatig alternatief moeten kiezen. «Doelmatig» houdt daarbij in dat de kosten van de warmtetransitie in de wijk opwegen tegen de resultaten. In de onderliggende, nog bij uw Kamer voor te hangen algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) bij dit wetsvoorstel is de regering voornemens om op te nemen dat de gemeente rekening moet houden met de nationale kosten, waarbij het niet alleen gaat om de kosten die de

³ Brief VNG aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer ten aanzien van de val van het kabinet, te raadplegen via https://vng.nl/sites/default/files/2023-07/20230.09_brief_aan_de_beide_kamers_nav_val_kabinet_.pdf en de brief over de groslijst van al dan niet controversieel te verklaren zaken van 30 augustus 2023, te raadplegen via <https://vng.nl/brieven/vng-inbreng-pv-controversieel-bzk-6-september>.

⁴ Position Paper t.a.v. de energietransitie in de gebouwde omgeving, te raadplegen via <https://aedes.nl/verduurzaming/aedes-ambitieuze-verduurzaming-vraagt-om-duidelijkheid-en-consistentie>, Position Paper t.a.v. nieuw kabinet, te raadplegen via <https://aedes.nl/media/document/position-paper-infarct-dreigt-nieuw-kabinet-moet-koers-houden-regie-nemen-en-en-brief-van-aedes-aan-de-vaste-commissie-van-binnenlandse-zaken-over-de-groslijst-controversiele-onderwerpen-van-30-augustus-2023-met-kenmerk-BBPZ/MvR/RvL/23-051>, te raadplegen via <https://aedes.nl/media/document/brief-en-bijlage-aedes-tbv-tk-cie-ivm-groslijst-controversiele-onderwerpen>.

⁵ Nieuwsbericht van Netbeheer Nederland ten aanzien van controversieel verklaren in september 2023, te raadplegen via <https://www.netbeheernederland.nl/nieuws/netbeheer-nederland-energietransitie-kun-je-niet-controversieel-verklaren-1677>.

⁶ Netbeheer Nederland (2023), Samen in de hoogste versnelling. De contouren van de nationale uitvoeringsagenda voor de regionale energie-infrastructuur. Te raadplegen via https://www.netbeheernederland.nl/_upload/RadFiles/New/Documents/Uitvoeringsagenda.pdf.

eigenaren maken, maar ook de kosten die door de netbeheerder of het warmtebedrijf worden gemaakt. Doelmatigheid van de maatregelen behoort tot de reguliere afweging die een bestuursorgaan maakt bij de toepassing van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Een van de redenen om voor een lokale aanpak te kiezen die wordt ingebed in de Omgevingswet, is dat de gemeenten het beste weet wat er speelt in de wijk en dat de gemeente onder andere daarom de verschillende aspecten het beste kan wegen.

«Betaalbaar» houdt in dat de investeringen in de verduurzaming voor de meeste woning- en gebouweigenaren in de wijk zich terugverdienen binnen een redelijke termijn en een redelijke verwachting voor de toekomstige prijzen. In dat licht is de regering voornemens om ook in de AMvB op te nemen dat gemeenten inzicht geven in de betaalbaarheid van de maatregelen voor de verschillende eindgebruikers in de wijk, zoals gebouweigenaren. In de beantwoording op de specifieke vragen zal de regering uitgebreider ingaan op de waarborgen die het wetsvoorstel, als aanvulling van de Omgevingswet, bevat voor een zorgvuldige besluitvorming waarbij ook de betaalbaarheid wordt meegewogen.

Het in de Omgevingswet verankerde beginsel «de vervuiler betaalt» betekent dat de kosten in principe horen te liggen bij de gebouweigenaar en niet bij de gemeenschap.⁷ Echter, een deel van de gebouweigenaren zal de investeringen niet zelf kunnen betalen, ondanks dat deze zich redelijkerwijs terug kunnen verdienen. Een oplossing hiervoor moet gevonden worden in flankerend beleid bij het wetsvoorstel. Om die situaties te voorkomen is onder andere het Warmtefonds opgericht waar huishoudens tot een jaarlijks inkomen van 60.000 euro zonder rente en zonder risico op restschuld kunnen lenen.

Sommige eigenaren zullen daarnaast vanwege een specifieke situatie of een bijzondere omstandigheid veel hogere kosten maken dan hun wijkgenoten. Denk hierbij aan een historische boerderij in een VINEX-wijk of een gebouw waarvan bekend is dat het binnen afzienbare tijd ingrijpend wordt gerenoveerd of gesloopt. In dit soort specifieke situaties kan de overstap naar een duurzame energievoorziening via de wijkaanpak hoge investeringen verlangen die zich niet terugverdienen. Om te voorkomen dat burgers of bedrijven in dit soort situaties onevenredig benadeeld worden door een overheidsbesluit is er de regeling voor nadeelcompensatie uit de Algemene wet bestuursrecht. Dit is een extra vangnet ter bescherming van gebouweigenaren. De gemeente kan dit echter voorkomen door betaalbare alternatieven mogelijk te maken, maar kan bijvoorbeeld ook besluiten deze specifieke gebouwen buiten de aangewezen wijk te laten.

Wanneer gemeenten (na verloop van tijd) geen wijken zouden aanwijzen in hun omgevingsplan, omdat zij tot de afweging komen dat zij de betaalbaarheid voor de (resterende) wijken onvoldoende kunnen borgen, dan zal er in den brede gekeken moeten worden hoe de terugverdientijd verbeterd kan worden.

Het streven van het kabinet is om de energietransitie zo in te richten dat de kosten voor de eindgebruiker en de maatschappij als geheel met elkaar in een lijn liggen. Daarnaast is het doel van het beleid ten aanzien van de energietransitie in den brede dat iedereen mee kan doen met de energietransitie en in 2050 een duurzame, comfortabele en prettige woning of gebouw heeft. De regering draagt met veel verschillende beleidsinstru-

⁷ Artikel 23.6 van de Omgevingswet.

menten bij aan de betaalbaarheid van deze investeringen, zowel voor de gebouweigenaar die zelf wil investeren als in de wijkaanpak.

I ALGEMEEN

[1] *De leden van de PVV-fractie vragen de regering te erkennen dat woningen van het gas afgaan.*

In de wijziging van de Nederlandse Klimaatwet⁸, die op 14 februari 2023 is aangenomen door uw Kamer, is opgenomen dat er 55% CO₂-reductie in 2030 wordt gerealiseerd ten opzichte van 1990, de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul is gereduceerd (CO₂-neutraal) en gestreefd wordt naar negatieve emissies van broeikasgassen na 2050. In lijn met de Klimaatwet is het noodzakelijk dat er in de gebouwde omgeving na 2050 in principe geen gebruik meer wordt gemaakt van aardgas en er overgegaan wordt op andere, duurzame manieren van verwarmen.

[2] *De leden van de PVV-fractie vragen hoe dit zich verhoudt tot de uitspraak dat vanaf 2050 «in principe» geen gebruik meer wordt gemaakt van aardgas, wat de reikwijdte van «in principe» is, vragen daarnaast te erkennen dat in bepaalde gevallen wijken toch op het aardgas blijven aangesloten en of inzichtelijk is in welke wijken dit is en wat hierin leidend is – de betaalbaarheid voor de huishoudens of de doelstelling.*

Alle woningen en gebouwen moeten richting 2050 van het aardgas af om aan de Nederlandse Klimaatwet en internationale verdragen te voldoen. Hiervoor zijn verschillende alternatieven beschikbaar, bijvoorbeeld een warmtenet of een all-electric warmtepomp, om volledig van het aardgas af te stappen. Gelijktijdig wordt de energievoorziening via het aardgasnet verduurzaamd door het bijmengen van groen gas. Het aardgasgebruik bij gebouwen met een aardgas aansluiting neemt hierdoor stukje bij beetje af. Doordat steeds minder aardgas verbruikt zal worden – door het verminderen van het energieverbruik door isolatie en de hybride warmtepomp en het volledig aardgasvrij maken van woningen en gebouwen – is de verwachting dat de beperkte resterende vraag op termijn ingevuld kan worden met duurzame gassen, waarmee ook die gebouwen aardgasvrij zullen zijn. Het kan voorkomen dat in 2050 nog niet alle wijkaanpakken zijn afgerond en daarmee de vraag nog te hoog is om volledig met groen gas in te kunnen vullen, of dat er door een strenge winter net iets meer gas nodig is dan er duurzame gassen beschikbaar zijn. Uitgangspunt is dus dat Nederland in principe geen aardgas meer gebruikt in 2050.

Gemeenten staan aan de lat om per wijk te bekijken wat het beste alternatief is voor aardgas. Zij zullen samen met bewoners, gebouweigenaren en andere stakeholders een zorgvuldig proces doorlopen waarin een afweging wordt gemaakt over wat per wijk het beste warmtealternatief is en vanaf wanneer de woningen en gebouwen niet langer met aardgas worden verwarmd.

[3] *De leden van de PVV-fractie vragen hoe betaalbaarheid is vastgelegd in het onderhavige wetsvoorstel.*

De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar de antwoorden onder paragrafen 2.4 en 2.4.1 [28 e.v.].

⁸ Wet van 10 juli 2023 tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet), Stb. 2023, 271.

[4] *De leden van de PVV vragen daarbij of de regering uiteen kan zetten tot welke CO₂-reductie de doelstelling leidt en hoe dit zich verhoudt tot de mondiale CO₂-uitstoot.*

Een gebouw dat zonder aardgas wordt verwarmd leidt tot een CO₂-reductie van gemiddeld ongeveer 2–2,5 ton per woning per jaar. Als één miljoen woningen of woningequivalenten van het aardgas worden gehaald, betekent dat een CO₂-reductie van ongeveer 2–2,5 Mton/jaar. Een woningequivalent is een maatstaf om de omvang van een utiliteitsgebouw, bijvoorbeeld een kantoor, te vergelijken met een woning. Hiervoor staat 130 vierkante meter vloeroppervlak gelijk aan een woning.

De mondiale CO₂-uitstoot in 2022 was ruim 36,8 Gton⁹. Daarbij vergeleken is de bijdrage van een Nederlandse woning klein, maar voor de totale CO₂-uitstoot van de gebouwde omgeving in Nederland van 20,2 Mton in 2022¹⁰ is dit significant.

[5] *De leden van de PVV-fractie vragen ook om deze doelstelling af te zetten tegen de vigerende wet- en regelgeving zoals het eigendomsrecht.*

De doelstelling om broeikasgassen te reduceren is vastgelegd in de Nederlandse en Europese Klimaatwet. Uw Kamer heeft op 14 februari 2023 ingestemd met een wijziging van de Nederlandse Klimaatwet voor de implementatie van die Europese Klimaatwet.¹¹ Daarmee zijn bindende verplichtingen geregeld om broeikasgassen te reduceren. Dit wetsvoorstel draagt bij aan de realisatie daarvan. Het voorstel bevat zelf geen concrete regels die een beperking van het eigendomsrecht kunnen betekenen. Het geeft wel een uitwerking van een bestaande grondslag voor regels bij AMvB, waarbij aan gemeenten een bevoegdheid kan worden gegeven tot het stellen van regels in het omgevingsplan over bijvoorbeeld het beëindigen van het gebruik van aardgas in de gebouwde omgeving. De verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger recht is toegelicht in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.¹² Specifiek voor het eigendomsrecht verwijst de regering naar het antwoord op de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag over de verhouding tot het eigendomsrecht bij paragraaf 2.4 [25].

[6] *De leden van de PVV-fractie vragen wat de gevolgen zijn voor de gebouweigenaren indien een wijk besluit aan het gasnet aangesloten te blijven, welke manier draagvlak hierin een rol speelt en of dit kwantificeerbaar is.*

In de wijkgerichte aanpak maken gemeenten, in samenspraak met bewoners, gebouweigenaren en andere stakeholders, zoals uitvoerders, een afweging wat per wijk of buurt de beste oplossing en aanpak is om te komen tot de duurzame wijken van de toekomst. De gemeente doorloopt hiervoor een zorgvuldig proces waarin het warmteprogramma en het wijzigen van het omgevingsplan noodzakelijke stappen zijn om bewoners en andere gebouweigenaren en -gebruikers alternatieve duurzame warmteopties te kunnen aanbieden en om uiteindelijk aardgas te kunnen uitfasen. Om het omgevingsplan te kunnen wijzigen zal een uitvoerige onderbouwing nodig zijn, bijvoorbeeld in een uitvoeringsplan. Dit zal dus

⁹ International Energy Agency (2023), CO₂ Emissions in 2022, Parijs, via <https://www.iea.org/reports/co2-emissions-in-2022>.

¹⁰ PBL, TNO, CBS & RIVM (2023), *Klimaat- en Energieverkenning 2023. Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

¹¹ Stb. 2023, 271.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, p. 35 e.v.

in samenspraak met de wijk gaan. Waar nodig kan het draagvlak worden gekwantificeerd, bijvoorbeeld met enquêtes onder gebouw eigenaren en bewoners. Nadat het omgevingsplan door de gemeenteraad is vastgesteld en onherroepelijk is geworden, zullen de gebouw eigenaren in de wijk stappen moeten zetten naar een fossielvrije energievoorziening. Wanneer de wijk is aangewezen in het omgevingsplan is het, op basis van het onderhavige wetsvoorstel en de onderliggende AMvB niet mogelijk om aan het gasnet aangesloten te blijven na de vastgestelde datum. Om tot zo'n besluit te komen speelt het draagvlak in de wijk – en uiteindelijk de gemeenteraad – een belangrijke rol. De gemeenteraad beslist uiteindelijk of het alternatief haalbaar en betaalbaar is. Hiervoor moet een meerderheid van de gemeenteraad instemmen met de wijziging van het omgevingsplan.

[7] *De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd hoeveel woningen er sinds het Klimaatakkoord zijn verduurzaamd en of Nederland daarmee op koers ligt om de doelen te halen.*

De versnelling van de verduurzaming van de gebouwde omgeving is ingezet. Waar in 2019 – het jaar dat het Klimaatakkoord is gesloten – de uitstoot in de gebouwde omgeving nog 23,2 Mton was, is dat inmiddels gedaald naar 19,6 Mton in 2022. In 1990, het referentiejaar, bedroeg de CO₂-uitstoot nog 29,7 Mton. De aantallen getroffen isolatiemaatregelen en installaties van warmtepompen stijgen fors. De collectieve aanpak blijft echter wat achter maar kent ook een lange aanlooptijd en planprocedure dus dat is niet vreemd. Indien er gekeken wordt naar de volledige woningvoorraad waren er op 1 januari 2019 468.894 woningen die geen aardgas meer gebruikten voor hun warmtevoorziening en warmtapwater. Op 1 januari 2022 is dit aantal doorgegroeid naar 651.692 woningen.¹³ Er zijn dus circa tweehonderdduizend aardgasvrije woningen bijgekomen in 3 jaar. Er is nog een forse reductieopgave te realiseren richting 2030. De doelstelling voor de gebouwde omgeving is 13,2 Mton restemissie in 2030.

[8] *De leden van de BBB-fractie verzoeken de regering met een alternatieve werkwijze te komen waarin drang en dwang en het schenden van het eigendomsrecht niet onderdeel zijn van het instrumentarium.*

Allereerst wil de regering benadrukken dat het wetsvoorstel geen verplichtend karakter heeft richting gemeenten en dat gemeenten deze bevoegdheid alleen kunnen inzetten als aan de waarborgen wordt voldaan. Gemeenten zullen het aanwijzen van de wijk dus goed moeten onderbouwen en een intensief planproces moeten volgen om tot zo'n besluit te kunnen komen. Wanneer een gemeente die niet of onvoldoende doet, staat de gang naar de bestuursrechter open die daaraan zal toetsen.

Daarnaast is er niet één alternatief voor aardgas. Op basis van de huidige kennis, zijn naar verwachting alle (typen) bronnen nodig om aan de toekomstige energievraag te kunnen voldoen met hernieuwbare energie. Wat het beste alternatief is, zal per wijk of buurt verschillen, en hangt onder andere af van het type woningen en gebouwen, tot welke mate zij kosteneffectief geïsoleerd kunnen worden en de beschikbaarheid en het type energiebronnen in de omgeving. Daarnaast kunnen sociale aspecten ook een rol spelen in welk alternatief het beste is. Gemeenten weten beter wat er speelt op lokaal niveau. Daarom hebben zij de regierol gekregen in de wijkgerichte aanpak. De inzet daarvan is dat er per wijk een goede afweging gemaakt kan worden en dat bewoners, gebouw eigenaren en

¹³ Zie het Dashboard Klimaatbeleid voor actuele cijfers, te raadplegen via: <https://dashboardklimaatbeleid.nl/>.

verenigingen van eigenaars (VvE's) vervolgens weten wat er in hun wijk staat te gebeuren, wat ze zelf kunnen verbeteren aan hun woning of gebouw en dat ze daarbij zoveel als mogelijk worden ontzorgd.

De wijkgerichte aanpak staat niet op zichzelf. Hoewel deze zich voor een groot deel van de wijken nog in de planvormingsfase bevindt, zijn er veel huishoudens en bedrijven die zelf al stappen nemen richting een duurzamer – en soms zelfs aardgasvrij – gebouw. Het kabinet ziet de wijkgerichte aanpak echter wel als de manier waarop ook de energievoorziening van alle woningen en gebouwen fossielvrij kan worden gemaakt. Doordat een deel van de alternatieven voor aardgas daarnaast collectief is, ligt een wijkgerichte aanpak daar in het bijzonder in de rede. Hierdoor kan in een keer de hele wijk tegelijk worden aangepakt en kan het ook bijdragen aan leefbare, gezondere wijken.

De wijkgerichte aanpak levert daarnaast in veel situaties voordelen op. Onder andere door opschaling en efficiënte inzet van mensen, middelen en materialen¹⁴. Bovenal hoeft er bij een collectieve overstap op een andere infrastructuur geen dubbele infrastructuur in stand te worden gehouden. Wanneer een gasnet in stand zou worden gehouden voor enkele gebruikers die niet van het aardgas af willen, terwijl er een redelijk alternatief beschikbaar is, leidt dat tot hogere kosten voor de samenleving als geheel, en bovendien tot inefficiënt ruimtegebruik in de al volle ondergrond.

Over die verhouding tot het eigendomsrecht verwijst de regering naar het antwoord op de door de leden van de VVD-gestelde vraag over eigendomsrecht bij paragraaf 2.4 [25].

[9] *De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast of de regering kan garanderen dat de uitvoeringskosten bij gemeenten niet disproportioneel zijn en verzoeken de regering een kostenberekening te maken voor de uitvoering van dit wetsvoorstel voor verschillende typen gemeenten.*

In 2021 heeft de Raad voor Openbaar Bestuur (hierna: ROB) op verzoek van het kabinet onderzoek gedaan en advies uitgebracht over de kosten die gemeenten maken voor de uitvoering van het klimaatbeleid.¹⁵ Daarin is ook de uitvoering van dit wetsvoorstel meegenomen. De regering heeft het advies van de ROB overgenomen en meerjarig de benodigde uitvoeringsmiddelen beschikbaar gesteld. Omdat er op dat moment nog weinig ervaringsgegevens waren, is afgesproken dat de ROB dit onderzoek in 2024 zou herijken. Op dit moment loopt het vooronderzoek hiervoor. Het ROB zal in 2024 het herziene advies uitbrengen.

[10] *De leden van de BBB-fractie vragen ook naar een exacte berekening van de kosten van verduurzaming voor gebouweigenaren.*

Voor een berekening van de kosten en baten van verduurzaming voor eindgebruikers binnen wijken, waaronder gebouweigenaren, is het dashboard eindgebruikerskosten ontwikkeld. Met behulp van dit dashboard kunnen de gemiddelde kosten voor eigenaar-bewoners (en huurders) voor verschillende woningtypen voor verschillende warmtestrategieën worden berekend. In het dashboard wordt onderscheid gemaakt in vijf verschillende woningtypen, zeven isolatieniveaus (energielabels waarbij alleen isolatie is meegenomen) en een laag, gemiddeld en hoog energiegebruik. Het dashboard geeft geen inzicht in de kosten en baten

¹⁴ Netbeheer Nederland (2021) Volledig uitgevoerde wijkaanpak: Verkennende analyse.

¹⁵ AEF (2020). Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022–2030, Utrecht.

voor een specifieke individuele eindgebruiker. Individuele kosten kunnen hoger of lager uitvallen dan de (landelijke) gemiddelden omdat elk project en huishouden uniek is en investeringskosten daarmee per project verschillen. Dit dashboard is in juli jongstleden geüpdatet.¹⁶

Bewoners kunnen daarnaast zelf, bijvoorbeeld als zij overwegen om buiten een wijkaanpak verduurzamingsmaatregelen te treffen, een zogenoemde «verbetercheck» invullen op het digitaal platform www.verbeterjehuis.nl. Daarmee krijgen ze ook inzicht in de kosten en baten die hierbij horen. In opdracht van BZK wordt tot slot door TNO in stappen gewerkt aan het inzichtelijk maken van de kosten voor het aardgasvrij maken van utiliteitsbouw in de wijkaanpak.

1. Inleiding

1.1 Doel en aanleiding

[11] *De leden van de VVD-fractie vragen hoe hoog de kosten zijn van het in stand houden van de oude gasvoorziening en wat de kosten zijn per huishouden.*

Op dit moment bedragen de jaarlijkse kosten van de distributienetten voor gas circa 1,4 miljard euro per jaar. De kosten voor deze distributienetten worden verdeeld over iedereen die een gasaansluiting heeft op een distributienet. Dit betreft zowel huishoudens als bedrijven. Wanneer het hele gasnet in stand wordt gehouden door de netbeheerder dan treedt er hooguit een minimale kostenbesparing op als gevolg van de verwachte afname van gasaansluitingen. Dit betekent dat als de kosten voor het gasnet ongeveer gelijk blijven, de nettarieven alsnog kunnen stijgen omdat de kosten over een steeds kleiner aantal afnemers verdeeld worden.

In het geval van een volledige wijkaanpak kan de netbeheerder het bestaande gasnet verwijderen. Na verwijdering treden er besparingen op in de vorm van lagere onderhoudskosten en minder vervangingsinvesteringen. Daarnaast zorgt het buiten gebruik stellen van gasnetten voor minder risico op gaslekken en meer ruimte in de ondergrond.

De kosten voor het volledig in stand houden van de gasinfrastructuur is erg afhankelijk van het aantal afnemers dat in de eindsituatie nog van het gasnet gebruik maakt en of dit gasnet in de komende decennia vervangen dient te worden. Op basis van de huidige inzichten zal in het toekomstige energiesysteem slechts beperkt, daar waar alternatieven niet haalbaar zijn, gebruik gemaakt worden van groen gas en waterstof voor ruimteverwarming en warm tapwater. Dit betekent dat de benutting van gasnetten voor verwarming van gebouwen naar verwachting zeer beperkt wordt en dat de nettarieven voor de resterende gasaansluitingen exponentieel gaan stijgen of dat de netkosten anders bekostigd moeten worden.

Met oog op een eerlijke kostenverdeling kan een deel van de kosten voor het gasnet door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) anders worden verdeeld in de tijd. Bijvoorbeeld door gasnetten sneller af te schrijven, kunnen kosten in de tijd naar voren worden gehaald. Hiermee wordt de tariefstijging voor de achterblijvers op het gasnet beperkt door ze eerder over de aangeslotenen te verdelen. Op basis van de voorgestelde wijzigingen van de Gaswet kan de ACM ook besluiten om netbeheerders een voorziening op te laten bouwen voor toekomstige verwijde-

¹⁶ Te raadplegen via <https://energy.nl/tools/dashboard-eindgebruikerskosten/>.

ringskosten, ook met dit instrument kunnen kosten in de tijd naar voren worden gehaald.

[12] *De leden van de VVD-fractie vragen verder of gekwantificeerd kan worden voor hoeveel gevallen dit het probleem zou zijn.*

De meeste kosten bij het in stand houden van een gasnet zitten in de kosten van het moeten vervangen van het gasnet. Of vervanging noodzakelijk is, is afhankelijke van verschillende factoren zoals leeftijd, materiaal, bodemtype en of er in de nabijheid graafwerkzaamheden zijn waardoor verzakkingen kunnen plaatsvinden. Bijvoorbeeld voor vervanging van het riool of aanleg van een warmtenet. Het zal dus per wijk verschillen of het bestaande aardgasnet kosteneffectief kan blijven liggen voor eventueel toekomstig gebruik van dat net voor verwarming van gebouwen met groen gas of waterstof, mede afhankelijk van de beschikbaarheid daarvan in de toekomst. Er is meer ervaring nodig met de wijkaanpak om een goede schatting te geven van het aandeel gasnetten dat vervangen dient te worden bij een onvolledige wijkaanpak. Netbeheer Nederland heeft een inschatting gemaakt van de meerkosten van een onvolledige wijkaanpak. Zie hiervoor ook het antwoord op door de leden van de PVV-fractie gestelde vraag over de nationale kosten voor het in stand houden van het gasnet [39].

[13] *De leden van de VVD-fractie vragen of er andere oplossingen zijn hoe deze huishoudens van het gas afgehaald kunnen worden.*

Op basis van huidige ervaringen in het PAW is het vrijwel onmogelijk gebleken om zonder stok achter de deur alle bewoners binnen een gebied van het aardgas af te halen. De geselecteerde wijken in het programma hebben een extra bijdrage gekregen ten opzichte van het reguliere subsidie-aanbod en kunnen daarmee gunstige proposities aanbieden aan de bewoners en bedrijven in de wijk met een lage – of zelf geen enkele – eigen bijdrage. Er zijn voorbeelden van wijken waar voor enkele bewoners het bestaande gasnet is vernieuwd waaraan alle aangeslotenen op dat net aan meebetalen en waardoor de energievoorziening voor het collectief duurder wordt. De bij dit programma betrokken gemeenten geven daarom ook aan dat de wettelijke bevoegdheid die dit wetsvoorstel biedt een noodzakelijk sluitstuk is 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.

2. Beleidsmatige context

2.1 Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGGO)

2.1.1 Individueel spoor – woningen

[14] *De leden van de D66-fractie vragen wanneer de uitwerking van de normering voor de huursector verwacht wordt.*

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de bestaande huurregelgeving. De normering voor de huursector vindt in eerste instantie plaats via aanpassing van het woningwaarderingssysteem (hierna: WWS). Zoals door het kabinet is aangegeven, is het voornemen om in het WWS het energielabel zwaarder mee te laten wegen in het WWS door aftrekpunten te rekenen voor slechte energielabels (E, F en G) en extra punten voor goede energielabels.¹⁷ Hiermee komt de regering

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 27 926, nr. 372.

tegemeet aan de motie van het lid Kuiken c.s.¹⁸ en de motie van de leden Nijboer en Bromet, waarin de regering verzocht wordt om een huurprijsverlaging mogelijk te maken bij woningen met een slechte energieprestatie¹⁹. Met de aftrekpunten wordt de maximale huur van woningen met een slechte energieprestatie verlaagd.²⁰ De invoering is beoogd per 1 juli 2024, als onderdeel van de regulering van de middenhuur.²¹

In tweede instantie vindt de normering plaats via het uitfaseren van de slechte energielabels (E, F en G). Het uitfaseren wordt vormgegeven in een separaat wijzigingstraject. Het kabinet zal uiterlijk in het tweede kwartaal 2024 uw Kamer informeren over de stand van zaken van deze voorgenomen wijzigingen.

[15] *De leden van de CDA-fractie vragen of er een uitsplitsing kan worden gemaakt tussen de aantallen die in de verschillende sporen bijdragen aan de 1,5 miljoen woningen die worden verduurzaamd tot 2030 en wat de verhouding is tussen het wijkgerichte en individuele verduurzamingsspoor.*

In het individuele spoor worden de natuurlijke momenten van verduurzaming – zoals vervanging van de cv-ketel, groot onderhoud en aankoop van een nieuwe woning – optimaal benut. Gelijktijdig zullen onder regie van de gemeenten wijken collectief worden verduurzaamd en/of aardgasvrij worden gemaakt. Deze twee sporen interacteren met elkaar.

In het Programma versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (hierna: PVGO)²² staan de doelstellingen voor zowel het individuele spoor als de wijkaanpak beschreven. Samen telt dat op tot meer dan 1,5 miljoen woningen die als doel waren geformuleerd in het Klimaatakkoord. Om de beoogde CO₂-reductie te bereiken zijn in het PVGO de volgende beleidsdoelen voor 2030 geformuleerd:

- De verduurzaming met isolatie – die zowel individueel als gebiedsgericht plaats kan vinden – van 1 miljoen huurwoningen, 1,5 miljoen koopwoningen en 120.000 utiliteitsgebouwen.
- Het bijmengen van 1,6 miljard kubieke meter groen gas.
- De installatie van 1 miljoen hybride warmtepompen en de realisatie van 500.000 warmtenet-aansluitingen.

Naast en deels overlappend met deze aantallen zullen 1,5 miljoen woningen binnen een wijkaanpak onder regie van gemeenten worden verduurzaamd of aardgasvrij worden gemaakt, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord. Hierbij gaat het onder meer om de 500.000 warmtetaansluitingen, wijken die collectief op elektrische warmtepompen overstappen en woningen die binnen de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma (hierna: NIP) worden geïsoleerd. Het beleid voor de gebouwde omgeving richt zich in den brede op het terugdringen van de energiebehoefte, met isolatie en de hybride warmtepomp. Gelijktijdig wordt de energievoorziening verduurzaamd door het bijmengen van groen gas op het aardgasnet en het vervangen van aardgas door een duurzaam alternatief in de wijkaanpak.

Om 55% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990 te bewerkstelligen is alle inzet – zowel individueel als collectief – nodig. Het is daarbij wel van belang dat in de wijken waar een collectieve warmtevoorziening de meest voor de hand liggende en haalbare optie is, gemeenten ook de nodige

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 2.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 35 925 VII, nr. 71.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 27 926, nr. 370.

²¹ Kamerstukken II 2023/24, 27 926, nr. 379.

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

stappen gaan zetten. Immers, als de gemeente daar te lang mee wacht en een aanzienlijk deel van de gebouweigenaren in de tussentijd al zelf stappen richting aardgasvrij heeft ondernomen, kan het voorkomen dat de haalbaarheid van de collectieve voorziening daarmee onder druk komt te staan aangezien het voor een collectieve warmtevoorziening van belang is dat zoveel mogelijk gebouweigenaren meedoen. Het kabinet raadt daarom gemeenten aan om voor alle wijken meer duidelijkheid – en daarmee handelingsperspectief – te bieden of en wanneer een collectieve warmtevoorziening mogelijk wordt aangelegd en wat in de tussentijd verstandige verduurzamingsstappen zijn. Op die manier wordt voorkomen dat de moeilijke verduurzamingsgevallen achterblijven en een collectieve oplossing niet meer kosteneffectief is.

Overigens valt de totale doelstelling van de gebouwde omgeving voor 2030 binnen de bandbreedte van de door het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) geraamde uitstoot in 2030. Dat betekent dat in het scenario waar externe factoren meezitten, het individuele spoor en collectieve spoor samen voldoende CO₂-reductie realiseren tot 2030.²³

2.1.2 Individueel spoor – utiliteitsbouw

[16] *De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de huidige doelstelling ten aanzien van de utiliteitsbouw wordt behaald.*

In 2050 moet het bedrijfsmatig en maatschappelijk vastgoed net als de hele gebouwde omgeving zeer energiezuinig en fossielvrij zijn. Daar wordt in stappen naartoe gewerkt. In het PVGO is bijvoorbeeld voor de utiliteitsbouw een opgave van de reductie van de CO₂-uitstoot naar 3,3 Mton in 2030 opgenomen (62% reductie ten opzichte van 1990).

De Klimaat- en Energieverkenning (hierna: KEV) van 2023 van het PBL²⁴ laat zien dat de CO₂-uitstoot is gedaald met 32% ten opzichte van 1990 en dat Nederland op koers ligt om de doelstelling in 2030 te halen.

Om te komen tot een CO₂-uitstoot van 3,3 Mton in 2030 is meer nodig dan de huidige verplichtingen voor de utiliteitsbouw in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit zijn de label-C verplichting voor kantoorgebouwen en de energiebesparingsplicht, waarbij gewerkt wordt met een Erkende Maatregelenlijst (hierna: EML). Een bedrijf is verplicht om energie te besparen door voorzieningen te treffen die zich binnen 5 jaar terugverdienen. Hier kan aan worden voldaan door de maatregelen te nemen die op de EML staan. Het voornemen is de terugverdientijd in de energiebesparingsplicht in 2027 naar 7 jaar op te hogen.²⁵ Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd dat de slechts presterende gebouwen moeten worden uitgefaseerd.²⁶ Verder wordt gewerkt aan uitbreiding van het pakket aan stimulerende en ondersteunende instrumenten met het Mkb Ontzorgingsprogramma, het Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen en alternatieve financieringsmethoden.

In de voortgangsrapportage van het PVGO staat een overzicht van de resultaten op het gebied van de verduurzaming van de gebouwde omgeving, waaronder de programmalijs aanpak Utiliteitsgebouwen in het

²³ PBL, TNO, CBS & RIVM (2023), *Klimaat- en Energieverkenning 2023. Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

²⁴ PBL, TNO, CBS & RIVM (2023), *Klimaat- en Energieverkenning 2023. Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1230.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 1048.

jaar 2022.²⁷ Daarnaast zal het kabinet uw Kamer binnenkort informeren over de voortgang van de verduurzaming van bestaande utiliteitsbouw.

2.2 Wijkgerichte aanpak

[17] *De leden van de D66-fractie merken op dat de gebouwgebonden financiering geen onderdeel is van de wijkgerichte aanpak en vragen waarom dit zo is.*

Gebouwgebonden financiering verwijst naar een financieringsinstrument dat gebruikt wordt om investeringen in verduurzaming te stimuleren. Het idee is namelijk dat de kosten van de financiering worden gedekt door de besparingen op de energierekening. Door die besparing op de energierekening ontstaat er bestedingsruimte voor de financiering. Het kabinet ziet de meerwaarde en ondersteunt daarom de ontwikkeling van dit financieringsproduct als aanvulling op het Nationaal Warmtefonds, waar een aanzienlijk deel van de woningeigenaren met 0% rente een lening kan afsluiten voor verduurzaming. Gebouwgebonden financiering kan daarbij juist inspelen op het verduurzamingsaanbod dat gericht is op het in één keer aardgasvrij maken van de woning en het halen van integrale prestaties op het vlak van energie, comfort en gezondheid. Het is daarmee in het bijzonder interessant voor proposities in de wijkgerichte aanpak, zoals de leden van de D66-fractie ook terecht aangeven.

Op 18 november 2022 heeft het kabinet uw Kamer een brief gestuurd die ingaat op de verschillende obstakels bij de ontwikkeling van gebouwgebonden financiering.²⁸ Het lukte tot op heden niet om gebouwgebonden financiering zo uit te werken dat het zowel voldoet aan de eisen van consumentenbescherming als uitvoerbaar is voor kredietverstrekkers en betaalbaar en aantrekkelijk voor consumenten. De regering is bezig met het onderzoeken van de mogelijkheden voor een robuuste juridische basis voor gebouwgebonden financiering. Hiervoor is een wettelijke regeling nodig die voorziet in een uitzondering op de Wet op het financieel toezicht. Als dit financieringsproduct beschikbaar komt, ligt het voor de hand dat gemeenten dit betrekken bij de wijkgerichte aanpak.

[18] *De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de samenhang tussen het individuele spoor en de wijkgerichte aanpak en wat er gebeurt als blijkt dat veel wijkbewoners in de tussentijd al verduurzamingsmaatregelen hebben getroffen.*

De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar het antwoord op de door dezelfde leden ingebrachte vraag over de verhouding tussen het individuele en collectieve spoor bij paragraaf 2.1.1 [15].

2.3 Het planproces

[19] *De leden van de PVV-fractie vragen of gemeenten ook af kunnen zien van de collectieve aanpak.*

Gemeenten worden met dit wetsvoorstel verplicht een warmteprogramma vast te stellen, gericht op de verduurzaming van de warmtevoorziening van bestaande gebouwen. Hoeveel wijken, woningen en gebouwen zij daarin opnemen en tot welke mate zij deze willen verduurzamen is niet vastgesteld. Zoals ook is toegelicht in het nader rapport naar aanleiding van vragen van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn er op dit moment daarbij geen juridisch bindende kwantitatieve

²⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 1048.

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 980.

doelstellingen opgenomen per gemeente en gaat de regering uit van de naleving van de afspraak met gemeenten om gezamenlijk de ambities uit het Klimaatakkoord te behalen.²⁹

[20] *De leden van de PVV-fractie vragen of gemeenten in het geheel vrij zijn om alternatieve energievoorzieningen aan te dragen, of dit concreet kan betekenen dat bestaande wijken aan het gas blijven en in hoeverre hybride-warmtesystemen tot de mogelijkheden behoren om aan het gas te blijven.*

Gemeenten krijgen de bevoegdheid om wijken aan te wijzen die van het aardgas overstappen op een duurzaam (collectief) alternatief. Hierbij moeten zij in ieder geval rekening houden met de betaalbaarheid van de plannen voor de eindgebruiker. Gemeenten wegen de relevante aspecten af – met het doorlopen een zorgvuldig proces – in de uiteindelijke beslissing om het omgevingsplan wel of niet te wijzigen en de levering van aardgas in de wijk op termijn te beëindigen. Dit betekent dat wijken die niet worden aangewezen door de gemeenten voorlopig aardgas kunnen blijven gebruiken. De regering heeft in de Klimaatwet vastgelegd dat Nederland in 2050 CO₂-neutraal is. Om dat te bereiken wordt er dan in principe geen aardgas meer gebruikt in de gebouwde omgeving. Voor woningen en gebouwen waar geen alternatieven voorhanden zijn is een hybride oplossing met duurzaam gas een mogelijke eindoplossing. De beschikbaarheid van groen gas en de toepasbaarheid van waterstof voor de gebouwde omgeving zijn echter nog zeer onzeker. Naar verwachting zal dit slechts voor een beperkt deel van de gebouwen een oplossing zijn.

[21] *De leden van de PVV-fractie vragen daarnaast wat de gevolgen zijn indien de gemeente afziet van een alternatieve energievoorziening.*

Met dit wetsvoorstel krijgen gemeenten de bevoegdheid om wijken aan te wijzen en niet de verplichting dit ook te doen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen de aanwijsbevoegdheid niet in te zetten. Wanneer er wel een nieuwe energie-infrastructuur wordt aangelegd zoals een warmtenet, zal dit betekenen dat er een dubbele infrastructuur in stand gehouden, indien niet alle aangeslotenen op het gasnet de overstap vrijwillig maken. Daardoor zullen de kosten van de energietransitie toenemen. Een aanzienlijk deel van deze kosten wordt via nettarieven gesocialiseerd en komt dus ook terecht bij de eindgebruikers. Het kabinet heeft gezamenlijk met gemeenten de ambitie uitgesproken 1,5 miljoen woningen aardgasvrij te maken of vergaand te verduurzamen en dat gemeenten hierin de regierol hebben. Op dit moment ziet de regering geen aanleiding om aan te nemen dat gemeenten afstappen van deze gezamenlijke ambitie en dit op te moeten nemen in dit wetsvoorstel.

[22] *De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten hoe het proces voor het vaststellen van het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie eruit komt te zien en specifiek hoe de Kamer daarin betrokken wordt.*

Het concept voor deze AMvB heeft vorig jaar voor consultatie voorgelegd via internet. De reacties hierop worden verwerkt in het besluit. Daarnaast zijn verschillende toetsen uitgevoerd die worden verwerkt. Verder wordt het besluit aangepast op andere lopende wijzigingen, waaronder het voorgenomen voorstel voor de Wet collectieve warmte. Het ontwerp wordt naar verwachting in het voorjaar voorgehangen bij de beide Kamers. Vervolgens wordt advies gevraagd aan de Afdeling

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 4.

advisering van de Raad van State, waarna het besluit kan worden vastgesteld.

2.4 Waarborgen voor bewoners en eigenaren

[23] *De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt omgegaan met transitievisies warmte die niet voldoen aan de specifieke eisen van het warmteprogramma, of gemeenten een nieuw warmteprogramma moeten opstellen om aan het overgangsrecht te voldoen, of daardoor dan kostbare tijd verloren gaat en of de doelstellingen dan in gevaar komen.*

De regering onderschrijft samen met de leden van de D66-fractie het belang van goed werkend overgangsrecht. Het overgangsrecht zoals dat was opgenomen in het wetsontwerp waarover de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies over heeft uitgebracht beoogde onder meer het belang van participatie bij de gemeentelijke plannen in het kader van de warmtetransitie te borgen, zodat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties tijdig invloed kunnen uitoefenen op de plannen van de gemeenten. Naar aanleiding van het advies is dit overgangsrecht niet in de oorspronkelijke vorm opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel.

Om in goed werkend overgangsrecht te kunnen voorzien is gekeken naar de reden waardoor een deel van de transitievisies warmte, zoals ze waren opgesteld, niet zou passen onder het voorziene overgangsrecht uit het wetsontwerp. Uit overleg met de VNG bleek dat een deel van de gemeenten niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft gevolgd voor hun transitievisies warmte, ondanks dat het kabinet gemeenten op 12 januari 2021 hierover een brief heeft gestuurd.³⁰ In deze brief was opgenomen aan welke voorwaarden de transitievisies warmte moesten voldoen om aan het overgangsrecht te voldoen en dezelfde status te krijgen als een document dat op grond van de Omgevingswet is vastgesteld.

Om te voorkomen dat gemeenten voor de korte periode tussen de beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving en het eerste verplichte warmteprogramma op uiterlijk 31 december 2026 opnieuw hun transitievisie warmte (of warmteprogramma) moeten vaststellen, wordt in plaats van het eerder opgestelde overgangsrecht aangesloten bij het generieke overgangsrecht uit artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet. Kort gezegd regelt dit artikel dat een programma – dat wil zeggen elk beleidsdocument dat zich kwalificeert als programma – dat door het gemeentebestuur is vastgesteld op of na 23 maart 2016 onder de Omgevingswet geldt als programma, mits de eventueel vereiste milieueffectrapportage is doorlopen. In de gevallen waarvoor daar niet aan kan worden voldaan, betekent dit dat deze transitievisie warmte niet geldt als programma in de zin van de Omgevingswet.

Voorzien is om in het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Bgiw) – de op te stellen AMvB onder deze wet – overgangsrecht op te nemen om te waarborgen dat ook de locaties die zijn opgenomen in de transitievisie warmte als vastgesteld beleidsdocument (waarbij niet voldaan wordt aan artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet) als basis kunnen dienen voor het omgevingsplan. Daaraan zullen wel enkele

³⁰ Brief van de Minister van BZK aan alle colleges van burgemeesters en wethouders in Nederland over de stand van zaken van het Klimaatakkoord Gebouwde omgeving met kenmerk 2020-0000727941, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/01/12/stand-van-zaken-klimaatakkoord-gebouwde-omgeving>.

voorwaarden worden gekoppeld. Zo zal een procedurele eis worden opgenomen waaruit volgt dat bij de voorbereiding van de transitievisie warmte participatie heeft plaatsgevonden. Hiermee vervallen de procedurele eisen om het besluit voor te bereiden met afdeling 3.4 Awb en het vereiste van plan-mer als de transitievisie warmte het kader vormt voor mer-(beoordelingsplichtige) projecten. Een groot deel van de transitievisies warmte zal hierdoor voldoen als eerste stap in het planproces om een wijk aan te wijzen. Zo wordt voorkomen dat kostbare tijd onnodig verloren gaat en de doelstelling niet buiten bereik raakt.

[24] *De leden van de VVD-fractie vragen of uiteengezet kan worden hoe de aanwijsbevoegdheid in zijn werk gaat.*

Eerst stelt de gemeente (het college van burgemeesters en wethouders) een warmteprogramma op. Dat programma moet vervolgens uitgewerkt worden, bijvoorbeeld in een uitvoeringsplan, en uiteindelijk worden verwerkt in het omgevingsplan. Het college doet daarvoor dan een voorstel aan de gemeenteraad, waarin voor een concreet aangewezen wijk wordt bepaald dat vanaf een bepaalde datum in de toekomst het gebruik van gas is uitgesloten als warmtevoorziening van gebouwen en, voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, als energievoorziening voor milieubelastende activiteiten. Tegen dat raadsbesluit staat beroep open.

Een gemeente zal gedurende het gehele planproces bewoners en ondernemers in het gebied goed betrekken, net als andere belangrijke stakeholders.

[25] *De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe deze aanwijsbevoegdheid zich verhoudt tot het eigendomsrecht.*

Het eigendomsrecht houdt het recht in op ongestoord genot van het eigendom. Dit wetsvoorstel bevat een grondslag voor gemeenten om te bepalen dat in en om een gebouw geen aardgas, of andere fossiele brandstoffen, meer gebruikt kunnen worden. Als de gemeente deze bevoegdheid gebruikt, zal daarmee ook de aansluit- en transporttaak van de gasnetbeheerder vervallen. Om het gebouw op een behagelijke manier te kunnen gebruiken, zal de gebouweigenaar en/of -gebruiker doorgaans aanpassingen moeten doen in het gebouw. Vanwege deze benodigde aanpassingen kan gesteld worden dat het ongestoord genot van het eigendom wordt beperkt.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is dit uitgebreid toegelicht in paragraaf 4.4.³¹ Hierin wordt onder andere benoemd dat bij de vaststelling van de omgevingsplanregels toepassing moet worden gegeven aan de waarborgen om aan het proportionaliteitsvereiste, die de beperking van het recht op eigendom rechtvaardigt, te kunnen voldoen. Het inperken van het eigendomsrecht moet daarnaast een algemeen belang dienen. In verschillende zaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) is vastgesteld dat bescherming van het milieu een algemeen belang is waartoe het eigendomsrecht kan worden beperkt. In vergelijkbare zin zou ook het algemeen belang van het tegengaan van klimaatverandering als legitiem doel kunnen worden beschouwd, waarmee de inperking van het eigendomsrecht kan zijn gerechtvaardigd.

³¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, p. 39 e.v.

Daarnaast kan een beperking van het eigendomsrecht slechts gerechtvaardigd worden als er een «fair balance» bestaat tussen de bescherming van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar. De regering vindt het daarom noodzakelijk dat iedere gebouweigenaar altijd de mogelijkheid heeft gehad individueel een ander alternatief te kiezen voor aardgas dan wat de gemeente voorziet voor de wijk (keuzevrijheid is een van de waarborgen bij dit wetsvoorstel). De Afdeling advisering van de Raad van State acht in haar advies over dit wetsvoorstel de beperking van het eigendomsrecht overigens niet per definitie disproportioneel als er geen mogelijkheid wordt geboden voor een individueel alternatief: «een collectieve warmtevoorziening moet immers gerealiseerd kunnen worden, met het oog op het behalen van de klimaatdoelstellingen en gezien de complexiteit van de verduurzamingsopgave. Die verduurzamingsopgave zou te zeer gefrustreerd kunnen worden als telkens het eigendomsrecht door individuele eigenaren zou kunnen worden ingeroepen om hieraan geen medewerking te hoeven verlenen».³² Daarbij wordt ook aangegeven dat dit onverlet laat dat het om goede redenen toch uitgaat van deze individuele keuzevrijheid en dat het gebouweigenaren flexibiliteit geeft om te komen tot een aardgasvrije warmtevoorziening. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is toegelicht acht de regering de inbreuk op het eigendomsrecht door dit wetsvoorstel gerechtvaardigd gelet op de waarborgen waarmee de inbreuk is omkleed.³³

[26] *De leden van de BBB-fractie vragen of er wel voldoende rekening is gehouden met de verschillende woningtypen die kunnen voorkomen in de wijk.*

De regering erkent de verschillen die er binnen en tussen wijken kunnen zijn – bijvoorbeeld tussen typen woningen en gebouwen, de mate van isolatie(mogelijkheden), maar ook tussen huishoudens – en de zeggenschap die hieraan gegeven kan worden bij het maken van de gemeentelijke plannen. Gemeenten hebben juist daarom de regie in de wijkgerichte verduurzamingsaanpak. Zij staan dichterbij de burgers en bedrijven in de wijk, hebben meer kennis van de lokale situatie en kunnen daarom beter beslissen wat een passend alternatief is voor aardgas. Bij de wijkaanpak zullen gemeenten bijvoorbeeld moeten onderzoeken wat haalbaar is gezien het type woningen in de wijk. Daarbij zal ook rekening gehouden moeten worden met de onderlinge verschillen tussen de woningen en gebouwen.

[27] *De leden van de SGP-fractie missen in het voorliggende wetsvoorstel de noodzakelijke waarborgen voor een zorgvuldig proces.*

Het wetsvoorstel bevat voor wat betreft de Omgevingswet slechts de aanvullingen die noodzakelijk zijn om de warmtetransitie te kunnen vormgeven met die wet. De procedurele waarborgen voor rechtszekerheid en draagvlak zijn opgenomen in het al bestaande stelsel van de Omgevingswet, zoals dat op 1 januari 2024 in werking zal treden, naast de generieke eisen van de Algemene wet bestuursrecht. Die zijn niet anders dan die voor de gangbare ruimtelijke besluitvorming onder de Omgevingswet, waarmee gemeenten ook andere ingrijpende besluiten over gebruik en inrichting van de fysieke leefomgeving tot stand kunnen brengen. Zo geldt bijvoorbeeld zowel voor het warmteprogramma, het eventuele uitvoeringsprogramma voor een wijk als voor de wijziging van het omgevingsplan een verantwoordingsplicht voor participatie.³⁴ Voor

³² Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 4, p. 15.

³³ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, p. 39 e.v.

³⁴ Artikelen 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit.

het warmteprogramma en het omgevingsplan wordt gebruik gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.³⁵ Het omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad, dat de democratische legitimatie waarborgt.³⁶ Vervolgens staat er rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.³⁷

Aanvullend op deze gebruikelijke waarborgen zal in de uitvoeringsregeling nog een aanvullende eis voorgenomen die bijdraagt aan een zorgvuldig proces, namelijk dat het aanwijzen van een wijk bij omgevingsplan slechts mogelijk is nadat in het warmteprogramma is aangekondigd dat de gemeente voornemen is om die wijk aan te wijzen. Dat zorgt ervoor dat de aanwijzing van een wijk steeds wordt gezien in de context van de opgaven voor het hele grondgebied van de gemeente en het voor betrokken burgers en bedrijven duidelijk is waarom op dat moment hun wijk aan de beurt is.

[28] *De leden van de SGP-fractie vragen waarom er de regering er niet voor gekozen heeft de noodzaak van een haalbare en betaalbare overstap mee te nemen op wetsniveau, maar op AMvB-niveau.*

De regering deelt het belang van haalbaarheid en betaalbaarheid bij de wijkgerichte aanpak en dit wordt daarom bij het onderhavige wetsvoorstel sterk beklemtoond, in het bijzonder omdat het om substantiële kosten voor particulieren kan gaan. In de inleiding op deze antwoorden is daar aandacht aan besteed en bij de antwoorden op de vragen bij paragraaf 2.4.1 zal hier uitgebreider op ingegaan worden.

Daarom is de regering voornemens om met het Bgiw in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) een specifieke onderbouwing hiervan te eisen. In het systeem van de Omgevingswet worden zulke inhoudelijke regels over een besluit gebundeld in die AMvB. Dat het bevoegd gezag alle regels die op zijn besluit betrekking hebben bij elkaar vindt, draagt bij aan de inzichtelijkheid van de regelgeving. Een instructieregel op wetsniveau zou afbreuk doen aan de inzichtelijkheid die met de stelselherziening van het omgevingsrecht is bereikt.

Opgemerkt wordt dat haalbaarheid en betaalbaarheid een rol spelen bij elke regel die een overheid stelt en bij elke beleidsvoornemen. Een specifieke regel op wetsniveau voor een specifieke beleidsopgave zou ten onrechte de indruk kunnen wekken dat deze criteria bij andere regelgeving of ander beleid op het terrein van de fysieke leefomgeving niet of in mindere mate aan de orde zijn.

[29] *De leden van de SGP-fractie vragen waarom er niet voor gekozen is om het rekening houden met de aspecten haalbaarheid en betaalbaarheid ook te vereisen bij het opstellen van warmteprogramma's.*

De motivering van haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen in een wijk zal worden verankerd in de voorgenomen instructieregels in het Bkl die zien op het aanwijzen van een wijk in het omgevingsplan. De regering is inderdaad niet voornemens om ook over het warmteprogramma instructieregels te stellen over de haalbaarheid en betaalbaarheid. Dat wil niet zeggen dat deze criteria geen rol spelen bij het opstellen van een warmteprogramma. Een programma is een op uitvoering gericht beleidsplan. Bij elk programma – niet alleen een

³⁵ Artikelen 16.27, eerste lid, en 16.30, eerste lid, van de Omgevingswet.

³⁶ Artikel 2.4 van de Omgevingswet.

³⁷ Artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht, zoals te wijzigen door de Invoeringswet Omgevingswet.

warmteprogramma – zal het bevoegd gezag dan ook rekening houden met de haalbaarheid en betaalbaarheid van de daarin opgenomen maatregelen. Ook zal het bevoegd gezag bij elk programma – niet alleen een warmteprogramma – rekening moeten houden met de geldende regelgeving voor de in het programma aangekondigde besluiten. De regels over besluitvorming met het omgevingsplan werpen daarmee hun schaduw vooruit naar eerdere stappen in het beleidsproces. Concreet zal gemeentebestuur bij het opstellen van het warmteprogramma dus vooruit moeten kijken naar de instructieregels voor de aanwijzing van een wijk. Er is dus geen aanleiding om dit specifieke belang dubbel te borgen door de instructieregels zowel op het programma als op de daarin aan te kondigen besluiten te laten zien. PBL heeft met de Startanalyse in beeld gebracht wat per wijk het technisch-economisch potentieel is voor verschillende warmtetechnieken wanneer er niet meer met aardgas wordt verwarmd. Die analyse kunnen gemeenten gebruiken bij het opstellen van hun warmteprogramma.³⁸

[30] *De leden van de SGP-fractie vragen of de investeringsdrempel voor individuele huishoudens niet te hoog is, wanneer «woonlastenneutraliteit» niet juridisch aan de aanwijsbevoegdheid wordt gekoppeld.*

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat woonlastenneutraliteit het uitgangspunt is bij verduurzaming voor de overgrote meerderheid van bewoners. Zoals in de Kamerbrief over «betaalbaarheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving»³⁹ is toegelicht hecht het kabinet hier ook waarde aan, maar zou de toepassing van woonlastenneutraliteit in strikte zin als individuele garantie voor alle situaties tot onrechtvaardige uitkomsten en verdelingseffecten leiden, nog los van de onuitvoerbaarheid ervan. In bestuurlijke afspraken tussen onder andere het Rijk en de VNG is daarom opgenomen dat geen individuele garantie voor woonlastenneutraliteit kan worden geboden. De Afdeling advisering van de Raad van State bevestigt dat het maatschappelijk belang van de overgrote meerderheid zwaarder weegt dan uitzonderlijke individuele gevallen en geeft aan de motivering met betrekking hierop goed onderbouwd te vinden.⁴⁰ Het kabinet heeft hierover eerder – naar aanleiding van vragen van het lid Bontenbal van de CDA-fractie⁴¹ – een reflectie naar uw Kamer gestuurd.⁴²

De hoogte van een investering in de verduurzaming van een woning kan in individuele gevallen uiteenlopen binnen de wijk. In sommige gevallen kan er daarbij sprake zijn van een hoge investering. Die kan zich na verloop van tijd terugverdienen doordat de besparing op de energierekening groter is dan de (kosten van de) financiering, waarmee er een woonlastenneutrale propositie kan worden geboden. Dit betekent echter niet dat iedere woningeigenaar die ook kan betalen: het bedrag moet iemand immers wel hebben of kunnen lenen. Het is voor de betaalbaarheid van de wijkaanpak daarom van belang dat iedereen mee kan doen en de investering kan financieren – of het nou met spaargeld, een hypothecaire lening of het warmtefonds is – wanneer de gemeente een wijk heeft aangewezen waarbij de verduurzaming zich voor een aanzienlijk deel van de huishoudens en bedrijven terugverdient. Het kabinet heeft voor het maken van deze investering verschillende subsidies beschikbaar gesteld, die het investeringsbedrag omlaag brengen. Daarnaast is er voor

³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 399 en <https://www.pbl.nl/publicaties/startanalyse-aardgasvrije-buurten-2020>.

³⁹ Kamerstukken II 2020/11, 32 813, nr. 780.

⁴⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 387 nr. 4.

⁴¹ Handelingen II 2021/22, 30 196, nr.788.

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1050.

de huishoudens met een verzamelinkomen tot 60.000 euro – zowel met als zonder leenruimte – de mogelijkheid om voor de verduurzaming tegen gunstige voorwaarden geld te lenen voor verduurzaming tegen 0% rente bij het Warmtefonds, in bepaalde gevallen zonder risico op restschuld.

[31] *De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze wordt gewaarborgd dat huishoudens redelijkerwijs verzekerd kunnen zijn van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de overstap naar een andere warmtevoorziening.*

Vertrekpunt van de warmtetransitie is dat iedereen mee moet kunnen doen. Zoals de regering ook bij de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag heeft aangegeven zijn gemeenten verantwoordelijk om toe te zien op de betaalbaarheid van de wijkaanpak in verhouding tot de kosten voor de samenleving als geheel en in het bijzonder voor de verschillende typen eindgebruikers die zich in de wijk bevinden. Zij zullen bij het wijzigen van het omgevingsplan voor het aardgasvrij maken van de wijk de verschillende belangen moeten wegen. De gemeenteraad moet tot slot instemmen met het voorstel. Gemeenten zijn gewend zulke afwegingen te maken en hebben ook laten zien dat ze hiertoe in staat zijn. De regering vertrouwt er dan ook op dat zij niet lichtzinnig om zullen gaan met de bevoegdheid die ze naar aanleiding van dit wetsvoorstel krijgen. Voor individuele gevallen die buitenproportioneel worden getroffen staat daarbij de mogelijkheid van nadeelcompensatie open. De regering zal daar nader op ingaan bij de door de leden van de BBB-fractie gestelde vraag hierover in paragraaf 4.2.1 [103].

[32] *De leden van de SGP-fractie vragen verder hoe wordt toegezien op de waarborgen dat huishoudens redelijkerwijs verzekerd kunnen zijn van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de overstap naar een andere warmtevoorziening.*

De beoordeling van de haalbaarheid en betaalbaarheid gebeurt in eerste instantie door het college van burgemeester en wethouders bij het voorbereiden van een het wijzigen van het omgevingsplan en het bijbehorende uitvoeringsprogramma. Het besluit tot wijziging van het omgevingsplan, waarmee de regels voor gebouweigenaren worden aangepast, wordt echter vastgesteld door de gemeenteraad. Het zogenoemde horizontale toezicht is daarmee geborgd. Daarnaast geldt het reguliere stelsel van (verticaal) interbestuurlijk toezicht waarbij de provincies toezien op de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten. Ten slotte is beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk tegen de wijziging van het omgevingsplan.

[33] *De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is te bezien hoe het begrip woonlastenneutraliteit als uitgangspunt meegenomen kan worden in de regelgeving.*

Voor de regering staat betaalbaarheid voorop bij het uitvoeren van het klimaatbeleid en daarmee ook bij de wijkgerichte aanpak. Het voordeel van een woonlastenbenadering is dat het de kosten en baten van verduurzaming voor een woningeigenaar of huurder concreet en hanteerbaar maakt door ze terug te brengen tot woonlasten per maand of jaar. Een aanbod waarbij de financieringslast kan worden betaald uit de besparing op de energierekening zal naar verwachting positief worden ervaren. Daarom is woonlastenneutraliteit als belangrijk streven in het klimaatakkoord opgenomen.

Echter, een individuele garantie op woonlastenneutraliteit voor iedereen in alle situaties zal leiden tot inefficiënte keuzes ten aanzien van de nationale kosten en het energiesysteem. Dan valt immers de prikkel weg – voor gemeenten wanneer zij een wijk aanwijzen of voor de gebouweigenaar wanneer zij liever zelf een duurder alternatief kiezen – om voor de meest kosteneffectieve optie te kiezen omdat het onrendabele deel ten alle tijden zal worden gedekt. Daarmee wordt de transitie in zijn geheel duurder. Hierdoor ontstaat bovendien een verschuiving van de lasten naar lagere-inkomensgroepen, omdat zij in de regel minder subsidie nodig hebben om de transitie woonlastenneutraal te maken en de rekening van huishoudens die dit op basis van hun inkomen of vermogen niet nodig hebben ook gedekt wordt vanuit deze garantie. Om kosten van subsidies te dekken zijn immers belastinginkomsten nodig.

Woonlastenneutraliteit ongeacht de uitgangssituatie leidt daarbij ook tot onrechtvaardige uitkomsten en verdelingseffecten. Neem als voorbeeld twee huishoudens die wonen in een vergelijkbare woning met dezelfde benodigde investering voor verduurzaming maar met verschillende energierekeningen – als gevolg van een verschil in huishoudensgrootte of in (stook)gedrag. Deze twee huishoudens zullen een verschillende onrendabele top hebben, omdat de een meer terugverdient door verduurzaming dan de ander. De een zal met dit criterium dus een lagere tegemoetkoming (subsidie) ontvangen dan de ander – wat door de eerste als onrechtvaardig zal worden beschouwd omdat die immers in dezelfde soort woning woont en hetzelfde investeringsbedrag aan de voorkant nodig zal hebben. Daarnaast toont dit voorbeeld ook aan dat een garantie op woonlastenneutraliteit niet uitvoerbaar is omdat dit van vele individuele factoren afhankelijk is, die niet over een termijn van 30 jaar te overzien zijn, waaronder de huishoudenssamenstelling en de toekomstige energieprijzen.

Daarom is in het wetsvoorstel geen individuele garantie op woonlastenneutraliteit opgenomen en bestaat ook geen voornemen dit te borgen in de uitvoeringsregelgeving. Dat laat onverlet dat voor de betaalbaarheid van de wijkaanpak het van belang is dat het voor het overgrote deel van de gebouweigenaren woonlastenneutraal of -positief zou moeten zijn – op zijn minst in die gevallen waar het kwetsbare huishoudens betreft – voordat de gemeenteraad in zal stemmen met de plannen. Overigens zal dit ook gelden voor het college als een belangrijk uitgangspunt om de plannen in te dienen bij de gemeenteraad. De regering vertrouwt erop dat gemeenten hierin een goede afweging zullen maken. Voor het ondersteunen van de kwetsbare huishoudens hebben gemeenten bovendien verschillende specifieke uitkeringen ontvangen uit de Aanpak Energiearmoede en het NIP om hen een woonlastenneutrale en soms zelf volledig vergoede propositie aan te bieden.⁴³ Daarnaast maakt het kabinet met het reguliere subsidie-instrumentarium alle verduurzamingsmaatregelen aantrekkelijker, waardoor voor steeds meer huishoudens woonlastenneutraliteit binnen bereik zal komen bij verduurzaming van de woning.

[34] *De leden van de SGP-fractie vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat huishoudens gebruik kunnen maken van gebouwgebonden financiering.*

De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar het antwoord op de door de leden van de D66-fractie gestelde vraag over gebouwgebonden financiering bij paragraaf 2.2 [17].

⁴³ SpUk Energiearmoede (Begrotingswet BZK Kamerstukken II 2021/22, 36 120-VII, nr. 2), SpUk Nationaal Isolatieprogramma (Stcrt. 2023, 3877).

[35] *De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze huishoudens met weinig doenvermogen worden ontzorgd.*

De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar de antwoorden op de door de leden van de ChristenUnie-fractie gestelde vragen over doenvermogen bij paragraaf 2.4.3 [62].

2.4.1 Betaalbaarheid van verduurzaming

[36] *De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe wordt geborgd dat huiseigenaren niet met extra kosten binnen het huis worden opgezadeld.*

De aanwijsbevoegdheid is van toepassing op alle fossiele brandstoffen die in het gebouw worden gebruikt, ook het gas dat gebruikt wordt om te koken. Alle aanpassingen die nodig zijn in het gebouw om aardgasvrij zijn daarmee onderdeel van de aanpak van de gemeente en moeten betaalbaar zijn. Wanneer de overstap wordt gemaakt – of al is gemaakt – naar een collectieve warmtevoorziening in de wijk is er Investeringssubsidie Duurzame Energie (hierna: ISDE)⁴⁴ vanuit het Rijk beschikbaar gesteld om te kunnen voorzien in de betaalbaarheid van de overstap naar elektrisch koken. Er wordt nu met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) gewerkt aan een nieuwe subsidieregeling voor de in pandige kosten van een warmtenet, die (delen van) de ISDE, subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (DuMaVa)⁴⁵, Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoning (SAH)⁴⁶ en de Subsidieregeling Verduurzaming Verenigingen van Eigenaren (SVVE)⁴⁷ vanaf 2025 zal vervangen. Het gaat om de onderdelen van de verschillende subsidies die betrekking hebben op warmtenetten. De gedachte is om de verschillende subsidies te bundelen en de gemeente hier een belangrijke rol in te geven. Op die manier kunnen gemeenten warmtetaansluitingen beter in een collectieve aanpak aanbieden en de eigenaren ontzorgen.

[37] *De leden van de VVD-fractie vinden dat te makkelijk wordt gesteld dat de woningwaarde stijgt en vragen de regering hoe het wetsvoorstel beter bij de praktijk gaat aansluiten.*

Het effect van verduurzaming op de woningwaarde is een relevante factor voor de betaalbaarheid van verduurzaming omdat het kan bijdragen aan de kapitaalopbouw en draagkracht van eigenaar-bewoners en gevolgen kan hebben voor de WOZ-waarde, de hypotheeklasten en rentekortingen en de onroerendezaakbelasting. Onderzoeken van De Nederlandsche Bank⁴⁸ en Brainbay⁴⁹ tonen op basis van data over de Nederlandse woningmarkt aan dat verduurzaming een positief effect heeft op de woningwaarde. Het onderzoek van Brainbay uit 2023 concludeert dat de meerwaarde van een beter energielabel verder toeneemt. Gemiddeld gaat het om een waardevermeerdering van 7,2% ten opzichte van dezelfde woning met het oude label. Een woning die een sprong maakt van label G naar C kende in het eerste kwartaal van 2023 een gemiddelde waardevermeerdering van 8,3%. De waardevermeerdering is het grootste bij een label D woning naar A+, zo'n 10,4%.

⁴⁴ Stcrt. 2022, 32911.

⁴⁵ Stcrt. 2022, 17379.

⁴⁶ Stcrt. 2021, 35905.

⁴⁷ Stcrt. 2022, 32650.

⁴⁸ Te raadplegen via <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2020/energie-efficientie-wordt-goed-ingeprisd-in-de-nederlandse-woningmarkt/>.

⁴⁹ Te raadplegen via <https://brainbay.nl/nieuwsbericht/meerwaarde-beter-energielabel-neemt-verder-toe/>.

De leden van de VVD wijzen er terecht op dat de waardeinstijging van een woning ook samen kan hangen met andere factoren. Onder andere daarom wordt er bijvoorbeeld in het onderzoek van Brainbay gecorrigeerd voor andere investeringen in de kwaliteit van de woning. Een aandachtspunt is dat de toename van de waarde van een woning niet altijd direct of in zijn geheel te verzilveren is. Het Ministerie van BZK en de VNG hebben de Handreiking betaalbaarheid⁵⁰ opgesteld als hulpmiddel voor gemeenten om invulling te geven aan de betaalbaarheid van de voorgenomen regelgeving voor de eindgebruiker. Deze afweging, en hoe gemeenten daarmee om kunnen gaan, komt daarin terug.

[38] *De leden van de PVV-fractie vragen hoe de kosten voor het in stand houden van het gasnet zich verhouden tot de kosten die bewoners moeten maken en tot het klimaatfonds van 35 miljard euro.*

De benodigde investeringen in woningen zijn hoger dan de kosten om delen van het gasnet te vervangen, maar dat is ook geen reële vergelijking. Het gaat om de kosten voor het instandhouden van het gasnet, én om de kosten van het aardgas zelf. Uiteindelijk zal er geen aardgas meer beschikbaar zijn om woningen te verwarmen en zullen de prijzen van aardgas omhoog gaan. Het is nodig om woningen te verduurzamen en om de CO₂-uitstoot bij de verwarming van woningen te verlagen om de doelen te bereiken die zijn vastgesteld in de Klimaatwet⁵¹. Het Klimaatfonds is bedoeld om investeringen in verduurzaming voor de verschillende sectoren waaronder de gebouwde omgeving mogelijk te maken.

[39] *De leden van de PVV-fractie vragen waaruit de nationale kosten voor het in stand houden van het gasnet uit bestaan.*

De genoemde schatting van Netbeheer Nederland⁵² van 1 tot 5 miljard euro betreft een schatting van de meerkosten voor de regionale netbeheerders om in gebieden waar een warmtenet wordt aangelegd ook de mogelijkheid te bieden om de gasaansluiting te behouden. Dit gaat hoofdzakelijk om kosten voor het vervangen van delen van het gasnet die vanwege ouderdom of vanwege nabijgelegen graafwerkzaamheden een hoger risico op lekkages hebben. De tarieven van netbeheerders voor gas zijn gebaseerd op hun efficiënte (werkelijk gemaakte) kosten. Daardoor zullen de meerkosten die netbeheerders maken voor het in stand houden van gasnetten door de afnemers gedragen worden.

[40] *De leden van de PVV-fractie informeren naar de hoogte van de gemiddelde energierekening in relatie tot de financieringskosten van een lening die met het aardgasvrij maken van een woning gepaard gaat.*

Een Nederlands huishouden met een gemiddeld gas- en elektriciteitsverbruik heeft een energierekening van ongeveer 2.400 euro op jaarbasis (inclusief belasting en btw) (prijzen CBS, oktober 2023)⁵³. Dit komt neer op een maandelijks bedrag van circa 200 euro. De kosten van het aardgasvrij maken van een woning hangen in sterke mate samen met de specifieke woning en de gekozen maatregelen: wordt bijvoorbeeld alleen het

⁵⁰ Te raadplegen via <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2023/07/19/handreiking-betalbaarheid>.

⁵¹ Artikel 2, eerste lid, van de Klimaatwet.

⁵² Netbeheer Nederland (2021), Een betaalbare energietransitie: De noodzaak van een volledig uitgevoerde wijkaanpak.

⁵³ 1.140 m³ aardgas en 2620 kWh elektriciteit voor een woning die gebruik maakt van aardgas (CBS, 2023), Energielevering aardgaswoningen 2019–2022, voorpublicatie, te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/31/energielevering-aardgaswoningen-2019-2022-voorpublicatie>.

kookgas afgesloten of betreft het een woning die vergaand geïsoleerd wordt en die in de startsituatie nog geheel met gas werd verwarmd?

Een precies bedrag dat op iedere woning toepasbaar is, is daarom niet te geven.

In het dashboard eindgebruikerskosten zijn voor veel verschillende situaties de kosten en opbrengsten doorgerekend.⁵⁴ Daarnaast kan ook een rekenvoorbeeld van een gemiddelde financiering van het Nationaal Warmtefonds voor verduurzaming van een koopwoning worden gegeven om een indruk te geven. De financieringskosten van een lening voor het aardgasvrij maken van een woning hangen af van de specifieke situatie en de gekozen financieringsvorm. Huishoudens met een verzamelinkomen tot 60.000 euro kunnen een Energiebespaarlening tegen 0%-rente afsluiten bij het Nationaal Warmtefonds. Gemiddeld lenen huishoudens nu 11.500 euro bij het Warmtefonds. De maandelijkse aflossing voor deze groep is dan bij een looptijd van 20 jaar 48 euro. Huishoudens met een verzamelinkomen boven de 60.000 euro, die niet tegen 0% kunnen lenen, betalen bij een financiering van 11.500 euro aan maandelijkse aflossing en rente 118 euro als een eigenaar kiest voor een looptijd van tien jaar (rente 4,35%) of 74 euro per maand bij een looptijd van 20 jaar (rente 4,65%).

Ter toelichting een voorbeeldberekening voor de verduurzaming van een tussenwoning met label F naar minimaal schillabel B met behulp van isolatie en het installeren van een all-electric warmtepomp⁵⁵. In dit voorbeeld wordt uitgegaan van een investering van 35.000 euro en van een huishouden met een (verzamel)inkomen van 50.000 euro (waarmee aanspraak kan worden gemaakt op de lening met 0% rente van het Warmtefonds) en gemiddeld energiegebruik. Er wordt daarbij rekening gehouden met een gemiddeld subsidiepercentage van 30% voor isolatie- en installatiemaatregelen en het centrale prijspad van PBL⁵⁶. De investering wordt via een lening (met een looptijd van 20 jaar) bij het Warmtefonds tegen 0%-rente gefinancierd.

Door de subsidie krijgt een eigenaar-bewoner te maken met een lening van ongeveer 25.000 euro. Dit komt neer op een jaarlijkse benodigde aflossing van 1.250 euro per jaar (ca. 100 euro per maand). Over de looptijd van 20 jaar zal er een gemiddelde jaarlijkse besparing op de energierekening zijn van circa 1.800 euro per jaar (ca. 150 euro per maand). Dit betekent dat een eigenaar-bewoner na ongeveer 15 jaar op de energierekening bij elkaar opgeteld evenveel heeft bespaard als de aanvankelijk benodigde lening bij het Warmtefonds.

In deze berekening is nog geen rekening gehouden met de eventuele woningwaardestijging, aangezien dit met een aantal onzekerheden gepaard gaat. Voor deze overwegingen, verwijst de regering naar de beantwoording van de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag over woningwaarde na verduurzaming [37].

[41] *De leden van de PVV-fractie vragen bovendien of de regering een overzicht kan verstrekken van een «haalbare en betaalbare overstap naar duurzame energiebronnen» afgezet tegen de energierekening en klimaatwinst in termen van graden opwarming?*

⁵⁴ Te raadplegen via <https://energy.nl/tools/dashboard-eindgebruikerskosten/>.

⁵⁵ In lijn met de actualisatie van het Dashboard Eindgebruikerskosten zijn een aantal kentallen aangepast ten opzichte van de kentallen uit de Handreiking betaalbaarheid.

⁵⁶ Energieprijsscenario's zijn te vinden op: <https://www.pbl.nl/kev/publicaties> onder «Scenario's voor aardgas- en elektriciteitsprijzen voor kleinverbruikers in de periode 2025–2040».

De regering verwijst voor de verhouding tot de energierekening naar het antwoord op de door dezelfde leden gestelde vraag over de gemiddelde energierekening in verhouding tot de financieringslast [40].

In het debat van 20 juni 2023 over het aanvullende klimaatpakket heeft de Minister voor Klimaat en Energie (hierna: K&E) aangegeven dat de grove inschattingen van het IPCC zijn dat met elke 1.000 gigaton CO₂-uitstoot die wordt vermeden, dit leidt tot 0,27°C tot 0,63°C minder mondiale temperatuurstijging, met een centrale schatting van 0,45°C per 1.000 gigaton CO₂.⁵⁷ De CO₂-uitstoot van de gebouwde omgeving bedroeg 20,2 Mton per jaar in 2022, wat een potentiële cumulatieve besparing van 565,6 Mton tot en met 2050 betekent. Dat komt neer op een potentiële verminderde temperatuurstijging van 0,00025°C door het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving in Nederland. Het betreft hier wel grove berekeningen met een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. De uiteindelijke CO₂-besparing tot 2050 hangt bijvoorbeeld af van de snelheid van de transitie.

[42] *De leden van de PVV-fractie vragen naar hoe het onderzoek naar de financierbaarheid van de maatregelen eruitziet en in welke mate dit van invloed is op de keuze van de gemeente en hoe dit zich verhoudt tot de keuzevrijheid van de betreffende wijk.*

Allereerst zijn de kosten van verduurzaming per wijk verschillend, omdat die afhankelijk zijn van verschillende variabelen die per situatie zullen verschillen. Zo hangt de hoogte van de investering af van het woningtype, de macro-economische situatie (bijvoorbeeld de rente en de inflatie), de voorhanden zijnde warmtebronnen en de gekozen warmtestrategie. De subsidiehoogte hangt op zijn beurt weer af van de hoogte van de investering en het aantal genomen maatregelen. De specifieke terugverdientijd hangt dan ook weer af van het huidige energieverbruik, huishoudenssamenstelling en (toekomstige) energieprijzen.

In juli 2023 is in samenwerking met de VNG ook de handreiking betaalbaarheid gepubliceerd.⁵⁸ Dit hulpmiddel biedt gemeenten een stappenplan hoe zij rekening kunnen houden met, en inzicht kunnen geven in, de belangrijkste kosten en baten waarmee eigenaar-bewoners te maken krijgen bij de verduurzaming van hun woning binnen de wijkaanpak. Daarnaast beschrijft de handreiking de beschikbare financiële instrumenten zoals subsidies en financieringsmogelijkheden om tot een betaalbaar aanbod te komen en biedt het inzicht in de methodiek die door gemeenten gebruikt kan worden. Het voorgenomen Bgiw stelt daarbij als voorwaarde dat gemeenten rekening houden met, en inzicht geven in de betaalbaarheid voor de verschillende eindgebruikers in de wijk, zoals gebouw-eigenaren.

De financierbaarheid van de maatregelen is natuurlijk een belangrijk uitgangspunt om de aanpak haalbaar te laten zijn en om ervoor te zorgen dat iedereen mee moet kunnen doen met de energietransitie. Om verduurzaming in de wijkaanpak financieerbaar te maken zijn er voor woningeigenaren verschillende subsidies en financieringsinstrumenten beschikbaar voor het isoleren en aardgasvrij maken van een koopwoning. Iedere woningeigenaar kan hiervoor bijvoorbeeld lenen bij het Nationaal Warmtefonds, naast de eventuele mogelijkheid bij de hypotheekverstrekker. Woning-eigenaren met een verzamelinkomen tot 60.000 euro

⁵⁷ Handelingen II 2022/23, nr. 95, item 32, p. 30 te raadplegen via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verlagen/detail/2022-2023/95.

⁵⁸ Te raadplegen via <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2023/07/19/handreiking-betalbaarheid>.

kunnen via het Warmtefonds zelfs financiering aanvragen tegen zeer gunstige voorwaarden zoals 0% rente. Voor woningeigenaren zonder leenruimte is er speciale financiering waarbij zij naast de 0% rente aflossen naar draagkracht, zonder risico op restschuld. Op het moment dat de woning dan wordt verkocht en de lening niet kan worden afgelost, zal deze worden kwijtgescholden. Sommige gemeenten en provincies kiezen daarnaast voor een aanvullende financiële bijdrage. Dit kan onder meer met budget van het NIP bij het isoleren van woningen via de lokale aanpak. De gemeenten kunnen deze middelen inzetten voor eigenaarsbewoners en VvE's met woningen met een slecht energielabel en met lage WOZ-waarde. Gemeenten en het Rijk ontzorgen de woningeigenaren door subsidies en financiering te vereenvoudigen en bundeling mogelijk te maken. In de brief van 14 juli 2023 is bijvoorbeeld aangegeven hoe dit het werken met de ISDE en het subsidiëren van inpanidige kosten bij warmtenetten kan vereenvoudigen.⁵⁹

[43] *De leden van de PVV-fractie vragen de regering te reflecteren op «Het zou dan ook onmogelijk zijn om op voorhand garanties te geven over de toekomstige energierekening voor individuele gevallen» en daarbij te relateren aan de haalbaarheid, betaalbaarheid, keuzevrijheid en de maatschappelijke kosten.*

Voor geen enkel huishouden of bedrijf kan de regering de garantie geven dat de energierekening niet verandert richting 2050, noch een garantie geven over de precieze manier waarop dit gaat veranderen, ook wat betreft de huishoudens die (voorlopig) aardgas blijven gebruiken. De prijzen van de elektriciteits- en gasmarkt ontstaan op de internationale energiemarkt en zoals de afgelopen jaren is ondervonden kunnen deze prijzen zeer volatiel van karakter zijn. Het is dan ook onmogelijk om garanties af te geven op individueel niveau over de toekomstige energierekening in den brede. Dat neemt niet weg dat het mogelijk is om op basis van kostenkengetallen, de huidige energieprijzen en verwachting van de toekomstige energieprijzen een businesscase te berekenen waaruit blijkt of een wijk naar verwachting kosteneffectief te verduurzamen is. Dat gebeurt nu ook wanneer men het huis verduurzaamt en overweegt om daar isolatie bij mee te nemen of niet. In aanvulling hierop verwijs ik de leden van de PVV-fractie naar de brief van de Minister voor VRO aan uw Kamer van 7 juni 2022 die reflecteert op de balans tussen duurzaamheid, kosteneffectiviteit (nationale kosten én eindgebruikerskosten) en keuzevrijheid in verhouding tot de aanwijsbevoegdheid.⁶⁰

[44] *De leden van de PVV-fractie vragen hoe de haalbaarheid, betaalbaarheid, keuzevrijheid en maatschappelijke kosten verhouden tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in relatie tot de inbreuk op het eigendomsrecht.*

De regering verwijst voor het antwoord hierop naar de antwoorden over de verhouding van dit wetsvoorstel tot het eigendomsrecht bij paragraaf 2.4 [25].

[45] *De leden van de PVV-fractie vragen of de regering bekend is met het onderzoek van het PBL over de terugverdientijd van verduurzaming en vraagt de regering hierop te reflecteren.*

⁵⁹ Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 1076.

⁶⁰ Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1050.

De regering is bekend met het onderzoek Woonlastenneutraal verduurzamen van woningen van PBL. Over dat onderzoek zijn destijds ook Kamervragen gesteld.⁶¹ Daarbij is aangegeven dat het onderzoek een beperkt en partieel beeld biedt over de betaalbaarheid van de energietransitie. Het PBL heeft alleen gekeken naar tussenwoningen van 110 m² die in één keer met maatregelen van 35.000 euro op basis van een luchtwarmtepomp met zonnepanelen, aardgasvrij en energieneutraal worden gemaakt.

Ook houdt het onderzoek onvoldoende rekening met de maatregelen die het kabinet heeft genomen om de betaalbaarheid van de energietransitie te versterken, zoals subsidies, kostenreductie en de schuif in de energiebelasting. Zie daarvoor ook hiervoor genoemde reactie op de Kamervragen.

[46] *De leden van de PVV-fractie vragen naar een overzicht met daarin de verwachte besparing op de energierekening afgezet tegen de rente en aflossing van een klimaatlening, uitgesplitst per energielabel.*

Voor een berekening van de kosten van verduurzaming voor gebouwegenaren binnen een wijkaanpak is het dashboard eindgebruikerskosten ontwikkeld.⁶² Met behulp van dit dashboard kunnen de gemiddelde kosten voor eigenaar-bewoners en huurders voor verschillende woningtypen voor verschillende warmtestrategieën worden berekend. In het dashboard wordt ook onderscheid gemaakt tussen verschillende financieringstypen en de kosten die daarmee verband houden. Dit dashboard is in juli jongstleden geüpdatet. In dit dashboard kunnen de energieprijzen worden aangepast naar gelang de ontwikkelingen op de energiemarkt. Voor een rekenvoorbeeld aan de hand van het dashboard eindgebruikerskosten verwijst de regering naar het laatste deel van het antwoord op de door dezelfde leden gestelde vraag over de kosten die gepaard gaan met het aardgasvrij maken [40].

[47] *De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat er gebeurt als de kosten van de aanleg van het warmtenet onverhoopt hoger uitvallen dan gepland. Zij vragen zich af of hiermee rekening gehouden wordt en welke processen in werking treden als blijkt dat bewoners de kosten niet kunnen dragen.*

Als in het omgevingsplan is opgenomen dat er in een bepaald gebied een warmtenet wordt aangelegd en de gaslevering op termijn wordt beëindigd, moet het warmtebedrijf een opt-out inventarisatie doen bij de gebouwegenaren in dat gebied. De gebouwegenaren krijgen dan een aanbod van het warmtebedrijf met een bandbreedte waarbinnen het leveringstarief in ieder geval de eerste drie jaar zal blijven. De gebouwegenaar kan ervoor kiezen om geen gebruik te maken van dit aanbod (opt-out) en zelf een individuele duurzame warmteoplossing in zijn gebouw te realiseren. Als hij het aanbod wel accepteert zal het tarief de eerste drie jaar na begin van de warmtelevering in ieder geval niet hoger zijn dan het maximum van de bandbreedte en lager zijn als de door de ACM gereguleerde tarieven lager zijn. Na die drie jaar zijn de door de ACM gereguleerde maximumtarieven van toepassing.

Het ontwerp van de Wet collectieve warmte (Wcw), dat op dit moment voorligt voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State, voorziet in een nieuwe tariefsystematiek waarbij de tarieven stapsgewijs meer kostengebaseerd worden. De vraag wat gebeurt als de kosten van

⁶¹ Kamerstukken II 2019/20, met kenmerk 2020Z15011.

⁶² Te raadplegen via <https://energy.nl/tools/dashboard-eindgebruikerskosten/>.

de aanleg van het warmtenet onverhoopt hoger uitvallen dan gepland, is onderdeel van de uitwerking van de nieuwe tariefsystematiek in de lagere regelgeving van het wetsontwerp Wcw.

Meer in het algemeen is er al een aantal financieringsinstrumenten ontwikkeld dat bijdraagt aan de betaalbaarheid van collectieve warmte. Specifiek voor de aanleg van de infrastructuur voor warmtenetten is er de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) voor (een deel van) de onrendabele top. Daarmee vervalt de noodzaak tot de eenmalige kostendeckingsbijdrage die vaak bij aanleg van een warmtenet werd gevraagd. Verder is er de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) die voorziet in subsidie voor een eventuele onrendabele top van de warmtebron van warmtenetten. De Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) voorziet in subsidie voor een deel van de eventuele extra kosten in het gebouw na de afleverset. Daarnaast is subsidie op grond van de Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH) beschikbaar voor het doen van aanpassingen in de woningen en aansluitkosten op een warmtenet voor verhuurders en gemengde VvE's.

In aanvulling daarop is het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) samen met de ACM en het Ministerie van BZK aan het bekijken welke effecten de overgang naar kosten gebaseerde tarieven kan hebben op de energierekening van kleinverbruikers. Het Ministerie van EZK onderzoekt in het verlengde daarvan of de effecten van de kosten gebaseerde tariefregulering noodzaken tot het voorkomen van excessief hoge warmtetarieven, waarover uw Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wcw over in gesprek gaat.

[48] *De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit worden geborgd in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.*

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten zoveel als mogelijk programmeren op basis van de laagste nationale kosten, daarmee ook rekening houdend met de kosten voor de eindgebruiker, zodat met de beschikbare middelen zoveel mogelijk resultaat kan worden geboekt en de transitie als geheel betaalbaar blijft. In het Klimaatakkoord is bovendien bij de visie voor 2050 afgesproken dat woonlastenneutraliteit het uitgangspunt is voor de overgrote meerderheid van bewoners.

In de uitvoeringsregelgeving zal worden geborgd dat gemeenten rekening moeten houden met, en inzicht moeten geven in, de betaalbaarheid voor de eindgebruiker. Zoals in de inleiding van deze Nota naar aanleiding van het Verslag wordt geschetst, zullen gemeenten hierin een afweging moeten maken. Wanneer een gemeente van mening is dat de betaalbaarheid onvoldoende geborgd kan worden in een wijkaanpak, zal de gemeente tot de conclusie komen daarover geen regels te willen opnemen in het omgevingsplan, of om de aanpak voor de wijk aan te passen (bijvoorbeeld door meer stapsgewijs te verduurzamen of een ander alternatief te kiezen) of eventueel meer middelen hiervoor vrij te maken. In de afspraken met medeoverheden⁶³ is afgesproken dat Rijk en medeoverheden aan de hand van de monitor van het PVGO en het NPLW jaarlijks samen spreken over de betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit voor de startwijken. Wanneer uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk blijkt dat de betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit onvoldoende zijn gewaarborgd en dit belemmerend werkt voor de warmtetransitie maken zij in het bestuurlijk overleg afspraken over aanvullende maatregelen die

⁶³ Bijlage 3 bij Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1049.

daar een oplossing voor bieden. Het streven van woonlastenneutraliteit voor het overgrote deel van de bewoners is een belangrijk uitgangspunt, maar geen individuele garantie.

[49] *De leden van de CDA-fractie vragen of de regering hun mening deelt – dat betaalbaarheid liever aan de voorkant is geborgd – en hoe de regering dit gaat vormgeven.*

De regering is van mening dat gemeenten in staat zijn om de betaalbaarheid van de aanpak te beoordelen op lokaal niveau, zoals in de inleiding ook is geschetst. Gemeenten weten immers het beste wat er speelt in de wijk en kunnen alle relevante aspecten meewegen in de beslissing, waaronder de draagkracht van de huishoudens en de eventuele aanwezigheid van energiearmoede in de wijk. Wat betaalbaar is voor het ene huishouden – of op hoger niveau voor de ene wijk – hoeft dat niet te zijn voor een ander huishouden respectievelijk andere wijk. Wanneer aan de voorkant wordt besloten – op landelijk niveau – wat betaalbaar is, zou dit juist onrechtvaardig kunnen uitpakken.

In het wetsontwerp Wet collectieve warmte, dat aanhangig is bij de Afdeling advisering van de Raad van State, is daarbij opgenomen dat een publieke partij een meerderheidsaandeel dient te hebben in het aangegeven warmtebedrijf.⁶⁴ Een publieke aandeelhouder is in staat te handelen vanuit het publiek belang bij het nemen van beslissingen over de ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen. Zo kan er bijvoorbeeld meer belang worden toegekend aan consumentenbescherming of betaalbaarheid.

[50] *De leden van de BBB-fractie vragen naar een exacte berekening van de kostenberekening voor gebouweigenaren.*

De regering verwijst voor het antwoord naar het antwoord op de door dezelfde leden gestelde vraag waarin zij de regering verzoeken een berekening te maken bij paragraaf I [10].

[51] *De leden van de CU-fractie vragen naar de definitie van betaalbaarheid.*

Betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit zijn in het Klimaatakkoord niet verder gedefinieerd. In de handreiking betaalbaarheid wordt beschreven wat onder betaalbaarheid kan worden verstaan. Twee elementen zijn hierin vooral van belang, namelijk 1) de verhouding tussen de gemiddelde kosten en baten van de verduurzaming van gebouwen voor verschillende groepen woningeigenaren in de wijk over verloop van tijd en 2) de wijze waarop verschillende groepen woningeigenaren de verduurzamingsmaatregelen kunnen financieren. In de handreiking wordt van woonlastenneutraliteit gesproken wanneer de baten voor een bewoner gemiddeld genomen en over verloop van tijd gelijk zijn aan de kosten of wanneer die de kosten overstijgen. Gemeenten kunnen hier met de kosten- en batenanalyse inzicht in geven in deze woonlastenontwikkeling, een inschatting maken of er voor de gemiddelde bewoner binnen een wijk sprake is van woonlastenneutraliteit en onder andere op basis daarvan beoordelen of er sprake is van betaalbaarheid van de warmtetransitie voor het overgrote deel van de bewonerswoningeigenaren van een wijk.

⁶⁴ Adviesaanvraag aanhangig bij Raad van State met kenmerk W18.23.00339/IV d.d. 15 november 2023.

[52] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar hoe onvoorziene kosten zijn meegenomen in het bepalen van de betaalbaarheid van duurzaamheidsinvesteringen.*

Zoals ook bij andere antwoorden is toegelicht, ligt de afweging of een wijkaanpak betaalbaar is en de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet uiteindelijk bij de gemeenteraad. Als hulpmiddel voor het college van burgemeester en wethouders bij het onderbouwen van betaalbaarheid hebben het Ministerie van BZK en de VNG de handreiking betaalbaarheid opgesteld. Die maakt inzichtelijk hoe zij de berekening van de betaalbaarheid van de kosten en baten van de verduurzaming van de woningen voor de bewoners van een wijk kunnen opbouwen. Deze handreiking benadrukt ook dat het inzicht in de betaalbaarheid van de warmtetransitie in een wijk zich over de tijd ontwikkelt. Het kan vanwege de onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen van bijvoorbeeld investeringskosten nuttig zijn om bandbreedtes op te nemen in de analyse van kosten en baten. Die bandbreedtes moeten passen bij de verschillende fasen van het traject: een deel van deze onzekerheden over de kosten neemt af in het proces van plan-, naar uitvoering- en realisatiefase waardoor er een steeds realistischere inschatting van de benodigde investeringen kan worden gedaan, en ook steeds beter zicht is op kosten en baten die van tevoren niet waren voorzien. In de handreiking wordt aangegeven om zoveel mogelijk gebruik te maken van de (verwachte) feitelijke kosten en baten van de verduurzaming. Toch is dit, zeker aan het begin van een traject, niet altijd mogelijk. Daarom geeft de handreiking aan dat gemeenten met kentallen kunnen werken.

Met de handreiking wordt ook kort weergegeven wat voor handelingsperspectief gemeenten hebben op basis van het inzicht in de betaalbaarheid, bijvoorbeeld dat gemeenten extra subsidie of steun bij financiering bieden aan woningeigenaren om betaalbaarheid te realiseren. Gemeenten zouden hierbij ook rekening kunnen houden met een voorziening voor onvoorziene kosten die anders de betaalbaarheid van de duurzaamheidsinvesteringen voor bewoners op het spel zet.

[53] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarbij welke waarborgen voor de betaalbaarheid expliciet worden vastgelegd in wetgeving of de algemene maatregel van bestuur.*

De betaalbaarheid wordt geborgd door verschillende juridische elementen. Ten eerste stelt het Rijk hiervoor verschillende subsidieregelingen en financieringsinstrumenten beschikbaar. De regels daarvoor vallen buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Daarnaast verplicht de Algemene wet bestuursrecht de gemeenten om het warmteprogramma, het eventuele uitvoeringsplan en het omgevingsplan deugdelijk te motiveren. Verder brengt het eigendomsrecht verschillende waarborgen met zich mee. Op AMvB-niveau wordt ten slotte expliciet geregeld dat gemeenten rekening houden met zowel de totale maatschappelijke kosten (nationale kosten) die met het voorziene alternatief gemoeid zijn als de betaalbaarheid van de maatregelen voor de gebouweigenaren. De beoordeling of die wijkaanpak betaalbaar is ligt uiteindelijk bij de gemeente en hangt van veel lokale aspecten af, zoals ook in de inleiding geschetst.

[54] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook wat precies wordt verstaan onder het rekening houden met zowel de totale maatschappelijke kosten als de betaalbaarheid voor de gebouweigenaren.*

Het gaat hier om een uitwerking van het Klimaatakkoord. Daarin is enerzijds afgesproken dat gemeenten zoveel als mogelijk programmeren op basis van de laagste maatschappelijke kosten, daarmee ook rekening houdend met de kosten voor de eindgebruiker, zodat met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat kan worden geboekt en de transitie als geheel betaalbaar blijft. In de instructieregels voor het warmteprogramma worden gemeenten verplicht deze kosten te beschrijven. Het gaat om begrip «nationale kosten» omschreven als: de totale financiële kosten in Nederland van alle maatregelen die nodig zijn om ergens (bijvoorbeeld in een buurt) een strategie uit te voeren, ongeacht wie die kosten betaalt, inclusief de baten van energiebesparing, maar exclusief belastingen, heffingen en subsidies.

Anderzijds moet rekening worden gehouden met de betaalbaarheid voor gebouweigenaren. Hiermee wordt bedoeld de (gemiddelde) kosten en baten die het overgaan op een duurzame energievoorziening voor bewoners, instellingen en gebouweigenaren met zich meebrengen. Het gaat daarbij zowel om de eenmalige als de jaarlijkse kosten, zoals bepaald op het moment dat het omgevingsplan wordt gewijzigd.

[55] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de belangen van huurders gewogen worden bij de kosten en betaalbaarheid van warmte alternatieven.*

De gemeente zal bij het beargumenteren van de betaalbaarheid rekening houden met alle typen gebouwen en gebouweigenaren in de wijk. Dit kunnen dus zowel koop- als huurwoningen zijn (waaronder ook sociale huur en gemengde VvE's), en ook utiliteitsgebouwen (zoals kantoren, scholen en de bakker op de hoek). Dit betekent overigens niet dat de gemeente dit bij de wijziging van het omgevingsplan voor ieder individu tot op detailniveau inzichtelijk hoeft te maken.

Verhuurders kunnen daarbij zelfs functioneren als zogenoemde «start-motor» van de wijkgerichte aanpak, een voorttrekkersrol bij de verduurzaming van woningen vanwege het maatschappelijke belang van woningcorporaties en de positie van de (overwegend) kwetsbare huurders die gebaat zijn bij een lagere energierekening. De verhuurder zal, net als andere gebouweigenaren, moeten besluiten of het gehuurde moet worden aangesloten op het alternatief dat de gemeente heeft genoemd in het omgevingsplan. De verhuurder kan ook kiezen voor een ander aardgasvrij alternatief. Het is in het belang van verhuurder en huurder om het te kiezen alternatief te bespreken en af te stemmen op de eigenschappen van het gehuurde. Huurder en verhuurder zullen doorgaans ook een gedeeld belang hebben om de verduurzaming zoveel mogelijk samen te pakken met het onderhoud of een renovatie. Voor de verhuurder beperkt dit de kosten, voor huurders beperkt dit de overlast. Een verhuurder mag afhankelijk van de omstandigheden in bepaalde gevallen⁶⁵ een woning pas wijzigen als (het overgrote deel van) de huurders hiermee instemt. Het ligt hierbij in de rede dat een huurder in zijn instemming meeweegt in welke mate dit bijdraagt aan de betaalbaarheid van zijn/haar energierekening. Vanwege de positie van woningcorporaties binnen de wijkaanpak en de noodzaak dat zij meedoen met het geschetste alternatief ligt het voor de hand om hen – en de huurders – in de planvorming goed te betrekken.

⁶⁵ Zie voor de uitgebreide toelichting en onderbouwing hiervan paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3).

[56] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarnaast hoe ervoor wordt gezorgd dat individuele eigenaar-bewoners voor wie de verduurzaming niet betaalbaar is, toch mee kunnen doen.*

De financierbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen is een belangrijk uitgangspunt voor een haalbare aanpak en om ervoor te zorgen dat iedereen mee moet kunnen doen met de energietransitie. De meeste mensen met een lager inkomen wonen in een huurwoning. De rekening van het verduurzamen ligt dan bij de verhuurder.

Het doel van de lokale aanpak van het NIP is om kwetsbare eigenaar-bewoners en VvE's te ondersteunen via gemeenten bij het isoleren van koopwoningen via de lokale aanpak. De gemeente kan deze middelen inzetten voor eigenaar-bewoners en VvE's met woningen met een slecht energielabel of woningen met een lage WOZ-waarde. Daarnaast zijn er generieke subsidies beschikbaar voor het isoleren en aardgasvrij maken van koopwoningen. Waar aanvullende financiering nodig is, heeft het Nationaal Warmtefonds die beschikbaar. Woningeigenaren met een verzamelinkomen tot 60.000 euro kunnen via het Warmtefonds een financiering aanvragen tegen gunstige voorwaarden zoals 0% rente. Sommige gemeenten en provincies doen daarnaast een aanvullende financiële bijdrage. Door een stapeling van deze regelingen en eventueel een aanvullende financiering via het Warmtefonds is verduurzaming van de woning ook voor deze groep woningeigenaren mogelijk.

[57] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tot slot hoe ervoor gezorgd is dat de handreiking betaalbaarheid van toegevoegde waarde is voor gemeenten en wanneer deze beschikbaar komt.*

De handreiking betaalbaarheid is in juli gepubliceerd.⁶⁶ De handreiking is in samenwerking met de VNG en op basis van bestaand en aangekondigd beleid opgesteld. De afgelopen periode zijn de ideeën voor de handreiking ook besproken met een groep vertegenwoordigers van verschillende gemeenten. De behoefte, tips en adviezen die uit deze gesprekken naar voren komen zijn ook betrokken bij het afronden van de handreiking. Het Ministerie van BZK en de VNG zijn daarbij van plan om de handreiking komend jaar te actualiseren en aan te vullen. De reacties en inzichten van gemeenten zullen hierbij worden betrokken. De handreiking is bedoeld om te gebruiken bij de (verdere) ontwikkeling van de warmteprogramma's, wijkuitvoeringsplannen, en omgevingsplannen waaraan gemeenten werken in voorbereiding op het aardgasvrij maken van hun wijken. Daarnaast biedt het ondersteuning bij de communicatie aan inwoners door inzicht te geven met behulp van een overzicht van de belangrijkste kosten- en batenposten van verduurzamingsinvesteringen voor gebouweigenaren. De handreiking kan ook gebruikt worden voor andersoortige samenwerkingsverbanden waarbinnen gemeenten actief zijn op het gebied van verduurzaming van woningen (bijvoorbeeld energieloketten en energiecoöperaties).

2.4.2 Redelijke termijn

[58] *De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom er gekozen is om de redelijke termijn na acht jaar te evalueren.*

In het Klimaatakkoord is een termijn van acht jaar genoemd tussen het besluit van de gemeente en de daadwerkelijke overstap op het duurzame alternatief. Bij de consultatie van het wetsvoorstel is expliciet gevraagd

⁶⁶ Te raadplegen via <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2023/07/19/handreiking-betalbaarheid>.

welke termijn passend zou zijn als redelijke termijn. Uit de reacties kwam naar voren dat een deel van partijen en personen die gereageerd heeft een langere termijn zouden willen, en een ander deel ziet graag een kortere. Naar aanleiding van de internetconsultatie heeft de regering besloten de termijn te evalueren.

Deze evaluatie heeft dus al plaatsgevonden. Op basis van het rapport «Evaluatie termijnen wijkgericht aanpak in Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving»⁶⁷ ziet de regering geen aanleiding om een vaste termijn in landelijke regelgeving te verankeren. Uit de evaluatie komt namelijk naar voren dat er behoefte is aan maatwerk, omdat een redelijke termijn van veel verschillende factoren afhankelijk is.

Daarnaast zal er wel een reguliere wetsevaluatie plaatsvinden 5 jaar na inwerkingtreding van de wet, waar de redelijke termijn ook onderdeel van zal zijn.

[59] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het niet vastleggen van de redelijke termijn van acht jaar kan leiden tot rechtsongelijkheid, omdat in de ene wijk of gemeente andere termijnen kunnen gelden dan in de andere wijk of gemeente.*

Onder andere om de rechtsgelijkheid te vergroten is de regering voornemens om de redelijke termijn van acht jaar in het Bkl op te nemen als richttermijn. De regering vertrouwt erop dat veel gemeenten deze termijn zullen volgen, zoals gebruikelijk als de wetgever een standaard opneemt in een wettelijke regeling. Er zijn echter intrinsieke verschillen tussen wijken, waarbij name de aard van de bebouwing en het gekozen alternatief aanleiding kunnen geven om in specifieke gevallen een andere termijn te kiezen. Zo is het denkbaar dat in een wijk met een groot aantal verschillende vrijstaande woningen, waar geen collectieve voorziening komt, een langere termijn geboden wordt. Dat biedt de eigenaren gelegenheid om de benodigde isolatie aan te brengen en hun gasgestookte cv-ketel door een elektrische warmtepomp te vervangen op een zelfgekozen moment. Aan de andere kant van het spectrum kan men zich gevallen indenken waarin een kortere termijn redelijk is, bijvoorbeeld bij een beperkte uitbreiding van een warmtenet naar enkele grote woongebouwen of utiliteitsgebouwen die eerder niet waren aangewezen.

Daarnaast is er enige speelruimte nodig zodat een gemeente ervoor kan kiezen om de redelijke termijn te laten eindigen tussen 1 april en 1 oktober, dit om te voorkomen dat het transport van gas in het stookseizoen wordt beëindigd.

[60] *Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het wenselijk is een bandbreedte met een minimale en uiterlijke termijn vast te leggen.*

Het risico van een bandbreedte is dat zich altijd specifieke gevallen zullen voordoen waarin die knellend is. Dat kan weer leiden tot verzoek om aanvullende afwegingsruimte voor bijzondere gevallen of experimenten. Door een richttermijn te geven geeft de regering zowel aan gemeenten als aan belanghebbenden houvast. Als in een concreet geval sterk van de richttermijn wordt afwijken vergt dat een indringende motivering die bovendien door de rechter kan worden getoetst.

⁶⁷ Tauw (2022) *Evaluatie termijnen wijkgerichte aanpak in Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving*, Deventer.

[61] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder hoe voorkomen wordt dat huiseigenaren worden afgesloten van het aardgas als zij door omstandigheden redelijkerwijs niet tijdig hebben kunnen overstappen op een aardgasvrij alternatief en of de regering kan voorzien in een oplossing hiervoor, bijvoorbeeld door middel van een recht op individueel uitstel.*

Communicatie over, en ondersteuning bij, het nemen van de maatregelen die gebouweigenaren moet nemen om hun gebouw klaar te maken voor de overstap op een duurzaam alternatief voor aardgas is essentieel voor het slagen van de wijkgerichte aanpak.

De gemeente monitort daarbij – tot op het niveau van individuele gebouwen – de overstap naar een aardgasvrij alternatief. Het wetsvoorstel bevat specifieke grondslagen om ervoor te zorgen dat netbeheerders het college van burgemeester en wethouders van de benodigde informatie voorzien om deze monitoring uit te voeren. Zoals beschreven in de memorie van toelichting is de regering voornemens om in het Bkl te regelen dat de gemeente zich moet vergewissen dat iedereen mee kan.⁶⁸ De gemeente kan de einddatum verzetten als er omstandigheden zijn die de voortgang in een wijk belemmeren. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een tekort aan mensen of materialen die leiden tot tegenvallers bij het aanleggen van collectieve voorzieningen.

Individuele omstandigheden die het eigenaren beletten om over te stappen, zullen zich niet zo gauw voordoen bij een collectieve voorziening, zoals een warmtenet. Een eigenaar hoeft zich slechts te conformeren aan de collectieve aanpak en op de juiste momenten de deur te openen. De gemeente zal in het uitvoeringsprogramma en met meer op de individuele burger gerichte communicatie – ook via het warmtebedrijf – duidelijkheid bieden over wat er van eigenaren aanvullend wordt verwacht, bijvoorbeeld het aanbrenge van isolatie.

Wordt in een wijk gekozen voor individuele oplossingen, zoals elektrische warmtepompen in combinatie met woningisolatie, dan wordt meer van eigenaren gevraagd. Er zijn zowel landelijk als lokaal verschillende ondersteunende instrumenten. Toch zullen sommige eigenaren niet in staat zijn om zelf de benodigde stappen te zetten, zoals het aanvragen van offertes en – waar nodig – leningen of subsidies. Het is de inzet van de gemeente om bewoners, instellingen en gebouweigenaren te informeren, te stimuleren en actief te ontzorgen bij de overstap op het duurzame alternatief om zo ook de vergewisplicht in te kunnen vullen. Soms zullen zij echter kunnen aansluiten bij initiatieven van burens (die immers voor dezelfde opgave staan) of zich laten ondersteunen vanuit hun sociale netwerk. Wanneer de uitvoering van de warmtetransitie in de wijk onverhoopt vertraging oploopt, kan de gemeente de informatievoorziening aan en ontzorging van bewoners en gebouweigenaren intensiveren.

In bijzondere gevallen kan overigens wel individueel uitstel voor een eigenaar nodig zijn, bijvoorbeeld als maatschappelijk vastgoed in een wijk of een groot woongebouw door omstandigheden niet voor de einddatum verbouwd kan worden. In een dergelijk geval kan individueel uitstel worden overwogen, waarbij ook de maatschappelijke kosten voor het in stand houden van een gasvoorziening moeten worden meegewogen. Het omgevingsplan kan tot op het niveau van een individueel gebouw worden gewijzigd en ook kan een eigenaar om een omgevingsvergunning voor het afwijken daarvan vragen.

⁶⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, p. 84–85.

2.4.3 Doenvermogen

[62] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke andere wijze dan via een doenvermogenstoets het doenvermogen van een wijk kan worden vastgesteld, of deze toets daarom niet bindend opgelegd dient te worden en of de regering de contouren van zo'n toets kan schetsen.*

Zoals eerder geschetst is het uitgangspunt bij de wijkaanpak dat iedereen mee kan doen. Dit betreft echter niet alleen het financiële aspect, maar ook de mentale belasting die zo'n aanpak met zich meebrengt. Het is van belang dat gebouweigenaren begrijpen welke keuzes ze moeten maken en welke acties ze kunnen verrichten om zich voor te bereiden op een duurzaam alternatief voor aardgas. De regering erkent daarom het belang van de doenvermogenstoets door gemeenten. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft een doenvermogenstoets ontwikkeld die gemeenten kunnen gebruiken voor het inzichtelijk maken van het doenvermogen en de maatregelen die gemeenten kunnen nemen om te zorgen dat iedereen daadwerkelijk mee kan doen. Het is daarmee een nuttig en waardevol instrument voor gemeenten, omdat deze gericht inzicht kan bieden in de werkbaarheid voor de bewoners en gebouweigenaren die het betreft. Het NPLW heeft ook instrumenten ontwikkeld die gemeenten daarbij kunnen ondersteunen.

Het is daarbij in den brede de inzet dat de gemeente bewoners, instellingen en gebouweigenaren actief ontzorgt bij de overstap op het duurzame alternatief. Bovendien moet de gemeente zich ervan vergewissen dat iedereen klaar is voor het duurzame alternatief om daadwerkelijk de levering van aardgas te mogen beëindigen.

2.4.4 Keuze voor een ander aardgasvrij alternatief

[63] *De leden van de PVV-fractie vragen zich af hoe de keuzevrijheid zich verhoudt tot het gedwongen beëindigen van het transport van aardgas.*

Keuzevrijheid is één van de waarborgen bij het wetsvoorstel en ziet toe op het alternatief voor aardgas wanneer de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet door de gemeente. Wanneer het omgevingsplan is gewijzigd door de gemeente en op termijn de levering van aardgas naar de wijk wordt beëindigd staat het de gebouweigenaar vrij om een ander alternatief te kiezen dan wat door de gemeente is voorzien. Voor een uitgebreide toelichting hoe dit werkt verwijst de regering naar het antwoord op de door de leden van de ChristenUnie gestelde vraag hierover [66].

[64] *De leden van de PVV-fractie vragen ook wat dit betekent voor hybride oplossingen en wat de gevolgen zijn voor woningen en gebouwen die voldoen aan de isolatienorm maar hebben gekozen voor een hybride warmtepomp en daardoor afhankelijk blijven van gas.*

Als het transport van aardgas wordt beëindigd kan er geen gebruik meer gemaakt worden van de cv-ketel. In de voorgenomen regels voor verwarmingsinstallaties zullen uitzonderingen opgenomen worden om gebouweigenaren te beschermen tegen dubbele investeringen. Zo geldt de verplichting niet voor de woningen en gebouwen die in het omgevingsplan door de gemeente zijn aangewezen voor de wijkaanpak en geldt er een uitzondering wanneer de terugverdientijd van de investering langer is dan 7 jaar.

Wanneer het gebouw of de woning voldoet aan de standaard voor isolatie, dan is de woning of het gebouw daarmee in principe geschikt voor verschillende duurzame oplossingen. Wanneer de woning of het

gebouw wordt verwarmd met een hybride warmtepomp en vervolgens wordt aangewezen door de gemeente zal de gebouweigenaar ervoor moeten zorgen dat er geen afhankelijkheid meer is van aardgas op de genoemde datum. Daarvoor kan de gebouweigenaar aansluiten bij het alternatief van de gemeente of zelf een ander alternatief installeren. Wanneer de woning of het gebouw niet wordt aangewezen en er is op termijn voldoende groen gas (of waterstof) beschikbaar om de resterende gasvraag daarmee te voorzien zou de woning of gebouw mogelijk met die duurzame gassen verwarmd kunnen worden. Gezien de verwachte beschikbaarheid van duurzame gassen zal dit maar voor een beperkt aantal wijken gelden, waar geen ander aardgasvrij alternatief voorhanden is, zoals ook bij het antwoord op de door dezelfde leden gestelde vragen over groen gas is geschetst [2].

[65] *De leden van de PVV-fractie vragen naar een overzicht met de gemiddelde kosten om woningen aardgasvrij te maken op basis van het bouwjaar van de woning.*

De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar het antwoord door dezelfde leden gestelde vraag over de kosten van verduurzaming per energielabel bij paragraaf 2.4.1 [46].

[66] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het recht om niet aan te sluiten op het collectieve alternatief wordt vastgelegd en hoe dit recht verzekerd is.*

Met het voorgenomen Bgiw zal in het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) worden geregeld dat in een door de gemeente aangewezen gebied waar geen gas meer zal worden geleverd, het niet is toegestaan dat voor warmtevoorzieningen of voor het koken fossiele brandstoffen worden gebruikt. Het is aan de eigenaar van een gebouw om vervolgens gebruik te maken van het door de gemeente aangewezen alternatief of een eigen voorziening te kiezen. In dat laatste geval zal een aanpassing aan de bestaande warmtevoorziening nodig zijn. In de bouwregelgeving valt een dergelijke aanpassing onder de regels voor verbouw.

Bij het verbouwen van de warmtevoorziening gelden (ook nu al) regels voor de minimale energieprestatie – een maat voor de efficiëntie van de verwarming – van het systeem als geheel. Wanneer de eigen voorziening aan deze eis uit het Bbl – voldoet en de voorziening geen gebruik maakt van fossiele brandstoffen dan kan de eigen voorziening worden uitgevoerd.

Dat een gebouweigenaar niet aan hoeft te sluiten op het door de gemeente aangewezen alternatief is dus gekoppeld aan de algemene verbouwingregels bij de aanpassing van een verwarmingssysteem en wordt daarmee juridisch verankerd en verzekerd.

Het is de bedoeling om daarbij wel te regelen dat als men niet wil aansluiten op het door de gemeente aangewezen alternatief, de eigen oplossing een half jaar voor de einddatum voor het gebruik van gas die in het omgevingsplan wordt gegeven moet zijn gerealiseerd en de gemeente daarvan op de hoogte wordt gesteld. Eventueel kan dan alsnog aangesloten worden op het alternatief van de gemeente binnen dat half jaar wanneer de individuele voorziening niet is gerealiseerd.

[67] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het recht op keuzevrijheid zich verhoudt tot de maatschappelijke kosten die gemaakt worden om een collectief warmtesysteem te realiseren.*

Zoals ook in de brief van de Minister voor VRO aan uw Kamer over de balans tussen duurzaamheid, kosteneffectiviteit en keuzevrijheid is aangegeven, zit er spanning tussen keuzevrijheid aan de ene kant en kosteneffectiviteit aan de andere kant.⁶⁹ Het PBL heeft met de Startanalyse in beeld gebracht wat per wijk het technisch-economisch potentieel is voor verschillende warmtetechnieken wanneer er niet meer met aardgas wordt verwarmd, gezien vanuit nationaal kostenperspectief.⁷⁰ Hier komt dus ook een meest kostenefficiënte alternatief uit naar voren. De nationale, of maatschappelijke, kosten zijn de kosten voor de Nederlandse samenleving als geheel, ongeacht wie deze draagt, en zijn het saldo van de directe kosten en baten vanuit nationaal kostenperspectief. In het geval van de uitbreiding of aanleg van nieuwe warmtenetten komt een zekere mate van doorzettingsmacht de kosteneffectiviteit voor de eindgebruikers van het warmtenet ten goede. Er kan een betere inschatting gemaakt worden over de toekomstige benutting van een nieuw aan te leggen warmtenet. Hierdoor kan de dimensionering van de infrastructuur goed worden gekozen en kan een efficiënter systeem worden ontwikkeld. Bovendien zijn de risico's over toekomstige afname (het zogenoemde volloopriscico) lager. Dit volloopriscico vertaalt zich veelal in hogere rendementseisen van warmtebedrijven. Door warmtebedrijven meer zekerheid te bieden, kunnen de (maatschappelijke) kosten van de energietransitie op langere termijn worden verlaagd. Vanuit kosteneffectiviteit gezien is dus een zekere mate van doorzettingsmacht wenselijk om de maatschappelijke kosten, die de samenleving als geheel moet dragen, niet onnodig te laten oplopen.

Wanneer bewoners in een wijk de mogelijkheid krijgen om ieder individueel te kiezen tussen verschillende duurzame alternatieven, kan het doel om een kostenefficiënte energietransitie in te richten onder druk komen te staan, omdat er bijvoorbeeld onvoldoende afnemers zijn om een collectieve warmteoplossing aan te kunnen bieden of er moeten diverse nieuwe infrastructuren worden aangelegd om de keuzevrijheid te faciliteren. Daarentegen is het voor het draagvlak van de wijkaanpak dat de bewoners en gebouweigenaren de mogelijkheid hebben om zelf te kiezen om op een andere manier – zonder fossiele brandstoffen – de woning of het gebouw te verwarmen.

Om collectieve en wijkgerichte oplossingen niet te laten vastlopen, is dus van belang om in de wijk tot een duurzaam alternatief te komen dat op een breed draagvlak en dus ook brede deelname kan rekenen.

[68] *De leden van de BBB-fractie vragen of de waarborgen die zijn getroffen om de vrijheid van kiezen van een gelijkwaardig alternatief wel toereikend zijn.*

De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar het antwoord op de door de leden van de ChristenUnie-fractie gestelde vraag over het recht niet aangesloten te worden op het collectief bij paragraaf 2.4.4 [66].

Aanvullend daarop wil de regering nog aangeven dat er geen sprake is van het moeten aantonen van gelijkwaardigheid ten opzichte van de door de gemeente geboden oplossing. Zoals beschreven in de memorie van toelichting volstaat elk aardgasvrij alternatief dat voldoet aan de regelgeving in het Bbl.⁷¹

⁶⁹ Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1050.

⁷⁰ Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 399 en <https://www.pbl.nl/publicaties/startanalyse-aardgasvrije-buurt-2020>.

⁷¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, p. 80.

2.4.5 Participatie en rechtsbescherming

[69] *De leden van de SGP-fractie horen graag op welke wijze wordt toegezien op voldoende participatie.*

De regering hecht, net zoals de leden van de SGP-fractie aan, veel belang aan participatie voor een succesvolle wijkaanpak. Gemeenten moeten zelf participatiebeleid opstellen waarin ze aangeven op welke wijze ze de voorafgaande participatie vormgeven. Daarnaast moeten gemeenten bij het vaststellen van een programma en een omgevingsplan in de toelichting uitleggen hoe ze burgers, bedrijven en bestuursorganen hebben betrokken en wat de uitkomsten daarvan waren. Daarbij moet ook worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid (de al bestaande motiveringsplicht in de artikelen 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit). Verder heeft uw Kamer op 26 oktober 2023 in grote meerderheid ingestemd met een wetsvoorstel dat de al bestaande inspraakverordening verbreedt tot een participatieverordening.⁷² Zoals aangegeven in de kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie volgt elke twee jaar een rapportage over de toepassing van de uitgangspunten en de actielijnen daarin, en worden die waar nodig herijkt.⁷³

2.5 Mensen en materialen

[70] *De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd of een coördinerende rol is weggelegd voor de coördinatie van de uitvoeringscapaciteit.*

De leden van de CDA-fractie vragen terecht om een coördinerende rol in relatie tot de krapte op de arbeidsmarkt. Het afgelopen jaar is het NPLW gestart om gemeenten in den brede te ondersteunen. Dit is interbestuurlijke programma van BZK, EZK, VNG en IPO. Het NPLW ondersteunt gemeenten in de wijze waarop zij uitvoering geven aan de lokale warmtetransitie en bij het versnellen en opschalen van de warmtetransitie. Het programma speelt een belangrijke rol in de verbinding tussen de lokale praktijk en het nationaal beleid en de samenwerkingspartners. Het doel van het NPLW is om gemeenten zo optimaal mogelijk te ondersteunen bij hun regierol in de warmtetransitie.

Onderdeel van het NPLW vormt een regionale structuur die gemeenten passend kan ondersteunen bij de warmtetransitie. Deze regionale structuur zou in de visie van de regering ook goede rol kunnen spelen in de regionale afstemming als het gaat om uitvoeringscapaciteit. Voor de inrichting van de regionale structuur is ook financiële ondersteuning beschikbaar. Inmiddels is er ook een specifieke uitkering opengesteld waarmee gemeente invulling kunnen geven aan deze regionale structuur.⁷⁴ Voor deze specifieke uitkering is in 2023 16,5 miljoen euro beschikbaar en daarna is er jaarlijks 9 miljoen euro beschikbaar tot 2025 om regionale samenwerking te versterken. Deze regeling beoogt gemeenten financieel te ondersteunen bij het efficiënt en doelmatig samen werken in de uitvoering van de warmtetransitie. De colleges van burgemeesters en wethouders van de gemeenten binnen een regio bepalen welke gemeente, provincie of omgevingsdienst als budgethouder zal fungeren. De achterliggende gedachte bij de regionale structuur van

⁷² Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau), Kamerstukken II, 36210.

⁷³ Kamerstukken II 2002/23, 32 813 nr. 1231, p. 2.

⁷⁴ Stcrt. 2023, 13911.

het NPLW is om regio's in staat te stellen om passend bij de lokale behoefte regionaal ondersteuning te organiseren. Enerzijds door bijvoorbeeld efficiënt capaciteit en expertise in te zetten in verband met krapte op de arbeidsmarkt en de specialistische kennis die nodig is. Dit kan door regionale bundeling van gemeentelijke uitvoeringslasten. Anderzijds om regionale afstemming te faciliteren, tussen gemeenten onderling, met de provincie en met stakeholders, zoals de netbeheerders en grote vastgoedbezitters. Doel van de regionale structuur als onderdeel van het NPLW is dat gemeenten – door samen te werken in een regionale structuur – naar verwachting beter regie kunnen voeren in de warmtetransitie, waaronder het opstellen en uitvoeren van de warmteprogramma's en uitvoeringsplannen.

Voor de andere kant van de uitvoering zijn er daarnaast initiatieven die gericht zijn op de ontwikkeling van opschaalbare en voorspelbare renovatiestromen om de beschikbare uitvoeringscapaciteit ten hoogste te benutten. Dit is het programma Verbouwstromen, een meerjarig non-profit samenwerkingsverband van De Bouwcampus, Stroomversnelling, TKI Bouw en Techniek en TKI Urban Energy. Deze initiatieven spelen geen coördinerende rol, maar kunnen ondersteuning bieden om de uitvoeringscapaciteit efficiënter in te richten door vraagbundeling en een industriële verbouwstroom. Inmiddels zijn er ook twee subsidieregelingen gestart die deze aanpak financieel ondersteunen: de Subsidieregeling procesondersteuning opschaling renovatieprojecten (hierna: SPOR)⁷⁵ en de voorgenomen subsidieregeling meerjarige experimenten effectieve renovatiestromen (hierna: MEER)⁷⁶. Voor de SPOR-regeling is de periode 2023 tot en met 2026 in totaal 19 miljoen beschikbaar en voor de MEER-regeling in totaal 30 miljoen euro tot medio 2024.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Wijzigingen Gaswet

[71] *De leden van de VVD-fractie vragen of het wijzigen van de Omgevingswet en de Gaswet niet de omgekeerde wereld is en vragen de regering of zij het met hen eens is dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat de verbruiksinstallatie in woningen en gebouwen gewijzigd zou moeten worden.*

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat het wijzigen van de verbruiksinstallatie – van een cv-ketel, bijvoorbeeld naar een afleverset voor een warmtenet of een warmtepomp – een benodigde stap is in het aardgasvrij maken van de woning. Met de wijkgerichte aanpak wordt dit echter per wijk voorbereid door de gemeente die daarbij eigenaar-bewoners, verhuurders, andere gebouweigenaren, huurders en netbeheerders betreft, omdat er diverse voordelen zijn om dit gebiedsgericht en gestructureerd aan te pakken. Naast het aanpassen van de verbruiksinstallatie is het bijvoorbeeld ook nodig dat het de energie-infrastructuur wordt aangepast. Er wordt een warmtenet aangelegd of het elektriciteitsnet wordt verzaamd en na afloop van de wijkaanpak wordt het aardgasnetwerk verwijderd of buiten gebruik gesteld. Zoals beschreven in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag zorgt de wijkaanpak voor een focus in de uitvoering en voorkomt deze dat in een wijk dubbele infrastructuur in stand moet worden gehouden wanneer er een betaalbaar alternatief voorhanden is. Om dit te kunnen bewerkstelligen is het voorstel om de Omgevingswet en de Gaswet te wijzigen.

⁷⁵ Stcrt. 2023, 30341.

⁷⁶ Stcrt. 2023, 31151.

3.1.1 Ruimte voor regels vanuit de gemeente

[72] *De leden van de VVD-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten hoeveel ruimte er blijft voor gemeenten om te beslissen om niet volledig van het gas af te gaan en hoe het Rijk zich verhoudt ten opzichte van gemeenten in deze situatie.*

De regering verwijst voor het antwoord op deze vragen naar de antwoorden op de door de leden van de PVV-fractie gestelde vraag of gemeenten ook af kunnen zien van de collectieve aanpak [19] en of gemeenten in het geheel vrij zijn om alternatieve energievoorzieningen aan te dragen [20] bij paragraaf 2.3.

Daarbij is het van belang om te benadrukken dat Rijk en gemeenten gezamenlijk het Klimaatakkoord hebben ondertekend waar de ambities ten aanzien van de gebiedsgerichte aanpak zijn geformuleerd en dat gemeenten sinds het sluiten van het Klimaatakkoord zich inzetten om de doelen uit het Klimaatakkoord te halen. Als blijkt dat de voortgang achterblijft bij de ambitie of dat gemeenten (op grote schaal) wijken niet aanwijzen ondanks dat er een haalbaar en betaalbaar alternatief voor handen is, zal het kabinet dit in eerste instantie aankaarten in een bestuurlijk overleg en eventueel hierover aanvullende bestuurlijke afspraken maken.

[73] *De leden van de PVV-fractie vragen wat het betekent voor de groei van groen gas dat een gemeente enkel het gebruik van gas als geheel kan uitsluiten.*

De regering voorziet dat groen gas een rol kan spelen in verschillende sectoren en dat groen gas altijd een schaars goed zal zijn dat zo hoogwaardig mogelijk moet worden ingezet. Voor de gebouwde omgeving maakt dit dat groen gas alleen ingezet moet worden als er geen alternatieven voorhanden zijn. Juist door het aantal wijken en buurten op het aardgas te verlagen, kunnen de vraag en het aanbod van groen gas met elkaar in evenwicht gebracht worden.

[74] *De leden van de PVV-fractie vraagt de regering te reageren op waar dit wetsvoorstel in de praktijk toe leidt.*

Het doel van dit wetsvoorstel is het bieden van een robuust wettelijk kader voor de wijkgerichte verduurzamingsopgave dat alle betrokkenen vooraf voldoende houvast, handelingsperspectief en rechtszekerheid biedt, als onderdeel van een brede beleidsinzet om de transitie haalbaar en betaalbaar te maken. Zonder deze wet, zal de transitie veel kostbaarder worden. In de praktijk geeft dit wetsvoorstel gemeenten de bevoegdheid om wijken aan te wijzen die op termijn van het aardgas afgaan en daarbij een duurzaam alternatief aan te wijzen. Op deze manier hoeft er geen dubbele infrastructuur in stand worden gehouden in wijken waar een haalbaar en betaalbaar alternatief voor handen is. Om deze overstap naar een alternatieve duurzame energievoorziening met waarborgen te voorzien voor bewoners, gebouweigenaren maar ook netbeheerders en gemeenten, worden met dit wetsvoorstel kaders gesteld door het Rijk.

[75] *De leden van de PVV-fractie vragen de regering te erkennen dat energieleveranciers met uitsluitend duurzaam gas of CO₂-gecompenseerd gas hebben voldaan aan de doelstelling van een «duurzame warmtevoorziening»?*

De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar de door de leden van ChristenUnie-fractie gestelde vragen bij paragraaf 3.1.1 over groen gas [79].

[76] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom geen verplichting bestaat om wijken in omgevingsplannen aan te wijzen of het in het belang van de voortgang niet wenselijk is om dit wel op te nemen, daarbij nader toe te lichten waarom dit het zorgvuldige proces van gemeenten zou doorkruisen en of een verplichting niet juist ondersteunend aan en bevorderend voor het werk van gemeenten kan werken.*

De regering begrijpt de aandacht die de leden van de ChristenUnie-fractie hebben voor de voortgang van de energietransitie in de gebouwde omgeving. De ambitie van alle gemeenten ligt op dit moment boven het gestelde doel uit het Klimaatakkoord. Daarom acht de regering het niet noodzakelijk om een verplichting tot het aanwijzen van wijken op te nemen in het wetsvoorstel of de bijbehorende AMvB. Wanneer het behalen van de doelen op termijn buiten bereik dreigt te raken, is het opnemen van juridisch bindende kwantitatieve doelen een van de mogelijkheden die de regering ziet om de voortgang van de warmtetransitie te waarborgen. Het inzetten van de zogenoemde aanwijsbevoegdheid is echter omkleed met verschillende waarborgen in dit wetsvoorstel. De gemeenteraad zal met het college van burgemeester en wethouders moeten afwegen of met het aanwijzen van de wijk in het omgevingsplan daaraan wordt voldaan. Er is ook gekozen om de regierol bij gemeenten neer te leggen omdat zij het beste weten wat er speelt in de wijk, welke alternatieven er mogelijk zijn en of de waarborgen uit het wetsvoorstel kunnen worden ingevuld. Wanneer er juridisch bindende kwantitatieve doelen zouden worden opgenomen per gemeenten, kan het bijvoorbeeld zo zijn dat het college en de gemeenteraad beslissen om een wijk van het aardgas af te halen om de doelstelling die zij hebben gekregen vanuit het Rijk te halen terwijl zij twijfels hebben bij de haalbaarheid en de betaalbaarheid van de gekozen aanpak. Daarmee kan het zo zijn dat juridisch bindende doelen het zorgvuldige proces bij gemeenten doorkruisen.

[77] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen bovendien of zo'n verplichting geen goede stok achter de deur is en of op dit punt conclusies te trekken zijn uit de proeftuinen.*

Zoals in het antwoord op de door dezelfde leden hiervoor gestelde vraag [76] acht de regering een kwantitatieve verplichting een proportionele ingreep als blijkt dat de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak via gemeenten achterblijft ten opzichte van de gestelde doelen ondanks dat er betaalbare alternatieven voor handen zijn in de wijk en het behalen van de doelen buiten bereik dreigt te raken. Er kunnen verschillende aanleidingen zijn waarom de uitvoering achter blijft die daarbij in ogenschouw genomen zouden moeten worden.

Uit de proeftuinen blijkt voornamelijk dat het kostenefficiënt uitvoeren van de wijkaanpak onmogelijk is zonder de aanwijsbevoegdheid doordat bewoners en bedrijven in de proeftuinwijken de mogelijkheid hebben om aan het aardgas aangesloten te blijven en er voorbeelden zijn waar voor enkele huishoudens het hele gasnet vervangen moest worden. Daarentegen komt ook uit de proeftuinen naar voren dat het van groot belang is dat participatie plaatsvindt om de aanpak met voldoende draagvlak uit te voeren.

Doordat er vooralsnog geen signalen zijn dat er dusdanige vertraging optreedt acht de regering het nu niet proportioneel om het zorgvuldige proces bij gemeenten met de verschillende stakeholders te doorkruisen en wil zij daarom de wetsevaluatie afwachten voordat een dergelijk besluit wordt genomen.

[78] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering ook of het mogelijk is een nadere specificatie van gassen te maken die verboden kunnen worden via een omgevingsplan.*

Nadat een wijk is aangewezen en de redelijke termijn is verstreken zal in zo'n wijk een verbod gelden op het gebruik van fossiele brandstoffen voor ruimteverwarming, warmtapwater en om mee te koken. Het gaat daarbij niet om de aard van de stof (gas of vast), maar om de herkomst daarvan. Het doel van de wijkaanpak is reductie van de CO₂-uitstoot en daarom is ook het gebruik van fossiele vloeistoffen of vaste stoffen verboden, bijvoorbeeld huisbrandolie en steenkool. Een eigenaar die plaatselijk gebruik maakt van biobrandstoffen zal zo nodig aan een toezichthouder certificaten moeten overleggen dat deze niet van fossiele oorsprong zijn. Voor biobrandstoffen kunnen gemeenten overigens wel eisen stellen vanuit het oogpunt van de luchtkwaliteit.

[79] *De leden van ChristenUnie-fractie vragen of het wenselijk is om onderscheid te maken tussen groen gas en aardgas en of het mogelijk is om de gasleidingen in gebied los te koppelen van het gasnet, zodat in een specifiek gasnet enkel groen gas afgenomen kan worden?*

De regering ziet geen meerwaarde in het maken van een onderscheid tussen aardgas en groen gas. Juist door het aantal wijken op het aardgas te verlagen, kan in lijn met het antwoord op de door de leden van de PVV-fractie gestelde vraag [73] een evenwicht gevonden worden tussen de vraag en het aanbod van groen gas.

In theorie is het mogelijk om in een gebied een losstaand gasnet te laten functioneren. Echter dit gaat ten koste van de betaalbaarheid en de leveringszekerheid en wordt daarmee door de regering als onwenselijk gezien. Gebruikers van het landelijke gasnet profiteren van de beschikbaarheid van meerdere gasproducenten, interconnectiepunten met het buitenland, LNG-invoerpunten en meerdere opslagfaciliteiten. Bij een lokaal gasnet zullen kosten voor opslag en redundantie in (groen)gasproducten fors hoger zijn. Wanneer een lokaal gasnet door een beperkt aantal producenten beleverd wordt, zullen daarnaast aanzienlijke risico's ten aanzien van leveringszekerheid bestaan. Daarnaast zorgt de beschikbaarheid van een landelijk gasnet dat het schaarse groene gas ingezet kan worden op de plek waar deze de meeste meerwaarde heeft, bijvoorbeeld omdat er geen duurzame alternatieven zijn. Mede om deze reden heeft deze regering gekozen voor een landelijke aanpak voor verduurzaming van het gehele gasnet middels de voorziene bijmengverplichting in plaats van een gebiedsgerichte verduurzaming van het gasnet.

Bij een losstaand gasnet is er de mogelijkheid een afwijkende gassamenstelling te hanteren. In dit geval hoeft biogas niet opgewerkt te worden naar gas van aardgaskwaliteit en kunnen hiervoor kosten bespaard worden. Op dit moment is biogas met een afwijkende gassamenstelling niet gereguleerd en zijn ook de regels gericht op het beschermen van consumenten niet van toepassing. Daarom is ervoor gekozen om gemeenten niet de mogelijkheid te geven om de aanwijsbevoegdheid in te zetten om een gebied over te zetten van aardgas naar biogas met een afwijkende gassamenstelling.

Gemeenten die tot op heden geen ander alternatief voor de toekomst voorzien als groen gas, kunnen bewoners in ieder geval helpen bij het fors reduceren van het gebruik van gas door in te zetten op isolatie en hybride warmtepompen. Groen gas zal naar verwachting echter beperkt beschikbaar zijn voor de verwarming van gebouwen, daarom is het van belang dat afnemers die nog lang op het gasnet aangesloten blijven ook inzetten op energiebesparing en is niet zeker of de wijk daadwerkelijk over zal gaan op groen gas.

[80] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in te schatten hoe groot de verwachte CO₂-reductie van dit wetsvoorstel is.*

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op de door de leden van de CDA-fractie gestelde vraag bij paragraaf 2.1.1 over de CO₂-reductie van de verschillende beleidssporen [15] en de door de leden van de PVV-fractie gestelde vraag bij paragraaf 2.4.1 over de verminderde temperatuurstijging door de wijkaanpak [41].

[81] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de status is van het advies van de netbeheerder over de netcapaciteit van een wijk van het gasnet afgekoppeld wordt.*

De gemeenten hebben de taak om te onderzoeken en te monitoren of de uitvoering van het omgevingsplan mogelijk is. Een potentieel knelpunt voor de wijkaanpak is een tekort aan netcapaciteit. Om zeker te zijn dat de netcapaciteit beschikbaar komt, zal een gemeente moeten overleggen met de netbeheerder. Het advies van de netbeheerder heeft geen formeel juridische status, maar als hieruit blijkt dat de uitvoerbaarheid in gevaar is, dan dient de gemeente rekenschap te geven van het signaal van de netbeheerder.

[82] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het advies van de netbeheerder bindend is en of de regering verwacht of de beperkte netcapaciteit een vertragende werking gaat hebben.*

Een gemeente zal signalen van de netbeheerder over de uitvoerbaarheid moeten meewegen in haar besluiten. Gemeenten moeten risico's over de uitvoering meewegen in de besluitvorming. Zoals benoemd in de kamerbrief over nieuwe maatregelen bij netcongestie⁷⁷ kunnen vanaf 2026 in bepaalde provincies ook kleinverbruikers worden geraakt door netcongestie. Gemeenten dienen dit risico op netcongestie mee te wegen in hun besluitvorming en dit kan een vertragende werking hebben op de inzet van het gebruik van het omgevingsplan. Wanneer netcongestie gedurende de uitvoering van de wijkaanpak een probleem dreigt te worden dat niet tijdig opgelost kan worden door de netbeheerder dient de gemeente dit mee te wegen vanuit haar vergewisplicht (zie over de vergewisplicht het antwoord op vraag [61]) en mogelijk de datum waarop het gebruik van aardgas wordt beëindigd te verzetten.

3.1.2 Taken netbeheerder

[83] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom de netbeheerder mag besluiten om buiten gebruik geraakte leidingen wel of niet te verwijderen en of het vanuit strategisch oogpunt niet verstandiger is om deze te laten liggen.*

⁷⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 29 023, nr. 451.

Het wetsvoorstel houdt de mogelijkheid om buiten gebruik geraakte leidingen te verwijderen waar mogelijk aan de netbeheerder. Dit laat onverlet dat op basis van andere regelgeving of vergunningen de netbeheerder verplicht kan zijn om leidingen te verwijderen. De regering acht de netbeheerder het beste in staat om in te schatten of het onderhouden van de netten met oog op toekomstig hergebruik wenselijk is, daarbij kan de netbeheerder rekening houden met de staat van het net en de verwachte kosten om een buiten gebruik gestelde gasleiding opnieuw in gebruik te nemen. Ook weegt de regering mee dat deze gasleidingen eigendom zijn van de netbeheerder en de netbeheerders door de ACM worden geprikkeld om efficiënt te opereren. Ten slotte verwacht de regering dat de beschikbaarheid van groen gas en waterstof voor de verwarming van gebouwen beperkt zal blijven. De kans dat wijken die al van het gas af zijn gehaald op termijn weer verwarmd zullen worden met waterstof of groen gas acht de regering klein.

[84] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het niet wenselijke is om de bestaande netten tot 2030 in stand te houden en om hierover een kosten-batenafweging te maken.*

Gelet op de verwachte doorlooptijd van een wijkaanpak tussen het vaststellen van het omgevingsplan en de daadwerkelijke beëindiging van de levering van aardgas naar de wijk is de verwachting dat in 2030 slechts op enkele plekken de wijkaanpak volledig uitgevoerd zal zijn en daarmee ook de kans dat het gasnet op die plek zal zijn verwijderd. Een strategische kosten-batenafweging om bestaande netten tot 2030 in stand te laten acht deze regering daarom niet nodig. Naar verwachting zullen netbeheerders op basis van de meest recente inzichten een afweging maken of het wenselijk is om een gasnet te blijven beheren met oog op toekomstig hergebruik of om een gasnet te verwijderen.

3.1.3 Registratie van de wijkgerichte aanpak

[85] *De leden van ChristenUnie-fractie hebben gevraagd om te reflecteren op mogelijke privacygevoelige informatie die geregistreerd gaat worden door de ACM en of dit register veiligheidsrisico's kent.*

De regering erkent net zoals de leden van de ChristenUnie-fractie het belang van goede bescherming van persoonsgegevens. Het register van de ACM gaat alleen informatie bevatten over de al openbare gegevens uit het omgevingsplan. Het register dient voor een betere vindbaarheid van gegevens over de beschikbaarheid van aardgas in een gebied voor onder andere netbeheerders en energieleveranciers. De regering ziet hierbij geen veiligheidsrisico's.

[86] *De leden van de CU-fractie vragen of deze registratie op wijk- of adresniveau plaats vindt en hoe wordt omgegaan met bewoners die niet zijn aangesloten op de gemeentelijke warmtevoorziening, maar zelfvoorzienend zijn.*

Het register bevat gegevens over de besluiten die een gemeente heeft genomen over een gebied. Dit besluit bevat het moment dat de netbeheerder geen taak meer heeft om gasaansluitingen aan te bieden en gas te transporteren. Om het gebied te omschrijven zal het register naar verwachting postcodes en huisnummers bevatten. Het register zal geen gegevens bevatten over de feitelijke situatie op het adres, zoals de aanwezigheid van een gasaansluiting of een elektriciteitsaansluiting.

3.1.4 Kostenverdeling in de tijd

[87] *De leden van de PVV-fractie vragen of de regering inzichtelijk heeft welke kosten bij huishoudens terecht komen als gevolg van verwijderingskosten en versnelde afschrijvingskosten en hoe deze kostenontwikkeling er uit ziet.*

Voor de periode 2022–2026 heeft de ACM de methode voor het berekenen van de toegestane inkomsten van regionale netbeheerders voor gas aangepast. Als onderdeel hiervan is besloten om gasnetten sneller af te schrijven en om voortaan de kapitaalkosten nominaal te vergoeden. Dit heeft tot gevolg dat kosten op de korte termijn toenemen en op de lange termijn dalen. De inschatting van ACM is dat de jaarlijkse kosten door deze aanpassingen op de korte termijn met ongeveer 145 miljoen zijn gestegen. Netbeheerders hebben daarnaast in 2021 circa 19 miljoen euro kosten gemaakt voor het verwijderen van gasaansluitingen die in de nettarieven van 2023 zijn verwerkt. Als gevolg van een rechterlijke uitspraak zijn er in 2024 geen kosten voor het verwijderen van gasaansluitingen op verzoek van aangeslotene in de nettarieven verwerkt. Ten slotte hebben netbeheerders in 2022 voor circa 1,7 miljoen aan kosten gemaakt voor desinvesteringen van regionale gasnetten die in de tarieven van 2024 zijn verwerkt.

[88] *De leden van de PVV-fractie vragen of de regering erkent dat de kosten voor verwijdering van gasnetten en versnelde afschrijving vervallen wanneer gebouwen niet van het aardgas afgaan.*

Het klopt dat deze kosten samenhangen met het ingezette beleid om gebouwen op een duurzame manier te verwarmen zonder aardgas. In lijn met de Klimaatwet is het echter noodzakelijk dat er in de gebouwde omgeving in 2050 in beginsel geen gebruik meer wordt gemaakt van aardgas.

[89] *De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op het punt wat betreft de afnemende benutting van het gasnet en de mogelijkheid dat dit kan leiden tot een stijging van het nettatarief voor de resterende groep gebruikers van het gasnet.*

De kosten voor deze distributienetten voor gas worden verdeeld over iedereen (huishoudens en bedrijven) die een gasaansluiting heeft op een distributienet. De verwachting is dat de kosten per gasaansluiting kunnen gaan toenemen als het aantal gasgebruikers afneemt. Hierbij speelt mee dat bestaande gasnetten nog afgeschreven moeten worden, de kosten voor vervangingsinvesteringen beperkt afnemen als het gasnet grotendeels in stand blijft en er kosten worden gemaakt voor het verwijderen van buiten gebruik genomen delen van het net.

Om oplopende tarieven te voorkomen heeft de ACM al maatregelen genomen die ervoor zorgen dat kosten van het gasnet in de tijd naar voren worden gehaald. De belangrijkste maatregel is het versneld afschrijven van gasnetten en de keuze om de kapitaalkosten voortaan nominaal te vergoeden. Deze maatregelen zorgen ervoor dat de kosten voor het gasnet op de korte termijn hoger worden en op de lange termijn lager. Hiermee worden de kosten in de tijd meer in lijn gebracht met het verwachte gebruik van het gasnet. Dit wetsvoorstel geeft de ACM een extra mogelijkheid om kosten in de tijd naar voren te halen, namelijk door netbeheerders een voorziening op te laten bouwen voor toekomstige verwijderingskosten.

[90] *De leden van de CDA-fractie vragen waarom de verantwoordelijkheid omtrent de mogelijkheid om een voorziening op te bouwen door de netbeheerders volledig bij de ACM wordt gelegd en in welke mate het ministerie betrokken blijft bij besluitvorming over deze mogelijkheid.*

Op basis van Europese regelgeving⁷⁸ heeft de ACM de exclusieve taak om onafhankelijk de nettarieven van netbeheerders vast te stellen. Op basis van deze taak neemt de ACM al beslissingen over de verdeling van de kosten van de gasnetten in de tijd. Het is daarom in de geest van de Europese regelgeving om ook de keuze over het eventueel opbouwen van een voorziening neer te leggen bij de ACM.

Bij een besluit over het opbouwen van een voorziening kijkt de ACM naar het verwachte toekomstige gebruik van het gasnet. Het Ministerie van EZK kan de ACM informeren over beleidsvoornemens en haar verwachtingen over het toekomstige gebruik van het gasnet en op deze manier bijdragen aan een goede belangenafweging van de ACM.

[91] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of het klopt dat huiseigenaren die zelfstandig een warmtevoorziening voor hun huis realiseren relatief weinig bijdragen aan de maatschappelijke kosten voor de versnelde afschrijving van het bestaande gasnet en investeringen in een nieuwe warmtebron en vragen de regering hierop te reflecteren.*

In het geval dat een woningeigenaar kiest voor een individuele verduurzamingsoplossing, kan hij zijn gasaansluiting zonder kosten laten verwijderen door de netbeheerder. Vanaf dat moment betaalt de woningeigenaar niet meer mee aan de kosten voor het gasnet, waaronder de kosten voor afschrijving van het bestaande net. Het is aan de ACM om te bepalen of netbeheerders bij gasverlaters kosten in rekening mogen brengen wanneer zij niet meer op het gasnet aangesloten willen zijn.

Op 20 juni 2023 is er een rechterlijk uitspraak geweest over het besluit van de ACM om de verwijderkosten van gasaansluitingen te verwerken in het periodieke aansluittarief. Dit besluit is door de rechter vernietigd. Hierdoor is onduidelijkheid ontstaan over wie de verwijderkosten van gasaansluitingen moet betalen. Met dit antwoord wordt ook invulling gegeven aan de toezegging om de Kamer te informeren over de gevolgen van deze rechterlijke uitspraak.⁷⁹ De ACM heeft op 12 december 2023 een aangepaste werkwijze aangekondigd voor het verwijderen van niet-gebruikte gasaansluitingen van kleinverbruikers. Zij kunnen richting de netbeheerder aangeven dat zij hun gasaansluiting niet meer gebruiken. De netbeheerder zal er daarna voor zorgen dat deze gasaansluiting in het kader van de veiligheid wordt verwijderd. Hier hoeft de gasverlater niet voor te betalen. Wanneer het nodig is dat een gasaansluiting op een bepaalde datum verwijderd moet zijn, dan kan de gasverlater hiervoor een verzoek indienen. Omdat de verwijdering in dit geval op zijn verzoek plaatsvindt, moet er in dit geval wel voor betaald worden. Deze werkwijze moet gaan gelden tot de regels over het verwijderen van gasaansluitingen in de Energiewet en onderliggende regelgeving worden verduidelijkt.

De keuze voor een individuele verduurzamingsoplossing kan ervoor zorgen dat de gemiddelde kosten per woning voor een nieuw warmtenet in de wijk hoger uitvallen. Bij een warmtenet zijn de gemiddelde kosten

⁷⁸ Artikel 41 van de Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG, (PbEU 2009 L 211/94).

⁷⁹ Handelingen II 2022/23, nr. 95, item 31, p. 4, te raadplegen via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2022-2023/95.

per woning doorgaans lager bij een hoge aansluitdichtheid, wanneer veel woningen kiezen voor een individuele oplossing neemt de aansluitdichtheid af en de gemiddelde kosten per woning voor het warmtenet toe. In de meeste gebieden zal het onzeker zijn of en wanneer er een warmtenet gerealiseerd wordt, in dat geval zorgt een individuele warmteoplossing eerder en met meer zekerheid voor een duurzame oplossing voor de huishoudens en bedrijven die geenaardgas meer willen gebruiken. Voor gemeenten is het daarom van belang om tijdig te beginnen met de participatie zodat de keuze voor welk alternatief gekozen wordt (bijvoorbeeld de aanleg van een collectieve warmtevoorziening) op tijd helder is. Als de keuze voor het duurzame alternatief is gemaakt is het zaak om daarover de wijk snel te informeren. In het belang van keuzevrijheid en het halen van de klimaatdoelen ziet de regering echter geen aanleiding om individuele warmteoplossingen te ontmoedigen.

[92] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe voorkomen wordt dat financieel minder draagkrachtige wijkbewoners substantieel meer bijdragen aan de nieuwe voorzieningen.*

In het verlengde van het antwoord op de vorige – door dezelfde leden gestelde – vraag, erkent de regering de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben om minder draagkrachtige wijkbewoners en kwetsbare huishoudens niet als laatste van het gasnet af te koppelen in verband met de stijgende gasrekening. Van belang daarbij is wel dat het alternatief voor aardgas in deze wijk betaalbaar is. Gemeenten hebben specifiek om deze doelgroep te ondersteunen bij energiebesparende – en in den brede energierekening verlagende – maatregelen verschillende specifieke uitkeringen gekregen.⁸⁰

3.2 Wijzigingen Omgevingswet

[93 en 94] *De leden van de ChristenUnie- en SGP-fractie vragen of het ontwerpbesluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie met de instructieregels op korte termijn aan de Kamer wordt voorgelegd.*

Het ontwerp wordt naar verwachting in het voorjaar aan de Kamer overlegd, volgens de voorhangprocedure voorzien in de Omgevingswet. In het algemeen wordt het ontwerpbesluit dat gebaseerd wordt op een aanhangig wetsvoorstel pas ter voorhang aangeboden nadat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer of beide kamers is aanvaard.⁸¹

3.2.1 Grondslag algemene rijksregels inclusief de gemeentelijke ruimte voor maatwerk

[95] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering toe te lichten wat bedoeld wordt met de zinsnede dat «(...) een overstap naar nadere fossiele brandstoffen verboden is; en er daarvoor een geschikte (binnen)installatie aanwezig moet zijn.»*

⁸⁰ SpUk Energiearmoede (Begrotingswet BZK Kamerstukken II 2021/22, 36 120-VII, nr. 2), SpUk Nationaal Isolatieprogramma (Stcrt. 2023, 3877) en vanuit het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (Kamerstukken II 2021/22, 30 995, nr. 100 en bijlage).

⁸¹ Vgl. Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake het voorhangen van gedelegeerde regelgeving, Bijlage bij Kamerstukken I 2009/10, 32 123-VI, nr. L
<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@60855/w03-09-0557-ii/>, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@60855/w03-09-0557-ii/>.

Bij de opmaak van de memorie van toelichting is een regeleinde wegge- vallen in de opsomming van de voorgenomen uitvoeringsregels.⁸² Het voornemen bestaat om den overstap op andere fossiele brandstoffen dan aardgas te verbieden. Daarnaast wordt geregeld dat voor de verwarming van de woningen met een duurzaam alternatief een daarvoor geschikte binneninstallatie aanwezig is, die voldoet aan de eisen die het Bbl daaraan stelt. Bovendien moet de installatie geschikt zijn voor het gebruik. Ook voor bijvoorbeeld het vervangen van het kookgas, zal in veel gevallen de elektrische installatie moeten worden aangepast om elektrisch te kunnen koken.

3.2.2 Regels over het warmteprogramma

[96] *De leden van de D66-fractie vragen hoe geborgd gaat worden dat alle gemeenten wel op tijd over gaan op een warmteprogramma en dat alle gemeenteraden hier ook mee akkoord gaan.*

De afspraak om voor eind 2021 een zogenoemde «transitievisie warmte» op te stellen, stond in het Klimaatakkoord en vormde geen wettelijke verplichting. Slechts een handvol gemeenten heeft niet voldaan aan de afspraak uit het Klimaatakkoord om een transitievisie warmte op te stellen.⁸³ Met dit wetsvoorstel wordt wettelijk geborgd dat alle gemeenten een warmteprogramma zullen vaststellen. Pas als het voorstel in werking is getreden, kan de datum worden bepaald waarop deze verplichting zal gaan gelden. In het Omgevingsbesluit zal, net als voor andere wettelijk verplichte programma's, worden bepaald op welke momenten dit gebeurt. Daarmee is er, anders dan nu, een wettelijke borging van de totstand- koming van deze beleidsplannen. In de aanloop daarnaartoe worden gemeenten op verschillende manieren ondersteund bij het ontwerpen van een warmteprogramma door het NPLW. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het warmteprogramma ligt overigens bij het college van burgemeesters en wethouders, dat de gemeenteraad vanzelfsprekend wel zal betrekken bij de beleidsvorming. De betrokkenheid van de gemeen- teraad bij het (ontwerp)programma is van belang aangezien voor het wijzigen van het omgevingsplan besluitvorming door de gemeenteraad nodig is. Zie hierover ook de nadere vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over de betrokkenheid van de gemeenteraad [98].

[97] *De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om het warmteprogramma in de wet van een maximale duur te voorzien, of het niet wenselijk is het warmteprogramma met zekere regelmaat te herzien of het niet wenselijk is een termijn aan het warmte- programma toe te kennen en waarom ervoor gekozen is dit vast te leggen in een AMvB.*

Onder de Omgevingswet wordt gestreefd naar uniformiteit en eenheid in het delegatiebeleid en het detailniveau van de normstelling. Eventuele regels over het actualiseren van programma's kunnen worden vastgelegd in het Omgevingsbesluit. Een warmteprogramma wordt elke vijf jaar vastgesteld en heeft ten minste een zichttermijn van tien jaar. Net als andere procedurele eisen over verplichte programma's wordt dit in het stelsel van de Omgevingswet vastgelegd in het Omgevingsbesluit.⁸⁴ Daar vindt men vergelijkbare regels met termijnen voor andere verplichte programma's en ook de regel over de verantwoordingsplicht over participatie, die voor alle programma's geldt. Dat het bevoegd gezag alle

⁸² Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, p. 30.

⁸³ Zie het overzicht op <https://ez.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=0547956574a5451285d6f48668b2ba07>.

⁸⁴ Afdeling 10.4 Programma's.

procedurele regels over het vaststellen van programma's bij elkaar vindt draagt bij aan de inzichtelijkheid van de regelgeving.

[98] *Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de betrokkenheid van de gemeenteraad bij geborgd moet worden door deze vast te leggen in de Omgevingswet.*

De Omgevingswet kent een gelaagd stelsel van beleidsdocumenten. De omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Binnen dat strategische beleidsmatige kader kan het college van burgemeester en wethouders programma's vaststellen. Het programma is een op uitvoering gericht beleidsdocument, dat echter geen rechtsgevolgen heeft voor burgers en bedrijven. Gezien dat karakter heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Omgevingswet gekozen voor het uitvoerend bestuur als bevoegd gezag. Betrokkenheid van de gemeenteraad bij het (ontwerp)programma's is veelal wel van belang, zeker bij programma's waarin maatregelen worden aangekondigd die besluitvorming door de gemeenteraad verlangen. Het college van burgemeester en wethouders is verplicht de gemeenteraad te 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. Dat is ook hier het geval. Tussen college en raad kan besloten worden over de wijze waarop en de fase waarin zij elkaar spreken over het ontwerp-warmteprogramma. Gegeven de waarborgen binnen het decentrale democratische bestel acht de regering het niet nodig dat het Rijk treedt in de lokale verhoudingen door procedurele eisen te stellen aan de betrokkenheid van de gemeenteraad.

4. Verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger recht

4.1 Ontwerp voor de Wet collectieve warmte (Wcw)

[99–101] *De leden van de D66-, SP- en ChristenUnie-fracties vragen hoe de samenhang tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel Wet collectieve warmte wordt geborgd door de regering en consistent zijn met elkaar.*

Er heeft intensieve afstemming tussen het Ministerie van BZK en het Ministerie van EZK plaatsgevonden om de samenhang tussen voorliggend wetsvoorstel en het ontwerp van de Wcw te waarborgen. De stappen die de gemeente kan of dient te nemen op grond van het wetsvoorstel Wgiw sluiten goed aan op bevoegdheden die de gemeente zou krijgen op grond van het wetsvoorstel Wcw. Het wetsontwerp Wcw is medio november voor advisering aan de Raad van State aangeboden. Na verwerking van het advies van de Raad van State zal het ook, waar nodig, voorzien worden in samenloopbepalingen en kan het wetsvoorstel worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

[102] *De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is het voorliggende wetsvoorstel tegelijk met de Wet collectieve warmtevoorziening in te voeren.*

Het voorliggende wetsvoorstel (Wgiw) gaat over meer dan alleen collectieve warmte. De Wgiw kan wanneer die in werking is getreden ook worden ingezet als de gemeente een gebied aanwijst waar verwarming met aardgas wordt vervangen door individuele (all-electric) warmtepompen. Bovendien zal bij warmtenetten de aanwijsbevoegdheid op basis van de Wgiw eerder in de tijd worden ingezet dan de uitrol van het warmtenet waarvoor de Wcw hoofdzakelijk nodig is. Een gelijktijdige inwerkingtreding heeft als gevolg dat er vertraging optreedt bij de

inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en dat de gemeente deze bevoegdheid nog niet kan inzetten zolang de Wcw nog niet van kracht is. Er worden ook nu al collectieve warmtevoorzieningen ontwikkeld onder de huidige Warmtewet. Straks komen die onder de marktordening van de Wcw te vallen en gelden de extra waarborgen, bijvoorbeeld ten aanzien van consumentenbescherming, leveringszekerheid en duurzaamheid ook voor de bestaande collectieve warmtevoorzieningen. Daarom zou de gemeente ten aanzien van die collectieve warmtevoorzieningen, nu al gebruik kunnen maken van haar bevoegdheid om op termijn de levering van aardgas te beëindigen.

4.2 Eigendomsrecht en nadeelcompensatie

4.2.1 Nadeelcompensatie

[103] *De leden van de BBB-fractie wijzen op de consultatiereacties over het mogelijk grote aantal rechtszaken om schadevergoeding en een te laag ingeschat risico op nadeelcompensatie.*

Naar aanleiding van die reacties is paragraaf 4.4.2 van de memorie van toelichting nader uitgewerkt.⁸⁵ Het wetsvoorstel zelf brengt geen wijziging aan in de regels over nadeelcompensatie die vanaf de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet gelden. 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.⁸⁶ 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 Awb. Voor wat betreft waardevermindering van een onroerende zaak is er bij verduurzaming naar verwachting in weinig gevallen sprake van waardevermindering, maar eerder juist het tegenovergestelde. Als een woning is verduurzaamd, kan die namelijk makkelijker en tegen een hogere prijs worden verkocht, zoals ook is toegelicht bij het antwoord op de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag over woningwaarde-stijging [37] en door de leden van de SGP-fractie gestelde vraag over eventuele waardevermindering tijdens de uitvoeringsfase [113].

Nadeelcompensatie is niet aan de orde als geen sprake is van abnormale én speciale last. Bij het bepalen van de toepasselijkheid van nadeelcompensatie moet de vraag worden beantwoord of het handelen van de overheid valt binnen een «normale maatschappelijke ontwikkeling», en dus of er sprake is van een abnormale last. De transitie naar een duurzame gebouwde omgeving is onderdeel van de benodigde energietransitie, zowel voor de reductie van CO₂-uitstoot als het beperken van de afhankelijkheid van aardgas als bron van energie en warmte. Beargumenteerd kan worden dat de schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort als het Rijk en gemeenten gedurende een reeks van jaren consistent beleid voeren ten aanzien van een duurzame gebouwde omgeving en daarin prioritering hebben aangebracht. Het wetsvoorstel voorziet daarbij in de verplichting voor gemeenten om een warmteprogramma op te stellen, waarin de gemeente het tijdpad van verduurzaming van de wijk beschrijft, en welke alternatieve duurzame energie-

⁸⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, p. 43 e.v.

⁸⁶ Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 12 e.v. (memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten).

infrastructuren beschikbaar zullen zijn voor aardgas. Dit draagt bij aan het voeren van consistent beleid. Dit geldt ook voor het uitvoeringsplan en de reeds vastgestelde transitievisie warmte.

Het andere punt is de vraag of er sprake is van een speciale last, en dus of bepaalde gebouweigenaren of -gebruikers onevenredig zwaar getroffen worden. Om te voldoen aan het criterium van de speciale last moet een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar worden getroffen door het schadeveroorzakende overheidshandelen. Het is aan het gemeentebestuur om bij het concreet inzetten van de «aanwijsbevoegdheid» te beoordelen of gebouweigenaren daardoor onevenredig zwaar worden getroffen in vergelijking tot anderen. Dit is mede afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zoals het type bebouwing en de mate waarin eventuele verschillen daarin tot gevolg hebben dat voor bepaalde gebouweigenaren een zwaardere last ontstaat. In haar afweging bij het aanwijzen van een wijk zal de gemeente rekening moeten houden met deze verschillen en bepalen of de lasten voor de zwaarst benadeelden niet onevenredig zwaar zijn ten opzichte van de minder of niet benadeelden. Hierbij kan overwogen worden om bepaalde gebouwen buiten het aangewezen gebied te laten.

Kortom: er zal waarschijnlijk slechts beperkt sprake zijn van nadeelcompensatie doordat gemeenten bij het aanwijzen van de wijk rekening houden met de betaalbaarheid van de maatregel voor de eindgebruiker en een groot deel van de maatregelen zich terugverdienen via de energierekening en de stijging van de woningwaarde. Dit zal waarschijnlijk alleen in uitzonderlijke gevallen voorkomen, bijvoorbeeld bij een monumentaal gebouw, een boerderij in een VINEX-wijk of een pand dat dat op de nominatie staat om gesloopt te worden. De regering deelt mede daarom de verwachting van het risico op een groot aantal rechtszaken ten aanzien van nadeelcompensatie niet.⁸⁷

4.3 Huurregelgeving

[104] *De leden van de D66-fractie vragen zich af of het initiatiefrecht uitgebreid zou kunnen worden om meer snelheid in de warmtetransitie te bewerkstelligen.*

De regering vindt het initiatiefrecht net als de leden van de D66-fractie een goede manier om de verduurzaming aan te jagen. Huurders kunnen op dit moment al initiatief nemen tot verduurzaming, bijvoorbeeld voor spouwmuurisolatie, dakisolatie, HR++-glas en een hr-ketel. De regering is voornemens het initiatiefrecht verder uit te breiden met het doel dat huurders ook actuele, gewenste verduurzamingsmaatregelen kunnen initiëren. Het aangepaste initiatiefrecht kan hierdoor bijdragen aan de verdere versnelling van de verduurzaming in die situaties waar verhuurders achterblijven.

4.4 Normering gericht op de stimulering van de hybride warmtepomp

[105] *De leden van de PVV-fractie vragen of de uitzondering voor de wijkaanpak in de normering voor hybride ook gaat gelden in het tegenstelde geval.*

⁸⁷ Vgl. ook paragraaf 8.1.4 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, pp. 70–72) en paragraaf 5 van het nader rapport, (Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 4, pp. 19–20).

De voorgenomen uitzondering in de normering voor verwarmingsinstallaties is erop gericht om gebouweigenaren te beschermen tegen een dubbele investering wanneer zij al van het aardgas afgaan. De uitzondering geldt daarom niet in het tegengestelde geval, aangezien de woning- of gebouweigenaar in dat geval van de wijkaanpak geen hybride warmtepomp hoeft aan te schaffen voor de vervanging van een verouderde of defecte cv-ketel en er dus niet dubbel geïnvesteerd hoeft te worden. Echter, er zijn veel gevallen waar de hybride warmtepomp zich in de tussentijd (voor de daadwerkelijke afsluiting van het aardgas) nog terug kan verdienen, dus het staat de gebouweigenaar vrij om wel een hybride warmtepomp te installeren.

[106] *De leden van de PVV-fractie vragen wat er gebeurt in het geval als een gebouweigenaar reeds een all-electric warmtevoorziening heeft aangeschaft maar de gemeente voornemens is de wijk aan te sluiten op een warmtenet.*

Als de all-electric warmtevoorziening voldoet aan de regels die het Bbl voor de energieprestatie van het technische bouwsysteem stelt en geen gebruik meer wordt gemaakt van fossiele brandstoffen, dan hoeft het gebouw niet op het warmtenet te worden aangesloten.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitvoering

5.1.1 Uitvoeringskracht gemeenten

[107] *De leden van de CDA-fractie vragen of het niet beter is om personeel met expertise te poolen en deze beschikbaar te stellen aan gemeenten.*

Het NPLW is opgericht om gemeenten te ondersteunen bij de manier waarop zij uitvoering geven aan de lokale warmtetransitie. Het team bevat veel kennis en kunde, ook omdat er nauw wordt samengewerkt met een stevig team van deskundigen van de RVO.

De middelen voor het NPLW zijn afkomstig uit de uitvoeringskosten decentrale overheden. Jaarlijks wordt ook 9 miljoen euro beschikbaar gesteld (plus een eenmalige ophoging van 7,5 miljoen euro) aan gemeenten in regio's voor de regionale structuur NPLW. Het doel van de regionale structuur als onderdeel van het NPLW is dat gemeenten door samen te werken in een regionale structuur naar verwachting beter regie kunnen voeren in de warmtetransitie, waaronder het uitvoeren van de eind 2021 vastgestelde transitievisies warmte en het opstellen van warmteprogramma's en uitvoeringsplannen.

Met de regionale structuur worden regio's in staat gesteld om passend bij de lokale behoefte regionaal ondersteuning te organiseren. Enerzijds door bijvoorbeeld efficiënt capaciteit en expertise in te zetten in verband met krapte op de arbeidsmarkt en de specialistische kennis die nodig is. Dit kan door regionale bundeling van gemeentelijke uitvoeringslasten. Anderzijds om regionale afstemming te faciliteren, tussen gemeenten onderling, met de provincie en met stakeholders, zoals de netbeheerders en grote vastgoedbezitters. Kennis en kunde die bij gemeenten opgedaan wordt, wordt door het NPLW breed verspreid aan de overige gemeenten in Nederland.

[108] *De leden van de CDA-fractie vragen verder of overwogen is om het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie verder uit te breiden en hoeveel fte er op dit moment werkzaam zijn.*

Op dit moment is dat niet aan de orde. Het NPLW is sinds 1 januari 2023 operationeel. Begin 2023 is een ronde langs bijna alle gemeenten in Nederland gemaakt en op basis daarvan is het programmaplan van het NPLW aangescherpt. Daarnaast hebben de accounthouders van het NPLW nauw contact met de gemeenten, provincies en vele andere organisaties die gemeenten ondersteunen bij hun opgave. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat gemeenten zoveel mogelijk ondersteund worden, passend bij de behoefte.

Het NPLW heeft op dit moment 28 fte. Het budget van NPLW is voor drie jaar (2023–2025) opgehoogd om extra ondersteuning aan gemeenten te organiseren, met prioriteit gericht op FIX-teams in combinatie met NIP en de Aanpak Energiearmoede. Voor elke gemeente is er een accounthouder en daarmee aanspreekpunt binnen het NPLW.

6. Gevolgen

6.1 Bestuurlijke lasten

[109] *De leden van de BBB-fractie constateren dat gemeenten te maken hebben met tekorten in de personele capaciteit met betrekking tot de handhaving.*

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar de door dezelfde leden gestelde vraag bij paragraaf I over de uitvoeringscapaciteit van gemeenten [9].

6.2 Financiële gevolgen

[110] *De leden van de BBB-fractie wijzen erop dat wanneer gemeenten nu al aangeven dat de uitvoeringskosten flink zullen stijgen, dat extra stijging uiterst onverstandig is.*

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar de door dezelfde leden gestelde vraag bij paragraaf I over de uitvoeringscapaciteit van gemeenten [9].

[111] *De leden van de SGP-fractie vragen naar de gevolgen van de verkoopbaarheid en de waarde van woningen in de periode tussen de aanwijzing in het warmteprogramma en de daadwerkelijke realisatie daarvan.*

De woningwaarde wordt onder andere bepaald door de vraag, de ligging, het oppervlak en de staat van de woning. Duurzaamheid wordt hierbij een steeds belangrijkere factor. Zoals in het antwoord op de vraag door de leden van de VVD-fractie geschetst is [37], blijkt uit onderzoek dat duurzamere woningen hoger in waarde zijn. In den brede kan gesteld worden dat het verduurzamen van de woning – waaronder het aardgasvrij maken ervan – een gunstig effect heeft op de verkoopbaarheid en de waarde van de woning.

Bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid die voortkomt uit dit wetsvoorstel is het allereerst van belang dat iedereen de stappen kan zetten richting het gewenste eindbeeld, ook eventuele tussentijdse nieuwe bewoners. Vanaf 1 januari 2024 kan men bij het afsluiten van een hypotheek meer lenen om te verduurzamen. Of wanneer er al verduur-

zaamd is door de huidige eigenaar, ontstaat er juist extra leenruimte voor de nieuwe eigenaar vanwege een lager energieverbruik. Deze nieuwe systematiek beschermt de koper tegen overkreditering bij de aankoop van een minder goede woning en schept ruimte om de woning te verduurzamen.

Er kan hierdoor een prijsdrukkend effect ontstaan voor slechtere woningen die recht doet aan de staat van de woning en wat er nog geïnvesteerd dient te worden. Bij een woning die in een aangewezen wijk ligt en door de huidige eigenaar nog niet verduurzaamd is, is het – ten opzichte van een reguliere slecht geïsoleerde woning – concreet inzichtelijk wat er moet gebeuren en binnen welke termijn voordat de woning klaar is om van het aardgas af te gaan. Het is maar zeer de vraag of dit een extra prijsdrukkend effect heeft op de woningwaarde. Voor situaties waarbij er sprake is van grote waardedaling door het besluit van de gemeente om de wijk aardgasvrij te maken, kan het zijn dat er een verplichting tot compensatie ontstaat indien voldaan wordt aan de voorwaarden daarvan, zie hiervoor ook het antwoord op de door de leden van de BBB-fractie gestelde vraag over nadeelcompensatie bij paragraaf 4.2.2 [103]. Of dat zich daadwerkelijk voordoet, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

7. Advies en consultatie

7.1 Advisering

7.1.1 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

[112] *De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel zaken de Afdeling bestuursrechtspraak per jaar aankan en hoe snel er kan worden opgeschaald indien zich meer zaken voordoen dan verwacht.*

Het aantal zaken dat bij de Afdeling bestuursrechtspraak binnenkomt of door de Afdeling wordt afgedaan varieert in de tijd en kan verschillen per rechtsgebied.⁸⁸ In zijn algemeenheid is het moeilijk daarin een mogelijk maximaal aantal zaken aan te wijzen. Bij wijzigingen van regelgeving houdt het kabinet wel de mogelijke gevolgen voor de bestuursrechtspraak in het oog. Dit is ook onderdeel van het zogenaamde Beleidskompas.⁸⁹ De regering deelt de inschatting van de Afdeling bestuursrechtspraak dat dit wetsvoorstel in de komende jaren tot honderden, wellicht duizenden, rechtszaken zou leiden niet. In de wijkaanpak doorlopen gemeenten een zorgvuldig proces om een wijk aan te kunnen wijzen in het omgevingsplan. Het inzetten van die bevoegdheid wordt voorzien van verschillende waarborgen. De verwachting is daarom dat het overgrote deel van de gebouw-eigenaren, bewoners en bedrijven mee zal gaan met het alternatief van de gemeenten. Zo blijkt uit verschillende proeftuinen in het Programma Aardgasvrije Wijken dat het doorlopen van het proces tot aardgasvrij maken van de wijken aanzienlijke draagvlak heeft gecreëerd onder bewoners voor de collectieve oplossing. Of de aanwijsbevoegdheid al dan niet wordt ingezet zal verder afhangen van de aard van de gekozen aanpak, het tijdspad van die aanpak en de voorziene energievoorziening.

Eventuele beroepszaken in het kader van de wijziging van het omgevingsplan en eventuele zaken in hoger beroep in het kader van uitvoeringsbesluiten, verzoeken om nadeelcompensatie en schadever-

⁸⁸ In 2022 deed de Afdeling bestuursrechtspraak in totaal 8.659 zaken af. In 2018 waren dat 10.356 zaken. Raad van State, Jaarverslag 2022. Bestuursrechtspraak in cijfers (online), blz. 4.

⁸⁹ Zie: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties/45-gevolgen-voor-de-overheid/gevolgen-voor-de-rechtspraak>.

goeding zullen ook niet gelijktijdig aan de orde zullen komen bij de Afdeling bestuursrechtspraak.⁹⁰

Daarnaast houdt het kabinet uiteraard regelmatig contact met de Raad van State, onder andere voor de begroting. Ten slotte worden de werking en de effecten van de Omgevingswet jaarlijks gemonitord vanaf de inwerkingtreding. Daarbij is onder andere ook aandacht voor het aantal bezwaar- en beroepsprocedures en de gevolgen voor de werklust voor de rechtelijke macht en de Raad van State.⁹¹

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel III

[113] *Tot slot vragen de leden van de SGP-fractie om in het voorgestelde artikel 6.8a in de eerste regel het ontbrekende woord «met» toe te voegen tussen «van toepassing indien» en «het oog op verduurzaming».*

Deze correctie zal met een nota van wijziging worden aangebracht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

⁹⁰ Vgl. ook paragraaf 8.1.4 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, pp. 70–72) en paragraaf 5 van het nader rapport, (Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 4, pp. 19–20).

⁹¹ Monitor Werking Omgevingswet. Plan van aanpak. Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24 33 118, nr. 278.