

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld, 20 september 2023

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

I.	Algemeen	2
1.	Inleiding	4
1.1	Doel en aanleiding	4
2.	Beleidsmatige context	4
2.1	Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO)	4
2.1.1	Individueel spoor – woningen	4
2.1.2	Individueel spoor – utiliteitsbouw	4
2.2	Wijkgerichte aanpak	4
2.3	Het planproces	5
2.3.1	Warmteprogramma c.q. transitievisie warmte	5
2.4	Waarborgen voor bewoners en eigenaren	5
2.4.1	Betaalbaarheid van verduurzaming	6
2.4.2	Redelijke termijn	8
2.4.3	Doenvermogen	8
2.4.4	Keuze voor een ander aardgasvrij alternatief	8
2.4.5	Participatie en rechtsbescherming	8
2.5	Mensen en materialen	9
3.	Inhoud van het wetsvoorstel	9
3.1	Wijzigingen Gaswet	9
3.1.1	Ruimte voor regels vanuit de gemeenten	9
3.1.2	Taken netbeheerder	10

	3.1.3	Registratie van de wijkgerichte aanpak	10
	3.1.4	Kostenverdeling in de tijd	10
3.2		Wijzigingen Omgevingswet	11
	3.2.1	Grondslag algemene rijksregels inclusief de gemeentelijke ruimte voor maatwerk	11
	3.3	Regels over het warmteprogramma	11
4.		Verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger recht	12
	4.1	Ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening	12
	4.2	Eigendomsrecht en nadeelcompensatie	12
	4.2.1	Nadeelcompensatie	12
	4.3	Huurregelgeving	12
	4.4	Normering gericht op de stimulering van de hybride warmtepomp	12
5.		Uitvoering, toezicht en handhaving	13
	5.1	Uitvoering	13
	5.1.1	Uitvoeringskracht gemeenten	13
6.		Gevolgen	13
	6.1	Bestuurlijke lasten	13
	6.2	Financiële gevolgen	13
7.		Advies en consultatie	13
	7.1	Advisering	13
	7.1.1	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	13
		ARTIKELSGEWIJS	14
		Artikel III (Energiewet)	14

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie) en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorgenomen Wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie). Deze leden onderschrijven het belang van deze wetswijziging. Wel hebben zij nog enkele vragen die ze aan de regering willen voorleggen.

De leden van de PVV-fractie lezen dat vrijwilligheid «niet toereikend» is. Met dit wetsvoorstel wil de regering gemeenten de bevoegdheid geven om woningen verplicht van het gas af te sluiten (door het transport van fossiele brandstoffen te beëindigen). Deze leden constateren dat hierdoor sprake is van ordinaire dwang om zo huishoudens te verplichten om peperdure installaties aan te schaffen. Erkent de regering dan ook dat linksom of rechtsom woningen van het gas afgaan, desnoods tegen de wil (en portemonnee) van huishoudens in en onder dwang?

Zij vragen hoe deze dwang zich verhoudt tot de website van de Rijksoverheid waarop te lezen is: «De Rijksoverheid wil de CO₂-uitstoot verminderen door over te stappen op duurzame energie. Daarom kunt u vanaf 2050 in principe niet meer koken op gas of stoken op aardgas.» Wat is de reikwijdte van «in principe»? Erkent de regering dat in bepaalde gevallen wijken tóch op het aardgas kunnen blijven aangesloten? Heeft de regering inzichtelijk in welke gevallen dit is? Wat is voor de regering leidend, de opgelegde doelstelling of de betaalbaarheid van de

huishoudens? Hoe is deze waarborg vastgelegd in het onderliggende wetsvoorstel?

Zij vragen ook of de regering uiteen kan zetten tot welke CO₂-reductie deze doelstelling leidt, en hoe dit zich verhoudt tot de totale mondiale CO₂-uitstoot. Kan de regering deze doelstelling tevens afzetten tegen de fingerende wet- en regelgeving zoals het recht op eigendom uit artikel 14 Grondwet?

Zij vragen zich tevens af wat de gevolgen zijn voor de gebouweigenaren indien een wijk besluit gewoon aan het gasnet aangesloten te blijven. Kan de regering reflecteren op welke manier draagvlak hierin een rol speelt? Is dit kwantificeerbaar? Zo ja, welk percentage of getal is voor een gemeente geacht leidend om dwang zoals de aanwijzingsbevoegdheid in te zetten?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavige wetswijziging en danken de Minister voor de uitgebreide toelichting op het wetsvoorstel. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen. In algemene zin zijn ze benieuwd naar de stand van zaken omtrent de verduurzaming van de gebouwde omgeving. In het wetsvoorstel wordt beoogd dat in 2030 1,5 miljoen woningen aardgasvrij en/of geïsoleerd zijn. Zij zijn benieuwd hoeveel woningen er sinds het Klimaatakkoord zijn verduurzaamd en of we daarmee op koers liggen om de 1,5 miljoen te gaan halen in 2023.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de bovengenoemde wijziging. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennis genomen van de Wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Deze leden hebben bij voorliggend wetsvoorstel enkele vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de stukken betreffende de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en hebben hierover vragen en opmerkingen geformuleerd. Deze leden zien het dwingende karakter van deze wet als een obstakel, een niet dwingend karakter kan op een veel groter draagvlak rekenen.

Zij maken zich ook ernstig zorgen over het eigendomsrecht dat geschonden gaat worden. Ook al is er juridisch een pad gevonden om dit alsnog te bewerkstelligen zien zij dit als onrechtvaardig en disproportioneel en keuren deze werkwijze stellig af. Zij verzoeken de regering dan ook om met een alternatieve werkwijze te komen waarin drang en dwang en het schenden van het eigendomsrecht niet onderdeel zijn van het instrumentarium.

Zij hebben na het lezen van het wetsvoorstel en de bijgevoegde documenten verschillende vragen. Zij vragen de regering of ze kan garanderen dat de kosten die komen kijken bij de uitvoering van deze wet bij gemeenten niet disproportioneel zijn.

Zij verzoeken de regering om alsnog een berekening te laten maken waarin de exacte kosten van dergelijke ingrepen voor gebouweigenaren inzichtelijk worden weergegeven.

Ook verzoeken zij de regering om met een alternatief plan te komen waarin het schenden van het eigendomsrecht en de dwingende instrumentarium geen onderdeel is voor het stimuleren/uitvoeren van klimaatbeleid.

Daarnaast verzoeken zij de regering om een kostenberekening te maken voor kleine, middelgrote en grote gemeenten voor het uitvoeren van deze wet, en vragen zij of deze gemeentes de personele capaciteit hebben om dit te bewerkstelligen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden vinden dat de rechtszekerheid en bescherming van individuele huishoudens onvoldoende is geborgd. Zij hebben in dit licht enkele vragen en zorgpunten.

1. Inleiding

1.1 Doel en aanleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat het in stand houden van de oude gasvoorziening tot hogere kosten leidt voor de gehele samenleving. Kan worden gekwantificeerd hoe hoog deze kosten zijn? Hoe hoog zijn deze kosten per huishouden? Kan er daarnaast worden gekwantificeerd voor hoeveel gevallen dit het probleem zou zijn? Zijn er andere oplossingen te bedenken hoe deze huishouders van het gas afgehaald kunnen worden?

2. Beleidsmatige context

2.1 Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO)

2.1.1 Individueel spoor – woningen

De leden van de D66-fractie merken op dat de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud (SVOH) voor particuliere verhuurders nog niet vaak aangesproken wordt. Deze leden lezen dat er beleidsmatig wordt uitgewerkt hoe verhuurders via normering een prikkel kunnen krijgen om te verduurzamen en vragen zich af wanneer deze uitwerking verwacht wordt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de verduurzaming van de gebouwde omgeving wordt vormgegeven via twee sporen; de wijkgerichte aanpak en het zogenoemde individuele spoor. Deze leden zijn benieuwd of er een uitsplitsing kan worden gemaakt tussen de aantallen die beide sporen bijdragen aan de 1,5 miljoen woningen die worden verduurzaamd tot 2030. Wat is de verhouding tussen deze twee sporen, vragen zij.

2.1.2 Individueel spoor – utiliteitsbouw

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de doelstellingen en de aanpak met betrekking tot utiliteitsbouw. In hoeverre wordt de huidige doelstelling, op dit moment, behaald? Kan hier een nadere specificatie over plaatsvinden?

2.2 Wijkgerichte aanpak

De leden van de D66-fractie merken op dat de gebouwgebonden financiering geen onderdeel is van de wijkgerichte aanpak, terwijl dit instrument juist voor snelheid kan zorgen in het verduurzamen en van het gas afhaken van wijken. Deze leden vragen zich af waarom dit instrument hier geen plek in heeft.

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de samenhang tussen het individuele spoor en de wijkgerichte aanpak. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat elke gemeente uiterlijk 31 december 2021 een gemeentelijke transitievisie warmte vaststelt, waarin is aangegeven welke wijken tot en met 2030 onder regie van de gemeente zullen worden verduurzaamd. Deze leden zijn benieuwd wat er gebeurt als blijkt dat veel wijkbewoners in de tussentijd al (via het individuele spoor) verduurzamingsmaatregelen

hebben getroffen, bijvoorbeeld naar aanleiding van de hoge energiekosten ten gevolge van de Oekraïne-oorlog.

2.3 Het planproces

De leden van de PVV-fractie lezen dat gemeenten zelf mogen kiezen op welk «schaalniveau» het zogenaamde warmteprogramma betrekking heeft. Deze leden lezen hierin dat ook een «schaalniveau» van één enkele woning op basis van een individueel traject mogelijk is. Behoort ook het in het geheel afzien van een «collectieve aanpak» door gemeenten tot de mogelijkheden?

Zij vragen zich dan ook af of gemeenten in het geheel vrij zijn om alternatieve energievoorzieningen aan te dragen. Kan dit in een concreet geval ook betekenen dat bestaande wijken aan het gas blijven? En in hoeverre gelden «hybride-warmtesystemen» tot de mogelijkheden waarbij gebouwen – in ieder geval gedeeltelijk – aan het gas blijven? Zij vragen daarnaast wat de gevolgen zijn indien een gemeente, al dan niet gelegitimeerd door een voorstel vanuit de gemeenteraad, afziet van een alternatieve energievoorziening mits dit zélf door de bewoners wordt aangedragen.

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?

2.3.1 Warmteprogramma c.q. transitievisie warmte

De leden van de D66-fractie lezen dat transitievisies mogen worden gebruikt als warmteprogramma's. De Raad van State merkt echter op dat de transitievisies dan aan specifieke eisen moeten voldoen, maar dat heel veel van deze transitievisies dat niet doen. Deze leden vragen zich af of gemeenten dan alsnog een nieuw warmteprogramma moeten opstellen en of daardoor veel kostbare tijd verloren gaat. Zij vragen zich af of er hierdoor doelstellingen in gevaar komen.

2.4 Waarborgen voor bewoners en eigenaren

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de passages over de aanwijzingsbevoegdheid. Deze leden vragen zich af hoe de belangen van bewoners voldoende worden gediend bij deze aanwijzingsbevoegdheid. Kan er nader worden uiteengezet hoe deze aanwijzingsbevoegdheid in zijn werk gaat? Hoe verhoudt deze aanwijzingsbevoegdheid zich tot het eigendomsrecht?

De leden van de BBB-fractie betwijfelen of er voldoende rekening gehouden is met de werkbaarheid van deze regels voor bewoners van de wijk. Niet elke woning heeft exact dezelfde isolatiewaarde, en heeft daardoor een andere capaciteit verwarmingsbron nodig. De standaardisering en wijk aanpak kan ervoor zorgen dat het aantal individuen die disproportioneel geschaad wordt door deze wet groot is, er lijkt te weinig rekening gehouden met verschillen.

De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat de overstap van een gasaansluiting op een andere warmte- en kookvoorziening grote gevolgen kan hebben voor individuele huishoudens, waaronder huishoudens met lagere inkomens en eigenaren van monumentale panden. De overstap kan noodzakelijke investeringen in isolatie (bij lage temperatuur warmte), inductiekookplaten en andere voorzieningen met zich meebrengen. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid, rechtszekerheid en het belang van

draagvlak missen deze leden in het voorliggende wetsvoorstel de noodzakelijke waarborgen voor een zorgvuldig proces. Zij onderkennen dat in het concept Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie wordt bepaald dat gemeenten in het omgevingsplan rekening moeten houden met de haalbaarheid van de maatregelen en met de verwachte betaalbaarheid. Zij vinden dit echter onvoldoende. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen de noodzaak van een haalbare en betaalbare overstap mee te nemen op wetsniveau? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen het rekening houden met de aspecten haalbaarheid en betaalbaarheid ook te vereisen bij het opstellen van warmteprogramma's?

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat het ongewenst wordt geacht om het uitgangspunt «woonlastenneutraliteit» juridisch te koppelen aan de aanwijzingsbevoegdheid. In het conceptbesluit wordt aangegeven dat bij betaalbaarheid bedoeld wordt op de gemiddelde kosten en baten. Deze leden vrezen dat op deze wijze onvoldoende recht wordt gedaan aan de rechtszekerheid van individuele huishoudens. Wordt meegewogen dat de investeringsdrempel voor huishoudens gelet op hun financiële situatie snel te hoog kan zijn, ondanks een afzienbare terugverdiensijd? Op welke wijze wordt gewaarborgd dat huishoudens redelijkerwijs verzekerd kunnen zijn van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de overstap naar een andere warmtevoorziening? Hoe wordt hier op toegezien? Is de regering bereid te bezien hoe het begrip woonlastenneutraliteit als uitgangspunt meege-nomen kan worden in de regelgeving? Wordt ervoor gezorgd dat huishoudens aanspraak kunnen maken op een vorm van gebouwge-bonden financiering? Op welke wijze wordt ervoor gezorgd dat met name huishoudens met weinig doenvermogen worden ontzorgd?

2.4.1 Betaalbaarheid van verduurzaming

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe wordt geborgd dat huiseigenaren niet met extra kosten binnen het huis, denk hierbij aan apparatuur of installaties, worden opgezadeld, zodra zij te maken krijgen met andere warmtevoorzieningen die alleen zijn gebaseerd op bronnen van elektriciteit of warmte.

Deze leden vinden dat vrij makkelijk wordt gesteld dat de woningwaarde stijgt. Dit gaat natuurlijk niet van de een op de andere dag. Huiseigenaren moeten eerst zelf een investering doen. In de praktijk blijkt dat veel huiseigenaren niet de financiële capaciteit hebben om dit allemaal te realiseren. Ook staat niet één op één vast dat automatisch de waarde van de woning stijgt. De waardestijging van een woning hangt ook vaak samen met andere factoren. Zij vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat het voorstel meer bij de praktijk gaat aansluiten.

De leden van de PVV-fractie lezen dat de regering voornemens is om huishoudens desnoods te dwingen van het gas af te gaan. Deze leden lezen als argument hiervoor: «Een gasnet in stand houden voor enkele gebruikers die niet van het gasnet af willen, terwijl er een redelijk alternatief beschikbaar is, leidt tot hogere kosten. Netbeheer Nederland schat in dat dit tot potentieel 1 tot ruim 5 miljard euro aan extra nationale kosten loopt tot 2050.» Hoe verhoudt dit bedrag zich tot de enorme kosten (tienduizenden euro's per woning) die bewoners moeten maken én tot het door de regering ingestelde klimaatfonds ter waarde van een duizelingwekkende 35 miljard euro?

Kan de regering nader reflecteren waaruit die maatschappelijke kosten bestaan? En dit afzetten tegen de gemiddelde energierekening en de rente plus aflossing van leningen die huiseigenaren moeten afsluiten om hun huis aardgasvrij te maken? Kan de regering een overzicht verstrekken van een «haalbare en betaalbare overstap naar duurzame energiebronnen»

afgezet tegen de energierekening en klimaatwinst in termen van graden opwarming?

Deze leden lezen dat het per wijk verschilt welke alternatieven er zijn en of gebouweigenaren deze kunnen financieren. Hoe ziet dit onderzoek eruit? Op basis waarvan bepaalt een gemeente of een gebouweigenaar iets wel of niet kan financieren? In welke mate is dit van invloed op de keuze van de gemeente? Hoe verhoudt deze afweging zich tot de keuzevrijheid van de betreffende wijk?

Deze leden lezen tot hun ontsteltenis: «Het zou dan ook onmogelijk zijn om op voorhand garanties te geven over de toekomstige energierekening voor individuele gevallen.» Kan de regering hier nader op reflecteren en daarbij relateren aan de eigen uitgangspunten van haalbaarheid, betaalbaarheid, keuzevrijheid en maatschappelijke kosten? En hoe deze uitgangspunten zich verhouden tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in relatie tot de inbreuk op het eigendomsrecht?

Is de regering bekend met het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat stelt dat het gasvrij maken van de eigen woning vrijwel niet-rendabel is en dat het afbetalen van een hypotheek met een looptijd van 30 jaar nog sneller is afbetaald dan dat de verduurzaming rendeert? Hoe reflecteert de regering hierop? Kan zij dan wel een overzicht verstrekken van de te verwachten besparing op de energierekening afgezet tegen de extra rente en aflossing van een klimaatlening – niet per individueel geval maar – uitgesplitst per energielabel?

De betaalbaarheid van verduurzaming is voor de leden van de CDA-fractie een belangrijke randvoorwaarde voor verduurzaming. Het streven van het kabinet is woonlastenneutraliteit, maar het onderhavige voorstel brengt weldegelijk verschillende financiële gevolgen met zich mee. Op de lange termijn leidt het voorstel tot kostenbesparing. Daar staat tegenover dat het voorstel hoogstwaarschijnlijk ook om extra investeringen en kosten van eindgebruikers vraagt, bijvoorbeeld voor de aansluiting op een warmtenet. Deze leden zijn benieuwd wat er gebeurt als deze kosten onverhoopt hoger uitvallen dan gepland. Wordt hier rekening mee gehouden, en welke processen treden in werking als blijkt dat bewoners deze kosten niet kunnen dragen? Deze leden lezen dat wanneer uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk blijkt dat de betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit onvoldoende zijn gewaarborgd er in het bestuurlijk overleg afspraken worden gemaakt over aanvullende maatregelen die daar een oplossing voor bieden. Zijn we dan niet te laat, zijn bewoners dan niet al de pineut? Deze leden zien liever dat aan de voorkant de betaalbaarheid is geborgd en mensen niet in de problemen komen door hoger uitvallende kosten. Deelt de regering deze mening en hoe gaat ze dit vormgeven?

De leden van de BBB-fractie zijn ontevreden over het feit dat de regering aangeeft niet een exacte kostenberekening voor gebouweigenaren te kunnen maken, maar toch door wil gaan met deze wet en de daarmee aangevraagde wetswijziging.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te expliciteren wat zij onder betaalbaarheid verstaat. Deze leden vragen hoe daarbij rekening gehouden wordt met bijkomende kosten zoals meerwerk, schade of onvoorziene kosten. Zij vragen welke waarborgen voor de betaalbaarheid expliciet worden vastgelegd in wetgeving of de algemene maatregel van bestuur. Zij vragen de regering tevens toe te lichten wat de regering exact verstaat onder «rekening houden met zowel de totale maatschappelijke kosten die met het voorziene alternatief gemoeid zijn (...) als de betaalbaarheid voor de gebouweigenaren». Zij vragen hoe hierbij de belangen van huurders, die geen gebouweigenaar zijn, maar wel gebruik maken van de energie, gewogen worden.

Zij vragen daarnaast hoe ervoor wordt gezorgd dat individuele eigenaar-bewoners voor wie de verduurzaming in de wijkaanpak niet betaalbaar is,

toch mee kunnen doen. Verder vragen zij welke waarborgen aan de handreiking betaalbaarheid verbonden worden om te garanderen dat deze handreiking daadwerkelijk effect sorteert. Zij vragen wanneer deze handreiking beschikbaar komt.

2.4.2 Redelijke termijn

De leden van de VVD-fractie lezen dat de termijn pas na acht jaar wordt geëvalueerd. Waarom wordt er voor deze termijn gekozen? De leden van de ChristenUnie-fractie vrezen dat het niet vastleggen van de redelijke termijn van acht jaar zal leiden tot rechtsongelijkheid, als in de ene wijk of gemeente andere termijnen gelden dan in de andere wijk of gemeente. Deze leden vragen of uniformering in deze termijnen niet gewenst is. Zij vragen of het niet wenselijk is een bandbreedte met een minimale en uiterlijke termijn vast te leggen. Zij vragen de regering daarnaast hoe voorkomen wordt dat huiseigenaren op worden afgesloten van het aardgas, indien zij door omstandigheden redelijkerwijs niet tijdig hebben kunnen overstappen op een aardgasvrij alternatief. Zij vragen of de regering in het wetsvoorstel of de lagere regelgeving kan voorzien in een oplossing hiervoor, bijvoorbeeld door middel van een recht op individueel uitstel van de afsluitdatum van het aardgas indien de omstandigheden van een huiseigenaar of bewoner daartoe aanleiding geven.

2.4.3 Doenvermogen

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

2.4.4 Keuze voor een ander aardgasvrij alternatief

De leden van de PVV-fractie lezen dat keuzevrijheid gewaarborgd is, maar tevens lezen zij dat het transport van aardgas naar alle woningen en gebouwen zal worden beëindigd. Hoe verhoudt de keuzevrijheid zich tot het gedwongen beëindigen van de transport van aardgas? Wat betekent dit voor hybride oplossingen? Concreet: wat zijn de gevolgen voor gebouwen en woningen die voldoen aan de isolatienorm maar hebben gekozen voor bijvoorbeeld een hybridewarmtepomp en daardoor gedeeltelijk afhankelijk blijven van gas? Kan de regering een overzicht verstrekken van de te verwachten gemiddelde kosten om woningen van het gas te halen afgezet naar bouwjaar?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het recht om niet aan te sluiten op het collectieve alternatief wordt vastgelegd. Deze leden vragen hoe dit recht verzekerd is. Ook vragen zij hoe dit recht zich verhoudt tot de maatschappelijke kosten die gemaakt worden om een collectief warmtesysteem te realiseren.

De leden van de BBB-fractie betwijfelen of de waarborgen die zijn getroffen om de vrijheid van kiezen van een gelijkwaardig alternatief wel toereikend zijn.

2.4.5 Participatie en rechtsbescherming

De leden van de SGP-fractie horen graag op welke wijze wordt toegezien op voldoende participatie van betrokken bewoners en ondernemers.

2.5 Mensen en materialen

De regering stelt terecht dat er sprake is van een toenemende krapte aan technisch personeel en dat ook materiaaltekorten kunnen optreden die beide een vertraging van de energietransitie kunnen opleveren. De regering stelt dat het in dat kader van essentieel belang is dat gemeenten met elkaar afstemmen om de beschikbare uitvoeringscapaciteit optimaal te benutten. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd of hier ook een coördinerende rol is weggelegd, en zo ja voor wie dan?

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Wijzigingen Gaswet

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het wijzigen van de Omgevingswet en de Gaswet niet de omgekeerde wereld is. Deze leden zijn van mening dat het bij een wijkgerichte aanpak moet gaan om het wijzigen van de verbruiksinstallatie in woningen en gebouwen, waardoor uiteindelijk de mogelijkheid zou kunnen ontstaan geen gasinfrastructuur te hoeven gebruiken. Is de regering het met de stelling eens dat alleen in een dergelijke situatie kan worden overgegaan tot het loskoppelen van het gasnet?

3.1.1 Ruimte voor regels vanuit de gemeenten

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. Hoe gaat het Rijk zich verhouden ten opzichte van de gemeenten in deze situatie?

De leden van de PVV-fractie lezen dat groen gas (biogas) onder de definitie van hernieuwbaar valt. Een gemeente kan alleen het gebruik van gas in z'n geheel uitsluiten; het enkel uitsluiten van aardgas via het gasnet is fysiek niet mogelijk. Wat betekent dit voor de te verwachten groei van groen gas en andere «duurzame» alternatieven van gas? De regering stelt immers dat er altijd een mengsel van diverse gassoorten bij de afnemers terechtkomt.

Deze leden vragen zich dan ook met verbazing af waar dit hele wetsvoorstel in de praktijk toe leidt behalve het failliet van vele duizenden huishoudens door peperdure installaties en kosten die vele huishoudens nu al niet kunnen betalen, aangezien niet gegarandeerd kan worden dat er geen aardgas meer bij de afnemers terecht kan komen, hoewel het doel is om van het aardgas af te komen. Hoe reageert de regering hierop?

Erkent de regering dat energieleveranciers die stellen uitsluitend duurzaam gas of CO₂-gecompenseerd gas hebben en deze leveren aan gebouweigenaren, hebben voldaan aan de doelstelling van een «duurzame warmtevoorziening»? Of is, volgens de redenering van de regering zelf, de levering van louter duurzaam gas fysiek niet mogelijk?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom geen verplichting bestaat tot het opstellen van omgevingsplannen om wijken van het gas af te koppelen. Deze leden vragen of het in het belang van de voortgang van de warmtetransitie niet wenselijk is om dit wel op te nemen. Zij lezen dat de regering in antwoord op de vragen van de Raad van State op dit punt aangeeft dat er geen noodzaak is om dit te doen, maar ook dat dit niet wenselijk is omdat dit een zorgvuldig proces van gemeenten zou kunnen doorkruisen. Zij vragen de regering deze redenering nader toe te lichten. Ook vragen zij of een verplichting niet juist ondersteunend aan en bevorderend voor het werk van gemeenten kan werken. Tevens vragen zij of zo'n verplichting geen goede stok achter de deur is op het moment dat gemeenten achterblijven,

of dreigen achter te blijven. Zij lezen daarnaast dat de regering de wetsevaluatie op dit punt wil afwachten. Zij vragen of op dit punt conclusies te trekken zijn uit de proeftuinen.

Zij vragen de regering ook of het mogelijk is een nadere specificatie van gassen te maken die verboden kunnen worden via een omgevingsplan. Zij vernemen dat zowel aardgas als groen gas nu onder dezelfde definitie vallen en verboden worden. Zij vragen of het niet wenselijk is hier onderscheid in te maken, zodat in voorkomende gevallen besloten kan worden een wijk over te laten gaan op groen gas, zonder de mogelijkheid hier aardgas te gebruiken. Zij vragen of het mogelijk zou kunnen zijn in zo'n geval – net als bij ruw biogas of waterstof – de leidingen in dat gebied los te koppelen van het landelijke gasnet, zodat louter groen gas gebruikt wordt.

Zij vragen de regering in te schatten hoe groot de verwachte besparing aan CO₂-uitstoot is als gevolg van het beschikbaar stellen van het instrument omgevingsplan.

Zij vragen de regering verder toe te lichten wat de status is van het advies van de netbeheerder over de netcapaciteit van een wijk die van het gasnet afgekoppeld wordt. Zij vragen of dit een bindend advies is. Als dit het geval is, vragen zij of de regering verwacht dat de beperkte netcapaciteit en beperkte personele capaciteit bij de netbeheerder om deze netten uit te breiden een vertragende werking zal hebben op de inzet van het gebruik van het omgevingsplan, omdat verzwaaring van het net nodig is. Zij vragen of het omgevingsplan dientengevolge maar beperkt ingezet kan worden.

3.1.2 Taken netbeheerder

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom zij het besluit om buiten gebruik geraakte gasnetten al of niet te laten liggen bij de netbeheerder laat. Deze leden vragen of het vanuit strategisch oogpunt niet verstandiger is deze netten in de komende jaren nog te beheren en niet af te stoten, omdat nog niet goed te overzien is hoe de warmtevoorziening zich op de middellange en lange termijn zal ontwikkelen en welke rol bijvoorbeeld waterstofgas of groen gas precies gaan spelen. Zij vragen daarom of het niet wenselijk is de bestaand netten tot 2030 in stand te houden. Zij vragen de regering hierover een strategische kosten-batenafweging te maken.

3.1.3 Registratie van de wijkgerichte aanpak

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te reflecteren op mogelijke privacy-gevoelige informatie die geregistreerd gaat worden door de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Deze leden vragen hoe daarmee om wordt gegaan. Tevens vragen zij of het openbare karakter van dit register geen veiligheidsrisico's kent. Ook vragen zij of deze registratie op wijk- of adresniveau plaats vindt, en hoe omgegaan wordt met bewoners die niet aangesloten zijn op de gemeentelijke warmtevoorziening, maar zelfvoorzienend zijn.

3.1.4 Kostenverdeling in de tijd

De leden van de PVV-fractie lezen dat de kosten voor het nettatarief van het gasnet zullen stijgen in het geval steeds meer gebruikers het gasnet verlaten. Hiervoor krijgen de netbeheerders geen vergoeding van overheidswege. Dit betekent dat de verwijderingskosten en versnelde afschrijvingskosten van gasnetten vooral bij huishoudens en gebouwen blijven die nog aan het gasnet zitten. Heeft de regering inzichtelijk om welke kosten dit gaat? Hoe ziet deze kostenontwikkeling eruit? Erkent de regering dat deze kosten vervallen in het geval deze gebouwen en huishoudens niet van het gas gaan?

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, steeds kleiner wordende groep gebruikers van het gasnet. Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid omtrent de mogelijkheid om een voorziening op te bouwen door de netbeheerders volledig bij de ACM. Deze leden zijn benieuwd waarom hiervoor is gekozen en in welke mate het ministerie betrokken blijft bij de besluitvorming omtrent deze mogelijkheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of het klopt dat financieel draagkrachtige huiseigenaren die zelfstandig een warmtevoorziening voor hun huis realiseren relatief weinig bijdragen aan de maatschappelijke kosten voor versnelde afschrijving van het bestaande gasnet en investeringen in een nieuwe warmtebron. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren. Zij vragen hoe voorkomen wordt dat financieel minder draagkrachtige wijkbewoners substantieel meer bijdragen aan de nieuwe voorzieningen, omdat zij aangewezen zijn op publieke voorzieningen.

3.2 Wijzigingen Omgevingswet

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de aanwijsbevoegdheid met instructieregels voor het omgevingsplan wordt voorgehangen in de Tweede Kamer.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is het ontwerpbesluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie op korte termijn aan de Kamer voor te leggen, zodat de Kamer het tegelijk met het voorliggende wetsvoorstel kan bespreken.

3.2.1 Grondslag algemene rijksregels inclusief de gemeentelijke ruimte voor maatwerk

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.»

3.3 Regels over het warmteprogramma

De leden van de D66-fractie lezen dat met gemeenten is afgesproken dat ze «voor eind 2021 een zogenoemde transitievisie warmte opstellen». Lang niet alle gemeenten hebben hier aan voldaan. Deze leden vragen zich daarom af 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 leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om het warmteprogramma in de wet van een maximale duur te voorzien. Deze leden vragen of het niet wenselijk is het warmteprogramma met zekere regelmaat te herzien. Zij vragen of het daarom niet goed is een termijn aan het warmteprogramma toe te kennen. Zij vragen waarom gekozen is dit vast te leggen in een AMvB. Daarnaast vragen zij of de betrokkenheid van de gemeenteraad bij, en daarmee de democratische legitimatie van, het warmteprogramma niet beter geborgd moet worden door deze vast te leggen in de Omgevingswet.

4. Verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger recht

4.1 Ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening

De leden van de D66-fractie merken op dat het voorliggende wetsvoorstel moet bijdragen aan de Wet collectieve warmtevoorziening. Deze leden vragen zich af hoe ervoor gezorgd wordt dat er voldoende samenhang zit tussen deze wetten zodat ze elkaar aanvullen waar nodig en daadwerkelijk complementair aan elkaar zijn.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe zij de samenhang tussen deze wetten borgt, zodat de wetgeving consistent is en de uitvoering van de wetten op elkaar aansluit?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering toe te lichten hoe geborgd wordt dat samenhang tussen de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en de Wet collectieve warmtevoorziening consistent is en de uitvoering van de wetten op elkaar aansluit.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de voorgenoemde Wet collectieve warmtevoorziening enkele belangrijke extra waarborgen gaat bevatten ten opzichte van de huidige Warmtewet. Deze leden vragen of de regering bereid is het voorliggende wetsvoorstel tegelijk met de genoemde Wet collectieve warmtevoorziening in te voeren.

4.2 Eigendomsrecht en nadeelcompensatie

4.2.1 Nadeelcompensatie

De leden van de BBB-fractie onderschrijven de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat deze wet de komende decennia kan leiden tot duizenden zaken die draaien om schadevergoeding voor de benadeelde burgers.

Daarnaast wijzen deze leden erop dat dezelfde gemeenten nu al aangeven dat de nadeelcompensatie te laag is ingeschat en dat het waarschijnlijk dus duurder wordt dan de ramingen die de regering heeft gedaan.

4.3 Huurregelgeving

De leden van de D66-fractie merken op dat het voor huurders ook mogelijk is om het initiatiefrecht toe te passen en zelf een verduurzamingsvoorstel te doen. Deze leden vragen zich af of dit initiatiefrecht uitgebreid zou kunnen worden om meer snelheid in de warmtetransitie te bewerkstelligen

4.4 Normering gericht op de stimulering van de hybride warmtepomp

De leden van de PVV-fractie lezen dat er een uitzondering komt voor gebouwen die binnen tien jaar op bijvoorbeeld een warmtenet worden aangesloten; hierdoor hoeven deze gebouwen, bij vervanging van hun cv-ketel, geen «substantieel alternatief» aan te schaffen. Deze uitzondering geldt voor wijken waar de gemeente zélf heeft bepaald welke warmtebron er komt. Deze leden vragen zich af of deze uitzondering ook geldt in het tegengestelde geval. Concreet: worden gebouweigenaren uitgezonderd van de overstap naar, bijvoorbeeld, een warmtenet indien zij een hybride warmtepomp hebben aangeschaft? Wat gebeurt er in dat geval als enkele gebouweigenaren op individuele basis een all-electric warmtevoorziening hebben aangeschaft maar de gemeente voornemens is door middel van een wijkaanpak de gebouwen aan te sluiten op een warmtenet?

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitvoering

5.1.1 Uitvoeringskracht gemeenten

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad van State stelt dat het voorstel veel vergt van gemeenten. De gemeenten spelen een sleutelrol bij de uitvoering van het klimaatbeleid. Daarom heeft het kabinet op 27 februari 2023 de tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat-en energiebeleid gepubliceerd, waarmee tot en met 2025 1,04 miljard euro beschikbaar wordt gesteld. Met dit geld kunnen zij extra personeel aantrekken en expertise in huis halen. Deze leden onderschrijven de noodzaak om gemeenten meer expertise in huis te laten halen maar zijn tegelijkertijd bang dat gemeenten om dezelfde mensen gaan strijden. Is het niet beter om personeel met expertise te poolen en deze pool aan kennis en kunde beschikbaar te stellen aan gemeenten?

Is er overwogen om het Nationale Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) verder uit te breiden? Hoeveel fte zijn werkzaam binnen het NPLW en is dit voldoende om gemeenten tijdig en in voldoende mate bij te staan?

6. Gevolgen

6.1 Bestuurlijke lasten

De leden van de BBB-fractie zien ook dat gemeenten te maken hebben met grote tekorten in personele capaciteit, er lijkt simpelweg te weinig capaciteit om deze extra regelgeving te handhaven.

6.2 Financiële gevolgen

De leden van de BBB-fractie wijzen erop dat wanneer gemeenten nu al aangeven dat de uitvoeringskosten flink zullen stijgen, dit dan bijna als een gegeven moet worden gezien. Deze leden stellen dat die extra stijging van kosten in één van de grootste wooncrises die Nederland heeft gezien uiterst onverstandig is.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering de gevolgen van de aanwijzing van een wijk om van het gas afgesloten te worden voor de verkoopbaarheid van woningen en de woningwaarde in de periode tussen de aanwijzing in het warmteprogramma/omgevingsplan en de daadwerkelijke realisatie ervan inschat en beoordeeld. Hoe wordt gezorgd voor inperking van negatieve gevolgen?

7. Advies en consultatie

7.1 Advisering

7.1.1 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

De leden van de CDA-fractie lezen dat het kabinet niet verwacht dat dit wetsvoorstel de komende decennia tot vele honderden, wellicht duizenden omvangrijke zaken zal leiden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze leden begrijpen de redenering achter deze stellingname, maar zijn toch benieuwd hoeveel zaken de Afdeling bestuursrechtspraak per jaar aankan voordat het systeem begint vast te lopen en of en hoe snel er kan worden opgeschaald indien zich toch meer zaken voordoen dan verwacht.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel III (Energiewet)

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het voorgestelde artikel 6.8a in de eerste regel het woord «met» ontbreekt tussen «van toepassing indien» en «het oog op verduurzaming» en vragen om taalkundige correctie.

De voorzitter van de commissie,
Hagen

Adjunct-griffier van de commissie,
Morrin